

# PÍLULAS DE **BOM SENSO**

USE SEM MODERAÇÃO



*Organizado Por José Celso Cardoso Jr.*

**APONTAMENTOS  
CRÍTICO-PROPOSITIVOS AO  
SUBSTITUTIVO DO SENADO  
PARA A PEC 186/2019 DITA  
EMERGENCIAL**

**afipea**

Sindicato Nacional dos  
Servidores do Ipea | Associação dos  
Funcionários do Ipea

**5**

**APONTAMENTOS  
CRÍTICO-PROPOSITIVOS AO  
SUBSTITUTIVO DO SENADO  
PARA A PEC 186/2019 DITA  
EMERGENCIAL**

# **DADOS CATALOGRÁFICOS**

## **Organização**

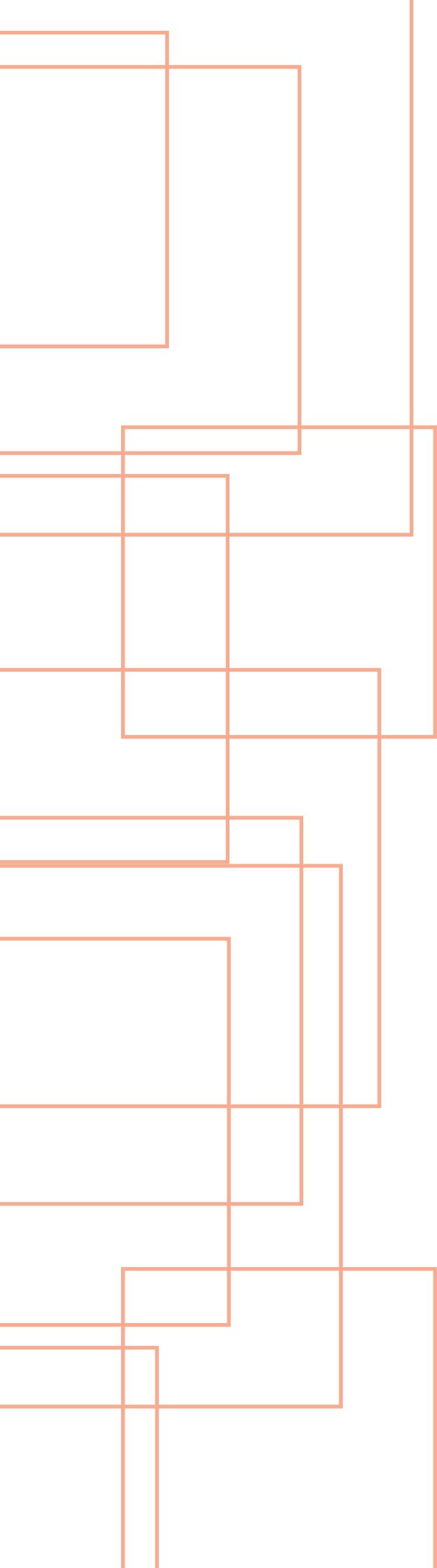
*José Celso Cardoso Jr.*

## **Projeto gráfico**

Matheus Natan Martins Dutra e  
Henrique Euzébio Alves

## **Editoração**

Henrique Euzébio, Humberto Leite e  
Marina Rito



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
1. EVITAR O DESASTRE!	7
<i>Paulo Kliass</i>	
2. O CAVALO DE TRÓIA DA PEC EMERGENCIAL	10
<i>José Luis Oreiro; David Deccache</i>	
3. PEC EMERGENCIAL PARA QUEM?	14
<i>Márcio Gimene; Andre de Melo Modenesi</i>	
4. O SUBFINANCIAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO	17
<i>Luiz Alberto Marques Vieira Filho</i>	
5. EQUILÍBRIO FISCAL INTERGERACIONAL E COLAPSO SOCIAL	24X
<i>José Celso Cardoso Jr.</i>	
6. SAÚDE NÃO É MOEDA DE TROCA	28
<i>Bruno Moretti; Carlos Ocké; Erika Aragão; Francisco Funcia; Rodrigo Benevides</i>	
7. ARQUITETURA DA DESTRUIÇÃO DO BNDES	31
<i>Arthur Kobliz</i>	
8. PANDEMIA E CALAMIDADE PÚBLICA COM O DESMONTE DO ESTADO	33
<i>Vladimir Nepomuceno</i>	

9. PLANO “MAIS BRASIL”, SERVIÇOS E SERVIDORES PÚBLICOS	39
--	----

*Antônio Augusto de Queiroz*

10. É PRECISO REINVENTAR A PEC EMERGENCIAL E A REFORMA ADMINISTRATIVA	44
---	----

*Bráulio Santiago Cerqueira*

## APRESENTAÇÃO

Esta edição do *Pílulas de Bom Senso: use sem moderação* é uma edição especial, emergencial!

Ela trata da PEC 186/2019, dita emergencial, em tramitação apressada ora no Senado Federal. A pressa se justifica, acertadamente, pela urgência e necessidade de aprovar novo auxílio monetário a segmentos imensos da população brasileira, ainda vulneráveis diante das crises sanitária e econômica em curso no país desde um ano atrás, fruto da pandemia da Covid-19 e também da incompetência governamental em assumir, de modo decidido, o seu papel constitucional no enfrentamento adequado de terrível realidade.

O crime de responsabilidade derivado de tal incompetência, ignorância e má-fé, deixemos aos juristas e políticos apreciarem. Aqui, nesta edição emergencial, atemo-nos aos aspectos econômicos e sociais presentes na referida PEC, que juntamente com as PEC 187 e 188 (todas originalmente de 2019) e a PEC 32 de 2020, compõem um arco adicional de tentativas de aprovação de medidas constitucionais de restrição fiscal permanente ao país.

Pois o que a leitura individual e de conjunto dos dez artigos aqui reunidos indica é que, primeiro, ao governo bastava ter dado amplitude temporal maior ao mesmo pacote de medidas de 2020

(o chamado orçamento de guerra) que permitiu o pagamento de auxílio emergencial de valor monetário e cobertura social superiores aos que agora se quer aprovar de modo apressado. Estivesse a tal PEC centrada em seu verdadeiro e único objetivo de fato emergencial – mitigar o sofrimento humano em curso – é bem provável que a tramitação legislativa estivesse mais consensuada e avançada entre os parlamentares.

Segundo, ocorre que as tais contrapartidas – melhor seria dizer, chantagens – embutidas pelo governo e base aliada (com amplo e interessado apoio da grande mídia oligopolista) na nova PEC 186 agora redesenhada, implicam em potencial desmonte – abrangente, profundo e veloz – do Estado brasileiro e das suas principais políticas públicas sociais, inclusive em âmbitos estadual e municipal, algo que, se aprovado nos termos em que foi apresentado, significará verdadeira catástrofe humanitária pelo tempo em que durarem tais medidas.

Terceiro, por fim, os textos desta edição demonstram – e isto deveria interessar aos liberais que ainda apoiam o atual governo e seu pacote fundamentalista de mercado – que todo esse arco de medidas fiscais restritivas impactarão negativamente não apenas as condições de vida e de reprodução social da maioria da população brasileira, mas também afetarão drasticamente as condições propriamente econômicas de retomada e sustentação do crescimento econômico.

Em uma frase: o atual projeto liberal-fundamentalista não é apenas equivocados dos pontos de vista teórico e histórico; no seu afã por reprimir os gastos públicos reais, salvaguardar o gasto financeiro estéril, vigiar e punir os cidadãos, ele é, sobretudo, antieconômico em termos capitalistas. Por outra: os gastos sociais e mesmo os gastos salariais correntes com custeio da máquina pública, ainda que possam ser racionalizados, são mais complementares que concorrentes ao crescimento da economia, vale dizer, são gastos que, comprovadamente, impactam positivamente a renda privada, a renda domiciliar e até mesmo a arrecadação tributária.

Em suma, trata-se de separar o joio do trigo. Por um lado, viabilizar o quanto antes o pagamento de auxílio monetário – em valor e cobertura maiores que os agora previstos – à população brasileira. Por outro, barrar os retrocessos civilizatórios e institucionais contidos no pacote de aberrações fiscais e administrativas sugeridas pelas PEC 186, 187, 188 e PEC 32/2020.

*Brasília-DF, 01 de março de 2021.*

*Os autores*

## 1. EVITAR O DESASTRE!

*Paulo Kliass<sup>1</sup>*

O ano era 2019, o primeiro do mandato de Bolsonaro. No entanto, as tragédias ocorridas em nosso País desde a sua posse foram tantas que tudo até parece muito mais longo do que foi de fato. Paulo Guedes assumia sua condição de superministro da economia com toda pompa e arrogância que lhe são características. Sua primeira missão concluída com sucesso foi a aprovação da Reforma da Previdência. Se é verdade que o texto da votação definitiva em 23 de outubro estava algo distante da intenção destruidora total do Regime Geral da Previdência Social desejado pelo *liberalóide*, o fato é que as forças do financismo ficaram bem satisfeitas com o resultado obtido. Afinal, tratava-se ainda da primeira entrega do *old chicago boy*. Imaginava-se que as demais encomendas chegariam a pleno vapor.

Embalado pelos ventos aparentemente favoráveis e supostamente imbatíveis, o governo desembarca no Senado Federal alguns dias depois com todos os seus pesos pesados. Bolsonaro, Guedes e outros ministros vão ao gabinete da presidência entregar a Davi Alcolumbre um conjunto de 3 Propostas de Emenda Constitucional - as PECs 186, 187 e 188. O ano ainda era 2019 e o pacote ficou conhecido pelo enganoso nome de “Plano

---

<sup>1</sup> Doutor em economia e membro da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal.

Mais Brasil”. Uma semana depois desse ato carregado de forte simbologia, a sensação de tratoragem seria ainda mais aumentada com a promulgação da Emenda Constitucional nº103/2019, derivada da reforma previdenciária.

Atrínca de propostas (Emergencial, Fundos Públicos e Pacto Federativo) era tão urgente que ficou parada desde então nas mãos do Senador Márcio Bittar, nomeado à época como relator das mesmas. A história na sequência é conhecida por todos. O PIB de 2019 revela-se um fracasso retumbante, uma vez que a esperança toda depositada em Guedes se traduz num *pibinho* de minguados 1,1%, menos ainda que o já mirrado resultado obtido por Meirelles sob a gestão Temer. A entrada em 2020 trouxe consigo a pandemia e as PECs continuaram adormecidas na gaveta do relator.

### **Os 3 Ds de Guedes: destruir, demolir e desmontar.**

Pois agora o governo resolve aproveitar aquele texto para retomar o processo que Paulo Guedes tanto enche a boca para descrever: os famosos 3 “D”s, ou seja, desobrigar, desvincular e desindegular. Na verdade, trata-se de mais uma tentativa de rasgar os dispositivos fundamentais da política de bem estar ainda presentes na Constituição de 1988. Os 3 “D”s de fato almejados por ele, porém, são outros. Trata-se de destruir, demolir e desmontar.

A novidade do momento é a chantagem apresentada junto ao Congresso Nacional, na tentativa de ganhar apoio de parcelas da opinião pública. A versão atual da PEC 186 é identificada na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator Bittar. A narrativa do momento pretende apresentar o conjunto das maldades como contrapartida necessária e inescapável do restabelecimento do Auxílio Emergencial. Mentira!

É de amplo conhecimento que Paulo Guedes é totalmente contrário à renovação do benefício, instrumento essencial para que a maioria da população sofra menos as agruras da recessão e do confinamento. Além disso, a volta do auxílio é fundamental para minorar os efeitos negativos, em termos macroeconômicos, uma vez que ele permite a manutenção do poder de consumo para dezenas de milhões de famílias.

Há um ano atrás, ainda quando vivíamos o início da primeira onda da Covid-19, o superministro havia convencido o chefe a oferecer uma única prestação de R\$ 200. O Congresso Nacional impôs importante derrota ao governo e definiu o valor de R\$ 600 mensais. Ocorre que no momento da renovação do auxílio em setembro/2020, Guedes reduziu o valor pela metade e ainda apontou a data de validade para 31 de dezembro daquele ano. Os efeitos humanos, sociais e econômicos foram trágicos. A popularidade de Bolsonaro começou a cair em razão da inexistência de amparo do

governo e por sua atitude genocida com relação à urgência da vacinação.

### **Aprovar o auxílio não exige a maldade em troca.**

A pressão da sociedade tem aumentado e os congressistas sentem a necessidade de apresentar alguma resposta. Pois nessa hora Guedes saca a carta escondida debaixo da manga. Com o surrado discurso enganoso de “não temos recursos”, propõe o valor vergonhoso e criminoso de R\$ 250 ao mês para volta do auxílio. Além disso, impõe uma série de condicionalidades em sua aplicação, de maneira a reduzir o acesso da população à medida e, assim, reduzir o sacrossanto impacto orçamentário do mesmo.

