

Roteiro de apresentação na CONDSEF

Tema: Conjuntura política e reformas

Local e data: 14 de dezembro de 2019

Expositor: Antônio Augusto de Queiroz - DIAP

Bom dia,

Desde a redemocratização no Brasil, vivemos a conjuntura mais adversa aos trabalhadores, aos servidores públicos e aos mais vulneráveis, que dependem da prestação do Estado.

Nunca houve uma ofensiva tão avassaladora sobre os direitos, sobre as políticas públicas distributivas e redistributivas, sobre o papel do Estado, como a que ocorre neste momento no País.

A partir de 2016, após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, iniciou-se um movimento articulado dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – voltado para a redução da presença do Estado no provimento de bens e serviços, **a desregulamentação de direitos e a regulamentação de obrigações**, e a privatização dos serviços públicos.

De lá para cá, portanto em menos de três anos, já foram aprovadas várias reformas com essa **lógica de redução da presença dos pobres no orçamento público, redução da participação dos trabalhadores na renda nacional, e ampliação da desigualdade e pobreza em nosso país**, como:

- 1) a Emenda Constitucional nº 95, do teto de gasto, que congelou, em termos reais, o orçamento público por 20 anos;
- 2) a reforma trabalhista, que criou novas modalidades precárias de contratação de trabalho, como a pejetização e o trabalho intermitente;
- 3) a terceirização generalizada, que precariza as relações de trabalho, reduz o salário e piora as condições de trabalho, inclusive em relação à segurança;
- 4) a reforma da previdência, que modificou os fundamentos da concessão do benefício em três dimensões e todos em prejuízo do segurado: aumento da idade, aumento do tempo de contribuição e redução do benefício.

Na perspectiva do aprofundamento dessa política, o governo Bolsonaro encaminhou ao Congresso o seu PPA – Plano Plurianual para os anos de 2020-2023, em que prevê, entre outras diretrizes e metas, as seguintes:

- a) o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, **com digitalização dos serviços governamentais e redução da estrutura administrativa do Estado;**

a articulação e **coordenação com os entes federativos**, mediante a **celebração de contratos ou convênio, que envolvam a transferência de recursos e responsabilidades;**

- b) a **redução da ingerência do Estado na economia;**

- c) **a simplificação do sistema tributário; a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional e ao comércio exterior;**

O pacote recentemente enviado ao Congresso, chamado de “Mais Brasil”, já vem em linha com o PPA e consistem no desmonte do Estado de Bem-Estar Social.

A aprovação e implementação desse pacote, que é constituído de três Propostas de Emenda à Constituição, além da reforma administrativa, a ser enviada posteriormente, terá como consequências:

- 1) o desmonte do Estado;
- 2) a desorganização administrativa;
- 3) a fragilização do serviço público;
- 4) a quebra de isonomia;
- 5) a priorização da dívida pública e despesas financeiras; e
- 6) o aprofundamento da rigidez do teto de gasto;
- 7) além de pacto federativo via cooptação financeira imediata e condicionada.

Vejamos, porque:

Nos governos anteriores, mudanças dessa natureza tinham pelo menos um fundamento teórico, eram propostas sob o fundamento de substituir a administração burocrática pela gerencial, ou tinham uma narrativa voltada para melhorar a eficiência (fazer mais com menos), a eficácia (fazer a coisa certa), a efetividade (atingir as metas) das políticas públicas em favor de populações e territórios vulneráveis e desassistido ou no combate às desigualdades regionais e de renda.

Agora, diferentemente dos governos anteriores, o pano de fundo desse verdadeiros desmonte do Estado de proteção social, tem duas três motivações muito claras, que não guardam nenhuma relação com a qualidade dos serviços públicos: uma político-ideológica, uma fiscal e uma moralista, de suposto combate à corrupção.

