



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

GESTÃO PÚBLICA FEDERAL NO BRASIL NO CONTEXTO DA OFENSIVA ULTRANEOLIBERAL E NEOFASCISTA – 2016-2022

RODRIGO DE SOUZA FILHO ¹
FREDERICO AUGUSTO D'AVILA RIANI ²
MARINA VALÉRIA DELAGE VICENTE MANCINI ³
MONALISA APARECIDA SANTOS ⁴
IARA BICALHO NASCIMENTO ⁴

Resumo: Entre os anos de 1990 e 2016, no quadro da crise do capital, processou-se a contrarreforma neoliberal do Estado e a contrarreforma administrativa gerencialista. O presente trabalho estuda a contrarreforma administrativa dos Governos Temer e Bolsonaro, através da análise de emendas constitucionais e leis complementares. Ao analisarmos as referidas legislações, constatamos que o gerencialismo se radicalizou, se particularizando, sob a orientação ultraneoliberal com traços fascizantes, por meio de processos deocratização burocrática institucional (autonomia do Banco Central) e do quadro de pessoal (no campo do sistema de justiça, policial e militar) e dando continuidade à flexibilização da burocracia pública.

Palavras-chave: gestão pública; contrarreforma administrativa; gerencialismo.

Abstract: Between the year 1990 and 2016, in the context

-
- 1 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal De Juiz De Fora
 - 2 Professor com formação outra áreas. Universidade Federal De Juiz De Fora
 - 3 Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Do Rio De Janeiro
 - 4 Estudante de Graduação. Universidade Federal De Juiz De Fora
-

of the capital crisis, the administrative counter-reform of a managerial nature took place. The present work aims to study the administrative counter-reform on the Temer and Bolsonaro governments, through the analysis of complementary laws and constitutional amendments. When analyzing the mentioned legislation, we find that managerialism has become radicalized, becoming particular, from an ultra-neoliberal point of view with fascism characteristics, through process in mocratization institutional bureaucratic (central bank autonomy) and staff, (in the field of justice system, police and military) and continuing the flexibilization of public bureaucracy.

Keywords: public administration; administrative counter-reform; managerialism.

I – INTRODUÇÃO

Este trabalho parte da concepção de que o desenvolvimento da administração pública brasileira - devido à relação estabelecida entre setores não capitalistas e capitalistas da economia, base estrutural do pacto de dominação conservador que operou a industrialização brasileira - foi forjado através da necessidade de uma ordem administrativa que imbricasse elementos racional-legais (componente burocrático) com tradicionais (componente patrimonialista) (SOUZA FILHO, 2011 e SOUZA FILHO & GURGEL, 2016).

Sobre esta base processa-se, nos anos de 1990, no quadro da crise do capital, a contrarreforma neoliberal do Estado e, no seu bojo, a contrarreforma administrativa de cunho gerencialista, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, implementado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

Essa vinculação se apresenta explícita pela afinidade teórica existente entre as propostas filosóficas, políticas e econômicas das escolas neoliberais austríaca e de Chicago e a escola de Virgínia, que será a base fundamental das propostas neoliberais para o campo da administração pública, a partir da teoria da “escolha pública” - desenvolvida, por volta de 1968, por J. M. Buchanan e incorporada aos estudos administrativos realizados por Niskanem, em 1971 -, a qual utiliza os princípios da economia, numa perspectiva utilitarista, nas escolhas individuais (Paula, 2005).

A análise de Souza Filho (2011) e Souza Filho & Gurgel (2016) foca o gerencialismo, a partir de sua vinculação com o ordenamento neoliberal, como uma projeto de gestão pública que não se refere a um modelo pós-burocrático, pois nem supera nem suprime a burocracia - pelo contrário: indica a manutenção da burocracia através de um processo que combina “burocracia monocrática” (Weber, 1999), para os centros de decisão, com “flexibilização burocrática”, via descentralização, para a periferia da ordem administrativa, possibilitando a incorporação de traços patrimonialistas na gestão pública, constituindo uma

dinâmica de *patrimonialismo em transformismo*⁵.

