

OUTRA SOLUÇÃO É POSSÍVEL

MANIFESTO EM DEFESA DAS FUNDAÇÕES GOVERNAMENTAIS E DA MELHORIA DO SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Preâmbulo

A incapacidade do Governo do Estado de São Paulo de estabelecer um diálogo franco transparente e democrático com os servidores estaduais tornou-se uma marca indelével das últimas gestões. Ignora-se que são esses servidores, em suas diversas atribuições, que atendem ao cumprimento das funções constitucionais do Estado.

Pautados pelos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, os servidores do estado têm enfrentado problemas e distorções da administração pública com maestria. De um lado, a sua rotina se depara com a violência das ruas (basta observar a escalada da violência urbana), o desrespeito aos valores humanos, a incompreensão dos limites da cidadania e a cooptação ardilosa. De outro, a ausência de meritocracia e de avaliações regulares e justas, o desaparecimento das unidades estaduais, a falta de planejamento público e, portanto, de atribuições objetivas e claras, a incapacidade dos dirigentes reconhecerem os reais anseios da sociedade e, ao contrário do que habita o imaginário popular, os baixos salários.

O Governo do Estado de São Paulo, com seus mais de 600 mil servidores (ver quadro abaixo), usufrui de um corpo funcional eficiente e cioso das suas responsabilidades. Embora empregue o maior número de servidores públicos entre todas as unidades da Federação, é o Estado com uma das menores relações de funcionários por habitante, um dos maiores em proporção de funcionários com nível superior ou pós-graduação e um dos menores em índice de servidores denunciados por envolvimento em atos lesivos ao erário público (*IBGE: Perfil dos Estados Brasileiros, 2013*).

Em que pese a relevância dos fatos, o governo permanece avesso ao diálogo respeitoso e franco com os seus servidores. O falacioso discurso da valorização do servidor, em que se exalta a instituição de bônus de resultado (BR) – para algumas categorias – apenas mascara os baixos salários e a falta de correção anual. A lógica chega a ser infantil: do que adiantam os bônus de resultado se os vencimentos de algumas categorias, além do baixo patamar, permanecem defasados por vários anos? Alguém já indagou aos servidores o que eles preferem?

O silêncio proposital resultou em uma série de episódios que corroboram o que se afirma anteriormente. Convém recordar a demissão **por justa causa** aplicada a 42 funcionários do Metrô em retaliação à greve de três dias promovida em 2014. Sob alegações duvidosas de que teriam depredado patrimônio público e incitado a baderna e a confusão, noticiou-se à época que os documentos enviados ao Ministério Público pela Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) mostravam inconsistências nas motivações invocadas pela direção da empresa como prova para demitir os funcionários.

Como a Justiça é equilibrada em suas decisões, ao contrário do que demonstra o Executivo estadual, a maioria desses trabalhadores foram reintegrados, embora ainda caibam recursos por parte da companhia.

COMPOSIÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
(Administração Direta e Indireta)

Níveis	Total de Funcionários Ativos
1. Administração Direta	516.788
. Estatutários	437.277
. Celetistas	9.817
. Comissionados	8.167
. Sem vínculo permanente	61.527
2. Administração Indireta	96.295
. Estatutários	24.336
. Celetistas	63.428
. Comissionados	6.564
. Estagiários	1.068
2. Composição do Quadro de Pessoal - Total (1+2)	613.083
. Estatutários	461.613
. Celetistas	73.245
. Comissionados	14.731
. Sem vínculo permanente	61.527
. Estagiários	1.068

Fonte: Perfil dos Estados Brasileiros, 2013. IBGE.

Outro episódio crítico está associado à greve dos docentes estaduais. Os professores da rede pública estiveram 89 dias em greve durante este ano sem que houvesse qualquer sinalização por parte do Executivo estadual na busca do diálogo. O governador afirmou à época que os salários dos professores teriam sido corrigidos em 45% nos últimos quatro anos. Para chegar a este percentual, o governo incluiu na conta as chamadas incorporações por gratificação, parte da remuneração dos docentes que já era recebida e passou a constar no salário-base. Feitas as devidas correções, concluiu-se que os docentes tiveram, de fato, aumento de 12,3% para uma inflação de 19,25% entre julho de 2011 e julho de 2014.

