

**A reforma administrativa do
Governo Federal e seus impactos
na Carreira de Perito Federal
Agrário e no SindPFA**

Brasília, DF, julho de 2019.

Sumário

1. Introdução	4
2. A essência das mudanças	6
2.1. A visão governista do serviço público	7
2.2. A receptividade do tema no Parlamento	9
3. A reforma administrativa na prática	12
3.1. Aspectos gerais	12
3.2. Os ataques a conta-gotas	13
3.2.1. Vilanização do servidor público	14
3.2.1.1. Relativização da estabilidade do servidor público	15
3.2.1.2. Freio a concursos públicos e contratações simplificadas	16
3.2.1.3. Congelamento de salários	17
3.2.1.4. O ponto eletrônico	18
3.2.2. Enfraquecimento das relações de trabalho e dos sindicatos	19
3.2.2.1. Terceirização	20
3.2.2.2. Reforma trabalhista	20
3.2.2.3. Reforma da Previdência	21
3.2.2.4. Dificuldades à liberação para atividades sindicais	21
3.2.2.5. Veto à negociação coletiva no serviço público	23
3.2.2.6. Regulamentação do direito de greve	23
3.2.2.7. Desconto em folha da mensalidade sindical	24
3.2.2.8. MP da liberdade econômica e a ‘minirreforma’ trabalhista	25
3.2.2.9. O FGTS como favor	26
3.2.2.10. Fim da unicidade sindical	27
3.2.2.11. Mudanças nos conselhos profissionais de classe	28
3.2.3. A ilusão da meritocracia	29
4. Do geral ao específico	30
4.1. O Inkra	30
4.1.1. A visão governista do Inkra	30
4.1.2. A ‘luz no fim do túnel’	31
4.1.3. A reestruturação do órgão	31
4.2. Servidores	32
4.2.1. Enxugamento, aposentadorias e concurso público	32
4.2.2. A Carreira de PFA	32
4.2.2.1. Incorporação de outras formações e nomenclatura do cargo	33
4.2.2.2. Os PFAs e o Mapa	33
5.3. O Sindicato	35
5.3.1. Histórico de representação e situação	35
5.3.2. Riscos da reforma administrativa	36

6. Caminhos para a sobrevivência	37
7. Propostas de ação	39
7.1. Unir forças numa frente de defesa do serviço público	39
7.2. Reafirmar o discurso da governança agrária	40
7.3. Regularização da ocupação do espaço do SindPFA	40
7.4. Ampliar debate com os demais servidores do Incra	40
7.5. Desenvolvimento de proposta legislativa de Carreira	42
8. Conclusão	42

1. Introdução

Está em desenvolvimento no atual Governo a chamada reforma administrativa. Ela, na verdade, nasceu no Governo Temer e, convenientemente, é uma das que se pretende continuar neste, até porque um dos seus mentores, Esteves Pedro Colnago Junior, ex-Ministro do Planejamento de Michel Temer, é agora Secretário Adjunto da Fazenda no Ministério da Economia do atual Governo, Ministério este que abraçou o Planejamento e, portanto, rege a pauta de servidores. Esteves Colnago não é o único, ele é um rosto e pode vir a ser o executor de um pensamento que conta uma teia de apoiadores.

Os detalhes e o texto dessa proposta de reforma administrativa nunca foram apresentados, mas alguns elementos apontam o que se quer. Primeiro, as declarações dadas pelo então Ministro a veículos de comunicação entre 2017 e 2018, algumas inclusive já no período de transição governamental, vejamos:

- 1) [Colnago: reforma administrativa será tão difícil quanto a da Previdência](#) (Correio Braziliense, 13/12/2018)¹
- 2) [Proposta de reforma administrativa vai reavaliar 300 carreiras na União](#) (Folha, 24/6/2018)²
- 3) [A proposta de reforma administrativa apresentada à equipe de Bolsonaro prevê a redução de 309 para 20 no total de carreiras do Executivo](#) (O Sul, 17/12/2018)³

Em seguida, com considerável importância, está o documento do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre informações estratégicas para a Transição de Governo 2018-2019, disponível [aqui](#)⁴, especialmente nos capítulos que tratam do Perfil da Força de Trabalho da Administração Pública Federal e da Situação Remuneratória dos Servidores Públicos Federais.

Tal documento chega a referenciar alguns processos administrativos no âmbito daquele Ministério, hoje incorporado na pasta da Economia, entre os quais estão:

- 1) Processo nº 05210.000857/2018-13, sobre Projeto de Revisão das Carreiras;
- 2) Processo nº 23106.092861/2017-80, sobre Dimensionamento da Força de Trabalho;
- 3) Processo nº 05210.000020/2017-85, sobre Alteração do Decreto de Avaliação de Desempenho; e
- 4) Processo nº 05210.000194/2018-29, sobre Proposta de alteração do Auxílio Funeral.

1

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/12/13/internas_economia,725120/colnago-reforma-administrativa-sera-tao-dificil-quanto-a-da-previden.shtml

2

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/06/proposta-de-reforma-administrativa-vai-reavaliar-300-carreiras-na-uniao.shtml>

3

<http://www.osul.com.br/a-proposta-de-reforma-administrativa-apresentada-ao-governo-de-transicao-preve-a-reducao-de-309-para-20-no-total-de-carreiras-do-executivo/>

4

https://transicao.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Informa%C3%A7%C3%B5es-Estrat%C3%A9gicas-Minist%C3%A9rio-do-Planejamento_vers%C3%A3o-publica%C3%A7%C3%A3o_completa.pdf

A bem da publicidade e transparência que regem o trato da coisa pública, foi feito, pelo SindPFA, pedido de cópia, via Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), sob o nº 03006.003523/2019-64. No último dia do prazo legal, no entanto, a resposta foi:

(...)

Em atenção à sua solicitação, informa-se que o processo nº 05210.000857/2018-13 trata-se de Projeto de Lei contendo assuntos diversos, entre os quais a proposta de reestruturação das carreiras no âmbito do Poder Executivo federal.

O referido processo, encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, foi restituído ao então Ministério do Planejamento, para reavaliação da proposta.

Informamos que a matéria ainda está pendente de ato decisório conclusivo. Ademais, alguns itens da proposta estão sendo reutilizados para os projetos em andamento neste Departamento, razão pela qual não é possível a disponibilização do seu conteúdo neste momento.

Informamos que as análises constantes no processo constituem documentos preparatórios, nos termos do inciso XII do art. 3º do Decreto nº 7.724, de 2012, utilizadas como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

A disponibilização dos demais processos não é possível, nesse momento, visto que, também, estão pendentes de ato decisório conclusivo. Nesse sentido, considerando-se o princípio da segurança jurídica e o disposto no § 3º do Art. 7º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), informamos que o acesso aos documentos solicitados a este Ministério, e que não tenham restrição de acesso prevista em legislação específica, será garantido após a edição do ato ou da decisão correspondente.

(...)

Contudo, a essa altura, uma série de outros sinais ajudam a entender essa empreitada que, na verdade, já pode estar em execução. Vamos explorá-los. Se prosperar, a reforma mudará radicalmente a forma como o serviço público funciona hoje. Sua implementação afetaria diretamente as carreiras, especialmente as menores e mais fracas, ainda que exerçam papéis estratégicos, bem como as suas representações constituídas. Estas entidades podem ser alvos de ataques para que as mudanças mais agressivas sejam implementadas mais facilmente.

No nosso ambiente específico, a situação da Carreira de PFA e do SindPFA é agravada pelo contexto institucional desfavorável que faz do Incra um órgão mal-visto e não estratégico. Se não se conseguir demonstrar uma nova possibilidade de atuação, a reforma pode ser seu decreto de morte, o que tem consequências diretas na Carreira, de modo que não é possível à categoria abster-se desse debate. Na proposta da Diretoria Colegiada de [pauta para a discussão dos Peritos Federais Agrários](#)⁵, divulgada em abril, o tema é relacionado, de modo que é um ponto de atenção da atual Direção.

Mas, além dos esforços para construir um novo ambiente institucional que melhor abrigaria os PFAs, primordiais para a manutenção e o desenvolvimento da Carreira, há agora aspectos maiores relacionados ao serviço público como um todo, sobre os quais a atuação do SindPFA, assim como - e em conjunto com - as demais forças de representação do serviço público federal, será necessária e fundamental para mitigar danos aos servidores e às carreiras constituídas e até mesmo à sua sobrevivência.

⁵ <http://bit.ly/2D9vqhQ>

É nesse contexto que exploraremos a seguir alguns cenários para que, com base no que evidenciam, possamos apresentar proposições que se prestem a fortalecer a entidade e a Carreira para se preparar adequadamente, se defender e melhor se inserir nos debates que virão. De plano, cabe antecipar a constatação de que a união de entidades e representações políticas será um caminho incontornável para chegarmos vivos à outra margem.

2. A essência das mudanças

Embora, como dito, os detalhes da reforma nunca se tornaram públicos, o relatório citado nos dá sinais do que está por vir em relação a alguns pontos. Ele fala que havia estudo em andamento no âmbito do MPDG com o objetivo de substituir o atual sistema de carreiras do serviço público por um modelo “mais moderno e eficaz, pautado em metas e resultados, desenvolvimento, avaliação de desempenho, governança e liderança, processo seletivo e certificações, bem como alinhar as remunerações pagas pelo setor público aos salários pagos pelo setor privado”.

Enxerga-se que sua essência está em reduzir o número de carreiras do Executivo (hoje são 309) para cerca de 20, aumentar o tempo que os servidores levam para chegar aos maiores salários (colocar 30 níveis de progressão, dificultando-a e condicionando-a a avaliações mais rigorosas e capacitação profissional) e alinhar a remuneração ao setor privado. Nisso está reduzir a remuneração inicial para ingresso no serviço público federal a um teto que se ventilou ser de R\$ 5 mil.

Esteves Colnago, ao defender esses itens, justificou que o excesso de carreiras torna difícil a mobilidade entre os servidores de um órgão para o outro, aumenta a realização de concursos públicos, incha a máquina e faz com que o Governo enfrente mais pressões por reajustes por negociar com mais de 200 sindicatos. Ou seja, a conquista que a Carreira obteve com a criação do SindPFA de negociar sem intermediários, assim como outras carreiras fizeram, é um ponto de ataque.

Quanto à remuneração, o relatório fala em “adequar a remuneração de entrada às práticas de mercado, atraindo servidores dispostos a, em virtude da apresentação de melhores desempenhos, buscar sua própria trilha de desenvolvimento profissional e financeiro”. Ou seja, reajuste salarial não está no horizonte, a diretriz é nivelar por baixo.

O relatório demoniza os Peritos do Inbra que, junto com Médicos Peritos do INSS, servidores do DNIT e Infraestrutura, de Políticas Sociais, Diplomacia, Bacen e Ciclo de Gestão por terem alcançado 28% de reajuste de 2016 a 2019 enquanto a inflação oficial do período foi de 18,58%. Convenientemente, não considera o histórico e nem considerará. Ainda lamenta o insucesso das Medidas Provisórias nº 805/2017 e 849/2018 em tentar adiar os reajustes dos servidores em razão do "do cenário fiscal e da baixa de arrecadação por parte da União".

Quando se fala em recomposição da força de trabalho, nada se fala em realização de concursos públicos. As soluções dadas são: incorporar tecnologias e metodologias inovadoras de trabalho para minimizar a necessidade de mão de obra, realocação do excedente com funções/competências

similares entre outros órgãos com déficit de pessoal e permitir maior mobilidade e aproveitamento da força de trabalho pela Administração Pública Federal (Sipec).

Fala em promover o engajamento dos servidores com os objetivos institucionais governamentais, por meio de estímulos à produtividade e motivação, tendo como solução aprimorar a metodologia de avaliação de desempenho para correta utilização dos mecanismos de gestão institucional pelos gestores que avaliam a produtividade e a qualidade das entregas objetivadas, de forma impessoal e efetiva. Sobre progressão, fala em compatibilizar o tempo de exercício do cargo com o tempo de progressão até a aposentadoria.

2.1. A visão governista do serviço público

Sabemos que estamos em um Governo com viés neoliberal e, sob este, é predominante a visão de Estado mínimo, com pouca interferência estatal.

Não é uma visão nova também, o Governo Temer já se utilizava dessa cantilena. Um exemplo está na reunião que tiveram as entidades do Fonacate com o então Secretário de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Augusto Akira Chiba, em 30/8/2017, para anunciar à época o adiamento dos reajustes salariais previstos para 2018 e 2019. Notícia [aqui](#)⁶.

Chiba já falava na reformulação de todas as carreiras em 30 níveis, com salário inicial de R\$ 5 mil para nível superior e o aumento da contribuição previdenciária que excede o teto do INSS de 11 para 14%. Mas também não detalhou como essas medidas seriam realmente feitas.

Uma afirmação dele naquela ocasião resume como enxergam o serviço público: **“a intenção é tornar o serviço público competitivo como a iniciativa privada”**. Uma visão um tanto quanto distorcida, como se qualquer função no Estado tivesse correspondência na iniciativa privada e é uma opção ir pro serviço público nessas condições. Ora, sabe-se que algumas funções emanam da Constituição Federal e só podem ser exercidas por agentes públicos contratados em concurso públicos e resguardados por princípios como a estabilidade. Mas não é demais inferir que pretendem trilhar um caminho que, a cabo, leve ao fim do regime jurídico específico dos servidores públicos.

No atual Governo, esse posto, agora com o nome de Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, passou a ser ocupado por Wagner Lenhart. Lenhart é advogado, foi diretor do Instituto Liberal e um dos “especialistas consultados” para o “Programa para um Novo Brasil”, do Partido Novo, e antes de assumir o atual cargo, ocupava o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias da Prefeitura de São Paulo.

Como se pode perceber, seu perfil apenas acentuou a visão anterior de serviço público que se pretende imprimir na sociedade. Numa [reunião realizada em 13 de março de 2019](#)⁷ com entidades do Fonacate para tratar da a Medida Provisória nº 873/2019, que pretendeu exigir que a

6

<https://sindpfa.org.br/noticia/governo-se-reune-com-servidores-apenas-para-confirmar-adiamento-de-reajustes/>

⁷ <https://sindpfa.org.br/noticia/mp-873-2019-ameaca-a-consignacao-do-sindpfa-e-e-judicializada/>

mensalidade sindical de sindicatos e associações deixasse a folha de pagamento e fosse cobrada exclusivamente por boleto bancário, isso ficou claro. Na ocasião, de modo até um pouco cínico, Lenhart justificou a medida afirmando que “o Estado não quer mais tutelar os sindicatos” e que quer conceder autonomia total na relação destes com os filiados. Notícia [aqui](#)⁸.