Porém, o mais grave são as condições da “negociação” que pretende impor ao legislativo na apreciação desta versão turbinada da PEC 186. Para além das medidas de redução compulsória dos salários dos servidores públicos, Guedes introduz agora as propostas de seus sonhos. Ele pretende retirar as obrigatoriedades previstas no texto constitucional para assegurar minimamente os serviços básicos do Estado nas áreas essenciais e estratégicas da educação e da saúde, entre outras. Uma loucura!

Em troca de uma retomada do auxílio emergencial por alguns meses em um valor ridículo frente às reais neces-

sidades de sobrevivência da maioria da população, Guedes pretende deixar armada uma bomba atômica para destruir a capacidade dos governos oferecerem à população esses serviços públicos fundamentais. Ocorre que não há justificativa para que essa demolição seja colocada como pré-condição para que o auxílio seja restabelecido. O governo tem todas as condições para criar recursos no orçamento através de emissão de moeda ou aumento da dívida pública para realizar essa despesa extraordinária e essencial.

### **Revogar a PEC 186!**

A maioria dos governos dos países do mundo capitalista reorientaram suas políticas econômicas a partir do advento da pandemia. A busca burra e cega pela austeridade a qualquer custo foi substituída pela necessidade evidente de oferecer medidas contracíclicas para superar a crise sanitária e minorar os efeitos da recessão que atinge a todos. Em momentos como o que vivemos atualmente, a exemplo do que também ocorreu a partir da grande crise de 2008/9, a função do Estado é assumir o protagonismo na recuperação das atividades e aumentar suas despesas. No entanto, Paulo Guedes segue com seu negacionismo de tais evidências do mundo real e impõe um custo fenomenal à maioria da população e ao futuro do Brasil.

Ser quisermos manter alguma esperança na capacidade de superar a cri-

se atual e preservarmos algum espaço para a retomada de um projeto de desenvolvimento social e econômico de inclusão e sustentabilidade, então é fundamental barrar a aprovação da PEC 186. Os senadores deveriam prestar atenção ao placar da consulta virtual realizada pela Casa, onde 97% dos internautas já se manifestaram contrariamente à medida. As verdadeiras travas à possibilidade da concessão do auxílio emergencial podem ser retiradas por meio da necessária revogação da EC 95, aquela mesma que congela as despesas governamentais por 20 anos, até o longínquo exercício de 2036.

## **2. O CAVALO DE TRÓIA DA PEC 186 DITA EMERGENCIAL**

*José Luis Oreiro<sup>2</sup>*

*David Deccache<sup>3</sup>*

Primeiramente, não há praticamente nenhuma divergência entre os economistas sobre a urgência de aprovação de um dispositivo constitucional que suspenda as regras fiscais que impedem a concessão do auxílio emergencial destinado ao enfretamento das consequências sociais e econômicas mais imediatas

da pandemia, que ainda registra altíssimos índices de contaminações e mortes, os quais podem inclusive se acelerar nas próximas semanas

A PEC emergencial avança neste sentido ao autorizar que, durante o exercício financeiro de 2021, as despesas decorrentes da concessão do auxílio emergencial fiquem dispensadas do cumprimento da regra de ouro e da meta de resultado primário, além de excluir a contabilização deste montante do teto de gastos. Se a PEC parasse neste dispositivo, teria cumprido seu papel de atendimento a uma necessidade emergencial, o que justificaria, inclusive, a sua aprovação em um processo legislativo extraordinário, que funciona sem debates em comissões e audiências públicas.

Contudo, a PEC vai muito além disso, misturando, deliberadamente, necessárias medidas emergenciais com reformas estruturais cuja utilidade para a retomada do crescimento econômico do Brasil é duvidosa se não negativa; e que, além disso não guardam nenhuma relação com os aspectos sanitário e de assistência social derivados da pandemia e que, portanto, deveriam ser discutidas em outro momento, passando pelo rito legislativo convencional consolidado em nosso Estado Democrático de Direito.

---

**2** Professor do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Pesquisador Nível IB do CNPq e Líder do Grupo de Pesquisa "Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento", cadastrado no CNPq. É autor do livro "Macroeconomia do Desenvolvimento: uma perspectiva Keynesiana", LTC: Rio de Janeiro (2016).

**3** Mestre em Economia pela Universidade Federal Fluminense e Aluno do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade de Brasília. E-mail: david.deccache@gmail.com.

A primeira alteração constitucional trazida pela PEC é a subordinação explícita dos direitos sociais estabelecidos no artigo 6º da Constituição ao que a PEC define como (sic) equilíbrio fiscal intergeracional. Aqui há problemas de duas ordens: primeiramente, não há uma definição econômica precisa do que seja equilíbrio fiscal intergeracional,<sup>4</sup> o que traz enorme incerteza jurídica ao cumprimento do texto constitucional; a segunda ordem de problemas tem a ver com a subordinação principiológica de direitos sociais específicos a uma categoria econômica genérica.

Após este dispositivo de caráter mais ideológico, há uma série de alterações que concretizam a redução da responsabilidade do Estado em alcançar os objetivos sociais estabelecidos no artigo 6º, a começar pela eliminação dos valores mínimos garantidos para a educação e saúde na Constituição. Para termos uma noção do retrocesso, o Brasil possui garantia de um piso para gastos em educação desde a Constituição de 1934.

As alterações serão profundas: atualmente, no caso dos estados, a Constituição obriga a destinação de 12%

da receita à saúde e 25% à educação. Nos municípios, a obrigação é de, respectivamente, 15% e 25%. Já no orçamento do governo federal, os pisos de saúde e educação têm de ser corrigidos pela inflação do ano anterior – conforme regra do teto de gastos aprovada em 2016. Todas essas obrigações são revogadas na PEC emergencial.

Em termos estruturais, a versão atual da PEC emergencial tem por objetivo explícito a redução permanente de recursos orçamentários destinados às áreas da saúde e educação por intermédio da revogação dos pisos constitucionais para esses setores e assim garantir a manutenção da regra fiscal do teto de gastos, a qual estava prestes a ser rompida. Com isso, esse regime fiscal idiossincrático, pois na forma como foi estabelecido só existe no Brasil, ganhará sobrevida para continuar reduzindo a participação do Estado na economia em todas as áreas, com exceção das despesas relativas ao pagamento dos serviços da dívida pública, mantendo assim intactos os interesses e os ganhos do setor financeiro e dos rentistas.

---

**4** Na verdade, a literatura econômica sobre a questão da dívida pública define os conceitos de solvência e sustentabilidade intertemporal da dívida pública. A dívida pública é dita insustentável se o valor presente dos superávits primários (como proporção do PIB) ao longo de todo o horizonte previsível (o que na ausência de algum evento catastrófico que pudesse, por exemplo, extinguir toda a vida no planeta Terra, é infinito) for menor do que o valor da dívida pública (como proporção do PIB) no período corrente. Uma dívida pública insustentável não significa, contudo, que o Estado esteja insolvente ou, na linguagem corrente, “quebrado”. A insolvência ocorre apenas numa situação em que é política ou economicamente impossível aumentar o valor presente dos superávits primários (como proporção do PIB). As variáveis fundamentais para determinar a sustentabilidade da dívida pública são duas a saber: a taxa real de juros sobre os títulos da dívida pública e a taxa de crescimento econômico. Se a taxa de crescimento da economia for superior a taxa real de juros; então a dívida pública poderá ser sustentável, mesmo na presença de déficits primários (como proporção do PIB) expressivos. Já a solvência é uma condição muito mais.

Ainda no sentido de constitucionalização do ajuste fiscal permanente e da consolidação institucional da ideologia de um estado mínimo até mesmo em suas funções sociais, a PEC prevê que Lei Complementar estabelecerá o planejamento de alienação de ativos (“privatização”) com vistas à redução do montante da dívida, o que assenta mais um mecanismo de justificação de privatizações do conjunto de riquezas públicas, num contexto internacional em que vários países, até mesmo antes da atual crise do coronavírus, já estavam revendo as privatizações feitas nos anos 1980 e 1990.

Do ponto de vista econômico, trata-se de dispositivo pouco fundamentado e contraproducente: por um lado, não existe consenso sobre as metodologias de cálculo para a definição de limites máximos para o montante da dívida pública (como proporção do PIB) de Estados Soberanos que emitem dívida denominada na sua própria moeda. Por outro lado, a venda de ativos cuja taxa de retorno sobre o capital próprio seja superior a taxa implícita de juros da dívida pública é um puro *non-sense* do ponto de vista econômico-financeiro, pois irá aumentar, ao invés de reduzir, o déficit nominal do setor público, dado que as Estatais não-dependentes do Tesouro pagam à União um fluxo expressivo de lucros e dividendos, o que ajuda na redução do déficit primário. Por fim, todos os dispositivos são extremamente genéricos: não há parâmetros técnicos ou metodologias, definições de termos e mecanismos operacionais estabelecidos.

A PEC, ao acrescentar no artigo 37 da Constituição Federal dispositivo que obriga aos órgãos e entidades da Administração Pública a realização de avaliação das políticas públicas, acaba gerando entraves legais e sobreposições ineficientes no que tange as competências operacionais, produzindo efeitos concretos opostos ao pretendido. Primeiramente, a avaliação das políticas públicas não é tema constitucional. Tornando-se constitucional, automaticamente, exigirá a aprovação de novas leis que especifiquem critérios, políticas e parâmetros. A consequência será a sobreposição e engessamento das avaliações que já são realizadas, com louvor e reconhecimento internacional, por instituições como o IPEA e o TCU.

Há muitos outros equívocos técnicos e políticos inseridos na PEC, como o fim dos repasses constitucionais ao BNDES, o que praticamente inviabiliza o papel do banco para o cumprimento de suas funções. Atualmente, 28% da arrecadação do PIS-PASEP destinada ao FAT é transferida ao BNDES. Trata-se, tomando como base o ano de 2019, de 42,6% da estrutura de capital do banco. Somando-se a retrocessos anteriores, como o fim da TJLP; a venda da carteira BndesPar e devoluções significativas de aportes, o banco se torna cada vez mais frágil e incapaz de fornecer financiamento de longo-prazo para o investimento produtivo, principalmente na indústria de transformação, o que deverá acelerar o processo de desindustrialização precoce da economia brasileira

De um ponto de vista fiscal, há mais um ônus na desvinculação dos recursos constitucionais do BNDES. Atualmente, os repasses para o banco funcionam como uma pequena válvula de escape em relação ao nosso arcabouço fiscal extremamente rígido e contra-producente. Isso porque a arrecadação do PIS-PASEP, fonte originária dos recursos, é uma receita primária, ao passo que quando transferida para o BNDES é registrada como despesa financeira, criando-se um ativo e, tudo o mais constante, resultado primário. Além do que, não se incluem nos limites estabelecidos pelo teto de gastos as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, caso do BNDES.

Dito isso, é urgente caminharmos no sentido oposto ao apontando pela PEC, buscando a construção de um contrato social mais harmônico. No Brasil, é necessária a substituição do conjunto atual de regras fiscais anacrônicas, sobrepostas e economicamente contra-producentes, além da realização de uma reforma tributária progressiva que desonere os mais pobres e a indústria de transformação; e taxe de forma justa os super ricos (os “*fariálimers*”), que aqui são pouco tributados em qualquer comparação internacional.

Sobre as regras fiscais, precisamos substituir o arcabouço atual por outro que, sem desconsiderar a necessária re-

dução da dívida pública como proporção do PIB no longo-prazo, permita a estabilização do ciclo econômico e à viabilização do aumento dos investimentos públicos em infraestrutura destinados não apenas à resolução das nossas inúmeras carências em termos de infraestrutura, mas também permitam a transição da estrutura produtiva da economia brasileira para uma economia de baixo carbono.

Esses são debates estruturais que devem ser travados entre especialistas, acadêmicos e políticos juntos ao conjunto da sociedade da forma mais clara possível e utilizando-se de todos os instrumentos de publicidade institucional possíveis, como os debates em comissões, audiências públicas e elaboração de pareceres técnicos. Desta forma, não é um debate que deve ser conduzido por uma PEC de caráter emergencial e que visa a atender uma situação conjuntural muito específica: a viabilidade jurídica do pagamento por alguns meses de um programa federal de transferência de renda.

### 3. PEC EMERGENCIAL PARA QUEM?

*Márcio Gimene<sup>5</sup>*

*André de Melo Modenesi<sup>6</sup>*

O substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 186/2019 (PEC Emergencial), apresentado nesta terça (23/02) pelo Senador Marcio Bittar, se fundamenta na crença de que a redução dos gastos públicos é o mais urgente e importante dos nossos desafios. No entanto, caso o substitutivo venha a ser aprovado, os direitos sociais fundamentais inscritos no art. 6º da Constituição Federal (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados) ficarão condicionados a um conceito que, além de abstrato, é absolutamente fictício e descabido: o “direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”.

Antes de tudo, duas ressalvas são necessárias. Primeiro, esses direitos fundamentais foram uma das maiores conquistas do processo de redemocratização brasileiro. Sua inclusão na chamada Constituição Cidadã representou enorme avanço civilizatório.