Entendemos que este processo de contrarreforma se manteve ao longo dos governos do PT, na medida da necessidade de manutenção do Padrão de Desenvolvimento Capitalista Liberal-Periférico (PLP) que, conforme analisa Filgueiras (2018), é o padrão de desenvolvimento brasileiro consolidado e desenvolvido, com nuances no bloco de poder e no regime de política macroeconômica, mas que manteve o eixo estruturante “liberal-periférico” (para o autor, expressão do neoliberalismo no Brasil).

Neste contexto, apesar de não ter sido radicalizada, a contrarreforma administrativa avançou, como pode ser constatado, por exemplo, pelo retrocesso no campo da previdência social, pela criação da EBSEH, e pelos documentos sobre gestão pública produzidos pelos Governos Lula (VARGAS, 2012).

A crise econômica internacional de 2008 afeta o Brasil de forma mais efetiva a partir de 2014 (MATTOS, 2020), indicando, entre outros aspectos, o processo de desaceleração do crescimento econômico. Do ponto de vista político, o acirramento das contradições do governo PT se inicia em 2013, no quadro das mobilizações de junho. A partir deste período, ocorre uma junção da crise econômica com a crise política. O segundo mandato do governo Dilma se inicia neste contexto, inclusive com ataques ao resultado eleitoral feito pelo candidato derrotado do PSDB, Aécio Neves, em 2014.

O governo buscou enfrentar a crise econômica e política, que acirrava o conflito distributivo, tendo como horizonte uma perspectiva alinhada aos interesses do grande capital, propondo uma série de medidas de forte teor neoliberal.

O ano de 2016 conclui a ruptura da conciliação de classe construída pelo PT para manter o PLP, atendendo a alguns interesses das camadas médias e de setores da classe trabalhadora. É neste contexto que, em 2016, o governo de Dilma Rousseff sofre um golpe parlamentar-jurídico-midiático. Nas palavras precisas de Demier (2017, p. 91):

5 Conforme Souza Filho (2011), a noção de *patrimonialismo em transformismo* é utilizada para caracterizar o processo da “flexibilização burocrática”, pois ocorre a conversão da lógica de fidelidade existente entre o senhor e o servidor baseada na tradição, em uma lógica fundada em base racional-legal, tipicamente burocrática. Ou seja, a finalidade se mantém a partir de uma subordinação pessoal, porém travestida em uma racionalidade formal-legal.

Azeitado pelo secular ódio de classe, em especial por aquele nutrido pelos setores médios demofóbicos, o golpe no governo teve como objetivo precípua trocar os atuais mandatários por outros mais reacionários, os quais, não constrangidos por qualquer passado combativo e sindical, podem agora, realizar o ajuste fiscal, aplicar as contrarreformas e calar o movimento social, *tudo isso no grau, no ritmo e na intensidade exigidos pelo capitalismo brasileiro em crise*. Nesse sentido, é evidente que a queda do governo Dilma foi um fenômeno socialmente regressivo (itálicos no original).

Ainda nos esclarece o historiador que não foi um golpe no regime político, mas no governo, e que foi possível pelo próprio funcionamento de uma nova institucionalidade democrática restrita, blindada⁶.

A democracia blindada brasileira – cada vez mais imune às pressões populares – se mostrou capaz de, por meio de seus próprios procedimentos constitutivos, substituir peças políticas incômodas quando necessário para o capital sem ter que alterar a si mesma, isto é sem ter que se auto-eliminar, como antes era o padrão clássico dos golpes de Estado (DEMIER, 2017, p. 95).

É no contexto de fortalecimento da *democracia blindada* brasileira, por meio do golpe de 2016, que os governos Temer e Bolsonaro irão processar a radicalização do projeto neoliberal no Brasil, que, do ponto de vista do bloco de poder, expressa a retomada da “hegemonia absoluta” do capital financeiro e da burguesia cosmopolita, que a partir, principalmente, do segundo governo Lula, teve que “admitir o crescimento da influência de outras frações do capital na condução do Estado: agronegócio, o capital produtor e exportador de *commodities*, as grandes empreiteiras e os grandes grupos do comércio varejista” (FILGUEIRAS, 2018, p. 531).