A esses tristes episódios, somam-se também os Projetos de Lei do Executivo nº 38/2015 e 39/2015, que pedem a autorização da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) para extinguir a Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM) e a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP). Desnecessário reprimir a importância desses órgãos em seu apoio aos municípios e às causas da municipalização, à preparação de planos diretores urbanos, de resíduos sólidos, de iluminação pública, de educação e tantos outros, à capacitação dos servidores, à coordenação das vagas de estágios no Estado de São Paulo, à reorganização da estrutura administrativa e financeira de vários órgãos e, por fim, à construção da cidadania



e do desenvolvimento social. Afora a sua relevância social, representam 0,1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado, algo ao redor R\$ 145,0 milhões por ano para uma RCL da ordem de 137,4 bilhões (*Informações disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo*).

Cabe salientar que as entidades da administração indireta foram criadas para proporcionar ao setor público maior agilidade, flexibilidade, versatilidade e criatividade, uma vez que a administração direta, por seguir rígidos princípios do direito público, mostra-se mais engessada. Além disso, como a maioria dos servidores das fundações são regidos pela CLT, deixarão de onerar o Tesouro do Estado no momento de suas aposentadorias, ao contrário dos funcionários estatutários. Ao INSS, restará a tarefa de honrar essas aposentadorias no futuro.

Assim, regressamos ao cerne da questão: é razoável ao Executivo Estadual propor o encerramento das atividades dessas instituições sem ao menos promover um debate intenso e profundo, em que ocorra a participação direta de seus funcionários?

De modo paradoxal, ao mesmo tempo que demonstra preocupação com a preservação dos empregos de milhares de brasileiros, em razão dos efeitos do ajuste fiscal, o governador do Estado insiste na ideia de extinguir as duas Fundações, que levará ao desemprego cerca de 500 servidores. Em declaração sobre o ajuste fiscal, pontificou:

*“Nós temos que preservar os empregos no momento de crise. No mês passado foram mais de 110 mil brasileiros que perderam os seus empregos. **Temos que preservar e criar empregos.** Esse vai ser o nosso foco para ajudar nesse momento (grifo nosso)”. (O Estado de São Paulo, 29/07/2015).*

Justificativas para a Extinção

Circularam dois argumentos para justificar a decisão de extinguir o CEPAM e a FUNDAP. O **primeiro**, de caráter financeiro, apoiar-se-ia na queda da arrecadação e, portanto, na exigência de otimizar o gasto público. A decisão faria parte do “pacote” de contenção de despesas, implementado no início do ano, que impôs redução de 10% dos gastos com custeio, corte de 15% nos valores despendidos com a remuneração global de pessoal nos cargos em comissão, funções de confiança e empregos públicos de confiança e de 30% nos valores despendidos

com horas-extras (Decretos nº 61.131/15 e nº 61.132/15). O **segundo**, de natureza administrativa, assentaria-se em uma suposta Reforma Administrativa do Estado.

Ressalte-se que transcorridos 6 (seis meses) seria tempestivo que o governo do estado viesse a público prestar contas da economia alcançada com tais medidas.

A respeito das justificativas apresentadas, não houve, até o presente momento, divulgação de quaisquer documentos, informações, propostas ou “plano diretor” que venham a orientar uma Reforma Administrativa. **Em nossa opinião, estabeleceu-se um padrão de conduta que visa à extinção das entidades da administração indireta em momentos de crise.** Assim como já ocorreu com a Fundação CERET, SUTACO e CPETUR, encaminham-se para a fila as fundações CEPAM e FUNDAP.