Segundo, é preciso compreender o conceito macroeconômico de gasto público, um dos componentes da demanda agregada, realizado pelo setor público. Essa observação é importante pois o gasto tem sido usado como sinônimo de desperdício. O gasto público, de forma alguma, poderia ter essa conotação. Pelo contrário, o custeio dos direitos fundamentais não implica, necessariamente, em uma perda. Pelo contrário, eles geram bem-estar à população e, portanto, constituem um ganho. O que seria de nós se não fosse o SUS, a Fiocruz e o Butantã? Isso também vale para o investimento realizado pelo setor público, por exemplo, na construção de escolas, infraestrutura etc.

Mas o que significa de fato esse “direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”? Como mensurá-lo? Alguma nação se desenvolveu incluindo esse suposto direito em sua Constituição? Enquanto os defensores da PEC nº 186 não apresentarem respostas tecnicamente consistentes para perguntas como essas, não faz sentido o Senado Federal aprovar, a toque de caixa, uma alteração constitucional tão fundamental que fatalmente resultará em graves perdas na prestação de serviços públicos.

O mesmo pode ser dito em relação a diversos outros dispositivos que

---

**5** Presidente da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor)

**6** Professor associado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador do CNPq.

constam no substitutivo. Para citarmos apenas dois exemplos:

**1. Revogação dos pisos de saúde e educação.** Segundo o substitutivo, não será mantida nem mesmo a atualização inflacionária dos valores mínimos federais aplicados na saúde e na educação, prevista pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos). Como é politicamente indefensável a revogação completa desses pisos, é provável que isso não passe de um artifício para negociar, como um suposto “mal menor”, a aprovação da proposta original da PEC nº 188/2019 (“Pacto Federativo”): a unificação dos pisos da saúde e da educação; o que, na prática, resultará na redução em pelo menos um desses gastos públicos (quicá em ambos).

**2. Redução dos salários reais de servidores públicos.** As PEC nº 186 e nº 188 previam a redução nominal de até 25% nos salários de servidores públicos, com redução proporcional nas jornadas de trabalho e, conseqüentemente, na prestação de serviços públicos. De acordo com o substitutivo da PEC nº 186, a redução do poder aquisitivo dos servidores públicos ficará

por conta da inflação. No caso dos servidores federais, que desde 2010 vêm recebendo reajustes abaixo da inflação, a perda real de salários sofrida apenas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2023 é de 21% (medida pelo IPCA). Como a Lei Complementar nº 173/2020 proibiu a aprovação de reajustes salariais de servidores que resultem em pagamento no mandato seguinte, apenas em 2024 seria possível repor parte dessas perdas inflacionárias. Para amenizar o problema, o Executivo federal precisará enviar os projetos de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e de lei orçamentária da União (LOA) para 2022 prevendo algum reajuste salarial. Mas não há até o momento nenhum indicativo de que isso irá ocorrer. Isso a despeito do total de gastos federais com pessoal (ativo e aposentado, civil e militar) ter atingido 4,3% do PIB em 2020, abaixo dos 4,5% do PIB verificados 20 anos atrás! Nos estados e municípios a situação não é muito diferente. Ao invés de se buscar a ampliação da arrecadação tributária sobre o patrimônio dos ricos e super ricos – a exemplo dos países desenvolvidos –, os esforços fiscais recentes têm se concentrado na redução de gastos públicos, como o con-

gelamento ou a reposição dos salários dos servidores abaixo da inflação. Se for aprovado o substitutivo da PEC nº 186 apresentado nesta terça, a situação será ainda pior: a União, os estados e os municípios ficarão submetidos a gatilhos concebidos para congelar ou mesmo reduzir gastos públicos hoje obrigatórios, dentre eles os salários dos servidores estaduais e municipais.

Sejamos claros: o governo brasileiro, como qualquer outro que se financie via emissão de dívida denominada na moeda nacional, por definição, não pode quebrar! É preciso chamar atenção para o fato de que o setor público é um agente macroeconômico singular: ele dá curso forçado e emite sua própria moeda. Assim, a lógica da gestão orçamentária do governo Federal é absolutamente distinta da lógica de qualquer empresa, ou família. Estes últimos podem quebrar; o governo nunca! Em suma, é completamente falacioso comparar o orçamento público com o orçamento familiar ou doméstico.

Ademais, os três principais grupos de despesas da União estão sob controle! As despesas com pessoal estão estáveis em relação ao PIB há duas décadas. O gasto com juros e encargos da dívida pública está contido pela queda histórica da Selic. Os gastos previdenciários estão contidos pela sucessão de reformas previdenciárias aprovadas nos últimos

anos, cujo efeito pleno ainda está por se materializar.

Assim, o que impede a expansão dos serviços públicos não é a suposta “falta de dinheiro”; mas sim, a sobreposição de restrições fiscais autoimpostas pela legislação vigente (regra de ouro, teto de gastos e meta de resultado primário). Regras essas que ficarão ainda mais restritivas caso o substitutivo da PEC nº 186 seja aprovado.

Pode-se argumentar que apesar de não ser necessária para a União, a “PEC Emergencial” seja do interesse de governadores e de prefeitos que se encontrem em dificuldade para ajustar suas contas. De fato, por não terem a prerrogativa de emitir moeda, os entes subnacionais dispõem de margens mais estreitas para gerir seus orçamentos. Isso exige esforços permanentes de melhorias de gestão, mas também disposição para ampliar a arrecadação tributária, contrariando interesses dos segmentos sociais mais abastados.

E aí chegamos aos reais beneficiários da aprovação do substitutivo da PEC nº 186: aquela parcela da sociedade que lamenta não dispormos de serviços públicos de primeiro mundo, mas que se recusa a apoiar reformas estruturais (tributária, administrativa, agrária, urbana, produtiva etc.) que contribuam efetivamente para a promoção de um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo, economicamente funcional e ambientalmente sustentável. Em uma per-

manente inversão de valores, apresentam-se como defensores de “reformas” cujo resultado óbvio será a ampliação da pobreza, do desemprego e da concentração de riqueza e poder, ao mesmo tempo em que interditam o debate e a cooperação necessária para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como determina a cada vez mais desfigurada Constituição Federal.

Em suma, a obsessão pela redução permanente dos gastos públicos só irá reduzir ainda mais a demanda agregada, ampliando o desemprego e a pobreza, além de reduzir a arrecadação tributária em um círculo vicioso que tem no corte de gastos um remédio tão eficaz para a dinamização econômica quanto a cloroquina para o Covid-19.

## 4. O SUBFINANCIAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO

*Luiz Alberto Marques Vieira Filho<sup>7</sup>*

O governo brasileiro não possui financiamento adequado para prover serviços públicos de qualidade como aqueles oferecidos pelos países europeus. Basta verificarmos o quanto de receita o Estado brasileiro arrecada por cada cidadão e fazer a comparação com os dados internacionais. Os dados são claros em relação ao subfinanciamento e desnu-

dam as mentiras que envolvem as teses de “gastança” do setor público nacional.

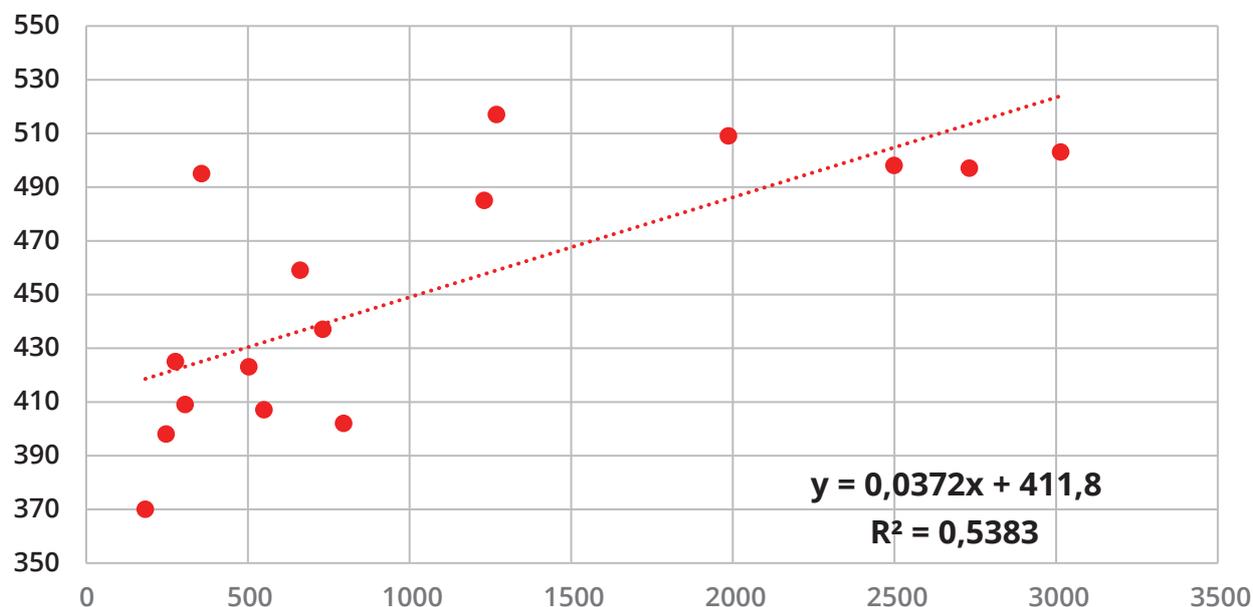
No entanto, o senso comum considera que se paga impostos demais por serviços públicos de péssima qualidade no Brasil, o que é reforçado pela grande mídia e trabalhos de “think tanks” liberais. De modo geral, utiliza-se a proporção do gasto público e da carga tributária em relação ao PIB para se afirmar sobre o “excesso” de impostos e ineficiência dos gastos públicos, como se 40% do PIB da Alemanha e do Mali pudessem prover a mesma quantidade de serviços públicos, independentemente do tamanho do PIB e da população que esses recursos deverão ser distribuídos. Na verdade, as relações de gastos com o PIB são muito mais medidas de esforços do que de recursos disponíveis. É como se uma pessoa sedentária pudesse obter o mesmo rendimento de um campeão olímpico de maratona caso se esforcem na mesma medida durante a prova.

No entanto, conforme gráfico de dispersão abaixo, as notas dos alunos no Exame Pisa da OCDE em leitura de 2015 possui importante correlação com os gastos per capita em educação 0,73, o que mostra indícios de que o mais importante é a quantidade investida em educação em cada cidadão, mas que evidentemente precisam ser aprofundados em bases maiores e com mais variáveis. Para exercício, foram selecionados os seguintes países de 3 Blocos: Latino-americanos (Argentina, Bolívia,

<sup>7</sup> Doutorando em Economia pela Unicamp.

Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, México, Uruguai), grandes emergentes (Coréia do Sul e Rússia) e países desenvolvidos (Alemanha, Austrália, Estados Unidos, Itália e Reino Unido).

**Gráfico 1: Eixo Y = Nota Pisa em Leitura em 2015; Eixo X = Gasto per capita em educação**



Fonte: A partir de dados da OCDE e Banco Mundial

Nesse ponto, começa a se desnudar o caráter pernicioso da Emenda Constitucional 95 e da PEC Emergencial, uma vez que os gastos públicos ficarão congelados em termos reais por 20 anos, impedindo que o gasto público se acomode nos patamares necessários para prover a qualidade oferecida pelos países desenvolvidos, independentemente do crescimento da economia brasileira e da maior oferta de recursos na sociedade brasileira. Dweck e Rossi (2016) projetam que a EC 95 provocará a redução dos gastos em saúde e educação federais de 4% do PIB para 2,7% em 20 anos. Contudo, mesmo essa perspectiva sombria é improvável, pois os gastos primários chegarão a apenas 12,3% do PIB, dos quais 8,5% em previdência, ou seja, haverá profundos problemas no funcionamento das atividades mais essenciais da máquina pública.

Além disso, é importante termos claro que a educação e a saúde são subfinanciadas no Brasil, quando fazemos a comparação internacional em dólares nominais (Tabela 1), (Tabela 2), (Tabela 3). No caso da educação, os valores em dólares correntes investidos estão abaixo de países como Argentina, Chile e Uruguai, embora sejam maiores do que Colômbia, Equador, Paraguai e México. Quando olhamos os melhores países em desempenho educacional, a diferença é gritante, o que aponta o longo caminho a ser percorrido para implantarmos um sistema educacional adequado. O gasto

público per capita em educação no Brasil é menos da metade na comparação com Coréia do Sul e Itália e quase 1/3 em relação aos alemães e cerca de ¼ dos EUA, que possuem um insipiente sistema público de educação superior.