A [Exposição de motivos da MP 873/2019](#)⁹ também ajuda a compreender essa visão. Nela, o Governo afirma que a possibilidade de desconto em folha, sem ônus para a entidade sindical, do valor das mensalidades e contribuições (definida como direito na alínea “c” do art. 240 da Lei nº 8.112/1990) não se trata de um direito legítimo dos servidores, mas sim de um privilégio dos sindicatos, de uma vantagem indevida e custeada pelos impostos pagos pela população brasileira.

Sabe-se que o SindPFA conseguiu manter a contribuição sindical em folha em razão de uma medida judicial liminar. Mas, na defesa apresentada pelo Incra no processo, a Autarquia reafirma as alegações da Exposição de Motivos e chega ao absurdo de afirmar que se trata de uma “vantagem indevida” por ser custeada, em última análise, pelos tributos pagos pela população brasileira, “já que a remuneração dos servidores públicos emana, ao final e ao cabo, dos recursos arrecadados pelo Poder Público”. Ora, não pretende tutelar os sindicatos, mas pretende opinar como o servidor público gasta seus salários e até criticar determinados gastos?

O recente [Ofício Circular nº 2/2019](#)¹⁰ da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal é outro elemento que deixa claro o insucesso de iniciativas de fortalecimento das carreiras tais como são hoje. O documento, direcionado a dirigentes de gestão de pessoas do Executivo, diz:

(...) é essencial que as propostas de criação ou reestruturação de planos de cargos e carreiras, que porventura sejam encaminhadas a este Ministério da Economia, devam estar adequadas e alinhadas às atuais diretrizes de gestão de pessoas do Poder Executivo federal, principalmente no sentido de desburocratização administrativa e ganhos de eficiência decorrentes da redução/racionalização de cargos e carreiras, destacando-se as seguintes premissas:

- a) a redução ou unificação das carreiras ou cargos existentes;*
- b) a manutenção das estruturas remuneratórias atuais, inclusive das aposentadorias e pensões, evitando-se o aumento de gasto público;*
- c) a manutenção dos requisitos de ingresso dos cargos efetivos, das similaridades de atribuições e de remunerações, como critérios para se evitar a hipótese de provimento derivado em cargo público relacionado ao instituto da “transposição de cargos”, que afronta ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal; e*
- d) a mobilidade e flexibilidade na movimentação de pessoal, oportunizando a melhoria na gestão da força de trabalho existente e a possibilidade de redução de custos operacionais na realização das atividades dos órgãos e entidades.*

Essas premissas vão ao encontro das iniciativas deste Governo que visam corrigir a rigidez e obsolescência existente entre as atuais estruturas de cargos e a necessidade da Administração em cumprir com seu papel junto à sociedade.

Ressalto que são aproximadamente três mil cargos distintos entre centenas de planos e carreiras existentes, cujas amplitudes salariais e regras de desenvolvimento não condizem com as características das atividades atuais ou da

⁸ <https://sindpfa.org.br/noticia/mp-873-2019-ameaca-a-consignacao-do-sindpfa-e-e-judicializada/>

⁹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20873-19.pdf

¹⁰ https://download.uol.com.br/files/2019/07/1706677803_oficio-carreiras.pdf

realidade da Administração Pública. Desta feita, os projetos conduzidos por esta Secretaria priorizam especialmente a redução deste número excessivo de cargos existentes, considerando o que segue abaixo:

- a) baixa possibilidade de movimentação de servidores: com a opção, ao longo dos anos, por carreiras/planos estruturados por órgão ou entidade, limita-se a mobilidade entre servidores, dificultando a gestão da força de trabalho;*
- b) negociação fragmentada: a quantidade excessiva de carreiras implica em grande quantidade de frentes de negociação diferentes, acentuando as dificuldades na gestão de cargos e carreiras;*
- c) multiplicidade de regras: cada carreira possui regimento diferente (em relação a progressão e promoção, por exemplo), o que gera esforço significativo de gestão;*
- d) dificuldade de conciliar gestão de pessoas e estrutura da Administração Pública Federal: com a estruturação de carreiras por órgão/entidade, as alterações de estrutura organizacional (fusão, criação e extinção de órgãos) tendem a criar dificuldades para a gestão da força de trabalho;*
- e) cargos com atribuições muito específicas: o que gera rigidez e inviabiliza o aproveitamento eficiente de pessoal.*

Por fim, é sabido que o atual Governo não é simpático a sindicatos, o próprio Presidente da República já proferiu diversas declarações - muitas delas agressivas - nesse sentido, e até mesmo tem apreço questionável pelas instituições democráticas.

2.2. A receptividade do tema no Parlamento

O Congresso Nacional adquiriu um protagonismo ainda maior em 2019, em função dos hiatos do atual Governo e das falhas deste na articulação política. O Governo pode até recuperar um pouco do seu papel de pautar o Parlamento, mas esse protagonismo é algo do qual o Congresso dificilmente abrirá mão. Uma espécie de parlamentarismo à brasileira.

Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos Deputados, chegou a um patamar elevado de liderança - do qual se pode inferir até uma intenção de se candidatar à Presidência da República - e de lá não descerá facilmente. Embora esporadicamente destoe do Governo, o faz por conveniência política e para marcar espaços, e não por mera discordância. Maia é, portanto, um entusiasta da visão de serviço público acima. A reforma da Previdência, por exemplo, teve dele grande apoio, sem o qual teria sido muito mais difícil ter sido aprovada.

No dia 10 de julho de 2019, às 19h, antes de encerrar a votação do texto-base da reforma da Previdência no plenário da Casa, o deputado Rodrigo Maia proferiu um [discurso de vitória](#)¹¹, do qual recortamos um trecho importante para entender os próximos passos:

(...)

Eu vim à tribuna um pouquinho para falar sobre a previdência, sobre o que eu acredito que nós vamos precisar fazer. Eu tenho dois grandes textos aqui. Um é do

11

<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=191.2019&nuQuarto=151371&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=19:52&sgFaseSessao=OD&Data=10/07/2019&txApelido=RDRIGO%20MAIA,%20DEM-RJ&txFaseSessao=Ordem%20do%20Dia&txTipoSessao=Deliberativa%20Extraordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=19:52&txEtapa=>

Arminio, com a Carla Abrão e o Dr. Carlos Ari, tratando da **reforma da administração pública**, do RH, onde se discute a qualidade da gestão pública. Vai passar pelo Parlamento e nós esperamos que o Governo encaminhe para cá.

Nós sabemos que, com o plano de cargos e salários do serviço público, em 2005, do Poder Judiciário, que contaminou os três Poderes, acabaram as carreiras. Todos entram ganhando quase o teto do serviço público. E eu não estou criticando nenhum servidor, eles fazem um concurso público, aberto, transparente. Esse é um dado da realidade. **Os nossos salários no setor público são 67% maiores que o seu equivalente no setor privado, com estabilidade e pouca produtividade. É isso que nós precisamos combater.** (Palmas.)

E é esse desafio que nós precisamos enfrentar: um serviço público de qualidade. Eu tenho certeza de que, desta ponta até a outra, todos pensam da mesma forma, só que como chegar a esse caminho, graças a Deus, a democracia nos permite que cada um pense de uma forma.

Nós vamos enfrentar também esse desafio, como já começamos a enfrentar hoje na criação da Comissão Especial da Reforma Tributária, apresentada pelo Deputado Baleia Rossi, esse nosso sistema tributário injusto, perverso, que prejudica a vontade do brasileiro de investir e de gerar emprego neste País.

São três grandes eixos, no meu ponto de vista. Um é a reforma da Previdência, em que nós demos um passo para reduzir as desigualdades através do que nós estamos votando. Outro é a reforma tributária, começando pela simplificação. Quem fala em redução de carga tributária no Brasil de hoje não está falando a verdade, porque quase 100% das despesas públicas federais são despesas obrigatórias. Quem é que vai cortar arrecadação? E como é que vai cobrir salários e aposentadoria e dar assistência?

Então, quem fala em reduzir impostos hoje não está falando a verdade. **Nós temos que, primeiro, enfrentar esse monstro que são as despesas públicas, concentradas em poucas corporações, públicas e privadas.**

(...)

Os grifos são nossos.

Sobre o texto citado por Rodrigo Maia em seu discurso, trata-se do artigo de opinião de Ana Carla Abrão Costa, Arminio Fraga Neto e Carlos Ari Sundfeld, respectivamente Economista, sócia da Oliver Wyman Consultoria, Economista, sócio da Gávea Investimentos, e Advogado, professor titular da FGV Direito SP, intitulado "[Hora de reformar o RH do Estado](#)", publicado pelo O Globo em 4/11/2018

¹².

A referida matéria merece alguns recortes, os quais destacamos abaixo, dado o tom que corrobora a visão de setor público equivalente ao privado e por também se arriscar a propor soluções. Vejamos:

A máquina, inchada e cara, falha em entregar serviços adequados em áreas cruciais como educação básica, SUS (apesar do avanço que representou), logística, mobilidade urbana e segurança.

(...)

No âmbito da gestão de recursos humanos, cabe destacar que muitas categorias de servidores públicos ganham mais do que seus equivalentes na iniciativa privada. Faltam avaliações adequadas de desempenho desses servidores e também investimentos em capacitação, duas ferramentas básicas para valorizar quem

¹² <https://oglobo.globo.com/economia/hora-de-reformar-rh-do-estado-23209959>

presta bons serviços. E falta cobrar resultados concretos e dispensar quem, por anos seguidos, não tem desempenho satisfatório.

(...)

O Estado abre vagas sem planejamento e seleciona sem testar competências adequadas à função. Depois promove por critérios formais, de forma automática, e remunera sem vínculo com a produtividade. Em muitos casos, as condições de trabalho são péssimas. Com tudo isso, não há incentivos à oferta de serviços de qualidade. Ou seja, o atual modelo de funcionamento da máquina pública colapsou pelo elevado custo, pela ineficiência e, acima de tudo, pela incapacidade de garantir uma boa gestão de pessoas, principal requisito para a prestação de melhores serviços.

(...)

Uma parte dos problemas está na Constituição de 1988, que adotou o regime estatutário como base do serviço público, fazendo com que a estabilidade nos cargos se tornasse a regra.

(...)

conjunto de leis — piorado pela captura corporativista dos processos internos — fez com que, na prática, o regime dos servidores conferisse proteção e benefícios em excesso, impedindo o uso efetivo de ferramentas de gestão de pessoas. Só no executivo federal são 309 carreiras distintas, representadas por 267 associações.

(...)

A revisão desse conjunto pulverizado de leis tem de ser, portanto, a chave de uma ampla reforma administrativa brasileira.

(...)

Uma proposta objetiva seria começar pelo governo federal, tendo como primeiro pilar um projeto de lei complementar que estabeleça como regras gerais: i) a exigência de planejamento global, formal e consistente da força de trabalho como condição para novos concursos públicos e novas admissões; ii) a obrigação de avaliação no mínimo anual do desempenho absoluto e relativo de todos os servidores públicos; iii) a proibição das promoções e progressões automáticas; iv) promoções vinculadas exclusivamente ao desempenho e no interesse do serviço público; v) promoções condicionadas à existência de vagas no nível superior, as quais têm de ser em número muito limitado.

Adicionalmente, como segundo pilar, há que se reduzir a complexidade e corrigir de forma definitiva os vícios e a excessiva pulverização de carreiras. Para isso, propõe-se criar nova carreira, de caráter generalista, no serviço público federal, nos moldes de estudos elaborados no Ministério do Planejamento. Todas as novas contratações deveriam se dar nessa nova carreira, que paulatinamente assumiria as funções das atuais carreiras, terminando por substituí-las.

Isso é capaz de corrigir as distorções de remuneração no setor público, alinhando os salários iniciais aos do setor privado e ampliando as distâncias entre estes e os vencimentos finais da carreira. O caráter generalista da nova carreira impediria que argumentos de desvio de função limitassem, como ocorre hoje, a mobilidade dos servidores entre diferentes órgãos ou funções. Nessa nova carreira, também não podem existir progressões e promoções automáticas.

O terceiro pilar da proposta seria a extensão das soluções acima para os estados e municípios, que são os principais provedores de serviços básicos e onde os potenciais ganhos de eficiência são ainda mais relevantes.

Nesse contexto seria razoável a criação de disposição transitória que autorize um período de reenquadramento de dez anos, autorização essa que poderia ser condicionada à adesão à reforma da função pública segundo os pilares referidos.

(...)

Finalmente, como quarto pilar, propõe-se uma ampla revisão e fortalecimento dos processos internos de gestão de pessoas, em particular quanto à instauração de processos administrativos disciplinares que, juntamente com as avaliações de performance, deveriam seguir modelos, critérios e obedecer a prazos que garantiriam a efetiva implantação das novas exigências legais. Além disso, dever-se-ia promover ampla transparência para que os resultados pudessem ser acompanhados e também avaliados.

Os autores, representantes do mercado financeiro, concluem em certo tom de ameaça:

Se o governo eleito não for capaz de, com clareza e consistência, iniciar a reforma do regime da gestão pública, estará comprometendo o possível sucesso de outras reformas, também urgentes, de que o país precisa para encontrar um caminho sustentável para o desenvolvimento social e econômico.

Em vista disso, não restam dúvidas de que o tema tem e terá grande receptividade no Parlamento. Além disso, esse é o tipo de discurso que a sociedade - a maioria alheia à visão de Estado - absorve facilmente e com o qual podem 'surfar' na onda do 'fim de privilégios', da eficiência etc.

3. A reforma administrativa na prática

3.1. Aspectos gerais

Com os elementos que se tem, pode-se imaginar que uma máquina ideal que atenda aos anseios do Governo seria, na verdade, uma volta ao passado, pois mais se aproxima do antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto pela Constituição de 1937 e criado em 1938, onde só importava a formação e o sujeito poderia trabalhar em qualquer órgão. Aliás, a criação desse órgão foi uma reforma administrativa do Estado em consequência à Revolução de 1930.