O plano político-ideológico está relacionado à visão do atual governo em relação ao Estado, que é visto como:

- a) inchado, em termos de pessoal;
- b) ineficiente, em termos de desempenho institucional
- c) contrário ao mercado e ao capitalismo; e
- d) capturado ou ocupado pela esquerda/comunistas;

O plano fiscal, por sua vez, tem a ver com a visão governamental de que o Estado:

- 1) é perdulário e gasta mal;
- 2) o que produz custa mais do que no setor privado;
- 3) seus servidores ganham muito e trabalham pouco; e
- 4) está associado à corrupção

E, em nome do combate à corrupção e do desaparecimento do Estado, bem como da defesa do controle e do equilíbrio das contas públicas, é que o governo propõe:

- 1) Reduzir a máquina pública;
- 2) revogar boa parte das conquistas da Constituição de 1988;
- 3) eliminar mecanismos de redução das desigualdades e da pobreza;
- 4) condicionar a aplicação dos direitos sociais à chamada sustentabilidade fiscal;
- 5) interferir na autonomia do Poder Judiciário, condicionando decisões judiciais que impliquem despesa à existência suficiente dotação orçamentária.

São medidas que rompem com o pacto entre gerações, na medida em que impede que custos de benefícios em gozo por uma geração possam ser transferidos para futuras gerações, determinando o corte de gastos e direitos sempre que o Estado contratar operações de créditos em valor maior do que os investimentos ou as chamadas despesas de capital.

O fundamento teórico disto é o equilíbrio fiscal intergeracional, por meio do qual impede que as atuais gerações deixem dívidas para as futuras, admitindo apenas aquelas dívidas que possam também gerar retorno para as próximas gerações, como os investimentos ou as despesas de capital.

É nesse contexto de perseguição ideológica, mas também com a narrativa de sustentabilidade fiscal, que o governo Bolsonaro enviou ao Senado as PECs 186, 187 e 188, todas assinadas pelo líder do Governado na Casa, Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE).

1. PEC 186/2019 – conhecida como PEC emergencial – traz três mudanças estruturais nas finanças públicas:

- a) Torna permanente o ajuste previsto no Teto de Gasto Público, de que trata a EC 95;
- b) Estende sua aplicação aos Estados, Distrito Federal e Municípios; e
- c) Vincula a aplicação do Teto de Gasto à chamada Regra de Ouro.

A PEC será relatada pelo senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR) na CCJ do Senado.

2. PEC 187/2019 – fundos infraconstitucionais – uma espécie de DRU permanente, prevê a extinção de 248 fundos, disponibilizando R\$ 219 bilhões para amortização da dívida pública, além de:

- a) determinar a transferência dos recursos que hoje formam este fundo ao respectivo Poder na esfera federativa que o tenha criado;
- b) Anular qualquer dispositivo infraconstitucional vinculado aos fundos;
- c) Autorizar que as receitas desvinculadas poderão ser destinadas a programas voltados à erradicação da pobreza, investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional;
- d) Destinar as receitas públicas dos fundos, até que eles sejam extintos, à amortização da dívida pública.

A PEC tem como relator na CCJ do Senado, o senador Otto Alencar (PSD/BA).

3. PEC 188/2019 – a mais abrangente – está classificada em seis eixos:

- a) Fiscal – Cria o Conselho Fiscal da República
- b) Transferência de receitas aos entes federativos – compartilhamento de royalties e participações especiais com entes subnacionais e proíbe que a União possa socorrer entes em dificuldades fiscais a partir de 2026;

- c) Desobrigação, Desindexação e Desvinculação (DDD) – desindexa despesas obrigatórias (deixa de reajustar) em caso de emergencial fiscal;
- d) Pacto Federativo - prevê a extinção de municípios que tenham menos de 5 mil habitantes e possuam arrecadação própria inferior a 10% da receita total
- e) Plano Emergencial – reprodução da PEC 186.

O ajuste previsto na PEC do pacto federativo é tão radical que o art. 2º dela inclui um parágrafo único no art. 6º da Constituição, que trata dos **direitos sociais** com o seguinte teor:

“Parágrafo único. Será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional.” (NR)“

Ou seja, condiciona a implementação efetiva dos direitos sociais do artigo 6º (a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados) ao **“direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”**, o que significa dizer que a norma impede que os custos de benefícios em gozo por uma geração sejam transferidos para futuras gerações, rompendo o pacto entre gerações.