II – O CONTEXTO DOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

A radicalização da contrarreforma neoliberal, ou do padrão liberal periférico de desenvolvimento capitalista, conduzida pelos governos Temer e Bolsonaro, possui

6 “Distintamente das democracias *welfarianas*, nas quais os movimentos sociais organizados conseguiam penetrar de forma mediada (por meio de representações políticas socialdemocráticas e congêneres) nas instâncias institucionais do regime e pressionar pela implementação de suas reivindicações reformistas, as democracias blindadas têm seus núcleos decisórios (ministérios, secretarias, parlamentos, etc.) praticamente impermeáveis às demandas populares. Ademais, guardando uma autonomia quase absoluta em relação aos processos eleitorais e, portanto, livres de qualquer tipo, (ainda que mínimo) de controle popular, o poder Judiciário (em especial as altas cortes) e certos organismos do Estado reponsáveis pelas questões consideradas estratégicas (como os bancos centrais, agências reguladoras, etc.) tornaram-se monopólios inquestionáveis dos representantes políticos e prepostos comerciais da classe dominante” (DEMIER, 2017, p. 39-40). Para maior aprofundamento da temática, ver a referência indicada, principalmente os capítulos 2 e 3.

elementos que a distingue dos períodos PSDB e PT, pois agregam-se a ela traços fascizantes, neoconservadores e ultraneoliberais.

No contexto mais amplo da crise do capital, o projeto econômico-social dos governos Temer e Bolsonaro possui como eixo o chamado, por alguns analistas, “ultraneoliberalismo”.

O projeto econômico-social ultraneoliberal foi o grande catalizador e mobilizador para o golpe de 2016 e abriu as portas para o fortalecimento da extrema-direita brasileira em termos políticos, ideológicos e culturais, que viabilizou a eleição de Bolsonaro. Ou seja, a chamada direita liberal brasileira, nas eleições de 2018, se aliou a extrema-direita para garantir a manutenção e desenvolvimento deste projeto.

A pauta *ultraneoliberal* pode ser caracterizada, por um lado, pela retomada rígida do regime de política macroeconômica, baseado no clássico tripé: metas de inflação, superávit fiscal primário e câmbio flutuante (FILGUEIRAS, 2018). Por outro lado, como bem destaca Mota (2019), para viabilizar as medidas de austeridade fiscal, este projeto dá continuidade às contrarreformas do Estado (trabalhista, previdenciária, tributária, privatizações e administrativa) que produz, cada vez mais, restrição das políticas sociais estruturais e expansão de políticas de transferência de renda e ações sociais voluntárias, aprofundando a *assistencialização* (MOTA, 2008) das políticas sociais.

Agregados à agenda *ultraneoliberal*, os traços fascizantes e neoconservadores (com forte fundamentação no Tradicionalismo⁷) do governo Bolsonaro se expressam através da pauta reacionária de costumes (com forte apoio do fundamentalismo religioso, principalmente das igrejas evangélicas neopentecostais); disseminação de ódio social (LGBTIfobia, racismo, preconceito a pobres e nordestinos, machismo...); combate às instituições democráticas (valorização da ditadura de 1964, enaltecimento de torturadores, ameaças golpistas...); criminalização dos adversários políticos (principalmente, através do ataque às esquerdas); combate ao chamado “marxismo cultural” e a denominada “ideologia de gênero; estímulo à violência cotidiana (MATOS, 2020; CISLAGHI &

7 Ver Teitelbaum (2020) e Ricci (2022).

DEMIER, 2019; RICCI, 2022).

Enfim, esses são os elementos que constituíram e constituem a conjuntura sob a qual se desenvolveram as contrarreformas do Estado, ao longo do período, e que, do ponto de vista administrativo, veremos a seguir suas expressões concretas em termos de emendas constitucionais e leis complementares aprovadas entre 2016 e 2022.

III – A CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

De forma sintética, podemos dizer que o sentido das contrarreformas, ao longo dos governos Temer e Bolsonaro, se expressam na EC-95/2016 e na PEC 32/2020 (em tramitação no Congresso).

A EC-95, conhecida como a emenda do teto de gasto, radicalizou e constitucionalizou o elemento central da Lei de Responsabilidade Fiscal, eixo estruturante do projeto neoliberal aprovado no governo Fernando Henrique Cardoso e mantido pelos governos do PT, ou seja, o ajuste fiscal. De modo geral, ao congelar os gastos sociais dos próximos 20 anos, a referida emenda libera os recursos orçamentários para garantir a remuneração do capital financeiro, pilar hegemônico do capitalismo contemporâneo. Esse elemento expressa a radicalização da rigidez do tripé macroeconômico, base fundante para o aprofundamento do PLP (FILGUEIRAS, 2018).