**Tabela 1: Gastos per capita em Educação – US\$ correntes**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>América Latina</b>					
Argentina	661,32	796,47	709,28	798,20	-
Bolívia	-	-	-	-	-
Brasil	720,51	550,09	549,96	627,54	-
Chile	694,08	661,78	734,72	812,88	-
Colômbia	375,65	276,09	262,85	289,22	299,41
Equador	335,50	306,14	-	-	-
Paraguai	-	-	182,90	-	-
Peru	246,63	247,25	236,61	263,81	258,43
México	574,93	503,45	429,31	420,07	-
Uruguai	-	-	732,29	838,44	872,12
Venezuela	-	-	-	-	-
<b>BRICS e grandes emergentes</b>					
África do Sul	-	341,57	313,36	374,88	392,58
China	-	-	-	-	-
Coréia do Sul	-	-	1.269,12	-	-
Egito	-	-	-	-	-
Índia	-	-	-	-	-
Rússia	565,78	357,06	327,34	502,77	-
Turquia	-	-	-	-	-
<b>Países Desenvolvidos</b>					
Alemanha	2.369,04	1.986,54	2.038,10	2.185,37	-
Austrália	3.228,54	3.014,45	2.636,87	2.768,53	-
Estados Unidos	2.732,17	-	-	-	-

França	-	-	-	-	-
Grécia	-	-	-	-	-
Itália	1.442,50	1.231,47	1.180,59	1.310,83	-
Reino Unido	2.655,36	2.498,87	2.228,43	2.196,50	-

Fonte: Banco Mundial. Elaboração Própria.

Em relação à saúde, o subfinanciamento é ainda mais grave, cf. mostram as Tabelas 2 e 3. O investimento público em saúde no Brasil é cerca da metade de países como Argentina, Chile e Uruguai, seja em dólares correntes como em paridade de poder de compra (PPP). Quando comparamos com países desenvolvidos, o abismo, evidentemente, é maior. Em dólares correntes, o investimento per capita em saúde no Brasil é 15 vezes menor do que o ineficiente sistema público de saúde americano, 12 vezes menor do que o da Alemanha e quase 10 vezes menor que os sistemas franceses e ingleses. Mesmo em PPP, o Brasil investe per capita 8,39 menos do que os EUA, 7,42 vezes menos do que a Alemanha e quase 6 vezes menos do que França e Reino Unido.

**Tabela 2: Gastos per capita em Saúde – US\$ correntes**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>América Latina</b>					
Argentina	841,49	1.021,71	716,47	966,73	692,62
Bolívia	113,80	130,74	136,28	149,04	159,13
Brasil	448,04	335,49	344,28	391,70	353,54
Chile	546,77	541,16	581,74	685,52	740,01
Colômbia	410,50	329,11	310,95	347,85	367,50
Equador	283,69	259,75	256,74	271,01	268,42
Paraguai	193,44	170,89	167,62	171,88	175,21
Peru	203,39	195,65	199,89	215,52	231,10
México	327,45	295,61	257,14	263,78	260,17
Uruguai	1.005,59	962,12	1.014,14	1.152,57	1.160,21
Venezuela	240,93	300,48	238,95	314,00	122,94
<b>BRICS e grandes emergentes</b>					
África do Sul	273,82	251,70	229,70	266,67	284,28

China	209,89	234,77	229,71	247,81	282,68
Coréia do Sul	1.088,55	1.100,48	1.170,25	1.308,08	1.486,45
Egito	49,41	57,31	47,38	35,30	36,07
Índia	13,51	15,11	16,26	18,81	19,63
Rússia	455,77	292,45	264,76	330,93	362,10
Turquia	408,08	354,03	366,16	343,96	301,69
<b>Países Desenvolvidos</b>					
Alemanha	4.085,03	3.556,99	3.663,70	3.926,52	4.251,03
Austrália	3.774,33	3.315,09	3.410,27	3.654,97	3.747,03
Estados Unidos	4.530,34	4.811,91	4.977,19	5.130,77	5.355,79
França	3.526,99	3.046,71	3.099,93	3.243,37	3.441,17
Grécia	971,68	825,65	775,68	784,70	813,74
Itália	2.379,11	1.991,65	2.008,63	2.071,76	2.208,52
Reino Unido	3.794,27	3.584,39	3.268,36	3.162,26	3.392,09

Fonte: Banco Mundial. Elaboração Própria.

**Tabela 3: Gastos per capita em saúde – US\$ PPP**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>América Latina</b>					
Argentina	1.266,94	1.404,38	1.127,65	1.380,89	1.221,78
Bolívia	243,45	296,39	316,61	332,68	353,06
Brasil	605,07	601,93	606,22	620,87	637,92
Chile	849,23	904,50	967,91	1.105,45	1.172,17
Colômbia	688,95	746,37	755,22	791,46	827,44
Equador	510,89	484,84	475,44	501,63	496,42
Paraguai	364,10	373,21	387,20	392,50	409,29
Peru	382,87	406,58	431,78	442,30	480,03
México	541,01	562,68	552,64	552,21	533,74
Uruguai	1.258,74	1.312,56	1.438,14	1.512,27	1.582,86

Venezuela	359,75	448,48	356,64	468,67	183,50
<b>BRICS e grandes emergentes</b>					
África do Sul	557,61	579,09	574,54	584,84	610,43
China	368,86	422,43	441,10	474,79	527,60
Coréia do Sul	1.314,63	1.451,90	1.580,91	1.696,33	1.878,60
Egito	157,38	182,39	187,00	204,86	176,44
Índia	48,67	56,55	62,52	68,76	74,16
Rússia	832,35	755,51	728,77	793,16	884,90
Turquia	808,61	828,62	890,98	913,89	905,98
<b>Países Desenvolvidos</b>					
Alemanha	3.998,92	4.121,15	4.306,25	4.608,75	4.737,33
Austrália	2.882,71	2.993,52	3.164,14	3.253,36	3.456,63
Estados Unidos	4.530,34	4.811,91	4.977,19	5.130,77	5.355,79
França	3.287,49	3.396,49	3.589,87	3.745,96	3.852,32
Grécia	1.196,81	1.222,11	1.166,97	1.184,70	1.215,32
Itália	2.421,20	2.430,71	2.542,06	2.633,90	2.677,77
Reino Unido	3.301,47	3.388,59	3.464,85	3.555,26	3.631,16

Fonte: Banco Mundial. Elaboração Própria.

Apesar do subfinanciamento em saúde e educação, não seria possível, como pensam muitos, um mero remanejamento nos gastos públicos do Estado para prover o adequado financiamento a essas áreas essenciais. Isso, mesmo que o Brasil abra mão de investir em ciência e tecnologia, desenvolvimento regional, infraestrutura e outras áreas prioritárias, o gasto público total per capital é baixo em relação aos países que proveem os melhores serviços públicos, o que deixa pouco espaço para remanejamentos (Tabela 4). Mesmo quando comparamos a países latino-americanos como Argentina, Chile e Uruguai, o gasto público per capita é substancialmente menor, embora seja ligeiramente maior do que o do México e bem maior do que os países andinos. Além disso, a diferença com os países desenvolvidos é enorme, assim como verificamos nos gastos com as áreas de saúde e educação.

**Tabela 4: Gastos públicos per capita (US\$ mil)**

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>América Latina</b>					
Argentina	4,570332	5,267871	4,453553	5,032773	3,949398
Bolívia	1,235486	1,149707	1,01168	1,036739	1,032209
Brasil	3,956609	2,497272	2,683938	3,036933	2,796621
Chile	3,260138	3,09556	3,116003	3,43057	3,800268
Colômbia	2,361019	1,690037	1,607655	1,697324	2,010781
Equador	2,435407	2,046915	1,834	1,992422	2,232055
Paraguai	1,056084	0,999221	1,003411	1,042428	1,079911
Peru	1,470006	1,245286	1,161032	1,231624	1,360024
México	2,559783	2,260017	2,150025	2,288716	2,272957
Uruguai	4,789994	4,441479	4,45735	5,065248	5,323941
Venezuela	2,332421	2,078004	1,303689	0,695107	0,593096
<b>BRICS e grandes emergentes</b>					
África do Sul	1,773923	1,613597	1,505751	1,727031	1,845409
China	2,162671	2,329473	2,29095	2,453893	2,804528
Coréia do Sul	5,895211	5,821143	6,189413	6,900678	7,669176
Egito	0,858509	0,821979	0,74038	0,54066	0,533418
Índia	0,301383	0,318777	0,348367	0,393477	0,405967
Rússia	4,744065	2,952075	2,871435	3,577631	4,00285
Turquia	3,822127	3,504634	3,54018	3,315047	2,943413
<b>Países Desenvolvidos</b>					
Alemanha	21,55997	18,54018	19,17247	20,29066	22,14385
Austrália	20,90767	17,78688	18,10545	19,60248	20,12081
Estados Unidos	17,29204	17,96185	18,04628	18,4681	18,65449
França	23,78457	20,17227	20,34343	21,48986	23,00477
Grécia	10,03832	8,677873	8,973451	9,155052	9,710484
Itália	17,04244	14,4312	14,43746	14,9919	15,98774

Reino Unido	16,86523	16,0539	14,88532	14,80579	15,74489
-------------	----------	---------	----------	----------	----------

Fonte: FMI. Elaboração Própria.

Assim, a análise fria dos dados deixa evidente que os recursos que o Estado brasileiro possui para dispender com cada cidadão está bem abaixo dos países que possuem os melhores serviços universais de saúde e educação. Além disso, como a receita tributária por cidadão é bem inferior à dos países ricos, fica evidente que há pouco espaço para que remanejamentos orçamentários possam suprir a falta de recursos para saúde e educação.

## 5. EQUILÍBRIO FISCAL INTERGERACIONAL E COLAPSO SOCIAL

*José Celso Cardoso Jr.<sup>8</sup>*

No interior do pacote de maldades fiscais e sociais contidas na PEC dita emergencial, uma em especial tem tido menos destaque nos debates correntes, embora represente uma das mais graves violações de direitos constitucionais fundamentais do Estado democrático de direito no Brasil desde a CF-1988.

Trata-se da tentativa de inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º, prevendo que *“será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”*. Ora, o artigo 6º da CF-1988, marco dos direitos sociais, estabelece que: *“São direitos sociais 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, na forma desta Constituição.”* Desta forma, o referido parágrafo único, se aprovado, representará uma forma de relativização ou severa restrição dos direitos sociais fundamentais ao condicioná-los ao “equilíbrio fiscal intergeracional”, mesmo sendo este um (pseudo) conceito, teórica e empiricamente questionável. Senão, vejamos.

---

<sup>8</sup> Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

Em linhas gerais, é possível afirmar que a ideia de equilíbrio fiscal intergeracional, como âncora de longo prazo para os gastos públicos, está impregnada de ao menos dois problemas sem solução dentro do arcabouço teórico liberal ou monetarista ao qual pertence. Em primeiro lugar, a noção de equilíbrio fiscal ali contido está contaminada por uma visão contábil de curto prazo (janeiro a dezembro de cada ano), cujos resultados medidos desnecessariamente em intervalos coincidentes ao ano contábil fiscal deveriam sempre produzir saldos contábeis positivos ao final dos respectivos exercícios anuais. Ou seja, uma lógica de superávit fiscal primário permanente, cuja contrapartida é justamente o enrijecimento – e até mesmo a esterilização – do gasto real como instrumento de política econômica ativa. Perde-se com isso a própria essência das finanças públicas como objeto e fenômeno de natureza intrinsecamente econômica, ao invés de meramente contábil.

Vista da perspectiva econômica, as finanças públicas são algo muito mais amplo e complexo, sendo muito mais importante observar a composição dos gastos públicos (e da própria dívida pública) e as tendências dinâmicas de sua realização ao longo do tempo, pelo sistema econômico e social, do que os meros saldos contábeis anuais que na verdade pouco ou nada nos dizem sobre a maturidade do arranjo institucional macroeconômico do país em questão e tampouco sobre o significado do gasto ou do déficit público em si. Como exem-

plo, basta dizer que poucos economistas sérios advogariam em prol de um equilíbrio fiscal (vale dizer: equilíbrio ou superávit primário) de natureza contábil em momentos de calamidade pública como o causado desde 2020 pela pandemia do novo coronavírus sobre a saúde pública e a economia de grande parte dos países e populações do mundo.

Num contexto de crise extrema (mas não só!), o déficit público primário é não apenas necessário para enfrentar os imensos infortúnios da crise sanitária que se converte em crise econômica pela paralisação ou bloqueio dos circuitos tradicionais de produção e consumo, como é condição *sine qua non* para a própria mitigação e posterior superação da crise, sobretudo nas dimensões em que afeta severamente o emprego, a renda do trabalho, o lucro das empresas e a própria capacidade arrecadatória dos governos. Sob a lógica e o grilhão do equilíbrio fiscal intergeracional, a crise do novo coronavírus deverá assumir dimensões catastróficas irreversíveis sobre os sistemas econômico e social de determinado país.

Em segundo lugar, a noção de equilíbrio intergeracional traz em si uma visão estática de um fenômeno que é intrinsecamente dinâmico. Ao submeter, constitucionalmente, a realização dos direitos sociais ao tal equilíbrio fiscal contábil intergeracional de longo prazo, a malfadada proposta estará, na verdade, comprometendo as possibilidades de sucesso e realização das gerações

futuras, as quais terão que (sobre)viver para satisfazer os regramentos inexecutáveis da lei, ao invés de a lei servir para fazer cumprir os direitos sociais da população. Tal regramento é também estático no sentido de que sequer concebe a possibilidade de novas demandas e necessidades sociais decorrentes das mudanças que naturalmente acontecem nos padrões demográficos, epidemiológicos, sanitários, educacionais e civilizacionais ao longo do tempo em qualquer lugar do mundo – mas menos no Brasil, ao que parece!