Além de extinção de municípios e condicionar a implementação dos direitos sociais o equilíbrio fiscal intergeracional, essa PEC também impede o Poder Judiciário de reconhecer direitos se não houver orçamento para pagar a despesa, acrescentando o parágrafo 9º ao art. 167 da Constituição, que determina textualmente:

- f) “Decisões Judiciais que impliquem despesa em decorrência de obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa, **somente serão cumpridas quando houver a respectiva e suficiente dotação orçamentária**”.

A PEC 188/2019 tem como relator na CCJ do Senado, o senador Márcio Bittar (MDB/AC)

4. Reforma Administrativa – cuidará de poucos dispositivos constitucionais, remetendo a eventual retirada de direitos para as leis ordinárias e complementares.

Entre as que poderão estar na Constituição, podemos citar:

- a) O fim do RJU, com a possibilidade de contratar pela CLT na Administração Direta;
- b) O fim da irredutibilidade salarial, com a autorização para redução de jornada com redução de salário;
- c) A quebra da estabilidade, sob o disfarce de proteção às carreiras exclusiva de Estado
- d) Ampliação do estágio probatório;
- e) Autorização para extinção de órgãos e fusão de carreiras;
- f) O fim das progressões e promoções automáticas;

Do pacote, vamos analisar a PEC 186/2019, conhecida como PEC Emergencial, e a Reforma Administrativa, as duas com impacto direto sobre os servidores públicos, que foram escolhidos,

desde o congelamento do gasto público, passando pela reforma da previdência, como variável do ajuste em bases neoliberais em curso a partir de 2016.

A Proposta de Emenda à Constituição 186/2019, apelidada de “PEC Emergencial”, proposta pelo governo Bolsonaro propõe ajuste fiscal permanente e vincula sua implementação também à regra de ouro, além de prever: a) a criação de indicadores de sustentabilidade da dívida pública, b) o aprofundamento do ajuste fiscal da Emenda Constitucional 95 e, c) o corte ou suspensão de vários direitos dos servidores públicos.

Essa PEC chega a ser mais dura que as PECs 438/2018, do deputado Pedro Paulo (DEM-RJ), e 182/2019, do senador José Serra (PSDB-SP), ambas voltadas para o ajuste sobre o servidor, inclusive com autorização para redução de jornada e de salário.

A PEC 186 engessa o gasto governamental e determina a suspensão de direitos e obrigações do Estado, em três hipóteses: a) se houver descumprimento do teto de gasto, b) se for extrapolado o limite da regra de ouro, e c) se forem ultrapassados os limites de gasto com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, **veda que qualquer lei ou ato conceda ou autorize o pagamento, com efeito retroativo, de despesa com pessoal, qualquer que seja a natureza da parcela ou benefício.**

A primeira mudança é para determinar o acionamento do gatilho de corte de gasto (sobretudo com servidor, direitos sociais e programas governamentais), previsto na EC 95, sempre que for rompida a “regra de ouro”.

A regra atual, da EC 95, estabelece, para cada exercício, limites individualizados, por Poderes e Órgãos da União, e determina a suspensão de aumento de gasto com pessoal, sempre que forem descumpridos esses limites orçamentários, os quais utilizam como referência os gastos autorizados no orçamento do ano anterior, corrigido pelo IPCA.

A nova regra, além de tornar permanente o ajuste fiscal, estendendo-o aos Estados e Municípios, determina, de modo automático, a suspensão de aumento de despesa com pessoal e também o corte de alguns direitos dos servidores sempre que for descumprida a Regra de Ouro – que ocorre quando as operações de créditos superam os investimentos governamentais – e não apenas quando extrapolar o gasto com pessoal, fixado em lei complementar, ou quando os limites individuais de despesas por poderes e órgãos forem descumpridos.