Vejamos, brevemente, o processo histórico de mudanças constitucionais que reorganizou a estrutura orçamentária brasileira, para viabilizar o projeto neoliberal, desde sua implantação (1994) até sua radicalização (2016).

A Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, instituiu, no art. 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o Fundo Social de Emergência para os exercícios financeiros de 1994 e 1995, que de social não tinha nada. Ao contrário! O objetivo segundo transcrição literal era: “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”.

Em 1996, talvez tentando ser mais coerente com a sua real finalidade, este

fundo foi rebatizado pela Emenda Constitucional nº 10 para Fundo de Estabilização Fiscal, vigorando até 30 de junho de 1997. A Emenda Constitucional nº 17, de 1997, postergou a vigência do fundo até 31/12/1999. Questão central deste fundo são as fontes de seus recursos financeiros. O art. 72 do ADCT, na redação dada pela Emenda de Revisão nº 1, estabelece, dentre outras, “vinte por cento do produto da arrecadação de **todos os impostos e contribuições da União**” (negritou-se).

O mais grave foi o disposto no §2º deste art. 72, ADCT, ao asseverar que a base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal nos tributos da União teriam os valores do fundo previamente deduzidos, “não se lhes aplicando o disposto no art. 158, II, 159, 212 e 239 da Constituição”. Basicamente, houve a exclusão dos recursos destinados ao fundo da base de cálculo das transferências constitucionais compulsórias dos tributos da União para os demais entes políticos. Ou seja, a União se apropriou, para gastar com larga discricionariedade, de recursos que eram dos outros entes políticos e de recursos que originariamente deveriam ser gastos com a educação, seguro-desemprego ou outras ações da previdência social.

Isto deveria ter sido considerado flagrantemente inconstitucional, mas não o foi. Seja por violar a autonomia financeira dos entes políticos (estados, Distrito Federal e municípios), atentando contra o pacto federativo, cláusula pétrea da Constituição Federal (art. 60, §4º, I); seja por violação aos objetivos fundamentais da República (art. 3º) ao retirar recursos que deveriam ser carreados obrigatoriamente para políticas públicas sociais, como a educação e o seguro-desemprego.

Em 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 27, surgiu a famosa DRU – Desvinculação de Receitas da União para os exercícios financeiros de 2000 a 2003. Esta desvinculação constituiu, na prática, na continuidade do Fundo de Estabilização Fiscal, mantendo a retirada 20% dos valores recebidos pela União da base de cálculo de recursos para a educação e 20% dos recursos da seguridade social.

Neste momento, a reforma constitucional, ao contrário de até então, estabeleceu que os recursos destinados à DRU não reduziram as bases de cálculo dos recursos destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em 2003, por meio da Emenda Constitucional nº 42, a DRU foi prorrogada

para até 2007, quando a Emenda Constitucional nº 56 a postergou até 31/12/2011. Ainda neste ano, a DRU foi prorrogada pela Emenda Constitucional nº 68 até 31/12/2015.

Em 2016 a desvinculação continuou. Agora em 30% da arrecadação da União com as contribuições sociais, até 31/12/2023, segundo a Emenda Constitucional nº93/2016.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, criou o denominado NOVO REGIME FISCAL PELO PRAZO DE 20 ANOS. Em síntese, o que ela fez: congelou todas as despesas públicas necessárias para o regular funcionamento da máquina pública e para a prestação dos serviços públicos e deixou de fora deste congelamento as despesas ligadas à dívida pública. O conjunto das despesas públicas não poderá sofrer aumento, excetuando-se o pagamento do serviço da dívida e do seu principal. Para a saúde e a educação o congelamento se deu a partir de 2018, tendo como referência (o teto) o orçamento de 2017.

Os fundamentos apresentados pelo governo na exposição de motivos constante do projeto de emenda constitucional, elaborados por Henrique Meirelles, é que o Brasil passava por um agudo desequilíbrio fiscal; era preciso reestabelecer a confiança na sustentabilidade do pagamento da dívida pública e a restrição das despesas seria o “único caminho para a recuperação da confiança...”; a confiança do mercado iria colocar a economia na trajetória do crescimento e da geração de emprego.

Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida, segundo o governo, aumentaria a previsibilidade da política macroeconômica e fortaleceria a confiança dos agentes; eliminando a tendência de crescimento real do gasto público; e reduziria o risco-país, abrindo, assim, espaço para redução estrutural das taxas de juros. Ainda segundo o Governo, numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancaria a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimularia a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuindo, portanto, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros.

Em verdade, mais uma vez, como de certa forma ocorreu com a Lei de Responsabilidade Fiscal, institucionalizava-se a proibição de gastos públicos com

políticas sociais e se garantia, agora constitucionalmente, recursos para o sistema financeiro.

Como o tempo já demonstrou, independentemente da crise sanitária da covid-19, entre 2017 e o primeiro trimestre de 2020 não houve modificações significativas nos índices de desemprego e renda média do brasileiro.

Segundo o IBGE⁸, entre fevereiro e abril de 2017, o índice de desemprego foi de 13,7% da força de trabalho brasileira disponível; enquanto no mesmo período de 2020 a taxa foi de 12,7%. Quanto à renda média do brasileiro, no período de janeiro a março de 2017 era de R\$ 2.771,00, enquanto neste mesmo período em 2020 era de R\$ 2.891,00.

Portanto, o teto de gastos tem como finalidade diminuir os recursos para políticas públicas sociais para transferi-los para o capital financeiro. Isto porque o orçamento público é um fundo de recursos financeiros limitados e todos querem a sua fatia. Quem mais se apropria são os que têm maior poder econômico.

Ou seja, a Emenda do teto orçamentário para gastos com políticas públicas sociais não proporcionou crescimento econômico e nem efetivo retorno para as classes trabalhadoras. Foi e é um embuste.

Na prática, o governo congelou por 20 anos os dispositivos constitucionais que garantiam aplicação mínima de recursos financeiros para a educação e para a saúde (arts. 212 e 198, respectivamente, da CF).

Como resultado, de fato, o que se tem é a diminuição de recursos *per capita* para a saúde e para a educação, uma vez que a taxa de natalidade ainda é positiva e a expectativa de vida do brasileiro aumenta. Segundo dados do IBGE⁹ a taxa bruta de natalidade se “encontra” com a taxa bruta de mortalidade somente em 2048. Ou seja, a cada ano que passa há mais brasileiros precisando de educação e saúde e menos alocação de dinheiro pelo estado nestas áreas, já que o orçamento ficou congelado em 2017, só aceitando correção monetária a partir deste ano.

8 https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego

9 https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_generico.html?ag=00&ano=2013&id=3

O exercício do poder de reforma da constituição tem limitações jurídicas. Dentre as limitações, a doutrina estabelece a proibição de modificação da estrutura da constituição e de seus princípios basilares (**limitações implícitas**).

A Constituição de 1988 instituiu um estado social convivendo com o modo de produção capitalista. No entanto, estabeleceu juridicamente prioridade aos **direitos fundamentais**, que precisam de recursos públicos para serem concretizados. O afastamento do Estado Brasileiro desta diretriz, o aproximando definitivamente de uma estrutura de estado neoliberal, está estabelecendo um novo contrato social **ILEGÍTIMO** porque sem a participação popular. Assim, pode-se afirmar que parte significativa das reformas constitucionais tem ocorrido em desproveito das classes trabalhadoras e da sociedade de um modo geral, com a finalidade de ilegitimamente implantar um estado constitucional neoliberal, quebrando as estruturas da Constituição de 1988.

Na outra ponta, encontra-se a **PEC-32/2020** (ementa: “Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”). Este projeto de emenda constitucional trata da contrarreforma da administração pública, coroando e radicalizando de forma emblemática o projeto gerencialista de 1995, implementado pelo governo FHC, mas não em sua totalidade, e mantido pelos governos PT. Este coroamento e radicalização da contrarreforma administrativa ocorrem na medida em que a PEC redefine formas de contratação e ingresso no serviço público; reduz a estabilidade para um grupo menor de servidores; redução do regime previdenciário próprio; vedações a direitos e garantias já existentes de servidores (por exemplo: férias em período superior a trinta dias, adicionais referentes a tempo de serviço, licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, aposentadoria compulsória como modalidade de punição, progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço) (ANFIPE, 2021).