Pode ser bonito na teoria, mas na prática é muito difícil. Há muitas questões jurídicas a serem observadas, de modo que, como bem observou o então Ministro Esteves Colnago, é algo tão difícil de ser aprovado quanto uma reforma da Previdência.

Numa análise preliminar, entende-se que isso só poderia se aplicar aos futuros servidores, em uma carreira nova, não aos atuais, admitidos em carreiras específicas, em concursos específicos. Mas como um servidor vai conviver com outro na mesma sala com as mesmas atribuições, sendo de Carreira distinta e com remunerações completamente díspares? Se fosse assim, haveria inconstitucionalidades evidentes.

Poderiam optar por extinguir as carreiras existentes, colocando todos como cargos extintos, criar novas carreiras e abrir a opção de servidores pelas novas. Mas, quanto à transposição de cargos para carreiras distintas (e inclusive aproveitamento), devem estar presentes a uniformidade de atribuições, a paridade remuneratória e a identidade dos requisitos exigidos no concurso de ingresso.

Quanto à transposição de carreiras, há interpretação pacífica do Supremo Tribunal Federal. De acordo com entendimento Súmula Vinculante 43, é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

E quando falam em diminuição de 309 a 20 carreiras, no que pensam? Uma possibilidade é a divisão de áreas, como segurança pública, fiscalização, advocacia, diplomacia, arrecadação e tributação, inteligência de Estado etc, permitindo atuações transversais e mobilidade irrestrita na estrutura do Estado. Outra é a divisão por pastas, exemplo: educação, saúde, agricultura, economia, modelo que não permitiria tanta mobilidade. A primeira parece mais crível.

Há tendência à equalização das remunerações, mas nivelando por baixo, com distinções apenas por gratificações relacionadas às atividades desenvolvidas. Ainda tende à terceirização, especialmente das áreas meio, para as quais dificilmente haveria carreiras distintas, mas também nas áreas-fim, num modelo de maior liberdade econômica, com atuação estatal em agências reguladoras mais enxutas, e não na execução direta de políticas públicas.

A equalização das remunerações poderia se dar por tabelas de correlação às novas carreiras, onde, em largos 30 níveis verticais, os servidores das classes e padrões atualmente existentes se encaixariam nos novos níveis onde a sua remuneração atual estivesse. Pode até abrir possibilidade de melhor remuneração ao criar outros níveis além dos últimos que se tem hoje, mas isso atrelado a dificuldade de progressão pode impedir muitos de chegarem aos níveis mais altos; vejamos que o artigo citado por Rodrigo Maia fala que elas “têm de ser em número muito limitado”, como uma carreira militar, por exemplo, em que poucos chegam a general. Além disso, assim como se cria níveis para cima, se cria para baixo também.

Mas também isso enfrentaria questionamentos jurídicos, porque colocaria iguais (mesma formação, mesmo tempo de serviço público, mesmas atribuições) em condições desiguais de remuneração.

3.2. Os ataques a conta-gotas

Embora se apresente como um grande colosso - e, de fato, é -, essa reforma administrativa pode ser aplicada aos poucos, em doses homeopáticas. Alguns exemplos a seguir mostram que, na verdade, ela já pode estar em curso.

Antes, para melhor entender como se dá isso, nunca é demais invocar uma das teorias políticas mais bem elaboradas pelo pensamento humano e que tem grande influência em descrever o Estado desde a sua publicação até os dias de hoje, mesmo os sistemas de governo já serem variados: [O Príncipe](#)¹³, de Nicolau Maquiavel, escrito em 1513, mas cuja primeira edição foi publicada postumamente, em 1532. Vejamos um trecho.

A crueldade bem empregada — se é lícito falar bem do mal — é aquela que se faz de uma só vez, por necessidade de segurança; depois não se deve perseverar nela, mas convertê-la no máximo de benefícios para os súditos. Mal usadas são aquelas

¹³ http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=24134

maldades que, embora a princípio sejam poucas, com o tempo aumentam em vez de se extinguirem. Os que seguem o primeiro método podem remediar seus governos perante Deus e os homens, como no caso de Agátocles; quanto aos outros, é impossível que se mantenham no poder.

Donde se nota que, ao tomar um Estado, o usurpador deve ponderar que violências precisam ser infligidas e praticá-las todas de uma vez, para não ter de renová-las a cada dia e assim poder, não as renovando, tranquilizar os homens e seduzi-los com benefícios. Quem agir de outro modo, seja por tibieza, seja por maus conselhos, será sempre obrigado a empunhar a espada; nem poderá valer-se de seus súditos, já que estes, pelas contínuas e renovadas injúrias, não poderão confiar nele. Por isso as injúrias devem ser cometidas de uma vez só, de modo que, por sua brevidade, ofendam menos ao paladar; ao passo que os benefícios devem ser feitos aos poucos, para que sejam mais bem saboreados. Por fim, um príncipe deve acima de tudo conviver com seus súditos de tal modo que nenhum imprevisto, bom ou ruim, o faça mudar de atitude; isso porque, quando tempos adversos trouxerem as necessidades, não haverá tempo de fazer o mal, e o bem que fizer não lhe renderá frutos, pois será julgado forçado, não merecendo nenhuma gratidão.

(MACHAVELLI, Niccolò. O Príncipe. Domínio público, .pdf. Pg 36 e 37)

Pela leitura acima, depreende-se que o correto seria uma ampla reforma, feita de uma única só vez. Não há dúvidas de que assim seria, se pudessem seus querentes. Mas, em vista do nosso sistema político, da democracia estabelecida, da adoção de uma burocracia nos moldes weberianos e, sobretudo, do capital político envolvido para se fazê-las não sendo um ditador, o modo de se fazer as 'maldades' precisa ser adaptado.

Um Governo precisa ter muito capital para tocar, de uma só vez, algo do tipo. Este Governo até o fez, mas com a reforma da Previdência, tida como "mãe das reformas". Note-se que, de 2003 para cá, todas as reformas previdenciárias - sempre polêmicas - ocorreram em início de mandato do Presidente da República, quando este possui maior apoio conferido pelos votos. Isso é temporário, porém, pois o capital político se esvai a cada nova grande empreitada, porque sempre se agrada a uns e ofende a outros. A muitos, quando impopulares.

Não quer dizer, porém, que as mudanças não poderão ser feitas numa grande reforma, mas que haveria enorme dificuldade de implementá-la se não amparada por grande apoio popular. É por isso que, de modos diversos, já vêm sendo empreendidos esforços governamentais no sentido de implementar ou facilitar essa reforma, fatiando-a. Pode-se dizer que tal estratégia, no sentido que se tem no senso comum e adaptado à nossa realidade, não deixa de ser 'maquiavélica'. É o que veremos adiante.

O Governo manifesta apoio e angaria apoio de deputados a projetos de lei em andamento que versam sobre aperfeiçoamento de atos e processos administrativos, sistema de avaliação de política públicas, sistema nacional para gestão de investimentos públicos, regulamentação do denominado contrato de desempenho na administração pública, regulamentação da gestão do desempenho de servidores. São mudanças satélites das que realmente se tem como prioridade.

3.2.1. Vilanização do servidor público

O Governo tem se ocupado em fazer a população acreditar que os servidores públicos são privilegiados e culpados pela desventura econômica que vive o país. As informações têm sido jogadas de maneira tendenciosa, trazendo dados fora de contexto e, na maioria das vezes, inverossímeis.

Sabe-se que os servidores não são eleitos nem indicados por ninguém. Pelo contrário, são admitidos em concursos públicos altamente exigentes e competitivos e são submetidos a constantes processos de avaliação. O nível de exigência para o ingresso e para o exercício da função pública é compatível com a responsabilidade requerida para o cumprimento da missão do Estado.

Além disso, os servidores contribuem para a aposentadoria com percentuais incidentes sobre todo o salário, não têm FGTS, ao contrário dos demais trabalhadores, e continuam contribuindo com a Previdência mesmo após serem aposentados – fatos omitidos nas campanhas governamentais.

São os servidores públicos que tornam os trabalhos e programas públicos possíveis, que assistem às necessidades da sociedade civil, que fazem com que o país continue funcionando mesmo com rombos orçamentários causados por gestores irresponsáveis e que se agravam cada vez mais por conta dos privilégios dados por eles a grupos de seus interesses e a eles próprios. Ou seria a solução para o Brasil reduzir o número de médicos, professores, policiais, peritos, juízes, auditores e vários outros servidores?

São estes servidores que, ultrapassando as amarras do jogo político, têm condições de fiscalizar, aplicar a lei e fazer cumprir a justiça em casos de corrupção, por exemplo. Como dissemos em nossa [Campanha em defesa do serviço público](#)¹⁴, se não fosse o trabalho dedicado dos servidores, os verdadeiros marajás já teriam saqueado todo o patrimônio dos brasileiros. E eles já têm tentado.

Os privilégios de verdade, sabemos, são outros: a destinação de cifras bilionárias para campanhas eleitorais, os milhares de cargos comissionados para indicação política, a concessão de benefícios a devedores e sonegadores de impostos, os bilhões de reais distribuídos em negociatas e emendas, por exemplo. E, na verdade, seria isso que precisaria ser combatido.

Apesar disso, as investidas não cessam. O aparente desconhecimento relativo à complexidade das funções exercidas pelas carreiras de Estado em relação à área privada pode ser, na verdade, uma estratégia. E, infelizmente, a população leiga ‘compra’ esse discurso com facilidade, pois é preciso encontrar culpados e, para quem está de fora, essa pecha cai facilmente nos servidores públicos.

3.2.1.1. Relativização da estabilidade do servidor público

O Governo fala abertamente em enfraquecer a estabilidade do servidor público. [Notícia do UOL](#)¹⁵ de 26/7/2019, intitulada “Governo quer cortar carreiras e mudar regra de estabilidade para servidores”, traz a seguinte fala:

¹⁴ <https://sindpfa.org.br/campanhas/defesa-do-servidor-publico/>

¹⁵

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/07/26/governo-quer-cortar-carreiras-e-por-fim-a-estabilidade-no-servico-publico.htm>

"Estamos fazendo um trabalho detalhado para que a prestação do serviço público seja mais eficiente. Queremos acabar com as distorções existentes, e uma delas é a estabilidade. O tema é delicado, mas será enfrentando por esse governo", disse um técnico que acompanha as discussões.

Convenientemente, o Governo embarcou em iniciativas já em andamento sobre o tema. A Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado [aprovou](#)¹⁶ em 10/7/2019 o [Projeto de Lei do Senado nº 116/2017](#)¹⁷, que regulamenta a avaliação de desempenho dos servidores públicos e estabelece regras para a demissão por baixo desempenho. Inserida na Constituição pela Emenda Constitucional 19, em 1998, a avaliação carece de regulamentação.

Na prática, o projeto relativiza a estabilidade do servidor público e dispõe sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável. O Fonacate [combateu duramente](#)¹⁸ a visão estereotipada da iniciativa.

Desde agosto de 2017, está no site do SindPFA uma [Nota Técnica](#)¹⁹ do escritório Cassel Ruzzarin Santos Rodrigues Advogados, que presta Assessoria Jurídica do Sindicato, demonstrando a inconstitucionalidade da iniciativa. Ainda assim, ao que parece, no Brasil as inconstitucionalidades e ilegalidades são relativizadas ao sabor das circunstâncias.

Relatora da matéria na Comissão, a senadora Juíza Selma (PSL-MT) apresentou um requerimento de urgência para o projeto. Com a aprovação do pedido, com voto contrário dos senadores Paulo Paim (PT-RS) e Zenaide Maia (PROS-RN), o texto seguirá diretamente para plenário. A oposição queria que o projeto passasse antes pela Comissão de Direito Humanos e Minorias.

3.2.1.2. Freio a concursos públicos e contratações simplificadas

Em março, o Governo já havia apertado as regras para os órgãos do Executivo pedirem ao Ministério da Economia a abertura de novos concursos públicos por meio do [Decreto nº 9.739/2019](#). Os órgãos que o desejarem terão de cumprir exigências que, na prática, dificultam ou inviabilizam o pedido.

Uma [notícia](#)²⁰ do Correio Braziliense de 22/7/2019 dá conta de que a maioria dos projetos prioritários ao Governo no Congresso afeta servidores. Entre eles está a ampliação das possibilidades de contratação temporária de servidores públicos.

Os contratados por tempo determinado - normalmente por 1 ano, com contratos prorrogáveis anualmente até o limite de 5 anos - são admitidos por conveniência, para dar conta de metas que,

¹⁶

<https://congressoemfoco.uol.com.br/direitos-humanos/comissao-do-senado-aprova-fim-da-estabilidade-para-servidores/>

¹⁷ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128876>

¹⁸ <http://fonacate.org.br/v2/noticia/avaliacao-do-servidor-fonacate-diz-que-projeto-nao-tem-base-cientifica/>

¹⁹

<https://sindpfa.org.br/documento/pls-1162017-perda-do-cargo-publico-por-insuficiencia-de-desempenho-do-servidor/>

²⁰

https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/07/22/interna_politica,772686/maioria-dos-projetos-prioritarios-no-congresso-afeta-servidores.shtml

não raro, exigem esforços que passam ao largo dos melhores princípios administrativos para se concretizar. E, sem estabilidade, esses servidores ficam reféns das vontades de seus superiores para terem a prorrogação garantida. Ou seja, uma burla ao que a Constituição previu para o funcionamento da Administração Pública e a isenção dos servidores.

Iniciativas desse tipo vão ficando cada vez mais frequentes. Exemplificamos. Em 2013, o então Ministério do Desenvolvimento Agrário fez a contratação de servidores temporários para a regularização fundiária na Amazônia Legal, sob o pretexto de ser uma atividade urgente e temporária. Paradoxalmente, o Programa Terra Legal foi extinto em 2019 sem chegar perto das metas que tinha em 2009 de resolver a questão em cinco anos. Em 2017, na esteira da Operação Carne Fraca (da Polícia Federal contra empresas acusadas de adulterar a carne), o Governo lançou processo seletivo público simplificado para contratação temporária de Médicos Veterinários para atuar nas atividades de inspeção de abate na produção de carnes. E dias atrás, o Ministro da Educação Abraham Weintraub [falou](#)²¹ em contratar servidores sem concurso público numa iniciativa de “separar o joio do trigo” nas universidades brasileiras. Cada vez mais se perdem as cerimônias para essas iniciativas.