Ademais, do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de petrificação das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis auto impostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexecutáveis na prática e inadequadas teoricamente. Ou seja, algo dessa natureza pode, sem exagero, colocar o Brasil numa rota de colapso econômico, social e político do país como nação.

Portanto, a razão de fundo para nosso pessimismo está ligada ao fato de que já está em curso no Brasil, mormente desde as primeiras Emendas Constitucionais pós-1988, um processo lento, gradual e seguro de **privatização das finanças públicas federais**, que se manifesta por meio da financeirização

da Dívida Pública Federal e sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN) do país. Trata-se de processo por meio do qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações praticamente antagônicas entre si.

De um lado, normativos constitucionais, tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 – Emergencial, PEC 187 – Fundos Públicos, PEC 188 – Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019 e ainda em tramitação legislativa, bem como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA, que primam pelo *enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real*, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, um conjunto de normativos constitucionais, das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais (por exemplo: Lei nº 9.249/95, Lei nº 11.803/2008, e Lei 13.506/2017, que blindam o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão

de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais). Todos esses regramentos sinalizam para a *flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro*, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Portanto, ao chamarmos o processo de financeirização da dívida pública (e da sua gestão) de **privatização das finanças públicas**, queremos com isso chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, com o que tal fenômeno é costumeiramente apresentado à sociedade, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro que favorece apenas determinados segmentos numericamente minoritários da população, geralmente travestidos de agentes econômicos tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais beneficiários diretos.

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de opção política de política econômica, esse arranjo institucional que se está consolidando no Brasil é passível de contestação te-

órica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e de inclusão do país.

Afinal, empiricamente, as evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica. Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável.

No caso brasileiro, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, das reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social) deflagrada em 2020.

Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs

186, 187, 188 de 2019 e PEC 32/2020 são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorarem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

## 6. SAÚDE NÃO É MOEDA DE TROCA

*Bruno Moretti<sup>9</sup>*

*Carlos Ocké<sup>10</sup>*

*Erika Aragão<sup>11</sup>*

*Francisco Funcia<sup>12</sup>*

*Rodrigo Benevides<sup>13</sup>*

O Presidente do Senado Federal anunciou que será votada a PEC 186/2019 - a PEC da emergência fiscal. O relatório aponta para a retomada do auxílio emergencial, provavelmente em valor inferior aos R\$ 600, e para um público menor. A

proposta do governo é atrelar o auxílio à adoção de medidas de austeridade fiscal, estruturais e conjunturais, que tendem aprofundar ainda mais as desigualdades sociais no Brasil.

A proposta revoga os pisos constitucionais de educação e saúde. Para se ter uma ideia do impacto da medida, sem as garantias constitucionais atuais, estimou-se que os valores aplicados em saúde por todos os entes poderiam corresponder a menos de 40% dos valores observados<sup>14</sup>. Na prática, teríamos um SUS para poucos, com enormes restrições de acesso. É como se o sistema de saúde contasse com menos da metade dos profissionais, das vacinas, dos leitos e assim por diante. A radicalidade da PEC é tamanha que ela revoga até os pisos congelados de saúde e educação da EC 95, sequer preservando a atualização dos mínimos pela inflação.

Além disso, a PEC criaria regras fiscais para ativar gatilhos de contenção do gasto quando as despesas correntes dos entes subnacionais alcançassem 95% das receitas. Para a União, os gatilhos da EC 95 seriam acionados já na proposta orçamentária, quando 94% das despe-

**9** Economista e Assessor Técnico do Senado Federal.

**10** Economista do Ipea.

**11** Professora do Instituto de Saúde Coletiva da UFBA e Presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde – ABrES.

**12** Professor da USCS e Consultor Técnico do Conselho Nacional de Saúde – CNS.

**13** Economista e Mestre em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da UERJ.

**14** O estudo simula a correção do gasto público de 2000 até 2017 somente pela inflação. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/blogdasaude/ana-paula-menezes-e-bruno-moretti-desvinculacao-de-receitas-barbarie-anunciada-na-saude-publica.html>.

sas fossem obrigatórias. Com isso, seria proibido, por exemplo, criar despesas obrigatórias para combater a pandemia em 2021. Trata-se de uma espécie de “teto dentro do teto”, mais uma regra para compor o emaranhado fiscal brasileiro com implicações para o gasto, ainda que os limites do teto não sejam rompidos. A Lei também passaria a dispor sobre a sustentabilidade da dívida pública, apontando não só seus limites, mas propondo a adoção de medidas para forçar a convergência para o patamar definido, incluindo até privatização de empresas.

Mas por que essa PEC será votada diretamente em plenário, dificultando a ampla discussão sobre seus efeitos? A resposta do governo é que a PEC viabilizará a volta do auxílio emergencial, devendo suspender regras fiscais que impõem limites artificiais à ampliação de gastos. Apenas por esse motivo, a PEC torna-se, paradoxalmente, necessária, tendo em vista a rigidez do regime fiscal brasileiro, que, de um lado, impede a proteção social das famílias em um contexto em que há mais de 32 milhões de pessoas subutilizadas e 33 milhões de pessoas na informalidade, segundo dados da PnadC/IBGE. Por outro lado, o auxílio seria retomado com redução de valor e cobertura, excluindo 30 milhões de pessoas que foram beneficiadas pela concessão inicial do benefício.<sup>15</sup>

Em relação às medidas de contenção de gasto, as novas regras se soma-

riam à regra de ouro, ao teto de gasto e à Lei de Responsabilidade Fiscal, consolidando a existência de normas sobrepostas, que determinam tanto uma redução estrutural de serviços públicos (o teto de gasto implica diminuição da despesa em relação ao tamanho da economia, independente da arrecadação), quanto uma política fiscal pró-cíclica na crise (gastos caem abaixo do teto quando a economia desacelera, tendo em vista a frustração de arrecadação). Vale lembrar que não há descontrole nas despesas obrigatórias da União: os gastos do RGPS se estabilizarão como proporção do PIB em função da reforma da previdência e as despesas de pessoal já sofreram queda real entre 2019 e 2020, segundo dados do Tesouro Nacional.

O Brasil vai na contramão das regras fiscais modernas, adotadas na maioria dos países centrais. Por exemplo, na União Europeia, embora haja limite à dívida, o monitoramento dos países se dá por indicadores fiscais estruturais, que descontam os efeitos do ciclo econômico (especialmente a baixa arrecadação) e os gastos extraordinários, como os decorrentes da elevada ociosidade da economia. Medidas corretivas (análogas aos gatilhos) apenas são ativadas se o desequilíbrio for estrutural, permitindo que a política fiscal apoie a estabilização da economia. Tais medidas também envolvem o aumento de receita, diferente do Brasil, que pratica um ajuste fiscal pelo lado da despesa (redução de gasto),

**15** Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/02/22/governo-quer-novo-auxilio-emergencial-de-r-250.ghtml>.

prejudicando os investimentos públicos e os gastos sociais. Além disso, a meta de gasto por lá adotada permite crescimento do gasto acompanhando o PIB potencial e ainda há cláusula de escape autorizando que o gasto cresça se houver arrecadação adicional.

Tais regras são, portanto, ajustáveis ao ciclo econômico e permitem que não haja cortes de gastos drásticos num contexto de baixa atividade, o que agrava o desemprego, a desigualdade e a pobreza. Tanto é assim que, após forte política de austeridade com a crise financeira global de 2008, a União Europeia praticou uma flexibilização a partir de 2015, favorecendo a retomada do crescimento. Países que não fizeram isso em momentos de crise, historicamente, não só tiveram piora dos indicadores de saúde, educação, dentre outros, como demoraram a retomar o crescimento, a exemplo da Grécia pós crise de 2008. Este traço estabilizador da política fiscal se intensificou com a pandemia, com a previsão de programas de combate à Covid-19 e de recuperação da economia.

O Brasil caminha no sentido contrário. O governo propõe a aprovação de medidas que cortam mais despesas e prejudicam o combate à crise. Por aqui, a questão não é aperfeiçoar regras fiscais, mas utilizá-las em favor da redução

dos serviços públicos, medida defendida inclusive por instituições conservadoras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Precisamos caminhar no sentido oposto. O problema do SUS é frequentemente reduzido à falsa dicotomia ‘financiamento *versus* gestão’. Mas sem recursos não há como melhorar a gestão. Além da retomada do auxílio no valor de R\$ 600,00, o país requer - urgentemente - um arcabouço fiscal que fortaleça o SUS. Com a EC 95, o orçamento federal de saúde perderá R\$ 37,2 bilhões, comparando valores empenhados em 2020 e a proposta orçamentária de 2021.<sup>16</sup>

Entre os impactos da redução orçamentária, está a queda do número de leitos de UTI destinados à Covid-19 e financiados pelo Ministério da Saúde, que, segundo o Conass, passaram de 12 mil em dezembro para 3,2 mil em fevereiro.<sup>17</sup> Como não podem emitir dívida soberana e sofrem os efeitos da crise sobre a sua arrecadação, os entes subnacionais têm dificuldade em manter/ampliar leitos sem o apoio federal. Após 248 mil óbitos e mais de 10 milhões de casos confirmados, o governo Bolsonaro insiste em reduzir o orçamento do SUS e agora pretende revogar os pisos de aplicação do setor.

---

**16** Vale lembrar que mais de R\$ 20 bilhões de créditos editados em 2020 foram reabertos em 2021, porque não houve planejamento e coordenação nacional do SUS para que tal despesa ocorresse ano passado, o que agilizará a vacinação.

**17** Disponível em: <https://www.conass.org.br/nota-a-imprensa-habilitacao-de-leitos-de-uti-para-covid-19/>.

O Conselho Nacional de Saúde coletou quase 600 mil assinaturas em defesa de piso emergencial do SUS em 2021. **O SUS precisa de R\$ 168,7 bilhões em 2021 para assistência à saúde da população, para se somar aos R\$ 21,6 bilhões estimados para a vacina.**

Esse é um momento dramático. O Senado Federal deve se abrir às demandas da sociedade. Afinal, num contexto de baixas taxas de juros internas e externas, o Brasil não teria dificuldades de ampliar gastos e combater a pandemia e seus efeitos. A dívida brasileira é em moeda local e, por definição, o país não quebra endividando-se na moeda que emite. O governo federal dispõe de quase 20% do PIB na Conta Única do Tesouro e tem capacidade para administrar a dívida, inclusive garantindo sua rolagem em condições vantajosas, tendo em vista o patamar da taxa SELIC.

Como vimos no Amazonas, dadas as crises sanitária e humanitária, o Congresso precisa rechaçar propostas de desvinculação do financiamento público de saúde e educação, aprovando fora do teto de gasto o auxílio e o piso emergencial federal para o SUS. A saúde não é moeda de troca, a emergência é sanitária e não fiscal. Não há limites técnicos para tanto, apenas restrições políticas, impedindo que o orçamento público atenda às demandas da sociedade e financie o combate à Covid-19 para salvar vidas. Manter a política de auste-

ridade em meio à pandemia não levará apenas ao caos social, é um genocídio a conta-gotas.

## 7. ARQUITETURA DA DESTRUIÇÃO DO BNDES

*Arthur Kobliz<sup>18</sup>*

A “PEC emergencial” contém o que pode ser um golpe fatal e final no BNDES. No seu artigo 4º, inciso VII, a PEC revoga o parágrafo primeiro do artigo 239 da Constituição. O parágrafo revogado estabelece que no mínimo 28% da arrecadação do PIS/PASEP será destinada ao “financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES”. Até bem recentemente, em 2019, o percentual de repasse era de 40%. Graças a ação decisiva do Congresso Nacional, o percentual foi apenas reduzido, ao invés de ser anulado como gostaria a equipe econômica de Paulo Guedes. Como mostra a PEC emergencial, Guedes continua no encalço do BNDES.

O BNDES aparece na Constituição Federal apenas nesse parágrafo e ele pode ser revogado sem que qualquer discussão de suas consequências seja esboçada: nas justificativas do relator, o BNDES não é sequer mencionado.

**18** Economista e presidente da Associação dos Funcionários do BNDES (AFBNDES); foi recém-eleito para integrar o conselho de administração do BNDES.

Os repasses do FAT são a fonte de financiamento (*funding*) mais importante para o BNDES. Para entender a gravidade da proposta é preciso compreender o que nunca esteve tão claro: o fim dos repasses constitucionais é o último movimento de uma série que foi planejada para acabar com o BNDES. A arquitetura da destruição foi posta em marcha a partir de 2016. Não há dúvida de que a conjunção dos ataques será fatal.

Em 2016 iniciaram-se as antecipações de pagamento dos empréstimos feitos pelo Tesouro Nacional a partir de 2009, a título de permitir que o BNDES enfrentasse os desdobramentos da crise financeira internacional de 2008.