Os elementos acima destacados aprofundam os traços gerencialistas da administração pública ao indicar, por um lado, maior flexibilização do quadro público burocrático, permitindo, por consequência, a expansão de mecanismos de *patrimonialismo em transformismo*, e, por outro, por impulsionar o fortalecimento do

processo de monocratização burocrática do referido quadro.

Outro aspecto de fundamental relevância refere-se ao fato de que a PEC “postula competência privativa do Chefe do Executivo para dispor, mediante decreto, sobre extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional” (FONACATE, 2020). Ou seja, não só o quadro funcional burocrático é flexibilizado, mas, agora, também a institucionalidade burocrática pode vir a ser flexibilizada pelo governo de plantão, possibilitando, uma mudança qualitativa do *patrimonialismo em transformismo*, na medida em que sua expansão pode vir a ser direcionada para a dimensão institucional da administração pública.

Entre a EC-95/2016 e a PEC-32/2020 um conjunto de emendas constitucionais e leis complementares foram aprovadas e implementadas com forte impacto na institucionalidade da administração pública. Analisar essas emendas e leis, aprovadas entre 12/05/2016 (início do mandato provisório de Michel Temer) e 31/12/2021, é o objetivo empírico do presente trabalho.

O levantamento das legislações, referente ao período pretendido, foi realizado através do site <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/legislacao-federal>. O primeiro passo procedimental foi a elaboração de uma planilha com todas as Leis Complementares e Emendas Constitucionais aprovadas ao longo do período indicado. Ao todo foram levantadas 22 Emendas Constitucionais e 28 Leis Complementares.

Os critérios adotados para a definição das legislações a serem consideradas pela pesquisa foram os seguintes: a) a estrutura institucional (criação de instituições e organizações, como também reorganização, criação e/ou extinção de órgãos); b) a estrutura organizacional e burocracia profissional (criação ampla de cargos e contratações realizadas pelo Estado); c) a institucionalidade; e d) questões mais gerais do funcionalismo público. Em termos gerais, legislações que impactam a relação Estado x sociedade e que modificam a estrutura da gestão pública.

As análises para verificar quais emendas e legislações seriam objeto da pesquisa foi realizada a partir da leitura das ementas. E na circunstância da ementa não ser explícita, a leitura foi direcionada para o corpo da legislação, a fim de identificar seu conteúdo e verificar seu enquadramento aos critérios de seleção.

Após a análise, identificamos que 17 Emendas Constitucionais e 15 Leis Complementares estavam dentro do escopo de nossa temática. Portanto, este conjunto de legislação passou a ser o objeto de nossa investigação.

Em seguida, ao analisarmos os conteúdos das legislações, as classificamos em quatro eixos: Estrutura Orçamentária, Política Social, Ordenamento Institucional e Relação Estado x Mercado. A Estrutura Orçamentária compreende as legislações que dizem respeito a política fiscal e de orçamento; a Política Social as que se relacionam a área social, direitos e serviços; o Ordenamento Institucional envolve a criação de cargos e mudanças institucionais; e Relação Estado x Mercado, as que referem sobre as parcerias público-privadas. Após esta análise, identificamos nas **Emendas Constitucionais** (EC), 11 Emendas relacionadas à Estrutura Orçamentária; 1 em relação à Política Social; 4 relacionadas ao Ordenamento Institucional (EC-92 de 12.07.2016; EC-98 de 06.12.2017; EC-101 de 03.07.2019 e EC-104 de 04.12.2019) e 1 vinculada à Relação Estado x Mercado. As **Leis Complementares** (LC) ficaram assim distribuídas: 7 Estrutura Orçamentária; 2 Política Social; 2 Ordenamento Institucional (LC-179 de 24/02/2021 e LC-180 de 14/04/2021) e 4 Relação Estado x Mercado.

Como a pesquisa se encontra, ainda, em fase de desenvolvimento, aqui apresentaremos, brevemente, a análise relacionada ao eixo Ordenamento Institucional, expressão direta das alterações institucionais implementadas pela contrarreforma administrativa dos governos Temer e Bolsonaro.