Duas graves repercussões decorrem dessa conduta:

1º) O temor inoculado nos empregados dos órgãos indiretos, sobretudo das fundações, por conta da perspectiva de que possam perder os seus empregos. Circula nos corredores a pergunta: qual será a próxima?;

2º) A proliferação de iniciativas semelhantes. O governo do Estado do Rio Grande do Sul, na chamada Terceira Fase do *Ajuste Fiscal Gaúcho*, enviou para a Assembleia Legislativa um conjunto de 10 (dez) medidas dentre as quais propõe a extinção de três fundações estaduais: Fundação de Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul (Fundergs), Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul (FZB) e Fundação de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS).

Cabe indagar: aonde isto vai parar?

No tocante à questão das finanças públicas, concordamos que medidas de contingenciamento e redução de despesas correntes são necessárias em momento de deterioração do cenário econômico. Perfeitamente legítimo. Considerando-se, no entanto, que **as duas fundações representam juntas mísero 0,1% da Receita Corrente Líquida do Estado**, parece-nos inócua a decisão pela sua extinção. A economia obtida sequer “arranharia” as despesas obrigatórias do Estado.

Outrossim, as folhas de salários do CEPAM e da FUNDAP totalizam, em conjunto, aproximadamente R\$ 45,0 milhões (LOA 2015). Esse montante representa 0,044% do total do dispêndio com pessoal e encargos (R\$ 102,1 bilhões) previsto na Lei Orçamentária Anual de 2015.

Na próxima seção alguns aspectos que permitiriam contornar as dificuldades financeiras e orçamentárias do Estado serão apresentados, buscando-se com isso evitar o encerramento das atividades do CEPAM e da FUNDAP, com a manutenção dos empregos atualmente sob ameaça.

Outra Solução é Possível

Reforma Administrativa

A reforma das instituições públicas deveria integrar uma agenda permanente de discussão para a modernização do setor público. Embora não fosse a única alternativa, a chamada Reforma Gerencial do Estado, que esteve em voga entre meados da década de 90 e os primórdios de 2000, foi esquecida ou abandonada pelos governantes. Visando a modernização, atualização de ideias e adaptação às necessidades sociais, as reformas estruturais são fundamentais para impulsionar o setor público em direção ao futuro. REFORMAR, contudo, não implica EXTINGUIR.

Exemplos não faltam. Duas importantes instituições da administração indireta do Estado – a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitana S.A. (EMPLASA) e a Fundação Casa (antiga FEBEM) – atravessaram períodos de dificuldade, mas foram revitalizadas pela própria ação do governo.

No caso da EMPLASA, projeto de lei solicitando autorização para a sua extinção foi encaminhado à ALESP na gestão do ex-governador Mário Covas. Prontamente recusado em votação plenária; a EMPLASA responde hoje pelo Plano de Ação da Macrometrópole (PAM) – peça essencial para o planejamento e



desenvolvimento da maior região conturbada do país. A sua importância é de tal ordem que o PAM foi parcialmente integrado ao PPA 2016-2019.

A Fundação Casa, à época ainda FEBEM, tornou-se assídua frequentadora do noticiário policial. Fugas e rebeliões de menores nas unidades de acolhimento eram rotineiras, quase semanais. Com uma estratégia eficiente de descentralização das unidades de acolhimento, definição de um planejamento estratégico, aplicação de medidas socioeducativas e valorização dos servidores por meio de um novo plano de cargos e salários, as páginas policiais ficaram no passado. Uma ampla reforma da Fundação, que resultou inclusive na alteração do seu nome, foi promovida com o firme interesse do governo do estado. A síntese do sucesso alcançado reside na figura da Presidente da Fundação, Dr^a Berenice Maria Gianella, que a preside desde 07 de julho de 2005, ou seja, há mais de 10 (dez) anos.

Portanto, o Governo do Estado, em comunhão com a Assembleia Legislativa (ALESP), deveria priorizar um amplo debate sobre os princípios, diretrizes, características e objetivos que serviriam para nortear uma futura Reforma Administrativa. É mister reconhecer que os servidores fundacionais não são contra a mudança, desde que possam, democraticamente, participar das discussões e decisões a serem tomadas.