A antecipação de pagamento determinada pelo governo federal, controlador do BNDES, fere de forma clara a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos seus artigos 36 e 37, criados originalmente para impedir o abuso do controle de entes da federação sobre os bancos a eles subordinados, como foi o caso dos bancos estaduais nos anos 90. Apesar da evidente ilegalidade, a antecipação do pagamento dos empréstimos foi aprovada pelo TCU e continuou ocorrendo sistematicamente desde os primeiros R\$ 100 bi, em 2016.

A violação da LRF é tão clara que o TCU preferiu recentemente ancorar sua autorização na tese, também muito frágil, de que os empréstimos foram ilegais. Interpretação que desautoriza uma decisão aprovada no Congresso Nacional.

Em seguida à antecipação do pagamento dos empréstimos, em 2017 a competitividade do BNDES e sua capacidade de influenciar a tomada de decisão do setor privado foram fortemente atingidas pela mudança radical na formação da sua taxa de juros base: trocou-se a TJLP (que vigorava desde o Plano Real e era fixada pelo Conselho Monetário Nacional) pela TLP, uma taxa complexa, indexada e determinada pelo comportamento de títulos do governo no mercado financeiro.

No governo Bolsonaro, depois da resistência de Joaquim Levy ser superada com a nomeação de Gustavo Montezano, iniciou-se a venda acelerada da carteira de ações da BNDESPar, o braço de participação acionária do BNDES. Em jogo, como pode se ver, não uma questão ideológica, mas, talvez, de conhecimento da história brasileira e de experiência. Uma carteira de mais de 100 bilhões de reais está sendo desfeita no meio de uma pandemia sob expectativa geral de valorização de *commodities* no mundo. Todo “dinheiro deixado na mesa” pelo BNDES, como diz o jargão, engorda bilionariamente o mercado financeiro privado, nacional e internacional. Cinquenta anos de existência da BNDESPar, toda a experiência acumulada, estão indo para o ralo.

Descapitalização, perda de competitividade, destruição de uma carteira responsável por parte considerável da lucratividade do BNDES. Para acabar com o Banco só faltava a suspensão dos re-

passes constitucionais. Silenciosamente, a gestão de Paulo Guedes cumpre sua missão de destruição.

O que está em jogo no Congresso Nacional é acabar com uma instituição como o BNDES sem nenhum plano alternativo, baseando-se apenas na superstição – como apontava Celso Furtado em relação ao discípulo brasileiro de Adam Smith, o Visconde de Cairu – do “deixai fazer, deixai passar, deixai vender”. Haja fé na mão invisível!

## 8. A PANDEMIA E A CALAMIDADE PÚBLICA COM O DESMONTE DO ESTADO

*Vladimir Nepomuceno*<sup>19</sup>

Muito tem sido escrito e falado sobre a PEC 186/2019, também conhecida como a PEC Emergencial. Isso ocorre principalmente no momento em que são batidos recordes de mortos e contaminados pela Covid-19 no Brasil, num momento em que as redes hospitalares pública e privada atingem seus limites de atendimento aos contaminados. No mesmo tempo, a parte mais pobre e carente da população está, mais uma vez, sem a devida assistência do Estado, como a não prorrogação do auxílio emergencial,

interrompido no final do ano passado, lembrando que o vírus, agora com suas variantes mais contagiosas, não suspendeu a contaminação no dia 31 de dezembro último. Agrega-se a isso o ritmo extremamente lento e claudicante da vacinação contra a doença num país que sempre foi referência internacional em campanhas de vacinação de larga escala e em um país com o tamanho e a diversidade geográfica e social como o nosso.

Entre as diversas manifestações que podemos destacar sobre a EPC 186/19 estão as dos representantes da área econômica do governo, juntamente com os porta-vozes do mercado, em especial o financeiro, através de editoriais e artigos assinados nos principais jornais, além dos noticiários televisivos, que defendem a exigência do Ministério da Economia de implantação de “contrapartidas” para a aprovação da retomada do pagamento do auxílio emergencial, lembrando que este não precisaria ter sido interrompido.

Se observarmos o significado das palavras, podemos tranquilamente substituir o termo “contrapartidas” por “chantagens”, uma vez que, no caso específico do combate à pandemia e do socorro à parcela, cada vez maior, de necessitados da cobertura do Estado para o atendimento das suas necessidades mais básicas. O que vemos não é a garantia de recursos suficientes para retomar o pa-

<sup>19</sup> Assessor parlamentar e consultor de entidades sindicais. É sócio-diretor da Insight Soluções e Assessoria. Servidor público federal aposentado, foi dirigente sindical, diretor do DIEESE/DF e do DIAP. Foi Diretor de Relações do Trabalho no Ministério do Planejamento, onde compôs a equipe de negociação com entidades de servidores.

gamento de um auxílio em valor igual e com cobertura igual ao de 2020, mas um valor menor que a metade paga no ano passado e para uma parcela de menos da metade dos que receberam naquele ano.

### ***O auxílio emergencial***

Deixemos bem claro, a PEC emergencial nada, absolutamente nada, tem a ver com a necessidade de pagamento de um auxílio emergencial. Apenas uma infeliz coincidência de nomenclatura. Vamos lembrar que a PEC 186, já com o apelido de PEC Emergencial, foi entregue pelo governo no Senado em 5 de novembro de 2019, quando sequer era conhecido o novo coronavírus, transmissor da Covid-19, que foi identificado em 1º de dezembro de 2019, com o primeiro caso reportado em 31 de dezembro do mesmo ano. Logo, a proposta de emenda à Constituição ser anunciada como necessária para o pagamento do auxílio emergencial é de um oportunismo gigantesco e por que não dizer dantesco.

Duas coisas merecem ser observadas. A primeira é que a edição de medidas imprescindíveis ao atendimento das necessidades, inclusive econômicas e financeiras, em caso de calamidade pública, já encontram o suporte necessário na atual redação da Constituição Federal, dispensando essa PEC, bastando, assim como em 2020, a edição de um decreto legislativo pelo Congresso

Nacional, precedido de uma mensagem presidencial. Daí decorrem outros atos normativos, garantindo a flexibilização de critérios orçamentários e financeiros, além da aprovação pelo Congresso de lei fixando valor, prazo e critérios do tão aguardado auxílio emergencial. Lei essa que pode ser adiantada através da edição de uma Medida Provisória pelo presidente da República.

A segunda coisa, onde se encaixa a “chantagem”, é o oportunismo maquiavélico do governo em tentar fazer andar uma proposta de alteração constitucional, parada no Senado há um ano e três meses, desde novembro de 2019, que retira direitos sociais de toda a população, restringe e reduz condições de funcionamento de todos os serviços públicos, em todas as esferas de governo, principalmente os de maior abrangência e de extrema necessidade durante uma pandemia, como é o caso da saúde pública, da assistência social, da pesquisa e produção científicas, entre outras.

Nessa proposta são atingidos “todos” os servidores públicos do país, ativos, aposentados e pensionistas. A palavra “todos” está entre aspas, porque uma parte, os chamados “membros de Poder”, que são a verdadeira elite do serviço público em todas as esferas, como magistrados e ministros dos tribunais superiores, chefes dos Executivos, dos Legislativos, inclusive parlamentares, e do Ministério Público, não se consideram servidores e por isso não são atingidos pela proposta de emenda constitucional

186 de 2019. O mesmo acontece com a dita Reforma Administrativa, a PEC 32/2020. Nas duas proposições essas pessoas estão liberadas do seu sacrifício, o mesmo imposto aos demais profissionais do serviço público brasileiro.

### **A PEC 186/2019**

A criação da chamada “cláusula de calamidade pública” é na verdade o aproveitamento de situações de calamidade pública para a imposição de restrições/gatilhos, já constantes da Emenda Constitucional 95/2016, a do teto de gastos, agora de forma ampliada e estendida à União, estados, Distrito Federal e municípios, pondo em prática uma grande contenção de gastos públicos em despesas obrigatórias, que são na prática as despesa responsáveis pela execução de políticas sociais além da remuneração dos servidores que as operam.

Em relação aos servidores públicos federais, estaduais e municipais, a aplicação dos chamados **gatilhos** citados acima passaria a ser possível em duas situações. A primeira é em caso de calamidade pública. Aqui o que tenta ser incluído no texto constitucional é a imposição das restrições com vigência durante o exercício em que se deu a decretação de calamidade pública até o encerramento do segundo exercício posterior ao término da referida calamidade. Destaco que o texto é bem claro quando diz “encerramento do segundo exercício posterior

ao término da calamidade pública”. Isso significa que pode durar mais tempo do que o imaginado, uma vez que o prazo de dois anos é contado após o término do período de calamidade pública, que pode ultrapassar o limite do exercício em que foi decretada, o que é diferente do período composto pelo exercício em que for decretada a calamidade acrescido de dois exercícios.

A segunda situação é a aplicação do proposto “estado de emergência fiscal de estados, distrito federal e municípios”, através da criação de um artigo (167-A) e do “estado de emergência fiscal da União”, alterando o artigo 109 das disposições transitórias da Constituição, para ampliar o alcance e aprofundar as restrições já impostas pela Emenda do teto de gastos. Em ambos os casos, os gatilhos são aplicados exclusivamente em políticas sociais e servidores públicos.

A diferença entre ambas é a forma de cálculo. No caso dos estados, Distrito Federal e municípios, aplica-se a redação proposta no novo artigo 167-A, que significa dizer que:

*“Quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar noventa e cinco por cento, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, será facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, **enquanto remanescer a situa-***

*ção, aplicar os mecanismos de ajuste fiscal apontados pela Constituição, os gatilhos.”*

No entanto, quando a despesa corrente superar 85% da receita corrente (independentemente da existência de calamidade), as medidas nele indicadas poderão ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, sendo facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-la em seus respectivos âmbitos. O seja, não precisa atingir os 95%.

Já no caso da União, a relação usada é entre a proporção das despesas primárias obrigatórias e o total de despesas primárias. Diz a PEC 186 que, se, na aprovação da Lei Orçamentária Anual, a proporção da despesa obrigatória primária (salários e aposentadorias, encargos da dívida pública e transferências a estados e municípios) em relação à despesa primária total for superior a 95%, aplicam-se os gatilhos da EC 95/16 (art. 109, ADCT, ampliados pela PEC 186), igualando-se a estados e municípios.

Um ponto que merece atenção é que, diferente do estado de calamidade pública, no estado de emergência fiscal as restrições impostas através dos gatilhos *“enquanto remanescer a situação”*, não se restringindo a um determinado número de exercícios. Ou seja, até que o percentual de despesas correntes seja inferior a 95%.

Se aprovada a PEC como está no relatório do senador Marcio Bittar (MDB/AC), as vedações a serem impostas pelos chamados gatilhos são:

a) 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 anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

b) criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

d) admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 e as contratações de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

e) realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas na alínea “d”;

f) criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de re-

apresentação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores, empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

g) criação de despesa obrigatória;

h) 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;

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

j) concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária;

k) suspensão da edição de atos que impliquem aumento de despesa de pessoal, bem assim a progressão e a promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos do ente da Federação para pagamento de despesas de pessoal ou

de custeio, quando o respectivo interesse se encerrar no exercício financeiro mencionado no caput, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente.

Um ponto que merece destaque é a inclusão formal de pensionistas no cálculo do limite de despesa com pessoal, uma vez que decisões judiciais poderiam beneficiar essas pessoas, como vinha ocorrendo. Isso é o que se pode chamar de requinte de crueldade.

Lembro ainda que a PEC impede que tudo o que deixar de ser pago como resultado das restrições impostas, e pelo tempo que for aplicado, não será pago posteriormente. Inclusive os direitos e benefícios criados e garantidos por lei.

### **Os verdadeiros objetivos da PEC Emergencial**

Por fim, cabe destacar algumas questões fundamentais e eixos centrais da PEC 186/19.

Todas as limitações, restrições e cortes nas áreas sociais, incluindo servidores ativos aposentados e pensionistas têm um único propósito, a remessa de todo o dinheiro não gasto, não investido (impossível chamar de economizado) ao sistema financeiro através do pagamento de dívida pública.

A dita sustentabilidade da dívida nada mais é do que a garantia de seu pagamento a qualquer custo, principalmente através de corte de direitos e benefícios de servidores e da redução gradativa de direitos sociais de toda a população. Além daquilo que o relator chama de “alienação de ativos”, que nada mais é que a entrega a preços módicos de bens públicos.

Dentro desse escopo também se encontra o que o governo denomina de *equilíbrio intergeracional*. Uma situação absurda, onde é alegado que a atual geração não poderia aumentar gastos permanentes que seriam pagos pelas gerações futuras. Na prática o efeito é o inverso, uma vez que, ao não investir agora, as futuras gerações estarão sem a necessária cobertura do Estado.