3.1. Análise do Ordenamento Institucional¹⁰

10 **Emendas Constitucionais analisadas:** [EC-92 de 12.07.2016](#) (Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência); [EC-98 de 06.12.2017](#) (Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências); [EC-101 de 03.07.2019](#) (Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI); [EC-104 de 04.12.2019](#) (Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital). **Leis Complementares analisadas:** [LC-179 de 24/02/2021](#) (Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964); [LC-180 de 14/04/2021](#) (Altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de

Do ponto de vista institucional/administrativo, a principal medida contrarreformista ocorreu através da **Lei Complementar 179 (24/02/2021)**. O aspecto central desta lei foi o estabelecimento da autonomia do Banco Central, conforme sinaliza o Art. 6º:

O Banco Central do Brasil é autarquia de natureza especial caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira, pela investidura a termo de seus dirigentes e pela estabilidade durante seus mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei Complementar ou de leis específicas destinadas à sua implementação.

Em continuidade, para reafirmar a autonomia, é apresentado no mesmo artigo, em seu parágrafo 2º:

Quando necessário ao registro, ao acompanhamento e ao controle dos fatos ligados à sua gestão e à formalização, à execução e ao registro de seus atos e contratos de qualquer natureza, o Banco Central do Brasil poderá optar pela utilização de sistemas informatizados próprios, compatíveis com sua natureza especial, sem prejuízo da integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal.

Essa estruturação segue tipicamente a cartilha neoliberal e da teoria da escolha pública. Ou seja, desideologiza-se a política e despolitiza-se a gestão, visando garantir a direção econômico-social ultraneoliberal a ser implementada, considerando, inclusive, que o Banco Central é um agente fundamental para a implementação e manutenção do regime de política macroeconômica que se pretende ortodoxo e rígido.

Corroborando essa análise, Borges (2001) destaca que a proposta de autonomia do Banco Central (que virou Lei complementar em 2021, 20 anos após o autor ter realizado sua análise) e a Lei de Responsabilidade Fiscal configuram-se como estratégias para consolidar essa ordem administrativa fundada na centralização burocrática, visando à implementação e manutenção da política econômico-social neoliberal, ou, como vimos em relação a atual conjuntura, ultraneoliberal. “É melhor confiar em burocracias altamente insuladas e adeptas ao pensamento econômico liberal ou em regras legais rígidas definidas constitucionalmente do que na pureza ideológica dos representantes eleitos” (Borges, 2001, p. 175).

A partir desta linha de contrarreforma, independente do momento cronológico em que foram aprovadas, as medidas no campo administrativo foram coerentes com a perspectiva da monocratização burocrática. O que cabe destacar, como veremos, é a que a monocratização vai se dar no campo do sistema jurídico, policial e militar, o que poderíamos indicar como uma particularidade da contrarreforma administrativa deste período. As legislações aprovadas e que possuem essa direção foram a EC-

maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2).

104/2019, EC-92/2016 e EC-101/2019.

O aspecto central da **Emenda Constitucional nº 104 de 2019** é o fortalecimento do sistema policial do Estado, através da criação de polícias penais federal, estaduais e distrital. A Emenda também explana sobre o preenchimento do quadro de servidores de policiais penais, conforme destaca o Art. 4º ao dizer que “O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes.”.

No que se refere ao Sistema de Justiça, há a **Emenda Constitucional nº 92 de 2016**, que explicita o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário e define sua competência e composição. Registra-se que o processo de composição do Tribunal obedece à dinâmica de escolha via Presidente da República. O que pode ser observado no Art. 111-A:

O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal [...].

Ou seja, apesar de possuírem conhecimentos técnicos, os ministros chegam ao cargo por meio da indicação do Presidente.

A partir das legislações já citadas, pode-se tirar algumas constatações, como, por exemplo, o imbricamento entre traços patrimonialistas e burocráticos, o qual é explanado por Souza Filho & Gurgel (2016). Essa relação é vista até mesmo no núcleo estratégico, apesar de a monocratização burocrática ser o eixo central das mudanças nesses setores. Esse sistema de indicação contribui na criação de laços entre o servidor e o Presidente, ou seja, demarca-se uma espécie de lealdade ao senhor, típica de uma dominação tradicional, a qual tem como ordem administrativa o patrimonialismo.