Ao final do processo, estabelecer um “Plano Diretor da Reforma Administrativa” traria segurança aos atores envolvidos, equilíbrio nas relações, clara identificação de obrigações, direitos e deveres e o respaldo dos funcionários envolvidos para o encaminhamento de soluções.

Finanças Públicas

A respeito da otimização dos recursos em tempos de crise, destacamos a seguir alguns aspectos que podem representar economia igual ou superior àquela que seria auferida com a extinção das duas fundações, bem como elementos que representarão receitas extraordinárias para o Estado, o que poderá aliviar sobremaneira o caixa do Tesouro Estadual.

- **Cargos em Comissionamento**

A administração pública paulista dispunha, segundo o IBGE (*ver quadro na primeira seção*), de mais de 14 mil cargos em comissionamento ao final de 2013. As informações da Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ) mostram resultado diferente para o mesmo período. Segundo a SEFAZ, este número ultrapassaria 22 mil. Desse montante, cerca de 30% seriam ocupados por empregados do quadro permanente. Restaria 70%, ou seja 16 mil cargos ocupados por profissionais fora do quadro permanente, incluindo-se aí Secretários de Estado, Adjuntos e Chefe de Gabinetes. Em resumo, as informações da SEFAZ encontram-se no quadro abaixo.



COMPOSIÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL EM LIVRE PROVIMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO
(Posição em 31/12/2013)

Órgãos	Total de Cargos de Livre Provimento	Ocupados por Empregados do Quadro Permanente	Diferença
Secretarias	7.187	2.156	5.031
Autorarquias	11.328	3.398	7.930
Empresas Estatais	2.685	553	2.132
Fundações	1.440	358	1.082
TOTAL	22.640	6.466	16.175

Fonte: Secretaria da Fazenda - SEFAZ/SP. As informações da SEFAZ encontram-se disponíveis em:

<http://www.fazenda.sp.gov.br/contas1/default.shtm#>

http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/cargos_empresas.pdf

http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/cargos_fundacoes.pdf

Por decisão própria, optamos levar em conta a informação do número de cargos comissionados apresentado pelo IBGE. A partir dessa informação, e fazendo uso de alguns cálculos que os números da Secretaria da Fazenda nos autoriza, procedemos a um exercício de simulação que revela que se metade dos cargos comissionados remanescentes forem extintos, o governo do estado de São Paulo alcançaria uma economia bem superior ao total das folhas anuais de pagamento da FUNDAP e do CEPAM (R\$ 45,0 milhões). Expressa-se o exercício feito no quadro a seguir.

SIMULAÇÃO ACERCA DA EXTINÇÃO DE METADE DOS CARGOS COMISSIONADOS REMANESCENTES

1. Total de Cargos de Livre Provimento no Estado de São Paulo (segundo IBGE)	14.731
(-) Dedução dos Cargos Vagos (cerca de 20%)	2.946
(-) Redução de 15% do Total de Cargos em Comissão conforme Decreto nº 61.132/15	2.210
2. Resultado Parcial	9.575
(-) Proporção dos Cargos Ocupados por Empregados do Quadro Permanente (cerca de 30%)	4.419
3. Resultado Final - Cargos Comissionados Remanescentes	5.156
ECONOMIA ANUAL: supondo custo médio mensal de R\$ 2.000,00 por servidor comissionado e extinção de metade dos cargos comissionados remanescentes (2.578 cargos a serem extintos)	R\$ 61.872.000,0

Fonte: Elaboração própria

Em conclusão, a redução de metade dos cargos comissionados remanescentes permitiria ao governo do estado uma economia superior àquela que poderá obter com a demissão de funcionários de carreira das fundações.

O inconveniente dessa deliberação residiria na perda de emprego por mais de 2.000 (duas mil) pessoas. Como desejamos que todos os empregos sejam preservados, apresentamos outras alternativas à frente.