Outros pontos dentro dos objetivos centrais da PEC em questão estão naquilo que foi denominado como Plano Mais Brasil, do qual a PEC 186/19 faz parte, junto com a PEC 187/19 e a PEC 188/19, todas entregues pelo governo ao Senado no mesmo dia e no mesmo pacote. Vale lembrar que a maioria dos pontos da PEC 186/19 também está na PEC 188/19. Isso porque a PEC 186, que tratamos agora, ganhou o apelido de emergencial pelo objetivo de implantar as restrições imediatamente (a partir de 2020, quando deveria ser votada), enquanto tramitava a perpetuação dos mesmos ataques em escala maior e mais abrangente, ao ampliar para estados, o Distrito Federal e municípios, os cons-

tantes da Emenda Constitucional 95/16, a do teto de gastos, através da PEC 188.

A área econômica do governo, ao ver a possibilidade de, *mentindo para a população com o apoio da grande imprensa*, usar a pandemia como argumento para a implantação de muitos desses pontos, transpôs questões constantes da PEC 188, incluindo no relatório da PEC 186. No entanto, penso que não podemos nos iludir com a retirada do relatório inicial da desvinculação de gastos mínimos em saúde e educação por estados e municípios, uma vez que essa questão pode voltar no relatório da PEC 188, ou em outra proposição. O mesmo se dá em relação à redução da jornada de trabalho de servidores públicos em até 25%, com redução remuneratória na mesma proporção. Nesse caso, a proposta segue no texto da PEC 188/19, mas também na PEC 438/18, em tramitação na Câmara dos Deputados. Essa retirada, apesar de acenar um possível atendimento a reivindicações, é na verdade para garantir a aprovação mais rápida da PEC e não correr o risco de que esses pontos fossem rejeitados em votação, o que impediria a sua reapresentação ainda este ano.

O que não podemos deixar de considerar nessa análise também é a estreita relação desta PEC, a 186/19, com a reforma administrativa, que tem como principal, mas não único instrumento, a PEC 32/2020. Afinal, ambas, assim como as reformas trabalhista e da previdência, vão no sentido de, a partir das restrições,

inclusive no exercício da função pública com o mínimo de condições e de trabalho, funcionais e remuneratórias, deflagrar o processo de fechamento de órgãos e instituições públicas, com a entrega de serviços a serem ofertados por empresas privadas, com empregados precários, obviamente, apenas a quem poderá pagar por eles. Nessa proposta, os poucos serviços públicos restantes serão exercidos por trabalhadores inseguros, muitos mal preparados, além de outros protegidos e indicados politicamente por governantes de plantão nas três esferas de governo.

A saída é tentar que, na votação do Senado, não sejam obtidos os 54 votos em plenário (3/5 do total de senadores) favoráveis às mudanças propostas. Dessa forma poderemos impedir mais um ataque ao povo e à nação brasileira.

## 9. O PLANO “MAIS BRASIL”, OS SERVIÇOS E OS SERVIDORES PÚBLICOS

*Antônio Augusto de Queiroz<sup>20</sup>*

O “plano” chamado Mais Brasil consiste em ampla reforma constitucional, elaborada sob a lógica do ajuste fiscal, que tem por objetivo:

- i. a redução da presença do Estado no provimento de bens e serviços à população;
- ii. a desregulamentação de direitos e a regulamentação de restrições e obrigações;
- iii. a privatização dos serviços públicos.

O pacote, que é constituído por 3 propostas de emendas à Constituição (PEC), a ser complementado pela PEC da reforma administrativa, faz parte de um conjunto de reformas, com brutal ajuste fiscal, que persegue única e exclusivamente o lado da despesa, e, caso venha a ser aprovado, em nossa avaliação, terá como consequência a retirada dos mais pobres do orçamento público e ao desmonte do Estado de Proteção Social.

Esse pacote, aliás, é um aprofundamento de outras reformas já realizadas, que reduzem a presença dos pobres no orçamento, reduzem a participação dos trabalhadores na renda nacional, e ampliam a desigualdade e pobreza em nosso País, como:

- i. a Emenda Constitucional 95, do **Teto de Gastos**, que congelou, em termos reais, o orçamento público por 20 anos;

---

<sup>20</sup> Jornalista, analista e consultor político, diretor de Documentação licenciado do Diap, Sócio-Diretor das empresas “Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governo

ii. a **Reforma Trabalhista**, que criou novas modalidades precárias de contratação de trabalho, como a pejetização e o trabalho intermitente;

iii. a **Terceirização** generalizada, que precariza as relações de trabalho, reduz o salário e piora as condições de trabalho, inclusive em relação à segurança;

iv. a **Reforma da Previdência**, que modificou os fundamentos da concessão do benefício em 3 dimensões e todos em prejuízo do segurado: aumento da idade, aumento do tempo de contribuição e redução do benefício.

A aprovação e implementação desse pacto, que aprofunda e torna permanente o ajuste fiscal, terá como consequências, segundo Luiz Alberto dos Santos, especialista em gestão pública:

- i. o desmonte do Estado;
- ii. a desorganização administrativa;
- iii. a fragilização do serviço público;
- iv. a quebra de isonomia;
- v. a priorização da dívida pública e despesas financeiras;

vi. o aprofundamento da rigidez do Teto de Gasto; e

vii. um pacto federativo via cooptação financeira imediata e condicionada.

O fundamento teórico das medidas é a defesa do *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.

Foi nesse contexto fiscalista que o governo Bolsonaro enviou ao Senado Federal, ainda em 2019, as PEC 186, 187 e 188, todas subscritas pelo líder do governo na Casa, senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), cujos pontos centrais foram reunidos no parecer do senador Márcio Bittar (MDB/AC), a saber:

1) **PEC 186/19 - conhecida como PEC emergencial**: traz 3 mudanças estruturais nas finanças públicas:

1.1) torna permanente o ajuste previsto no Teto de Gasto Público, de que trata a EC 95;

1.2) estende sua aplicação aos estados, Distrito Federal e municípios; e

1.3) vincula a aplicação do Teto de Gasto à chamada Regra de Ouro.

2) **PEC 187/19 - fundos infraconstitucionais**: uma espécie de DRU permanente, prevê a extinção de 248 fundos, disponibilizando R\$ 219 bilhões para amortização da dívida pública, além de:

2.1) Determina a transferência dos recursos que hoje formam este fundo ao respectivo Poder na esfera federativa que o tenha criado:

2.2) anula dispositivos infraconstitucionais vinculados aos fundos;

2.3) autoriza que as receitas desvinculadas poderão ser destinadas a programas voltados à erradicação da pobreza, investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional; e

2.4) destina as receitas públicas dos fundos, até que eles sejam extintos, à amortização da dívida pública.

3) **PEC 188/19 - a mais abrangente**: traz princípios gerais, a serem disciplinados em lei complementar, que profunde o ajuste fiscal, como:

3.1) desobrigação, desindexação e desvinculação (DDD): desindexa despesas obrigatórias (deixa de reajustar) em caso de emergencial fiscal;

3.2) prevê a necessidade de observância do equilíbrio fiscal intergeracional dos direitos sociais, do art. 6º da Constituição Federal

Segundo o parecer do relator, o cerne da proposição são os mecanismos de estabilização e ajuste, a serem acionados em três hipóteses: (i) na União, quando descumprida a regra de ouro; (ii) nos demais entes, quando as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes, nos doze meses anteriores; (iii) todos os entes, quando decretado pelo Congresso estado de calamidade de âmbito nacional.

Os principais aspectos críticos do relatório da PEC emergencial, em caráter permanente, são:

i. revogação dos pisos de educação e saúde;

ii. necessidade de observância do equilíbrio fiscal intergeracional na promoção e efetivação dos direitos sociais (art. 6º da CF);

iii. exigência de Lei complementar disposta sobre sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida;

iv. obrigatoriedade da União, Estados, DF e Municípios conduzirem suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade;

v. a LDO deverá ser elaborada em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública;

vi. o gasto com pensionista será considerado despesa com pessoal, para efeito dos limites da LRF;

Sempre que a relação entre despesas correntes e receitas correntes de Estados/DF/Municípios superar 95% será facultado, enquanto remanescer a situação, acionar gatilhos e aplicar mecanismos de ajuste fiscal suspendendo: a) a concessão de vantagens, aumentos, reajustes ou adequação de remuneração de servidores e membros de poderes e órgãos; b) a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) a admissão ou contratação de pessoal, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, e a contratação temporária em caso de necessidade de excepcional interesse público; e) a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias.

Durante o acionamento dos gatilhos, fica vedada, além das proibições já mencionadas: 1) a criação de despesa obrigatória, 2) o reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, exceto o salário mínimo; 3) a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, 4) renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídio e subvenções, 5) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária; 6) aumento de despesa com pessoal, bem como progressão e promoção funcional em carreira de agentes públicos, incluindo empresas públicas e sociedade de economia mista. Excluem-se das proibições quanto a promoções e progressões os magistrados e membros do ministério público.

Quando a relação entre a despesa corrente superar 85% da receita corrente, sem exceder o percentual de 95%, os gatilhos poderão ser acionados por ato do Chefe do Poder Executivo, com vigência imediata, deste que posteriormente submetido para apreciação e convalidação pelo Poder Legislativo local, perdendo a eficácia se for rejeitado ou quando transcorridos 180 dias sem apreciação pelo Poder Legislativo ou, ainda, quando a relação entre despesa e receita corrente voltarem ao patamar inferior a 85%.

Se o ente subnacional optar por não acionar o gatilho, fica proibido de contratar crédito até o equilíbrio da relação entre despesa e receita corrente.

No caso da União, quando no momento da aprovação da lei orçamentária, for constatado que a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total for superior 95%, aplica-se ao respectivo poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei, sem prejuízo de outras medidas, os gatilhos do teto de gasto e durante o período de vigência do gatilho fica proibido o aumento de despesa de pessoal, bem como a progressão ou promoção funcional em carreira de agentes público, incluindo empresas estatais, exceto magistrados e membros do ministério público.

Em relação ao servidor, o substitutivo da PEC Emergencial dá efetividade plena e imediata, portanto, à EC 95, do teto de gasto, e remete para lei complementar outras restrições, com fundamento no “equilíbrio fiscal intergeracional” e no “equilíbrio da dívida pública”.

E assim, em nome do “equilíbrio fiscal intergeracional” e da “sustentabilidade da dívida pública”, o texto determina a aplicação imediata do congelamento dos gastos permanentes sempre que as despesas obrigatórias ultrapassarem o limite de 95% da Receita Corrente Líquida, autorizando o corte de despesas de custeio e de pessoal, com a suspensão de promoções e progressões e de reajustes salariais, inclusive a revisão geral, além de ampliar a possibilidade as possibilidades de contratação temporária no serviço público.

Em caso de decretação de calamidade pública, como ocorreu em 2020 e ocorrerá novamente em 2021, serão aplicadas imediatamente, no exercício em que ocorrer e nos dois seguintes, as mesmas restrições e congelamento de despesas, especialmente do gasto com pessoal, com a vedação de reajustes a qualquer título, realização de concursos, vedação de promoções e progressões (ressalvados os magistrados, militares, diplomatas, membros do MP e carreiras onde a promoção dependa de vaga na classe seguinte).

Ou seja, mesmo que a Receita corrente seja suficiente, estando o comprometimento com despesa de pessoal abaixo do limite da LRF, e que não seja alcançado o limite de despesas correntes totais (95%), serão aplicadas as vedações, por 3 anos, pelo menos. Isso implica em congelamento da folha de pessoal até 2024.

Embora o substitutivo seja mais enxuto e tenha excluído a possibilidade de redução de salário com redução de jornada, o texto cria as condições para controlar o gasto público, inclusive em relação aos direitos sociais do artigo 6º da Constituição, só permitindo uma nova despesa com o cancelamento de outro preexistente.

Por fim, remete para lei complementar a regulamentação dos princípios de “equilíbrio fiscal intergeracional” e da “sustentabilidade da dívida pública”, que poderá ampliar as restrições de gasto,

especialmente com pessoal e com direito social, complementando a agressão aos servidores públicos com a reforma previdenciária, já realizada, e com a administrativa, que será a próxima pauta do ajuste a ser votado, após a PEC emergencial.

O desafio, na perspectiva geral, é impedir o desmonte do Estado de Bem-Estar Social e estancar as tentativas de demolição das instituições de freios e contrapesos e das políticas públicas de proteção social. E na luta específica do movimento sindical dos servidores e dos trabalhadores do setor privado, além de impedir a aprovação da PEC Emergencial e da reforma administrativa, nos termos formulados, é evitar o retorno da Carteira Verde e Amarela e a capitalização da previdência social.

## 10. É PRECISO REINVENTAR A PEC EMERGENCIAL E A REFORMA ADMINISTRATIVA

*Bráulio Santiago Cerqueira<sup>21</sup>*

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 186/2019, chamada PEC da Emergência Fiscal, e a Reforma Administrativa (PEC no 32/2020) vêm sendo apresentadas como instrumentos essenciais de consolidação fis-

cal, resgate da credibilidade e recuperação da economia.