Como as despesas de capital (juros e encargos da dívida e investimento), pelo menos enquanto não houver superávit primário, continuarão por muitos anos inferior às operações de créditos necessárias ao financiamento da despesa total, via aprovação de projetos de créditos suplementares ou especiais, serão automaticamente acionados mecanismos de estabilização e ajuste fiscal.

Assim, no exercício financeiro em que o volume de operações de créditos exceder o montante de despesas de capital (investimento), **ficam vedados** aos poderes e órgãos da União:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares,

exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores ao início do regime de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas e de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - aumento do valor de benefícios cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes e;

VIII - criação de despesa obrigatória;

IX - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

X - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

XI - concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Adicionalmente, além das vedações listadas acima, determina a suspensão da **progressão e da promoção funcional em carreira de servidores públicos**, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio,

Além disso, obriga o Poder Executivo e **autoriza os demais órgãos e poderes a promover redução temporária em até 25% na jornada e nos salários dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração pública direta, autárquicas e fundacional, em duas hipóteses:** 1) descumprimento dos limites de gasto com pessoal, fixado em lei complementar, e 2) descumprimento do Teto de Gasto.

A redução de jornada com redução de salário será implementada por “ato normativo” do Poder Executivo, dos Órgãos do Poder Judiciário, dos Órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, que especificará a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa.

O relator, em seu substitutivo, estabelece que a redução de jornada e de salário somente será aplicável ao ocupante de cargo com remuneração superior a três salários mínimos. Como não existe detentor de cargo efetivo na União com remuneração inferior a três salários mínimos, ninguém da União estará excluído do risco de redução de jornada com redução de salário.

Em relação à despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista, sempre que a despesa exceder os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o substitutivo do relator, o Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão:

- a) Reduzir, pelo menos, 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

- b) Exonerar pelo menos 50% dos servidores não estáveis; e
- c) Promover redução temporário dos subsídios e vencimentos, com adequação proporcional da jornada de trabalho.

Ainda em relação à regra de ouro, **se for constatado**, no período do 2º ao 13º mês anterior à promulgação desta Emenda (**retroativo, portanto**), que a realização de operações de créditos, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, excedeu o montante das despesas de capital, **serão automaticamente aplicadas**, no restante do exercício financeiro em que tiver ocorrido a promulgação da PEC e nos dois subsequentes (praticamente três anos) todas as restrições em relação a pessoal, facultando, ainda, a redução de jornada com redução de salário.

Além disto, o excesso de arrecadação e do superávit financeiro das fontes de recursos, apurado nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, serão destinados à amortização da dívida pública.

A PEC, portanto, tem como alvo preferencial a despesa com pessoal, prevendo a redução de direitos e condicionando qualquer reajuste ou benefício ao servidor à “regra de ouro” e ao teto de gasto, mecanismos do ajuste fiscal que focam apenas e exclusivamente a despesa. A proposta, embora apresentada antes da reforma administrativa, que também visa ao corte de despesas e direitos, será complementar a esta.

Reforma Administrativa – a ser apresentada à Câmara dos Deputados

A reforma administrativa, que na prática já foi antecipada pela PEC 186, será feita em várias etapas e proposições legislativas, e observará algumas etapas:

Não se conhece ainda o seu conteúdo, mas a julgar por notícias divulgadas pelas autoridades da equipe econômica, dentro da lógica do ajuste fiscal, em conformidade com as diretrizes do PPA, consistiria:

1) no enxugamento máximo das estruturas e do gasto com servidores, com extinção de órgãos, entidades, carreiras e cargos;

2) na redução do quadro de pessoal, evitando a contratação via cargo público efetivo;

3) na redução de jornada com redução de salário, nos mesmos termos da PEC 438/2018, do dep. Pedro Paulo (DEM-RJ) e PEC 182/2019, do Senador José Serra (PSDB-SP);

4) na instituição de um carreirão horizontal e transversal, com mobilidade plena dos servidores

5) em planos de demissão incentivada ou mesmo colocar servidores em disponibilidade, em casos de extinção de órgãos, cargos e carreiras;

6) na redução do salário de ingresso dos futuros servidores;

7) no fim das progressões e promoções automáticas, condicionando-as a rigorosas avaliações de desempenho;

8) na adoção de critérios de avaliação para efeito de dispensa por insuficiência de desempenho (PLPs 51/2019, 248/98 e 116/2017);

9) na ampliação da contratação temporária, em caso de necessidade; e

10) na autorização para a União criar fundações privadas, organizações sociais e serviço social autônomo – cujos empregados são contratados pela CLT – para, mediante delegação legislativa, contrato de gestão ou mesmo convênio, prestar serviço ao Estado, especialmente nas áreas de Seguridade (Saúde, Previdência e Assistência Social), Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Turismo e Comunicação Social, entre outros.

Além da redução das estruturas e de pessoal, bem como da adoção dessas novas modalidades de contratação, algo que iria absorver as atividades dos órgãos, das entidades e de carreiras extintas, o governo também pretende:

1) intensificar a descentralização, mediante a transferência de atribuições e responsabilidades para estados e municípios;

2) criar programas de automação e digitalização de serviços, especialmente no campo da seguridade social;

3) terceirizar vários outros serviços públicos, inclusive na atividade-fim, como previsto na Lei 13.429/2017;

4) regulamentar, de modo restritivo o direito de greve do servidor público; e

5) instituir a pluralidade sindical, matéria que ficará a cargo de um grupo de trabalho, criado no âmbito do Ministério da Economia, sob a coordenação do ministro do TST, Ives Gandra Martins Filho.

Assim, em nível Constitucional, seriam poucas mudanças, como apontado anteriormente. Elas consistiriam basicamente:

- a) No fim do RJU
- b) Na definição de critério para avaliação de desempenho de servidores detentores de cargo efetivo ou estáveis (carreiras de Estado);
- c) Na permissão para redução salarial e extinção de órgãos;
- d) Na ampliação do tempo de estágio probatório, de três para entre sete e dez anos;
- e) A criação do carreirão, cujos servidores serão contratados pela CLT;
- f) O fim das progressões e promoções automáticas;
- g) A autorização para redução de jornada com redução de salário.

Já em nível infraconstitucional, a lista de pontos a serem alterados seria mais ampla, incluiria:

1. A contratação de todos os novos servidores como “trainee”, por um período de três anos, sendo automaticamente exonerado ao término desse período. Só passariam para o quadro efetivo se houvesse vaga e se o servidor tivesse sido bem avaliado. (sempre haverá mais “trainee” do que vagas);

2. O estágio probatório ou período de avaliação passaria de 3 para 7 anos e só seria previsto para as carreiras de Estado (com estabilidade relativa);

3. A estabilidade seria assegurada, a depender de avaliação de desempenho, apenas para as chamadas carreiras de Estado (policiais, diplomatas, auditores da Receita e do Trabalho, Analistas do BC, Advogados públicos, entre outras poucas);

4. O reajuste ficaria condicionado a disponibilidade orçamentária, inclusive a revisão geral;

5. O servidor não-estável poderia ser demitido por restrições orçamentárias;

5. As progressões e promoções deixariam de ser automáticas, passando a depender de rigoroso critério de avaliação;

6. O Estado seria autorizado a contratar servidor temporário ou terceirizar determinadas atividades;

7. O salário de ingresso seria reduzido e, portanto, bem menor que o atual;

8. Os servidores do chamado carreira seriam contratados pelo CLT, sem estabilidade ou garantia de emprego;

9. seria autorizada a fusão de órgãos e de carreiras;

10. o tempo para chegar ao final da carreira seria alongado, com o aumento do número de padrões;

O objetivo final é contratar no setor privado os serviços e produtos atualmente prestados ou produzidos por instituições estatais, inicialmente por intermédio de organizações sociais e serviços sociais autônomos, sem fins lucrativos, e posteriormente por empresas privadas, com fins lucrativos.

Setores como educação e saúde poderão dispensar a própria contratação direta, resolvendo-se o problema mediante a distribuição ou o fornecimento de voucher à população carente, para que decida de quem comprar o serviço.

Muito obrigado