- **Bolsa Eletrônica de Compras (BEC)**

A Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo apresenta-se como uma importante ferramenta para as compras públicas com economia de recursos. Até agosto deste ano, segundo cálculos da Secretaria da Fazenda do Estado, a economia obtida soma R\$ 2.034,3 milhões (dois bilhões e trinta e quatro milhões de reais). Para o período entre 2005 e 2015 (até agosto), os recursos poupados atingiram R\$ 17.955,7 milhões (dezessete bilhões, novecentos e cinquenta e cinco milhões).

TOTAL DE ITENS NEGOCIADOS POR MEIO DA BEC

(Em unidades)

Anos	Dispensa de Licitação	Convite	Pregão Eletrônico
2005	97.451	101.399	198.854
2006	90.144	95.747	185.919
2007	108.657	135.083	257.260
2008	104.238	145.357	321.183
2009	76.103	143.341	281.778
2010	68.361	154.279	289.675
2011	56.877	160.333	297.729
2012	46.491	174.387	307.616
2013	45.535	227.280	360.931
2014	49.835	207.464	347.986
2015 (até agosto)	26.607	102.891	174.925
Acumulado no Período	770.299	1.647.561	3.023.856

Fonte: Secretaria da Fazenda/SP

As informações estão disponíveis no site da BEC em:

http://www.bec.sp.gov.br/becsp/Aspx/Resultado_Ano.aspx?chave=

EVOLUÇÃO ANUAL DA ECONOMIA REALIZADA

(Em R\$ mil)

Anos	Dispensa de Licitação			Convite			Pregão Eletrônico			Economia Obtida no Ano
	Previsto	Negociado	Economia Feita	Previsto	Negociado	Economia Feita	Previsto	Negociado	Economia Feita	
2005	41.956,9	31.011,6	10.945,3	143.092,2	102.586,7	40.505,5	3.921,4	2.753,2	1.168,2	52.619,0
2006	39.358,9	29.274,5	10.084,4	120.490,2	87.625,4	32.864,8	14.829,3	11.412,4	3.416,9	46.366,1
2007	48.916,9	36.605,2	12.311,7	176.648,1	125.759,5	50.888,6	271.807,5	216.326,1	55.481,4	118.681,7
2008	48.632,1	36.466,1	12.166,0	188.340,8	135.212,5	53.128,3	1.818.660,7	1.408.212,2	410.448,5	475.742,8
2009	52.827,2	39.294,5	13.532,7	203.576,8	150.095,3	53.481,5	2.680.355,9	2.018.101,5	662.254,4	729.268,6
2010	46.700,2	34.632,8	12.067,4	215.094,1	155.850,5	59.243,6	3.969.730,5	3.255.788,6	713.941,9	785.252,9
2011	40.838,4	29.975,7	10.862,7	230.260,0	164.872,2	65.387,8	6.918.060,9	4.852.225,4	2.065.835,5	2.142.086,0
2012	35.395,5	26.378,7	9.016,8	253.262,7	179.479,9	73.782,8	11.645.060,3	8.977.493,2	2.667.567,1	2.750.366,7
2013	35.777,3	26.297,4	9.479,9	294.367,6	207.492,3	86.875,3	14.790.550,3	10.762.301,7	4.028.248,6	4.124.603,8
2014	31.200,9	21.797,2	9.403,7	291.387,4	199.953,2	91.434,2	15.831.544,6	11.236.033,0	4.595.511,6	4.696.349,5
2015 (até agosto)	16.685,0	11.581,5	5.103,5	124.200,8	84.209,5	39.991,3	7.099.651,7	5.110.394,8	1.989.256,9	2.034.351,7
Acumulado no Período	438.289,3	323.315,2	114.974,1	2.240.720,7	1.593.137,0	647.583,7	65.044.173,1	47.851.042,1	17.193.131,0	17.955.688,8

Fonte: Secretaria da Fazenda/SP



Desnecessária para os objetivos desse documento, não realizaremos uma análise exaustiva das informações. É possível constatar, no entanto, que a ampliação do uso do pregão eletrônico permitiria economia adicional aos cofres estaduais. Apesar da redução das compras públicas este ano, por causa da recessão, se o governo do estado orientar os órgãos da administração direta e indireta a priorizarem o pregão eletrônico como modalidade de licitação, **conseguimos estimar uma economia adicional de 1% a 2,5% sobre o total a ser alcançado este ano. Isto implicaria em uma redução de desembolsos, ou seja, uma economia da ordem de R\$ 30,5 milhões a R\$ 76,3 milhões.**

De novo, poder-se-ia evitar a demissão dos servidores das duas fundações.