No passado não muito distante, os cortes de gasto público e o aperto monetário-creditício de 2015 restaurariam a confiança. Depois disso vieram o teto de gastos, a terceirização irrestrita, as reformas trabalhista e da previdência. Só não vieram crescimento, emprego e redução da pobreza: o PIB ao final de 2019 não chegou ao de 2013 (IBGE/Contas Nacionais), o desemprego e informalidade alcançavam 40% da força de trabalho antes da pandemia (IBGE/PNAD Contínua), o país voltou ao mapa mundial da fome.

No início da crise sanitária o ministro da economia afirmava que “*se promovermos as reformas, abriremos espaço para um ataque direto ao coronavírus. Com 3 bilhões, 4 bilhões ou 5 bilhões de reais a gente aniquila o coronavírus, ...mas sem espaço fiscal não dá*”.

Pouco depois o orçamento de guerra demonstrou que espaço fiscal num país que emite moeda se relaciona menos a restrições financeiras e mais a disposições legais, e não foram R\$ 5 bilhões, mas R\$ 500 bilhões de gasto público direto (STN/Resultado do Tesouro) contra a pandemia, além de R\$ 1,2 trilhão de injeção potencial de liquidez nos bancos (Banco Central do Brasil). Infelizmente também se provou que não basta dinheiro para derrotar o vírus, é

21 Mestre em Economia. Auditor Federal de Finanças e Controle. Presidente do UNACON Sindical.

preciso ciência, planejamento, cooperação federativa e gestão pública.

Em tempos negacionistas, contudo, fatos pouco importam: *“se demorarem a debater as reformas [PEC Emergencial e Reforma Administrativa], flertarem com qualquer quebra de teto ou postergação de reformas, não tenho dúvida de que o preço do dólar vai subir, a inclinação da curva de juros vai aumentar, teremos pressão na inflação, ...acho que o Brasil tem seis meses para atuar e trazer essa confiança maior no avanço das reformas”* (Solange Srour, Credit Suisse, UOL, 17 de jan. 2021).

Enquanto isso, na Europa discute-se reeditar a cooperação internacional e o planejamento do investimento público característicos do Plano Marshall (Valor Econômico, 2 de fev. de 2021), e nos EUA o novo governo anuncia estímulos de US\$ 1,9 trilhão para a vacinação da população, aumento do salário mínimo, sustentação da renda das famílias, sobrevivência de empresas e transição para tecnologias limpas (InfoMoney, 14 de jan. de 2021).

Mas o que trazem de concreto as PECs da Emergência Fiscal e da Reforma Administrativa?

Justificada em 2019 como necessária à *“contenção do crescimento das despesas obrigatórias para todos os níveis de governo”*, a PEC 186/2019 congela por tempo indeterminado salários na administração pública, além de possibilitar sua redução em até 25% junto com jor-

nada. No debate atual, outra razão é evocada para justificar os cortes em pessoal: a busca de fontes de financiamento para a prorrogação do auxílio emergencial.

A consolidação fiscal pregada pelos economistas de mercado, focada no gasto, desconsidera: (i) o papel de um projeto de desenvolvimento inclusivo e sustentável capaz de alavancar o crescimento e receitas; e (ii) uma reforma tributária progressiva que taxe as maiores rendas e os grandes patrimônios.

Reduzir salários e serviços à população não é necessário à recriação do auxílio emergencial porque num país que emite moeda são opções políticas e regras fiscais mal desenhadas, como o teto de gastos, que não permitem acomodar despesas a emergências como a atual. Quando houve disposição, como no ano passado com a criação do orçamento de guerra, os R\$ 293 bilhões de auxílio emergencial e os R\$ 78 bilhões de repasses a Estados e Municípios (STN/Resultado do Tesouro) não exigiram cortes em outras despesas. O resultado concreto desta expansão do gasto não foi uma crise de confiança, mas uma menor queda do PIB e um menor crescimento do déficit e da dívida pública do que os projetados; e com a fixação da Selic no mínimo histórico, houve queda do custo da dívida.

Também é perverso arrochar salários de servidores quando 95% do emprego público concentra-se no Poder Executivo dos três níveis da federação, com média salarial de R\$ 4.200,00 (ME/

RAIS, 2019). No governo federal, há 20 anos as despesas com a folha seguem estáveis em % do PIB, sem descontrole (STN/Resultado do Tesouro). Com ativos civis, o nível real de gastos caiu 3,7% em 2020, regredindo a 2014. Não há data-base no serviço-público, isto é, não há obrigatoriedade sequer de negociação ano a ano. 80% do funcionalismo federal obteve o último reajuste em janeiro de 2017, sendo que a Lei Complementar no 173/2020 congelou salários até dezembro de 2021, gerando perda de poder de compra de 20% pelo IPCA ou 50% pelo IGP-M.

Tampouco seria suficiente cortar salários para financiar o auxílio emergencial. Sem militares, que este ano terão os salários majorados (como ocorre desde 2019 ininterruptamente), a folha de ativos do governo federal é de R\$ 140 bilhões (STN/Resultado do Tesouro). Por sua vez, as áreas de saúde e educação, prestadoras diretas de serviços à população, respondem por 65% da força de trabalho civil. Supondo inelegível aos cortes este mesmo percentual, a economia anual com redução de 25% nos salários no governo federal somaria R\$ 12,3 bilhões, ou 4% do dispêndio com auxílio emergencial em 2020. À guisa de comparação, a Nota Técnica UNAFISCO n. 15/2020 calcula o potencial arrecadatório da reintrodução da tributação de lucros e dividendos das pessoas físicas em R\$ 54 bilhões anuais.

O corte de jornada e salários de servidores, ademais, é um equívoco ma-

croeconômico pois, de um lado, reduz a provisão de bens e serviços públicos numa situação de calamidade e, de outro lado, subtrai poder de compra do funcionalismo retraindo consumo, produção e renda agregadas. Estudo da UFMG sobre os Efeitos Contracionistas da PEC Emergencial estima perda no curto prazo de 1,4% do PIB associada a um corte linear de 25% de salários do conjunto dos empregados públicos.

Quanto à PEC 32/2020, seu objetivo declarado, além da consolidação fiscal, é a modernização do Estado. No entanto, a Exposição de Motivos não apresenta estimativa de impacto orçamentário, muito menos de resultados para a sociedade. A ausência de embasamento técnico ensejou a apresentação pela Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público (Servir Brasil) de Mandado de Segurança contra a tramitação no Congresso, ainda em análise no STF.

A reforma proposta não é administrativa, se restringindo à gestão de recursos humanos (RH), deixando de lado a estrutura do Estado, insumos, ferramentas de gestão, informação e as próprias entregas da máquina pública – o que não estranha num governo que propõe (com a PEC 188/2019) o fim do Plano Plurianual (PPA), único instrumento formal de planejamento global das políticas públicas.

Enquanto reforma do RH, a orientação da PEC 32/2020 é privatista e pa-

trimonialista. Chama “modernização” a precarização das relações de trabalho no serviço público. Dentre as alterações constitucionais previstas, destaca-se:

i) a introdução do princípio da subsidiariedade na administração pública, transferindo ao indivíduo e às famílias a primazia na resolução de questões sociais, um retrocesso ao período pré Estado de Bem-Estar;

ii) a extinção do regime jurídico único com a criação de 5 vínculos diferentes na administração, apenas um deles com estabilidade para os novos servidores;

iii) o aumento do quantitativo e o livre preenchimento dos cargos de liderança e assessoramento, substitutos dos atuais cargos em comissão e das funções de confiança que possuem regras de acesso definidas em Lei;

iv) a revogação do dispositivo que determina a manutenção de escolas de governo pelos entes federados;

v) a atribuição ao presidente da República do poder de extinguir, sem discussão e autorização prévia do Congresso, universidades, órgãos como o

IBAMA ou autarquias como o Banco Central;

vi) o ataque à política de desenvolvimento produtivo com a vedação à criação de reservas de mercado para empresas nacionais, matéria estranha ao objeto da reforma e na contramão da soberania num mundo multipolar ameaçado pela pandemia.

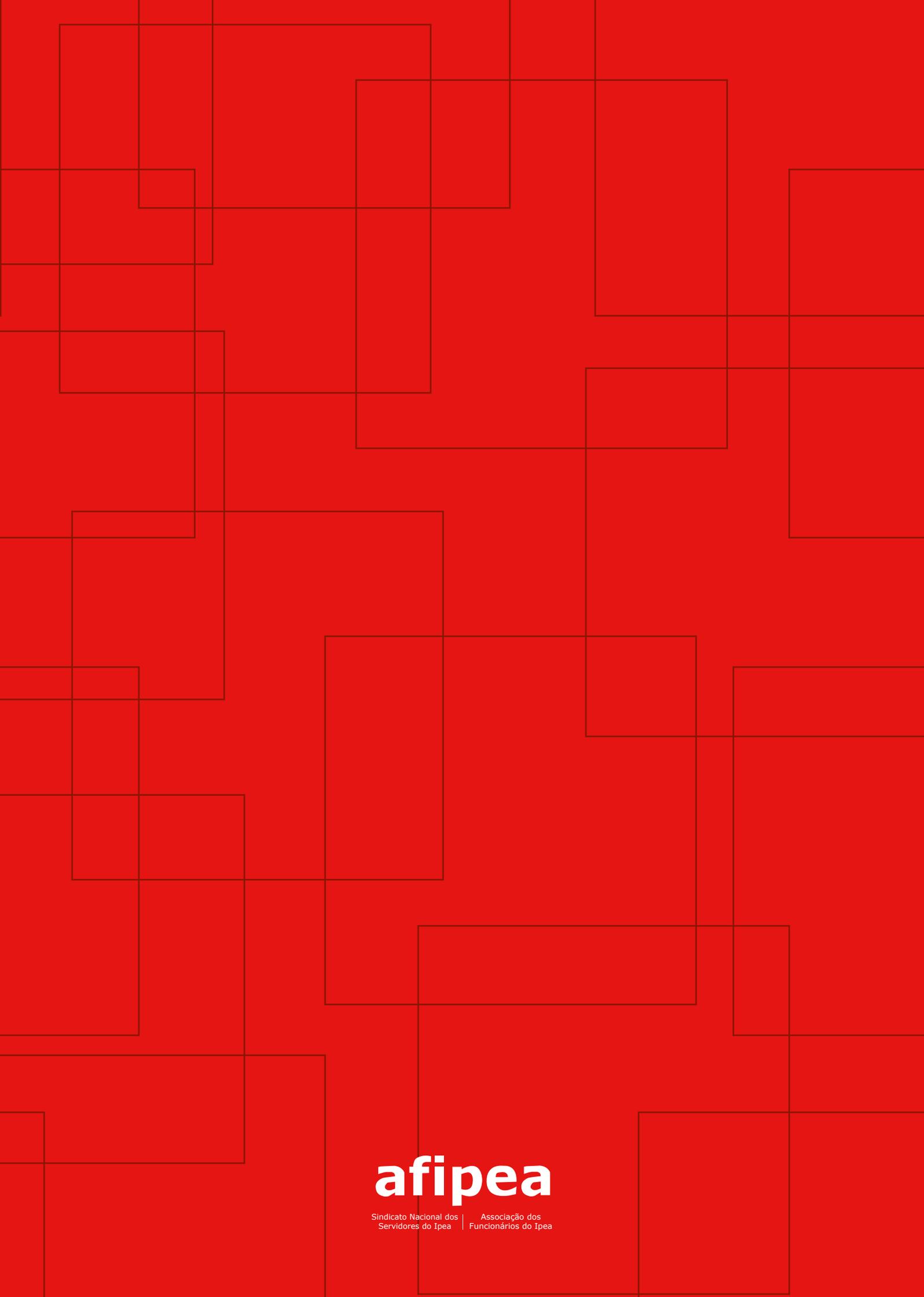
Assim, em plena emergência sanitária, a proposta de reforma administrativa desresponsabiliza o Estado, institucionaliza o bico no serviço público, amplia a ingerência política na gestão e “premia” o grosso das categorias de servidores à frente do combate ao vírus com o fim da estabilidade. Esta última, vale lembrar, instrumento de proteção do cargo público e da sociedade contra a ingerência do poder político ou privado.

Por outro lado, estão ausentes ou pouco desenvolvidos na PEC 32/2020 temas como regulamentação do teto remuneratório na administração pública e gestão/avaliação de desempenho, os quais poderiam gerar convergência sem a necessidade de alteração da Constituição.

As PECs da Emergência Fiscal e da Reforma Administrativa, assentadas na ideologia do Estado mínimo e numa versão radicalizada da austeridade fiscal em desuso num mundo pandêmico, promovem desestruturação dos serviços públi-

cos, arrocho de salários, precarização do emprego e patrimonialismo.

Cabe à sociedade e ao Congresso o exercício democrático e republicano de construção de freios e contrapesos aos retrocessos propostos. É necessário não reduzir o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões aos ganhos de curto prazo com ações, juros e câmbio. É mais do que possível, sem reinventar a roda, retomar a agenda de regulamentações infraconstitucionais de melhoria de desempenho, produtividade e entregas da administração pública.



# afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea