

Assunto: PEC 32/2020 – EC 95/16 - Terceirização. Reforma administrativa, antecedentes e consequências.

SUMÁRIO

1. A Presente Nota Técnica objetiva tratar da relação entre a **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**, a **Emenda Constitucional nº 95/2016** e a presença crescente de processos de **terceirização de serviços na administração pública brasileira**.

ANÁLISE

2. Conhecida como Reforma Administrativa do governo Bolsonaro, a PEC 32/2020 é, na verdade, a primeira fase de um conjunto de normas a serem encaminhadas pelo Executivo federal ao Congresso Nacional, que inclui, além de projetos de lei, outros instrumentos infralegais, a serem editados pelos próprios Poderes da União. A Reforma Administrativa é, efetivamente, um processo de décadas de alteração gradativa da estrutura do Estado, tanto no referente à administração pública propriamente dita, quanto à execução de políticas públicas, com destaque para as políticas sociais (saúde, educação, assistência social, por exemplo).

A CONSTRUÇÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DE BOLSONARO E SEUS ANTECEDENTES

3. Em entrevista coletiva no dia 3 de setembro de 2020, dia da entrega da PEC ao Congresso, o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, Caio Mário Paes de Andrade, disse que *“a última vez que uma mudança estrutural de gestão foi proposta no Brasil, era 1998. De lá*

pra cá o Estado brasileiro só cresceu e os mecanismos de gestão do Estado só deterioraram”, anunciando, dessa forma, a continuidade do processo de reforma do aparelho de Estado, dando sequência, segundo o secretário, à Emenda Constitucional nº 19/98. Se for considerado apenas o instrumento legislativo, há que se concordar com o Secretário.

Lei de responsabilidade fiscal - o primeiro antecedente

4. Devemos observar que a continuidade da reforma administrativa de Fernando Henrique Cardoso passou, antes da PEC 32/20, pela edição da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Lei que foi anunciada com o objetivo de dispor “sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelecer o regime de gestão fiscal responsável”. Na verdade, sob o argumento do controle fiscal nas três esferas de governo, a LRF pôs limites com gastos de pessoal, sem, no entanto, ter a mesma preocupação com a imposição de limites ao pagamento de juros e encargos de dívidas públicas. Com a LRF, a União passou a estar limitada para gastos com pessoal em 50% da Receita Corrente Líquida (todos os órgãos individualmente), enquanto para estados e municípios, o limite é de 60% da RCL. Se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% desse limite, a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa. Isso, além de outras restrições até o retorno aos limites impostos.

A emenda constitucional 95/16, o teto e os cortes de gastos - o segundo antecedente

5. Com a posse de Michel Temer como presidente em 2016 e o retorno dos defensores da reforma do Estado a cargos-chave do Executivo, a retomada do projeto de desestruturação da administração pública e dos serviços prestados à população é retomada. O primeiro movimento dessa etapa do processo de desmonte do Estado, foi, ainda no período de interinidade de Temer, o encaminhamento ao Congresso da PEC 241/16, promulgada como Emenda Constitucional 95/16, conhecida como emenda do Teto de Gastos. Essa emenda impôs a todos os órgãos da União, pelo prazo de vinte anos, o limite anual para gastos com políticas públicas e de pessoal equivalentes aos gastos do ano anterior corrigido pela inflação, mesmo independente do crescimento da população e de

suas necessidades. Essa medida atingiu firmemente áreas como saúde, previdência, educação, assistência social, entre outras, enquanto liberava as despesas referentes ao pagamento de juros e encargos da dívida pública. Como medidas em caso de descumprimento do teto de gastos o órgão responsável sofreria vedações, todas atingindo despesas de pessoal, como a proibição de concessão de reajustes ou adequações remuneratórias, criação de cargos, alteração da estrutura de carreiras, admissão ou contratação de pessoal, além da realização de concursos públicos, entre outras vedações. Também ficariam vedadas quaisquer novas despesas/investimentos em políticas sociais. Porém, mais uma vez, nenhuma vedação em relação às despesas financeiras (pagamentos ao sistema financeiro).

O Plano Mais Brasil – O pacto federativo, a PEC Emergencial e a privatização de fundos públicos – o terceiro antecedente

6. Ainda durante o processo de construção do que seria a PEC 32/20, o governo federal apresentou ao Congresso o “Plano Mais Brasil”, composto de três propostas de emendas à Constituição. Entre elas estava a PEC 186/19, chamada de PEC Emergencial, convertida na Emenda Constitucional 109/21, além das PECs 187/19, a PEC dos fundos públicos e a 188/19, o Pacto Federativo. Nos restringindo à Emenda 109/21 (resultado da PEC Emergencial), tema deste documento, podemos dizer que essa emenda, entre outras coisas, amplia a quantidade de vedações da Emenda 95/16, de oito para dez, e as estende para estados, municípios e o Distrito Federal, antes não contemplados pela Emenda 95/16. Também é quebrada a vigência de vinte anos da Emenda 95/16, ao incluir em capítulo permanente da Constituição Federal, não mais como disposição constitucional transitória, como era a Emenda 95/16, três situações em que deverão ser aplicadas as mesmas vedações relacionadas a despesas de pessoal e políticas sociais, independente de vencidos ou não os vinte anos da Emenda 95/16. São elas, a calamidade pública decretada pelo Congresso Nacional, a declaração de estado de emergência fiscal e o risco de quebra da sustentabilidade da dívida.

A construção efetiva da PEC 32/20

7. Feitas todas as alterações na legislação acima citadas, impedindo os investimentos e mesmo a manutenção de políticas sociais e outras de atendimento à população, além das restrições a manutenção e adequação da força de trabalho,

estaria pronto o ambiente para as alterações constitucionais que fariam o desmonte efetivo da máquina e do quadro funcional da administração pública: a PEC 32/20. Os principais objetivos do texto original (boa parte mantida na redação aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, permitiria a entrega de serviços públicos às chamadas Organizações Sociais, bem como às empresas privadas que objetivam lucro em suas atividades, gerando o fechamento de órgãos e instituições do Estado nas três esferas de governo, com a conseqüente extinção de diversos serviços prestados à população. Para as instituições públicas remanescentes, restaria a contratação, quando autorizado e em números inferiores aos comprovadamente necessários, de novos servidores sem estabilidade e com menos direitos do que os atuais, facilitando a demissão e rotatividade. A carência de força de trabalho seria suprida pela ampliação da presença de empresas prestadoras de serviço terceirizado em todas as atividades não consideradas atividades-fim da instituição, bem como a permissão de ampliação e facilitação do uso de contratos temporários em atividades, mesmo que algumas consideradas atividades-fim da instituição, em condições mais flexíveis. Óbvio está que a conseqüência seria a transformação de boa parte do atual quadro de servidores em um efetivo a ser descartado. Esta é a parte que caberia à PEC 32/20 dentro do processo de desmonte do Estado brasileiro.

A BASE POLÍTICA E TEÓRICA(?) DA PEC 32/2020

8. A base do discurso de defesa da PEC 32/20, bem como de seus antecedentes e os temas anunciados para as fases seguintes da proposta de reforma administrativa apresentada pelo governo Bolsonaro, segue a linha neoliberal de redução do Estado, o fechamento de serviços, a privatização de instituições públicas e a defesa de que a iniciativa privada faria melhor boa parte dos serviços prestados à população. Desde a década de noventa do século passado, como agora, a propaganda neoliberal do Estado mínimo é apresentada como moderna e necessária para atender as necessidades da sociedade, ainda que sabidamente ultrapassada e em desuso em outros países.

A presença neoliberal

9. No entanto, não é difícil perceber que, apesar do discurso, o projeto do qual faz parte a PEC 32, tecnicamente não apresenta relação ou se referenciar aos modelos conhecidos de administração pública. Mas algumas características

observadas dessa falsa reforma ficam evidentes. Uma, já mencionada, é a proposta de redução drástica da estrutura de Estado nos moldes neoliberais da década de 80 do século passado, apresentada e defendida tanto pelo mercado financeiro, que objetiva o chamado superávit fiscal público transformado em pagamento, ao mesmo mercado financeiro, de juros e encargos de dívidas públicas infundáveis, quanto por setores do empresariado nacional, que ganharia com a privatização de serviços e a possibilidade de cobrança pela prestação desses serviços à população.

O Patrimonialismo - a exploração e o uso da força de trabalho (temporário e terceirização)

10. Outra característica é a presença de resquícios do modelo patrimonialista, onde inexistente a diferença entre o público e o privado aos olhos do gestor, comum na Europa absolutista (sec. XVI ao XVIII) mas ainda presente no Brasil, principalmente em rincões controlados por famílias tradicionais e lideranças políticas arcaicas, conhecidas na primeira metade do século passado como “coronéis”. Isso é observado nitidamente na proposta de substituição de servidores aprovados em concurso público, de forma impessoal e por mérito, por trabalhadores temporários, contratados individualmente, muitas vezes através de processo seletivo simplificado e manipulado pelo gestor de plantão. Da mesma forma, a exploração da força de trabalho também se dá através de contratos de terceirização, com a contratação de empresas muitas vezes ligadas a gestores através de relações políticas, de amizade ou familiares, fazendo uso da indicação às empresas de quem deve ser contratado.

O retrato final da PEC 32/20

11. A redação original da PEC 32/20 aprestada ao Congresso buscou atender principalmente os interesses do segmento neoliberal da classe dominante brasileira, formado por banqueiros e grandes empresários, mas também de setores mais atrasados e conservadores, defensores da utilização da estrutura do Estado em benefício de seus grupos políticos e familiares, através da prática patrimonialista do nepotismo e outros costumes mantidos há séculos, em especial em regiões do interior do país, o que poderia garantir a aprovação do projeto. As possíveis divergências, na opinião dos proponentes, seriam dirimidas em negociações durante a tramitação no Congresso.

12. Visando ainda garantir a aprovação pelo Congresso Nacional sem grandes dificuldades ou resistências, estrategicamente foram mantidos isentos das reformas propostas ao conjunto dos servidores públicos os chamados Membros de Poder, como magistrados, procuradores e promotores do Ministério Público, membros de tribunais e conselhos de contas, detentores de mandato eletivo, além de militares. Medida que desagradou a representação do sistema financeiro, que, vislumbrava nesses segmentos uma redução considerável de despesas de pessoal, contribuindo para aumento do superávit fiscal e consequente majoração dos valores a serem pagos aos bancos credores à custa de juros e encargos de dívidas públicas.

13. A explicitação do conflito dentro da representação das forças da classe dominante, aliada à pressão da oposição, juntamente com a mobilização da representação dos servidores públicos em uma inédita unidade entre todos os setores do funcionalismo nas três esferas de governo, terminou por levar o relator do projeto na Comissão Especial na Câmara dos Deputados a desidratar o texto original, o que apenas aumentou as diferenças existentes, levando, até o momento, à paralisação da tramitação da PEC.

CONCLUSÃO

14. Por todo o exposto, dois pontos essenciais devem estar presentes em todas as discussões e análises a cerca da reforma administrativa. Inicialmente, a necessária derrota da PEC 32/20 no Congresso Nacional, não tendo o que possa ser negociado em seu conteúdo, tendo em vista o gigantesco prejuízo à sociedade como um todo e em especial aos trabalhadores do serviço público brasileiro. O segundo ponto é a necessidade de manter claro o projeto como um todo e a possibilidade de novas formas de ataque ao serviço público e aos servidores que possam ser apresentadas ao Congresso Nacional ou mesmo através de atos infralegais, como decretos e outros instrumentos normativos.

Brasília, 25 de novembro de 2021

VLADIMIR NEPOMUCENO
Insight Assessoria