- **Melhor gestão do patrimônio público**

O governo do Estado de São Paulo está adotando um novo enfoque à gestão do patrimônio imobiliário, com o objetivo de diminuir as despesas com locação de imóveis, identificar os ativos com potencial para alienação e aprofundar os estudos sobre alternativas de geração de receitas, o que inclui a utilização de potencial construtivo e a criação de fundos imobiliários.

As possibilidades decorrentes dessa decisão são enormes, atingem cifras superiores aos bilhões de reais. Portanto, devemos reconhecer que existem alternativas à singela redução de despesas com a extinção das duas fundações.

- **Uso dos depósitos judiciais**

Emenda de autoria do Senador José Serra (PSDB-SP) à Lei Complementar nº 151/2015, sancionada no início de agosto pela Presidente da República, autorizou estados e municípios a utilizar 70% dos depósitos judiciais e administrativos para o pagamento de precatórios de qualquer natureza, dívida pública fundada, despesas de capital e recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos previdenciários.

De acordo com a Lei, os 30% restantes constituirão um fundo de reserva para garantir a restituição de parcelas, caso o contribuinte obtenha vitória no processo judicial ou administrativo.

Estimativas do Ministério da Fazenda demonstram que os orçamentos de estados e municípios serão beneficiados com R\$ 21,1 bilhões em 2015 e R\$ 1,6 bilhão anual nos próximos anos. **Se considerada a participação do Estado de São Paulo no PIB nacional (30%) e aplicado o mesmo percentual ao total dos recursos judiciais que estarão disponíveis, estimamos em R\$ 6,3 bilhões a receita extraordinária que o governo do Estado de São Paulo terá esse ano e cerca de R\$ 480 milhões a partir de 2016, ainda que os recursos devam ser utilizados para os fins tratados na Lei.**

No jogo orçamentário, os recursos provenientes dos depósitos judiciais ajudariam em uma decisão contrária à extinção do CEPAM e da FUNDAP.

- **Novo indexador das dívidas estaduais e municipais**

A alteração do indexador que corrige os débitos estaduais e municipais, sancionada pela Lei Complementar nº 148/2014, trará, segundo cálculos do Ministério da Fazenda, redução de mais de R\$ 7,0 bilhões a curto prazo para o estoque da dívida do Estado de São Paulo e de R\$ 31,2 bilhões até 2040.



A renegociação diminuirá o saldo devedor, com recálculo valendo a partir de 1º de janeiro de 2013. A nova lei determina a correção das dívidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mais 4% ou a taxa Selic, o que for menor. A lei também autoriza a União a conceder desconto sobre os saldos devedores dos contratos. Esses descontos devem ser equivalentes à diferença entre o saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado usando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura do contrato até essa mesma data, considerando-se os abatimentos.

Mesmo que o Estado mantenha o compromisso de orientar 13% da sua Receita Corrente Líquida para o pagamento da dívida, a redução do estoque permitirá alguma folga orçamentária nos próximos anos, o que poderá ser revertido ao caixa do Tesouro.

Conclusão

As reflexões e os argumentos apresentados neste documento provam a desnecessária e inócua extinção do CEPAM e da FUNDAP. A retomada do diálogo é urgente e deve contar com a participação dos interlocutores e representantes envolvidos com a temática da extinção.

Por fim, resta-nos relembrar as palavras do Ilustríssimo Governador do Estado de São Paulo:

“Nós temos que preservar os empregos no momento de crise. No mês passado foram mais de 110 mil brasileiros que perderam os seus empregos. Temos que preservar e criar empregos. Esse vai ser o nosso foco para ajudar nesse momento”. (O Estado de São Paulo, 29/07/2015).