3.2.1.3. Congelamento de salários

A política do “teto dos gastos”, adotada em dezembro de 2016 por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95, prevê que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária. Isso quer dizer que, no período, não ocorrerá crescimento real das despesas primárias, que são agrupadas em duas grandes categorias, as despesas de custeio (com serviços públicos) e as despesas com investimentos. A EC 95 não só congela, mas de fato reduz os gastos em porcentagem per capita (por pessoa) e em relação ao PIB, à medida que a população cresce e a economia se recupera, como é comum nos ciclos econômicos.

Ela incide diretamente sobre os gastos governamentais e colocam o Governo em situação confortável de mitigar reajustes salariais. Logo depois da EC 95, vieram as iniciativas do Governo de tentar adiar os reajustes acordados para os anos seguintes por meio das MPs nº 805/2017 e 849/2018. Podemos dizer que só não obteve sucesso por conta da sua vulnerabilidade política.

O [Ofício Circular nº 2/2019](#) da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, já referenciado, destaca que, exceto os reajustes já determinados em Lei devido aos acordos de 2015 e 2016, não houve autorizações à concessão de aumentos aos servidores públicos na Lei Orçamentária Anual de 2019 e, para 2020, não será diferente. “O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem Presidencial nº 18, de 15/4/2019, não elenca entre o rol de autorizações a concessão de aumentos remuneratórios aos servidores públicos, nem as transformações e reestruturações de cargos e carreiras que impliquem aumento de despesa”.

²¹ <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/entre-o-joio-e-o-trigo/#entre-o-joio-e-o-trigo>

Paralelamente, se fazem outras investidas como [esta](#)²²: “Maia e Guedes articulam projeto que reduz jornada de servidor para cortar gastos”. Um projeto que cria um gatilho para redução de jornada de servidores - e consequente redução da remuneração - no caso de descumprimento da regra de ouro.

3.2.1.4. O ponto eletrônico

Há certo tempo se insiste no controle de frequência de servidores.

Em 13/9/2018, foi publicada no Diário Oficial da União a [Instrução Normativa nº 2](#)²³, de 12/9/2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Em suma, estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Federal quanto à jornada de trabalho. Em seu art. 7º, determina: "É obrigatório o controle eletrônico de frequência do servidor público em exercício na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional".

É sabido que a produtividade no trabalho depende muito mais de outros fatores do que de controle de frequência, ligados diretamente a uma gestão que considere o desenvolvimento humano. São crescentes, por exemplo, iniciativas de teletrabalho, trabalho por indicadores e metas etc. Já são praxe em instituições que prezam por uma gestão moderna e contemporânea.

O controle de frequência pode ser, pelo contrário, um desmotivador para muitas categorias. Um colega pode não produzir a contento mas terá equidade de remuneração e desenvolvimento profissional apenas por cumprir horários, o que é uma distorção. Entretanto, é medida que se impõe cada vez com mais afinco.

No Incra, isso é ameaça constante e tem sido motivo para muitas aposentadorias. Contudo, fruto de uma gestão de pessoal distorcida, olham para o ponto ao largo de uma política de desenvolvimento humano, apesar de provocações, em especial do SindPFA.

Em 2017, o SindPFA procurou a Associação Nacional dos Servidores Públicos Federais Agrários (Cnasi-AN) e juntos propuseram a regulamentação da jornada de trabalho do órgão, no Processo SEI nº 54000.000933/2017-82. As entidades propõem instrumentos como banco de horas, teletrabalho e regime de sobreaviso, referenciando várias iniciativas então existentes na Administração Pública e a legislação. O Presidente do Incra tem prerrogativa para o ato de regulamentação.

Em 10/10/2017 foi recebido na Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (DAH), mas sem resposta. Em 10/1/2018, as entidades reiteraram a proposta (criado o Processo nº 54000.002727/2018-98), permanecendo sem resposta. Em 3/9/2018, foi publicada a Instrução Normativa nº 1/2018 da Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que estabelece orientação, critérios e procedimentos gerais para implementação de

22

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/maia-e-guedes-articulam-mudanca-na-lei-de-greve-e-gatilho-em-regra-de-ouro.shtml>

23

http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/40731752/do1-2018-09-13-instrucao-normativa-n-2-de-12-de-setembro-de-2018-40731584

Programa de Gestão nos órgãos, incluindo a possibilidade de teletrabalho e, em 13/9/2018, foi publicada a já citada Instrução Normativa nº 2/2018 da mesma Secretaria de Gestão de Pessoas do MPDG, que obriga o controle eletrônico de frequência. Em 20/9/2018, diante da publicação das INs e da inércia da DAH, o SindPFA reiterou os termos do ofício inicial, ressaltando que as entidades devem ser ouvidas para a regulamentação da jornada, esperando que sejam analisadas as propostas apresentadas pelas entidades num eventual implantação de ponto eletrônico, por exemplo. Por memorando, o Gabinete transmitiu à DA a solicitação do Sindicato em 3/10/2018, com a recomendação de que convidem as entidades de classe para tratar dos temas da referida Instrução, retransmitido à DAH. O processo, contudo, permanece sem manifestação da área de gestão de pessoas sobre o mérito do pedido e as entidades não foram chamadas para qualquer discussão.

No entanto, em pesquisa no SEI, vê-se que a DAH tem feito movimentações para implantar o controle eletrônico de frequência do servidor, tornado obrigatório pela IN SGP/MPDG nº 2, de 13/9/2018, antes de discutir as peculiaridades da jornada de trabalho dos servidores do Incra nem analisar as propostas de regulamentação apresentadas pelas entidades representativas há mais de um ano, como no Processo SEI nº 54000.169389/2018-73. Trata-se de uma iniciativa da SR-04/GO de propor a regulamentação de teletrabalho, na qual a DAH emitiu a Nota Técnica 4329 (SEI nº 2361643), com o seguinte parecer:

"[...] conclui-se que como a implementação do programa de gestão é facultativa e a implantação do controle eletrônico de frequência do servidor público em exercício é obrigatória, esta deverá preceder os estudos e da viabilidade da implementação do programa de gestão de que trata a IN 1/2018, apesar de não haver condicionamento neste sentido. Porém, há uma determinação da Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, contida no art. 7º da IN 2/2018 a respeito da obrigatoriedade do controle eletrônico de frequência do servidor público em exercício na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, não se tratando, portanto, de ato discricionário da Administração." (grifo nosso)

Outras iniciativas regionais têm surgido, como é o caso do Processo SEI nº 54000.172911/2018-02, de iniciativa da SR-06/MG de regulamentação de teletrabalho no Incra. Provavelmente, receberão a mesma resposta da DAH. Está claro que há, pelo menos, má vontade em atender ou sequer analisar o pedido feito pelas entidades ao passo que há uma aparente sanha em implantar controle eletrônico de frequência do servidor, tão somente.

Ressalte-se que as entidades não se mostraram contrárias ao controle de frequência, pelo contrário: propõe a regulamentação da jornada como contrapartida, com a adoção de instrumentos que considerem as peculiaridades do Incra, numa visão moderna das relações de trabalho e produtividade, mas foram e estão sendo solenemente ignoradas.

3.2.2. Enfraquecimento das relações de trabalho e dos sindicatos

Em vista de uma série de medidas recentes, podemos inferir, sem sombra de dúvidas, que há esforços de enfraquecimento do poder dos sindicatos e representações de trabalhadores, por meio do enfraquecimento das relações de trabalho.

Isso é preocupante não só do ponto de vista dos que estão a lutar pelos seus nos sindicatos de todo o país, mas do ponto de vista de sociedade, uma vez que os sindicatos são atores da democracia de contrapeso a governos e poderosas forças que atuam e atuarão contra trabalhadores e direitos adquiridos. Sempre; não só neste Governo, mas em todos eles. A diferença é que uns convivem melhor e tem mais apreço pela democracia; outros não.

3.2.2.1. Terceirização

Podemos começar pela Lei nº 13.429, de março de 2017, que ampliou a possibilidade de terceirização para as atividades-fim.

Numa [matéria](#)²⁴ da Revista da Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo (Adusp), extraímos algumas falas do advogado trabalhista Thiago Barison, que é também diretor do Sindicato dos Advogados de São Paulo (SASP). Para ele, a terceirização, além dos efeitos sobre os direitos trabalhistas, também terá efeitos profundos sobre os sindicatos. “A terceirização, neste aspecto, é uma arma para expulsar do acordo coletivo e da base de representação sindical uma série de trabalhadores”, diz Barison. “O que acontece: o trabalhador que estava no mesmo local de trabalho, participando da mesma categoria, será expulso desta categoria. O empregador dele passa a ser outro, de uma empresa prestadora de serviços, e ele passa a ser representado por outro sindicato. Então a reforma fraciona as bases de representação. Na opinião de Barison, a terceirização é uma derrota estratégica porque torna menos significativos os sindicatos mais ativos.

No âmbito do serviço público, um reflexo dessa iniciativa é, por exemplo, o aumento das contratações simplificadas ou temporárias, inclusive para atividades estratégicas, como já mencionado acima. Em setembro, o Governo editou o [Decreto nº 9.597/2018](#) para dispor sobre “a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”. Em janeiro, uma portaria foi publicada para listar serviços que podem ter contratações de terceirizados na administração pública. Em [notícia sobre o assunto](#)²⁵, advogados dizem que, na prática, a medida permite a ampliação da terceirização no setor público e ameaça a investidura nos cargos e empregos públicos por meio dos concursos, pois apresenta “conceitos vagos e imprecisos”.

Um outro indicativo interessante e mais recente nesse aspecto é o interesse do Ministro da Economia, Paulo Guedes, em alterar a lei das organizações sociais, com o objetivo de criar critérios para qualificar entidades privadas como organizações sociais e alterar regras para celebração de contratos. Sabe-se que essas organizações já vêm sendo utilizadas por governos estaduais para serviços de saúde, por exemplo. Um PL sobre o tema [é elencado](#) entre os 30 projetos que considera prioritários para reformar a máquina pública e fazer a economia brasileira andar.

3.2.2.2. Reforma trabalhista

²⁴ <http://www.adusp.org.br/files/revistas/62/09.pdf>

²⁵

<https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/01/04/governo-divulga-servicos-que-podem-ter-contratacoes-de-terceirizados-na-administracao-publica.ghtml>

Implantada pela Lei nº 13.467 de julho de 2017, a “reforma trabalhista” foi anunciada como a “modernização” da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Ainda se utilizando da matéria citada acima e das opiniões do advogado trabalhista Thiago Barison, há diversos pontos da reforma trabalhista que oferecem aos sindicatos a posição de avalizadores de acordos prejudiciais aos empregados. Especialmente a prevalência dos acordos coletivos sobre as leis em pelo menos 15 pontos, como banco de horas, jornada de trabalho (podendo ser estendida para até 12 horas em alguns casos), enquadramento de grau de insalubridade e outros. Ele diz:

Com a mudança legal, todos os patrões vieram para a mesa de negociação com a postura de reduzir direitos, porque a lei os reduziu. Isto é uma forma de ataque aos sindicatos. A situação de crise econômica, somada a essa mudança legal e flexibilizadora, colocou os patrões em uma ofensiva contra os trabalhadores. As negociações têm sido para reduzir direitos, e as lutas dos trabalhadores tendem a ser para manter o que tinham.

Aí está também o imposto sindical. Apesar de suas controvérsias - até mesmo as centrais sindicais de esquerda já defendiam o seu fim por atrelar os sindicatos ao Estado - , isso se deu num contexto de aprovação das reformas (à época a trabalhista e a tentativa de uma reforma da Previdência), o que foi um modo de enfraquecer as centrais e os sindicatos nessas lutas.

3.2.2.3. Reforma da Previdência

Sem necessidade de muitas delongas nesse ponto, haja vista estamos atualmente no ‘olho do furacão’ de uma reforma da Previdência, há de se destacar que, a cada nova reforma, são presentes iniciativas que caminham para a unificação do Regime de Previdência dos Servidores Públicos, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A Emenda Constitucional nº 41/2003 já acabara com a paridade para os servidores que ingressaram após ela, ou seja, a aposentadoria destes será reajustada segundo o RGPS e não pelas conquistas que obtiverem os sindicatos de servidores públicos. A criação do Funpresp idem.

Portanto, a reforma da Previdência, para além dos vários pontos em que pretere os servidores públicos, também é instrumento de enfraquecimento das entidades.

3.2.2.4 Dificuldades à liberação para atividades sindicais

A relativamente recente [Instrução Normativa nº 2](#), de 12/9/2018, da Secretaria de Gestão de Pessoas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, já citada, além de tratar de temas como o controle de frequência, atreveu-se a estabelecer restrição à participação de servidores em atividades sindicais: “Art. 36. Poderá haver a liberação do servidor público para participar de atividades sindicais, desde que haja a compensação das horas não trabalhadas”.

Até então, o que se tinha como parâmetro para as solicitações de liberação para eventos como reuniões de Diretoria, de Delegados Sindicais e até mesmo outros eventos era o [Ofício Circular nº 14](#)

²⁶, de 23/7/2004, da então Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MP). Nele, o subscritor, ao se dirigir aos dirigentes de recursos humanos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, diz:

Reconhecendo a importância de eventos promovidos por entidades representativas de servidores públicos federais, objetivando a discussão de temas voltados para o aperfeiçoamento dos serviços públicos, recomendamos aos senhores dirigentes de recursos humanos que avaliem a importância do evento solicitado pelo servidor e, julgando relevante para a Administração Pública Federal, eventos tais como, congressos, seminários, oficinas, cursos de formação, ciclo de palestras, etc, apreciar a liberação dos servidores interessados em participar dos mesmos, desde que sem ônus para a Administração Pública, devendo ao final ser apresentado pelo servidor liberado, a devida comprovação de comparecimento.

A recomendação até então existente permitia análise de conveniência e relevância à Administração. A instrução normativa recente, contudo, é taxativa em afirmar que poderá haver a liberação “desde que haja a compensação das horas não trabalhadas”. Ou seja, busca contornar e limitar a discricionariedade administrativa nessas liberações.

Com isso, o simples fato de um evento ser realizado por um Sindicato tem sido elemento suficiente para a negativa fria, dispensando análise do interesse público ou da Administração, algo que qualquer outro evento, sem rótulo sindical, teria. Até mesmo eventos como congressos profissionais, que, muito além da pauta sindical, são meios de aperfeiçoamento do Estado, caem numa vala comum quando realizados por estas entidades.

Já há exemplo na Casa (Incrá). O SindPFA solicitou a liberação dos Delegados Sindicais ao Incra para participarem da Reunião ordinária do Conselho de Delegados Sindicais para o período de 20 a 24 de maio de 2019, por meio do [Processo nº 54000.048341/2019-11](#), pedindo nele a dispensa de compensação de horário, haja vista o interesse público presente. Um servidor da área de Gestão de Pessoas emitiu Nota Técnica em que, evocando a citada IN MPDG nº 2/2018, diz:

*(...) o pedido objeto do Ofício SindPFA nº 040/2019, de 05/04/2019, **extrapola os limites do bom senso e fere de morte os princípios administrativos** da razoabilidade, da moralidade administrativa e do interesse público, devido ao longo período previsto para a reunião, de 20 a 24 de maio de 2019, os aludidos servidores desejam reunir-se durante uma semana para realização de atividades sindicais em detrimento à todos os demais servidores do órgão.*

Grifo nosso.

Embora indignante, a afirmação floresce no terreno fértil da diretriz emanada do Planejamento e, infelizmente, é só mais uma de muitas que virão. No caso concreto, conseguiu-se reverter, com muito trabalho de convencimento, mas isso ocorrerá a cada nova tentativa. Para muitos, os sindicatos serão tratados como os ‘leprosos’ de nosso tempo.

26

https://sindpfa.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Oficio_Circular_14_2004_SRH_MP_Liberacao_eventos.pdf

Em Nota Técnica, o escritório Cassel Ruzzarin Santos Rodrigues concluiu que o art. 36 da IN MPDG nº 2/2018 viola o artigo 37, inciso VI, da Constituição Federal, bem como o artigo 6º da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, ao exigir a compensação das horas em que os servidores (aparentemente, ocupantes ou não de cargos sindicais) forem liberados para participar de atividades sindicais. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) tramita no Supremo Tribunal Federal sob o nº 6.035, a qual busca, liminarmente, a suspensão dos efeitos do referido art. da IN e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do mesmo. Todavia, não há resposta ainda.

3.2.2.5. Veto à negociação coletiva no serviço público

Setor privado à parte, no serviço público não é tão diferente. Até mesmo porque a intenção demonstrada pelo Governo Temer e agora Bolsonaro é assemelhar ao máximo ambos os setores.

Vitória significativa dos servidores públicos foi a aprovação do PL nº 3831/2015, de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSDB/MG), em 26/9/2017, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados. Como também havia sido aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e tramitava em caráter conclusivo, a proposta seguiu para a sanção do Presidente da República, que, no entanto, o vetou integralmente em 18/12/2017.

O projeto propunha que a negociação coletiva seja a regra permanente de solução de conflitos no serviço público, abrangendo órgãos da administração direta e indireta (autarquias e fundações), de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), além do Ministério Público e da Defensoria Pública. A medida visava regulamentar a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), já ratificada pelo Brasil desde 2010.

Segundo o projeto, a negociação poderia tratar de todas as questões relacionadas ao mundo do trabalho, como plano de carreira, criação de cargos, salário, condições de trabalho, estabilidade, saúde e política de recursos humanos. A abrangência da negociação seria definida livremente pelas duas partes. Poderia, por exemplo, envolver todos os servidores do estado ou município ou de apenas um órgão. A participação na mesa de negociação seria paritária. Um dos pontos importantes do projeto é a permissão para que os dois lados da negociação solicitem a participação de um mediador, para resolver a questão em debate.

O texto aprovado previa ainda punição para os dois lados da mesa de negociação quando houvesse desinteresse em adotar as medidas acordadas. Para o representante de órgão público, esse tipo de conduta poderia ser enquadrado como infração disciplinar. Já os representantes dos empregados poderão ser multados em valor proporcional à condição econômica do sindicato.

Em abril de 2018, porém, a Câmara dos Deputados manteve, por insuficiência de votos, o veto total ao Projeto de Lei nº 3.831/2015, do Senado. No Senado Federal, o veto tinha sido derrubado por 44 votos. Na Câmara, eram necessários 257 votos, mas apenas 236 deputados optaram pela derrubada. Outros 69 deputados quiseram manter o veto.

3.2.2.6. Regulamentação do direito de greve

O Governo quer regulamentar o direito de greve do servidor. Os sindicatos também reivindicam essa regulamentação há algum tempo e até debatem projetos como o [PLS 375/2018](#)²⁷. Mas o Governo não se interessa por esse. O preferido do Planalto é o [PL 4497/2001](#), cuja ementa já dá o tom: “Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos”.

O interesse governamental está em definir “possibilidades/implicações da prática do direito de greve ou manifestações que venham obstruir ou afetar o curso do trabalho”. Também serão criados “mecanismos de responsabilização para evitar interrupção de atividades e serviços essenciais”. É o que se lê [dessa notícia](#)²⁸.

O PL em questão prevê punições quando os servidores grevistas se recusarem a garantir a prestação de serviços considerados essenciais ou vierem a manter a greve mesmo após acordo ou decisão judicial. As punições são suspensão por até 90 dias, multa e, em caso de reincidência, demissão.

3.2.2.7. Desconto em folha da mensalidade sindical

Já no início deste capítulo, ao falar da visão que se tem do serviço público que justifica a reforma administrativa, citamos a MP nº 873/2019, que pretendeu exigir que a mensalidade sindical de sindicatos e associações deixasse a folha de pagamento e fosse cobrada exclusivamente por boleto bancário. Esperado, o ataque ao desconto em folha era o último e mais grave estágio de investidas contra os sindicatos, pois mina a sua existência.

Também aqui, num momento em que se pretendia aprovar a reforma da Previdência. Note-se que a Medida Provisória (que tem força de lei) foi editada uma semana após a entrega da PEC nº 6/2019 ao Congresso e, mais, em 1º de março, numa sexta-feira de Carnaval, de modo a ‘pegar de surpresa’ os sindicatos. No setor privado, no mês em que se considerava o dia trabalhado para o imposto sindical, que, no entanto, já estava extinto pela reforma trabalhista, com vistas a não dar margem a decisões que vinham sendo referendadas na Justiça do Trabalho de aceite da cobrança por decisão da Assembleia Geral de sindicatos diversos.

Mas foi em cheio nos sindicatos de servidores públicos também. Prova disso é que o Governo se deu ao trabalho de editar o Decreto nº 9.735/2019 em 21/3/2019 apenas para tirar de um rol de doze possibilidades de desconto em folha de servidores públicos, ainda que facultativo, a “contribuição devida ao sindicato pelo servidor”.

Ainda mais absurdo, em relação às associações, editou outro Decreto, de nº 9.742, de 20/3/2019, no qual se prestou a escrever, entre as possibilidades de desconto facultativo em folha do servidor: “contribuição em favor de associações e de fundações que tenham por objeto social apenas fins esportivos, culturais, assistenciais ou sociais, sejam constituídas exclusivamente por aqueles incluídos no âmbito de aplicação deste Decreto **e que não tenham caráter sindical ou de representação de categoria profissional**”.

27

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/12/projeto-regulamenta-o-direito-de-greve-dos-servidores-publicos>

28 <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-regulamentar-direito-greve-servidor/>

Foram mantidos nas hipóteses de desconto: plano de saúde, seguros, pensões, empréstimos, prestações bancárias, financiamentos, amortização de cartão de crédito, cooperativas de crédito e previdência complementar. Nas defesas que fez da MP, políticas e jurídicas, o Governo tratou esse desconto como privilégio dos sindicatos, mas em nenhum momento propôs que as entidades, assim como as outras instituições, como bancos, pudessem manter o serviço mediante pagamento de taxa.

Ou seja, é uma iniciativa deliberada e escancarada contra os sindicatos e todo tipo de representação política de trabalhadores. Mais que antidemocrático, revela um antagonismo a essas forças da sociedade, uma discriminação clara e manifesta.

O SindPFA venceu inicialmente na esfera jurídica e, depois, a MP perdeu a eficácia por caducidade, por não ter sido apreciada no Congresso Nacional no prazo constitucional de 120 dias. A não apreciação da MP, no entanto, se explica mais em razão de não se querer atrapalhar a reforma da Previdência, prioridade à época, do que por contrariedade do Poder Legislativo à medida. Portanto, não é demais cogitar que o Governo ainda perseguirá o objetivo que pretendeu com ela.

E isso não tardou. Em 16/7/2019, a Deputada Adriana Ventura (NOVO/SP) apresentou o [PL 4114/2019](#)²⁹, com teor semelhante ao da MP caduca. Não se sabe se por erro ou ação deliberada, o texto do PL se atém a alterar a CLT, mas não atinge a Lei nº 8.112/1990, embora a cite na ementa. Na justificativa, diz, em determinado trecho: "a proposta também altera a regra sobre o meio de recolhimento das contribuições sindicais, passando a ser permitida a cobrança por meio de boleto ou outro meio eletrônico, para além do desconto em folha, sempre mediante autorização expressa, voluntária e individual do empregado". Se vai avançar ou não e se vai permanecer assim ou não, a saber.

3.2.2.8. MP da liberdade econômica e a 'minirreforma' trabalhista

Foi editada em 30 de abril de 2019 a Medida Provisória nº 881/2019, que institui a chamada Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. De acordo com o Poder Executivo, o texto tem como objetivos recuperar a economia, garantir investimentos em educação e tecnologia, possibilitar a desestatização e resolver questões concretas de segurança jurídica.

Para tal, teve amplamente anunciados na mídia pontos como retirada de todo o tipo de licença e alvará para atividades de baixo risco e prazo para a concessão para outras atividades, redução de burocracia para *startups* e pequenas empresas, impedimento de que fiscais tratem dois cidadãos em situações similares de forma diferente, entre outros.

Contudo, o que pouco se disse é que a MP faz também uma 'minirreforma' trabalhista. Ela altera diversos pontos da CLT e prevê, por exemplo, que a legislação trabalhista só será aplicada em benefício de empregados que recebam até 30 salários mínimos, autoriza o trabalho aos domingos e feriados, sem necessidade de permissão prévia do poder público, acaba com a obrigatoriedade das Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (Cipas) em situações específicas.

²⁹ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2212329>

Mais um estágio de enfraquecimento das relações de trabalho e, conseqüentemente, das representações de trabalhadores.

3.2.2.9. O FGTS como favor

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado pela Lei nº 5.107/1966 e consolidado na Constituição Federal de 1988 para proteger o trabalhador demitido sem justa causa, mediante a abertura de uma conta vinculada ao contrato de trabalho.

É uma compensação à ausência de estabilidade que tem os empregados comuns, aliás, foi criado à época justamente em contrapeso ao fim da estabilidade decenal, que previa que o empregado com mais de 10 anos de serviço na mesma empresa não poderia ser despedido se não fosse por "falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas".

Com o FGTS, o trabalhador tem a oportunidade de formar um patrimônio, que pode ser sacado em momentos especiais, como o da aquisição da casa própria ou da aposentadoria e em situações de dificuldades, como a demissão sem justa causa ou em caso de algumas doenças graves.

A liberação de saques de contas do FGTS e do PIS/Pasep, no entanto, tem sido usada como uma medida para aquecer a economia. O Governo Temer o fez, permitindo o saque de contas inativas pelos trabalhadores em 2016. Agora a questão voltou à pauta e o [anúncio](#)³⁰, feito em 24/7/2019, começou com a permissão aos trabalhadores para poder sacar, em 2019, até R\$ 500 de cada conta que possuírem no FGTS, ativa ou inativa (do emprego atual ou dos anteriores). Sim, apenas R\$ 500.

Em seguida propõe outras mudanças e uma delas é permitir a opção por um saque anual, a partir de 2020, de uma porcentagem inversamente proporcional ao saldo da conta, ao invés do saque nas hipóteses tradicionais. Ou seja, quem optar pelos saques anuais, no entanto, não poderá fazer o saque total da conta em caso de demissão sem justa causa. O trabalhador que optar pelos saques anuais só poderá voltar à modalidade anterior dois anos depois da primeira mudança.

De certo modo, essa iniciativa desfigura a finalidade para o qual foi criado o fundo, especialmente num país com pouca educação financeira como o Brasil. É algo como utilizar o FGTS como um 'favor' ao trabalhador, não um direito pleno.

Uma das falas do Governo vai no sentido de diminuir o valor da multa rescisória, que é de 40% do saldo do trabalhador, nas demissões sem justa causa. A multa é estabelecida na Constituição:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

(...)

Art. 10. Até que seja promulgada a lei complementar a que se refere o art. 7º, I, da Constituição:

³⁰

<https://g1.globo.com/economia/educacao-financeira/noticia/2019/07/24/governo-anuncia-liberacao-de-saques-do-fgts-e-fundo-pis-pasep-entenda.ghtml>

I - fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6º, "caput" e § 1º, da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966;

(...)

E, por sua vez, a Lei nº 5.107/1966, referenciada na Constituição, diz:

Art. 6º Ocorrendo rescisão do contrato de trabalho, por parte da empresa, sem justa causa, ficará esta obrigada a pagar diretamente ao empregado optante os valores relativos aos depósitos referentes ao mês da rescisão e ao imediatamente anterior, que ainda não houver sido recolhido ao Banco Depositário, além da importância igual a 10% (dez por cento) desses valores e do montante dos depósitos da correção monetária e dos juros capitalizados na sua conta vinculada, correspondentes ao período de trabalho na empresa. (Redação dada pelo decreto Lei nº 1.432, de 1975)

§ 1º Quando ocorrer despedida por culpa recíproca ou força maior, reconhecidas pela Justiça do Trabalho, o percentual de que trata este artigo será de 5% (cinco por cento), obrigada a empresa aos demais pagamentos nele previstos. (Incluído pelo decreto Lei nº 1.432, de 1975)

Ou seja, para esse último ponto, precisará aprovar lei complementar. Por isso a questão - tão propalada - não foi contemplada no anúncio das primeiras medidas.

3.2.2.10. Fim da unicidade sindical

A unicidade sindical, consignada na Constituição, é um sistema que permite apenas um único sindicato representando determinada categoria na mesma base territorial. É dele que decorre o fornecimento, pelo Estado, da Carta Sindical. O SindPFA, por exemplo, é reconhecido como o representante da "Categoria Representativa da carreira de Perito Federal Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, ativos, aposentados, pensionistas, com abrangência Nacional".

Mas isso está na mira das mudanças. E isso está claro, vide [notícia](#)³¹. O Secretário Especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, disse que a ideia é permitir a concorrência entre os sindicatos e "estimular a melhoria de performance e a prestação de serviços aos associados". Para abolir esse sistema, a mudança precisa ser enviada ao Congresso Nacional por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

A medida acabaria com as cartas sindicais. O objetivo, segundo Marinho, é "retirar a tutela do governo" na concessão das cartas sindicais e "evitar interferências políticas indesejáveis". É a mesma cantilena da MP 873/2019. O registro sindical, sabe-se, é instrumento de representação irrestrita da categoria, sem necessidade de, por exemplo, aprovação em assembleia e lista de subscrição para ações judiciais.

31

https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/03/06/internas_economia,1035730/apos-reforma-caminho-e-propor-pec-para-fim-da-unicidade-sindical-diz.shtml

Na prática, o fim da unicidade sindical tende a tornar os sindicatos, que tem como foco a representação política, em entidades associativas, forçando-os a trabalhar também a prestação de serviços para atrair e manter filiados.

3.2.2.11. Mudanças nos conselhos profissionais de classe

Na mesma onda dos sindicatos, o Governo investiu contra os conselhos de classe. O Ministro da Economia, Paulo Guedes, enviou ao Congresso em 9/7/2019 uma [Proposta de Emenda à Constituição \(PEC\) nº 108/2019](#)³², que acaba, em alguns casos, com a obrigatoriedade de inscrição dos trabalhadores nos conselhos profissionais de classe.

A PEC transforma a natureza jurídica dessas entidades, que deixam de ser públicas e passam a ser privadas. Hoje, elas têm status de autarquia. Diz o texto da PEC:

Artigo único. A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

*“Art. 174-A. A lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que a ausência de regulação caracterize risco de dano concreto à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social.”
(NR)*

“Art. 174-B. Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Poder Público.

§ 1º O pessoal dos conselhos profissionais sujeita-se às regras da legislação trabalhista.

§ 2º Lei federal disporá sobre as seguintes matérias relativas aos conselhos profissionais:

I - a criação;

II - os princípios de transparência aplicáveis;

III - a delimitação dos poderes de fiscalização e de aplicação de sanções; e

IV - o valor máximo das taxas, das anuidades e das multas.

§ 3º É vedado aos conselhos profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação.

§ 4º A imunidade de que trata a alínea “c” do inciso VI do caput e o § 4º do art. 150 se estende aos conselhos profissionais.”

(NR)

Se aprovada, a medida pode implicar na extinção da obrigatoriedade de pagamento da anuidade de órgãos regulatórios como CREA, CAU, OAB etc, por equiparar-se com a contribuição sindical. Ou seja, pode tornar os conselhos de classe novos sindicatos. A mudança de natureza dos conselhos pode impedir que as entidades fiscalizem e apliquem penalidades a seus membros.

Sem dúvidas, essa medida enfraquece os conselhos e pode ter consequências como a precarização das profissões, uma vez que essas entidades fazem a supervisão qualitativa, técnica e ética do exercício dos profissionais liberais, na conformidade das leis de criação de cada profissão. Em síntese, os conselhos exercem, nos respectivos campos de atuação, o poder de polícia das profissões, zelando pela integridade e disciplina em favor do interesse geral da sociedade.

³² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2211437>

É uma relativização perigosa e vai no mesmo sentido das iniciativas já citadas.

3.2.3. A ilusão da meritocracia

A organização governamental do Executivo em 2019 vem caminhando de maneira equidistante da tal meritocracia, tal como fora propalada em campanha e que foi um dos ideais de sociedade para a eleição dos atuais governantes.

Sem entrar no mérito de nenhuma delas, não parecem primar pelos princípios da administração pública - quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência - a nomeação/indicação de comerciante para gerir parque nacional, general para gerir instituição de pesquisa, filho para embaixador etc., perpetuando uma promíscua relação de apadrinhamento e conveniência.

Também não se avançou na legislação, nem com iniciativas, até mesmo os discursos estão mais modestos. Aplicar a meritocracia fica apenas dizer “não” aos que insistem em ingerir na Administração, o que não é efetivo, ficando sob a conveniência e discricionariedade absoluta do Governo, que acaba refém desse processo junto aos demais atores políticos.

O [Decreto nº 9.727/2019](#)³³, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), acaba sendo generalista ao estabelecer, para a maioria dos cargos, o atendimento a apenas um dos critérios específicos que elenca para cada cargo. Em determinados casos, ser nível superior é o bastante para optar por um indicado político do que por um servidor de carreira.

No específico, prova disso é que, apesar de todas as provocações possíveis, a determinação do [Decreto nº 3.135/1999](#)³⁴ continua letra morta. Esse dispositivo, em situação que nos afeta, estabelece que “o Superintendente Regional do Inca será escolhido dentre servidores ocupantes de cargo efetivo do Quadro de Pessoal da Autarquia, cujos nomes constem de lista tríplice aprovada pelo seu Conselho Diretor, com base em seleção interna fundamentada no mérito profissional”. Os cargos continuam sendo objeto de indicação por deputados e negociatas no Congresso. “Tudo como ‘dantes’ no quartel d’Abrantes”.

O [Decreto nº 9.667/2019](#)³⁵, que estabelece a estrutura regimental do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em seu art. 68, § 2º, torna sem efeito o disposto no art. 10 do Decreto nº 8.762/2016; esse dispositivo, por sua vez, era o que determinava que “os cargos de Superintendentes Federais de Agricultura serão ocupados exclusivamente por servidores efetivos do quadro de pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os quais deverão possuir, no mínimo, curso superior completo e ter concluído estágio probatório”.

³³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm

³⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3135.htm

³⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9667.htm

Em seu lugar, o novo Decreto estabeleceu que “é prerrogativa do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, **sujeita ao seu juízo de conveniência e oportunidade**, identificar cargos em comissão e funções de confiança referentes aos órgãos específicos singulares e às unidades descentralizadas, que cabem ser ocupados exclusivamente por servidores efetivos do quadro de pessoal do Ministério”. Ou seja, tudo fica relativo. “Se quiser, bem, se não quiser, bem também”.

4. Do geral ao específico

Vamos nos dedicar agora a buscar entender como as mudanças em curso e vindouras podem afetar nossa realidade mais próxima: o Incra, os Peritos Federais Agrários e o próprio SindPFA.

4.1. O Incra

A situação da autarquia já é há tempos conhecida e não exige aqui o dispêndio de muitas palavras e diagnóstico, algo que o SindPFA já fez no documento “Proposta de pauta para a discussão dos Peritos Federais Agrários”, divulgado em abril de 2019.

É cristalino que a reforma agrária está em declínio e não é de agora. Amarras criadas em 2013, zero decretos de desapropriação 2015 (e desde então), decretos caducando e o Incra manifestando desinteresse de continuidade de processos de desapropriação em juízo por falta de recursos, são alguns dos elementos que presenciamos e permitem ver essa realidade com clareza.

4.1.1. A visão governista do Incra

Para agravar, sabe-se que o Governo não tem nenhuma simpatia com a autarquia nem com o que ela representa em termos de política pública.

Em 2015, uma CPI foi instaurada na Câmara dos Deputados para apurar irregularidades no Incra e na Funai. O foco inicial era atacar as demarcações de territórios quilombolas e indígenas. A Comissão também fez uma dura investida contra a atuação dos movimentos sociais no Incra. À época, foi possível observar que, para muitos, a única visão que tinham da autarquia era a de braço auxiliar do MST. A reforma agrária desenvolvida pelo Incra foi jogada numa vala comum de ineficiência, ideologização e partidarismo.

As pessoas que tocaram essa CPI à época são as que estão hoje no comando do Ministério da Agricultura. A Ministra Tereza Cristina foi a relatora da parte que cabia ao Incra naquela Comissão. Além disso, alas de ruralistas radicais, do tipo que entendem que o meio ambiente é obstáculo ao desenvolvimento rural, por exemplo, ganharam espaço no atual Governo. Portanto, não há que se esperar benevolência deles em relação ao Incra como ele é, nem que consigamos provar o contrário.

Um exemplo emblemático está numa recente [nomeação](#)³⁶ de uma pessoa indicada pelo líder da Frente Parlamentar da Agropecuária, o Deputado Federal Alceu Moreira (MDB-RS), para administrar o Parque Nacional da Lagoa do Peixe (RS), cujo chefe, do ICMBio, foi exonerado em abril. O Deputado diz que o parque foi criado de forma irregular e defende: "ou de continuar como parque e estabelecer um plano de manejo, e a utilização turística para ter retorno, já que a terra deles está sem valor, e eles não conseguem vender em virtude desse problema. Ou então uma decisão que eles querem transformar em área de preservação ambiental, porque aí o plano de manejo permite que eles possam utilizar a terra adequadamente". É a serviço disso que trabalhará a nomeada.

4.1.2. A 'luz no fim do túnel'

A partir dessa realidade, o SindPFA é a entidade que mais e melhor fez reflexões sobre o futuro da autarquia, senão a única. Delas, inferiu-se que, para se manter e se desenvolver, o órgão precisará focar naquilo que o torna indispensável. Isso implica prescindir de atividades que não lhe são exclusivas. E aqui estão as políticas de fomento e, entre elas, boa parte do que chamamos de desenvolvimento, caras a muitos dos PFAs. O desenvolvimento rural (não apenas de assentamentos de reforma agrária) é ainda um grande desafio do país e missão importante. Mas, após a destinação da terra, não é só o Incra que pode atuar, pois as atividades são delegáveis e compartilháveis.

Destaque-se que essa cisão é um movimento de longo prazo que já vem acontecendo, pelo menos, desde 2012. Atividades dessa área vem sendo tiradas do Incra e não se viu e nem há perspectiva, até onde a vista enxerga, de movimento contrário. O atual Governo inclusive já fez movimentos nesse sentido, ao transferir atividades de fomento para a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, criada no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Noutro ângulo, a maioria das políticas de fomento já é terceirizada dentro do Incra, não tem execução direta.

Por outro lado, o país precisa de um órgão que chame para si a responsabilidade de centralizar os dados fundiários distribuídos em vários órgãos, a fim de gerenciar o território e dar transparência a essas informações. Não há outro órgão que melhor possa oferecer isso do que o Incra, que já tem atribuição em Lei, pessoal capacitado e, apesar de todas as dificuldades, a maior base de dados fundiários com o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e Sistema de Gestão Fundiária (Sigef). Essa é a atividade de Estado, indelegável. Mas é preciso foco.

4.1.3. A reestruturação do órgão

Apesar dessas constatações, que parecem encontrar correspondências no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), no qual o Incra passou a ser vinculado, é de se destacar a limitada visão da Direção do próprio Incra, que, ao pensar a reestruturação do órgão, pouco considerou essa nova seara, perpetuando a formatação das atuais Diretorias, o que, na visão do SindPFA, não é a melhor alternativa, pois foram com elas que chegamos à situação atual, conhecida por todos.

³⁶

<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/07/13/parque-administrado-pelo-icmbio-no-rs-sera-criado-por-agronoma-indicada-por-deputado-da-bancada-ruralista.ghtml>

O Sindicato debruçou-se sobre essa proposta e emitiu uma [análise](#)³⁷. Nela, aponta que a solução para tanto não se pode resumir a um choque de gestão, por certo necessário, mas insuficiente às demandas do cenário atual. A não se pensar agora o Incra, ou uma estrutura dele derivada que aponte para esses novos tempos, é o mesmo que decretar o seu fim. Porque a sociedade não esperará o Incra resolver seu conflito existencial para ter o que precisa para se desenvolver. Em outras palavras, manter uma estrutura que remete ao passado, é abster-se de ser o órgão do futuro.

4.2. Servidores

4.2.1. Enxugamento, aposentadorias e concurso público

A diretriz de Governo de freio a concursos públicos tem no Incra um agravante: o caminho apontado para o cenário institucional já pressupõe certo enxugamento e, pelo que se depreende do que quer o atual Governo, é uma visão da qual ele não se distanciará. Mas, ou o Incra se adapta para se adequar a isso ou se pode assistir outro órgão surgir para desenvolver essa atividade, em detrimento nosso.

O Incra tem força de trabalho em torno de 4 mil servidores. Nos tempos áureos da colonização, chegou a ter 10 mil. Não é razoável imaginar que possa voltar a ter esse número, como teimam em defender alguns que, cegamente, ignoram a realidade. A estrutura do que sobrar do Incra vai se aproximar à das agências reguladoras - se não se transformar em uma. E elas (as agências) não precisam de muitos servidores. Sendo assim, o número atual de servidores bastará, por ora, até que se prove a relevância do papel que o órgão passar a desempenhar.

No documento de transição do então Ministério do Planejamento, o Incra era citado como um dos órgãos com maior contingente de servidores próximos a se aposentarem. Isso se confirmou com muitas aposentadorias publicadas neste ano, aceleradas em razão dos rumores em torno da reforma da Previdência.

Apesar disso, a possibilidade de concurso público é quase zero. Primeiro porque assim o é para quase todas as carreiras, pois é uma diretriz de Governo não realizar concursos ao menos até 2020. Segundo porque o Incra não é hoje dos mais 'queridos' no rol de instituições do Governo Federal e, até que se prove dele outra utilidade, o que ele faz hoje não interessa e não merece investimento.

4.2.2. A Carreira de PFA

O início dos anos 2000 marcaram a criação de várias carreiras específicas. Com a edição da Medida Provisória nº 2.136-37, de 26 de abril de 2001, foi criada a carreira de Fiscal Federal Agropecuário no Ministério da Agricultura, contemplando os Engenheiros Agrônomos daquele órgão, sem que fosse dado tratamento semelhante aos Engenheiros Agrônomos do Incra.

Em 2002, pela Medida Provisória nº 47, de 26 de junho, posteriormente convertida na Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, foi criada a Carreira de Perito Federal Agrário. Ela significava,

³⁷ <https://sindpfa.org.br/noticia/analise-sobre-a-proposta-de-reestruturacao-do-incra/>

sobretudo, o fortalecimento do Incra, no que se refere à execução de atribuições constitucionais da União em fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade rural e em promover a Reforma Agrária. Os demais servidores do Incra foram alcançados somente em 2004, com a edição da Medida Provisória nº 216, de 23 de setembro, posteriormente convertida na Lei nº 11.090/2005, que criou o Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário do Incra.

Ocorre que o Governo quer, como se viu, é acabar com as carreiras específicas. Agravante é, no caso dos Peritos Federais Agrários, a padecente situação do órgão, que nos carrega junto.

A consequência mais lógica da reforma administrativa na Carreira de PFA é a sua extinção, seja com os engenheiros agrônomos indo a um cargo genérico desta formação à disposição de todo o Governo Federal, ou, ainda, a sua formação numa carreira genérica da área abrangida pelo Ministério da Agricultura, sem, no entanto, poder se esperar disso nenhum avanço, pelas razões já colocadas.

4.2.2.1. Incorporação de outras formações e nomenclatura do cargo

A realidade apresentada acima vai interferir diretamente em aspirações da categoria. Uma delas é a incorporação de outras formações profissionais na Carreira de Perito Federal Agrário. É uma discussão antiga e, aliás, já é decisão da Assembleia Geral desde 10/6/2015 a incorporação de algumas outras formações profissionais de nível superior, especificamente aquelas que fazem parte do sistema Confea/Crea, quais sejam: engenheiros civil, agrimensor, cartógrafo, florestal e ambiental e geógrafo. Contudo, esse ponto, levado desde então ao Governo, nunca avançou.

Ocorre ainda que isso significaria abrir espaço para essas formações para concursos vindouros, não mudaria o cargo de quem já é servidor do Incra de outra carreira, tendo em vista já ter sido declarado inconstitucional a transposição de carreiras. Isso traz um problema de, se atendida a demanda do SindPFA, coexistir profissionais com formação e atribuições idêntica em carreiras distintas. O Governo, contudo, pode estudar meios de unir ambas. A mais provável é a extinção de ambas e criação de uma nova.

Mas, diante do cenário que se desenha, essa intenção é quase nula se considerar apenas quem virá e não os profissionais que já estão na máquina.

De igual forma, está a mudança da nomenclatura do cargo, hoje exclusivamente “Engenheiro Agrônomo”, para também “Perito Federal Agrário”, a exemplo de outras carreiras assemelhadas, necessária para abrir a possibilidade para a incorporação de outras formações profissionais e novas atribuições. Com o desejo de tratar isso no aspecto global, dificilmente se conquistará do Governo mudança tão específica.

4.2.2.2. Os PFAs e o Mapa

Quando o Incra voltou ao Ministério da Agricultura e até mesmo quando se falou em reforma administrativa, alguns imaginaram a possibilidade de os PFAs voltarem a ser pares dos Auditores Fiscais federais Agropecuários (AFFAs). A Carreira de AFFA do Mapa e de PFA do Incra tem origem comum. Nos anos 90, o ingressante escolhia entre uma e outra na hora de tomar posse.

Os AFFAs se desenvolveram bastante enquanto Carreira. Com poder de travar portos, produção e exportações e na onda do desenvolvimento do setor agrícola, tem hoje uma remuneração que parte de R\$ 13 mil e chega a R\$ 18 mil, em 13 níveis. Hoje é composta não só por engenheiros agrônomos, mas também farmacêuticos, químicos, médicos veterinários e zootecnistas para o que se chama de ciclo agropecuário. O nome é uma conquista recente, de 2015, antes se chamavam apenas Fiscais Federais Agropecuários (FFAs). Pela maior quantidade de profissionais, a representação desses profissionais também se desenvolveu bastante no Anffa Sindical.

A Carreira de Perito do Incra, do outro lado, não evoluiu tanto em razão da política e do órgão em que atua. Continuou composta apenas por engenheiros agrônomos e hoje tem uma remuneração que vai de R\$ 7 mil a R\$ 12,9 mil, com 16 níveis. Ou seja, têm uma remuneração final menor que a inicial da carreira 'irmã' e leva 3 anos a mais para chegar ao topo.

As aspirações de reunificação até encontram ressonância na reforma, porém é ilusório que isso signifique a possibilidade de atingir o patamar salarial que eles têm. Primeiro pelo aspecto legal, mas também e principalmente pelo aspecto político. Num enxugamento de 300 para 20 carreiras, é até imaginável que esses profissionais venham a fazer parte da mesma carreira, dada a área, mas o Governo não o faria para alinhar por cima, mas por baixo.

Fazer parte da mesma carreira não significaria fazer parte do mesmo cargo. O mais provável é a criação de uma estrutura diminuta, com remuneração diminuta, e uma opção de migração. Quem estiver hoje por cima, receberia algo como Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI), mas quem está por baixo continua por baixo.

Corroborando isso a inferência de que o desenvolvimento dos AFFAs pode ter chegado a um limite. A conquista do nome de Auditores pelos Fiscais do Mapa, vista como um gatilho para, no futuro, buscarem equiparação remuneratória com carreiras de auditoria, como da Receita Federal, pode ter sido uma armadilha para eles. A propósito, veio muito fácil, sem resistência - e, aliás, com apoio - do Ministério, à época comandado por Kátia Abreu (MDB-TO).

Por definição, o auditor não fiscaliza diretamente, mas sim audita a fiscalização. O grande poder desses profissionais residia em seu grande número e em fazer a fiscalização diretamente, mas acreditaram que poderiam mudar de nome e continuar nessa posição. Aí reside o problema.

Já havia intenção governamental de terceirizar atividades de fiscalização. Isso se facilitou com a [Operação Carne Fraca](#)³⁸, deflagrada em 17 de março de 2017 pela Polícia Federal contra empresas acusadas de adulterar a carne que vendiam nos mercados interno e externo. Naquele ano, o Governo lançou [processo seletivo](#)³⁹ público simplificado para contratação temporária de Médicos Veterinários para atuar nas atividades de inspeção de abate na produção de carnes. Quase 300 profissionais foram convocados em 2017 e 2018. E nenhum AFFA.

³⁸ <http://g1.globo.com/politica/operacao-carne-fraca/>

³⁹

<http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/servidores/concursos-e-selecoes/processo-seletivo-contratacao-temporaria-de-medicos-veterinarios>

Em 22/12/2018, a então futura ministra da Agricultura, Tereza Cristina, [anunciou](#)⁴⁰ que queria alterar o processo de inspeção de carnes e derivados produzidos no País, acabando com a fiscalização diária do governo. “O plano da nova ministra da Agricultura é fazer com que o setor adote ‘práticas de autocontrole’, com protocolos de segurança estabelecidos pelo governo, mas sendo auditados pelo poder público apenas ‘de tempos em tempos’, sem a necessidade de ter um agente do Ministério presente fisicamente, todos os dias, nos frigoríficos do País”, publicou o Estadão.

Sendo assim, a Carreira de AFFA também pode ter chegado a uma encruzilhada. Implementado o plano do Governo, não mais precisará de 3 mil AFFAs para fiscalizar, mas apenas uma pequena quantidade de auditores. Assim, concurso e reposição de pessoal, também para eles, é remoto.

5.3. O Sindicato

5.3.1. Histórico de representação e situação

Antes de apontar os riscos da reforma ao SindPFA, é válido entender a história - sintética - de representação do globo de servidores do Incra e ler a realidade de nossos pares no órgão, até porque os avanços e retrocessos do processo que ora analisamos atingirá a todos.

Nos anos 70, da criação do Incra, surgiram muitas representações de seus servidores. As Associações de Servidores do Incra (Assincras) surgiram em todas as unidades da federação. A Associação dos Servidores da Reforma Agrária em Brasília (Assera/BR), por exemplo, foi criada em 1972 como Associação dos Servidores do Incra em Brasília (Assincra/BR). Em 1988 transformou-se em Assera/BR, nome que ainda tem, na onda de discussão do tema em razão do surgimento do Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Essas entidades chegaram a ter grande força de representação, em razão do elevado número de servidores que tinha a autarquia.

Em 1986, surgiu a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra (Cnasi), como entidade agregadora das entidades associativas que representam os servidores do Incra. A Confederação chegou a ser uma das maiores do serviço público federal. Também os engenheiros agrônomos do Incra a compunham, até que, em 1997, foi lançada uma proposta de criação de uma associação destes profissionais, que, à época, vinham tendo rejeitados pedidos de criação de uma câmara técnica para tratar de assuntos específicos da profissão.

Essa iniciativa resultou na criação da Assinagro, em 1999 e na luta que, três anos depois, resultou na criação da Carreira de Perito Federal Agrário. Em 2004, veio a Carreira de Reforma e Desenvolvimento Agrário. As Carreiras e as representações como a Assinagro (predecessora do SindPFA) são frutos da fragmentação do Estado e dos próprios servidores, algo que não ocorreu somente no Incra, mas foi uma tendência dos anos 2000.

Ambas sobreviveram bem até meados dos anos 2000, quando começou o definhamento do Incra, que, conseqüentemente, afetou as suas carreiras. Depois dos concursos de 2004 e 2005 (com

40

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,futura-ministra-quer-acabar-com-inspecao-diaria-em-frigorificos-do-pais,70002655119>

ingresso de 2004 a 2008), o último concurso foi em 2010, com o último ingresso em 2013. Ou seja, vamos para seis anos dos últimos ingressos de servidores na Autarquia.

O esvaziamento do Incra, de 10 mil servidores nos anos 70, para cerca de 4 mil na atualidade, foi cruel com muitas associações regionais de servidores do órgão. Com poucas exceções, muitas entidades quebraram, algumas não tem eleições e análise de contas há anos. O SindPFA, noutra via, se desenvolveu por ser nacional (já se antecipando à verticalização de que versou a matéria citada há pouco), centralizou a arrecadação e conseguiu avançar na sua estruturação.

As discussões salariais e as mobilizações caminham de certa forma conjuntamente até que, em 2012, os demais servidores assinaram acordo oferecido pelo Governo e os PFAs resolveram continuar a mobilização, infrutífera, vindo a assinar somente em 2013. Em 2015, isso se repetiu, quando a representação daqueles assinou a proposta de acordo salarial de 10,8% em duas parcelas (2016 e 2017), enquanto os PFAs aguardaram e conseguiram em 2017 um acordo de 27,9% em três parcelas (2017, 2018 e 2019), acordo este oferecido às carreiras de Estado. Isso se deu mais por estratégia de Diretoria - que resolveu esperar um pouco mais - do que por reconhecimento de Governo.

A representação de servidores do Incra hoje tem o SindPFA como entidade representante dos Peritos Federais Agrários (Lei nº 10.550/2002), as Asseras e Assincras representando os demais profissionais (Lei nº 11.090/2005), congregadas na Cnasi. A Cnasi, por sua vez, precisa da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal (Condsef) para assinar por ela em negociações salariais.

Há de se destacar que o SindPFA tem mantido diálogo e buscado aproximação com os demais profissionais do Incra, seja nas iniciativas institucionais que tem desenvolvido em conjunto com a Assera/BR, seja em iniciativas próprias, como, por exemplo, desenvolver minuta de funcionamento das câmaras técnicas regionais que contempla todo o corpo técnico da Engenharia das Superintendências Regionais do Incra. No II Congresso Nacional dos PFAs, em 2016, o Sindicato convidou e custeou ARDAs para participação em uma mesa de discussão.

Assim nos encontramos.

5.3.2. Riscos da reforma administrativa

Por todos os pontos que foram colocados anteriormente, fica evidente que há ameaças para a Carreira, como também para o Sindicato, e muito mais ainda às demais representações de servidores ainda muito fragmentadas em níveis regionais.

De forma objetiva, elencamos abaixo algumas possíveis consequências de cada item ao SindPFA.

Extinção da Carreira:

- a) esvaziamento da Carreira que representa.

Congelamento da remuneração:

- a) aprofundamento da desmotivação dos PFAs;

- b) desfiliação em razão das expectativas frustradas.

Ausência de concurso público:

- a) esvaziamento da categoria em razão das saídas e falecimentos: de 2016 para cá foram 47; somente em 2019 são 9 falecimentos até aqui;
- b) transformação em uma entidade de aposentados: começamos 2019 com 32% de aposentados, estamos com 36% neste mês, podendo alcançar 40% ainda em 2019.

Fim do desconto em folha da contribuição sindical:

- a) perda de arrecadação: estima-se uma perda imediata de 20% na arrecadação; em sendo boleto, as pessoas despriorizam o Sindicato;
- b) aumento dos custos: recolher por boleto ou mesmo outra ferramenta bancária exigirá acordo bancário, contratação de ferramentas, pessoal destacado para emitir, reemitir, dar baixa etc. Estima-se custo de cerca de R\$ 2,5 mil/mês apenas com taxas;
- c) comprometimento do funcionamento: estrutura, pessoal e serviços.

Fim da unicidade sindical:

- a) transformação de sindicatos em prestadores de serviço; senão em empresas;
- b) transformação do sistema sindical em sistema associativo;
- c) proliferação de entidades: a cada frustração, pode haver dissidência e criação de uma nova entidade.

6. Caminhos para a sobrevivência

Dadas as constatações acima, não se duvida que mudanças já estão em curso e exigirão atenção e adaptação dos sindicatos como um todo para se manter e se salvar nessa selva.

Em 2013, o SindPFA recebeu um artigo do então PFA William Goldoni Moitinho, intitulado "[A tumba do Faraó Sindikaton](#)"⁴¹. À época, o Sindicato acabara de lançar sua marca e mudar a identidade do seu site de Assinagro para SindPFA e ele escreveu o texto para alertar para alguns aspectos nocivos da prática sindical e sugerir algumas alternativas, "na esperança de o SindPFA não se tornar decrépito ainda jovem". Escritor, William publicou livros onde manifestava seus múltiplos interesses, sendo um deles arqueologia, daí o título do artigo. William faleceu precocemente em 2015 em função de um câncer, aos 45 anos.

No seu texto, o autor faz um histórico do sindicalismo, que, segundo ele, nasceu como atividade de vanguarda, com fins e meios renovadores em sua época. Mas, num processo histórico, passou por uma mumificação por conta de um "dogmatismo temperado com romantismo, utopia e irrealdade", que forma "um sarcófago dentro da já abafada tumba que a lei construiu para os sindicatos".

Para se verificar como essa forma de sindicalismo está defasada, compare-se outros movimentos dirigidos ao Estado e ao governo, como o ambientalismo, a defesa de minorias, de direitos humanos etc. Essas iniciativas, organizadas mais livremente por ONGs e outros entes privados, conseguem aprovar mais leis, decretos, programas, projetos e outros atos oficiais do que qualquer sindicato no

⁴¹ <https://sindpfa.org.br/biblioteca/artigos/a-tumba-do-farao-sindikaton/>

Brasil já conseguiu. No entanto, a múmia se recusa a aprender com essas experiências bem-sucedidas, falando de como era sua vida um século e meio antes.

Ele propõe ao SindPFA a adoção de uma variedade de táticas e estratégias muito além da greve, da panfletagem e das passeatas. “Essas são ferramentas úteis, especialmente a greve em momentos críticos, mas há muitas outras ações já comprovadamente eficazes, podem ser adicionadas ao rol das táticas e estratégias já usadas pela Assinagro”. São elas:

- a) publicidade - contratar uma equipe de marketing que faça um plano publicitário visando informar a opinião pública que: 1) a Governança Fundiária é peça-chave na economia rural nacional; 2) os PFAs são os profissionais especialistas nessa área por excelência; 3) o serviço público precisa ser modernizado para a Governança funcionar bem; 4) Reforma Agrária e Agronegócio não são incompatíveis, não são inimigos e o mundo rural não está dividido em anjos e demônios, são ambas modalidades de negócio necessárias à economia nacional;*
- b) lobby - contratar um escritório de lobby profissional no Congresso. Em princípio, a meta pode ser apenas o apoio momentâneo à melhoria salarial da carreira, mas no longo prazo a meta deve ser uma bancada suprapartidária aliada no Congresso em defesa da Governança;*
- c) apartidarismo - não aceitar na formação de chapas para a diretoria um número de candidatos filiados a partidos políticos superior a 10 ou 15%;*
- d) independência - unir-se a federações, confederações e centrais apenas circunstancialmente, isto é num momento específico cuja união poderá ser vantajosa, sem compromisso vinculante posterior;*
- e) pragmatismo - agir ou não agir sempre por razões táticas e realistas, e nunca por alinhamento ideológico automático de qualquer tipo a não ser, naturalmente, pela Governança Fundiária e pelo progresso da Carreira;*
- f) relevância social - adotar a bandeira de algum movimento social legítimo e já estruturado no qual os PFAs possam ter grande importância (por exemplo, fim da escravidão no meio rural). Esse movimento deve ser amplamente conhecido pelas classes urbanas e estar acima de polêmicas. O fim da escravidão, por exemplo, não é polêmico. A Reforma Agrária é;*
- g) respeitabilidade técnica - criar uma publicação eletrônica, com conselho editorial, que publique dados que só os PFAs tenham facilidade de processar e reunir, e que sejam relevantes para analistas, jornalistas, políticos, cientistas políticos e acadêmicos. Aproveitando a atenção trazida para o site, os PFAs devem publicar artigos técnicos ou dissertativos que veiculem idéias, análises e dados que orientem o público na construção da imagem que o plano publicitário projetou. Também deve a publicação expressar o andamento das ações e dados obtidos pelo projeto de relevância social do item anterior;*
- h) realidade virtual - tornar a distância enorme entre as superintendências e a Sede o menos limitante possível através da informatização do maior número possível de ações. O conselho editorial do site, por exemplo, pode estar disperso pelo país e fazer teleconferências para apreciar artigos a publicar. Há aplicativos de teleconferência gratuitos para os sistemas operacionais de tablets e celulares bem mais práticos que o sistema por tela grande.*

A citação das propostas na íntegra, embora algumas já não condizem com a realidade do órgão, se dá em razão de sua essência: de um sindicalismo moderno, pragmático e menos ideológico. E, na nossa análise, este tem sido o caminho adotado pelo SindPFA e até mesmo a razão de seu

desenvolvimento até então, sendo hoje a mais estruturada entidade de representação de servidores do Incra.

Por isso, embora os riscos acima mencionados em específico para a situação do SindPFA, se perguntarmos se esta representação continuará existindo mesmo com o sucesso do Governo na implementação das mudanças que pretende fazer, a resposta certamente será “sim”; essencialmente porque é uma entidade que já consegue se libertar das amarras do antigo sindicalismo para pensar racionalmente seu futuro. A questão é em que condições e em que modelo será.

Trata-se de um eterno jogo de adaptação. A criação da antiga Associação Nacional dos Engenheiros Agrônomos do Incra (Assinagro) se deu quando a Carreira não existia. A sua transformação num Sindicato se deu em razão de o governo que se iniciava em 2011 se recusava a realizar negociações com associações. E a categoria adaptou-se para lidar com isso. O mesmo se dará a cada tempo, conforme as circunstâncias. Ao que parece, uma nova necessidade de adaptação virá e o SindPFA, assim como todo o corpo representativo, precisará se adequar a ela. Claro que quem conseguir enxergar as mudanças antes consegue se preparar melhor e pode largar na frente.

Numa recente [reportagem do Uol](#)⁴² sobre o tema, algumas falas versam sobre a sobrevivência das entidades sindicais por meio da unificação. O secretário-geral da Força Sindical João Carlos Gonçalves, fala que, "para o futuro, a discussão será uma união mais ampla, como ocorre em vários países". Hélio Zylberstjan, professor da FEA/USP e coordenador do Projeto Salariômetro da Fipe, diz que "o próximo passo depois das fusões será uma verticalização, até o sindicato chegar a ser nacional. É uma questão de sobrevivência". A fusão de sindicatos, segundo ele, é uma tendência mundial. "Acredito que a tendência de fusão de entidades sindicais, ainda que com o objetivo imediato de sobrevivência financeira, será benéfica principalmente para os trabalhadores, que terão uma estrutura mais forte para apoiá-los", diz Valter Sanches, secretário-geral do IndustriALL. A entidade com sede em Genebra, na Suíça, tem 608 sindicatos filiados de 140 países, inclusive o Brasil, que representam cerca de 50 milhões de trabalhadores de multinacionais.

O anunciado fim da unicidade sindical pode ser uma oportunidade para fortalecimento das entidades mais sérias, tais como o SindPFA. Voltando ao caráter mais associativo, só seriam beneficiados em ações judiciais e até mesmo em conquistas aqueles que fizerem parte do quadro, por exemplo.

7. Propostas de ação

7.1. Unir forças numa frente de defesa do serviço público

⁴²

<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/02/25/uniao-de-sindicatos-e-tendencia-global.htm>

Por todo o já exposto até aqui, o que dispensa maiores delongas, o quadro permite desenhar propostas de ação com vistas a sobreviver às investidas que se impõe às entidades representativas. É o que fazemos aqui, com as cartas que estão à mesa.

Quanto aos aspectos gerais demonstrados, não há outra perspectiva de sobrevivência senão se juntar às demais representações para formar uma grande frente de defesa do serviço público nos fóruns em que isso for possível, tais como o Fonacate.

Evidentemente, essa luta poderá ser mais frutífera junto às chamadas carreiras de Estado, pois estas serão as mais difíceis de ser atingidas nas tentativas de mudança, porque exercem papel sensível nas principais instituições do Estado.

Não significa que estas não serão atingidas, certamente haverá muitas e pesadas tentativas de enfraquecê-las, especialmente porque, pela posição estratégica, são fortes. Mas são menos suscetíveis às investidas do que as áreas de nível médio ou as carreiras meramente administrativas, que tenderão a compor uma grande massa de área meio reunida numa única estrutura de carreira.

Nesse aspecto, podemos dizer que o SindPFA, coerentemente, já está no melhor lugar que poderia estar, devendo zelar pela manutenção desse espaço com qualidade.

7.2. Reafirmar o discurso da governança agrária

Resta-nos ainda a obrigação de reafirmar com contundência e tornar ainda mais palpável o discurso de necessidade de uma nova governança agrária para o país, o que será o pano de fundo para que sejamos lembrados e considerados entre as atividades típicas de Estado quando das eventuais mudanças.

Para isso, uma salvaguarda ainda é a fiscalização da função social da propriedade rural, pois é aí que se encontra o lastro constitucional da Carreira de Perito Federal Agrário e a necessidade de ser tratada diferentemente numa reforma administrativa. Não significa fazer uma defesa enfática da reforma agrária, mas da gestão territorial, denominando-a ‘fiscalização agrária’, por exemplo.

Até então, isso era caminho para o desenvolvimento, agora é para a sobrevivência.

7.3. Regularização da ocupação do espaço do SindPFA

No campo específico, sem dúvida um dos pontos necessários - e já em andamento é a regularização da ocupação do espaço no Palácio do Desenvolvimento pelo SindPFA, pois é fator de independência. Outrora o SindPFA já fora alvo de duas denúncias no Ministério Público Federal e no Trabalho acerca da utilização do espaço no Incra, ambas foram arquivadas, porque o Sindicato já havia tomado a iniciativa de solicitar a regularização e pagar pelo espaço.

Sabemos que há vantagens em ficar no prédio. Primeiro porque estamos perto das informações e dos nossos filiados. Segundo porque, como não temos liberação do dirigente para exercício do mandato classista, estar no prédio ajuda a ter o dirigente por perto e não o prejudica. No atual

cenário, também é um fator de segurança jurídica essa regularização para evitar represálias ao Sindicato nas suas atuações perante o órgão e o Governo.

7.4. Ampliar debate com os demais servidores do Incra

Em seguida, ainda no campo específico, considerando, de forma sintética:

- a) a estagnação da Carreira, a remota possibilidade de concurso público nos próximos anos, as aposentadorias em curso e vindouras e as saídas e falecimentos de praxe, tendo como consequência a estagnação também do Sindicato;
- b) a remota possibilidade de conseguir, nos próximos anos, avanços específicos na Carreira via legislativa, tais como a incorporação de formações profissionais e mudança de nomenclatura de cargo ou carreira;
- c) a enfraquecida situação também dos demais profissionais do Incra;
- d) a já colocada intenção de relativização das relações de trabalho, estando nisso a possibilidade de fim da unicidade sindical; e
- e) a necessidade de unir esforços para enfrentar os desafios que estão no cenário.

Propõe-se, pois, ampliar o diálogo e aproximação com os demais profissionais do Incra, num esforço proativo de buscar unidade, embora de carreira distinta, tendo como público primário, os profissionais de nível superior e, em especial, aqueles das formações profissionais do Sistema Confea/Crea.

No Processo nº 54000.067763/2019-88, que consiste na proposta do Grupo de Trabalho criado para propor a reestruturação do Incra, consta tabela de 13/5/2019 com a força de trabalho do Incra:

Cargo	Quantidade
Analista Adm. - Administrador	132
Analista Adm. - Análise de Sistemas	13
Analista Adm. - Contador	79
Analista em Ref. e Des. Agrário (geral)	276
Analista em Ref. e Des. Agrário - Antropólogo	71
Analista em Ref. e Des. Agrário - Engenheiro agrimensor e cartógrafo	81
Analista em Ref. e Des. Agrário - Engenheiro civil	85
Analista em Ref. e Des. Agrário - Engenheiro florestal	62
Assistente social	32
Economista	41
Engenheiro agrônomo (PFA)	698
Fiscal de cadastro e tributação rural	88
Geógrafo	20
Médico / Odontólogo	7
Orientador de projetos de assentamento	67
Outros de nível superior	14
Téc. de Comunicação Social / Analista Adm. - Jornalismo	55
Técnico de Educação	13

Total de profissionais de nível superior (na ativa)
--

1834

Essa aproximação poderia vir acompanhada de compromissos assumidos proativamente pelo SindPFA, por exemplo, de buscar melhorias em conjunto, sob uma pauta estruturante.

7.5. Desenvolvimento de proposta legislativa de Carreira

Atendendo o *modus operandi* propositivo, pragmático e suprapartidário das representações, faz-se oportuno o desenvolvimento, por elas - e desde já - de uma ou mais proposições legislativas que visem a reorganizar o Estado, para marcar posição, ao invés de simples oposição.

A proposta pode atender proativamente ao que quer o Governo, considerando o [Ofício Circular 2/2019](#) do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal, abrangendo aspectos como:

- a) a redução ou unificação das carreiras ou cargos existentes por área, levando em conta movimentos e estudos das entidades que já propõe algo nesse sentido;
- b) revisão das atribuições e sua vinculação clara ao lastro constitucional, possibilitando eliminação de sobreposições, inclusão de critérios meritocráticos para ocupação de cargos e funções na administração pública;
- c) a mobilidade e flexibilidade na movimentação de pessoal por área e conjunto de instituições, oportunizando a melhoria na gestão da força de trabalho existente e a possibilidade de redução de custos operacionais na realização das atividades dos órgãos;
- d) uma linha de remuneração e desenvolvimento de Carreira clara por área.

É o que o SindPFA propõe fazer junto ao Fonacate. Para tal, as entidades podem formar grupos de trabalho específicos por área para tentar se construir consensos e desenvolver propostas que possam ser defendidas pela frente comum.

Ou seja, esta proposição pode ser defendida junto aos membros do Ministério da Agricultura com os quais tenha-se interlocução, de modo que possa entrar no bojo de alguma proposta legislativa que esteja em gestação no âmbito ministerial, bem como junto à pasta da Economia.

8. Conclusão

São essas, portanto, as propostas que se pretendeu apresentar. Espera-se, com isso, poder:

- a) manter representação em espaços e fóruns qualificados capazes de compor uma grande força em defesa do serviço público;
- b) trazer para perto os profissionais que comporiam a área finalística do escopo que o SindPFA já defende para o futuro do Incra, aumentando forças para este resultado e reduzindo as eventuais resistências na implementação de um novo modelo;
- c) melhor conseguir enfrentar as investidas governamentais contra o sindicalismo, contra o Incra e ao serviço público e sobreviver a estes tempos difíceis, na expectativa de chegar, se não incólumes, vivos ao 'outro lado'.

Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários (SindPFA)

#FIM#