Outro ponto a destacar, vinculado ao processo de monocratização burocrática - que merece uma análise à parte, mas não será objeto do presente estudo -, é a progressiva militarização dentro do ordenamento institucional do aparato do Estado, que ocorre a partir da Emenda Constitucional nº 77 de 2014, que permite a cumulação de cargos para profissionais de saúde das Forças Armadas. Esse processo avança com o tempo, por meio

da **Emenda Complementar nº 101 de 2019**, em que essa acumulação passa a ser permitida para os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Aliado ao processo deocratização burocrática, a flexibilização e a desvalorização do quadro burocrático da administração pública também foram elementos que organizaram as contrarreformas, mesmo que parciais, implementadas. A EC-98/2017 e a LC-180/2021 são as expressões desse movimento.

A **Emenda Constitucional nº 98 de 2017**, altera a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que versa sobre a flexibilização da administração pública, isto é, “[...] formalizou, no plano institucional, uma série de possibilidades para restringir a estruturação do quadro burocrático da administração pública” (SOUZA FILHO & GURGEL, 2016, p. 184). Dessa forma, a Emenda de 2017 altera o Art. 31 ao estabelecer:

[...] em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.

Nesse sentido, a legislação evita a manutenção de cargos relacionados aos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima na administração pública federal. Garante-se, assim, o enxugamento da máquina pública (redução do quadro burocrático), também por este caminho. Ou seja, diferentes ações são efetivadas para realizar um dos pilares da contrarreforma administrativa: a redução do quadro burocrático.

No campo de contenção de gastos com os servidores públicos apresenta-se a **Lei Complementar nº 180 de 2021**, que modifica a Lei Complementar nº 173 de 2020. Esta Lei trata do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). A alteração efetivada pela LC 180/2021 ocorre no Art. 8º da Lei nº 173, o qual aborda uma série de medidas para a redução de gastos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, durante o período da calamidade. Essas restrições não são aplicáveis às ações destinadas ao combate da pandemia, mas incidem, fortemente, no quadro da burocracia pública. Entre as proibições apontadas estão, entre outras: I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão...; II – criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III – alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV – admitir ou contratar pessoal, a qualquer título...; V – realizar concurso público...

Ou seja, configura-se como um mecanismo de não criação de despesas dentro do ordenamento institucional, o que se verifica pela restrição na criação de cargos e na

promoção de servidores. O não fortalecimento e a não valorização do quadro burocrático dentro da gestão pública é uma pauta central do gerencialismo. Mesmo considerando que a medida poderia ter algum sentido, devido ao período pandêmico, chama atenção a obstinação sobre a temática do enfraquecimento dos quadros burocráticos da administração pública, principalmente nas chamadas “áreas não estratégicas” do Estado, por esse governo ultraneoliberal.

(...) na periferia dos centros de decisão das empresas e dos Estados as propostas são de enfraquecimento da administração burocrática, em nome da flexibilidade gerencial. Isso através das terceirização e flexibilização dos contratos de trabalho, do processo de diminuição da estrutura estatal — proposto pela chamada reforma administrativa — realizado através da combinação público-privado (privatização, terceirização ou “publicização”) e da estruturação do quadro administrativo por vias não burocráticas (contratos precários e cargos comissionados). (SOUZA FILHO & GURGEL, 2016, p.146)

A Lei Complementar nº 180, portanto, mantém o espírito da Lei Complementar 173, realizando apenas a inclusão de um parágrafo, no referido Art. 8º (§7º), o qual ressalta que os incisos IV e V não incidirão sobre os cargos e funções relacionadas às universidades recém-criadas pelo governo e à EBSEH. Ou seja, o padrão de não valorização dos quadros burocráticos é mantido.

IV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi possível apresentar, os Governos, pós-golpe de 2016, Temer e Bolsonaro desenvolvem um processo de radicalização do projeto econômico-social neoliberal, que alguns autores denominam de ultraneoliberal. Este processo de radicalização retoma a rigidez do regime de política macroeconômica, para manter e aprofundar o Padrão Liberal Periférico de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. A expressão máxima, formal-legal, dessa direção se encontra na EC-95/2016.

Do ponto de vista de classe, esse processo foi desencadeado pela retomada da hegemonia absoluta do capital financeiro e da burguesia cosmopolita, no quadro de uma *democracia blindada*. Do ponto de vista político, ideológico e cultural, elementos fascizantes e neoconservadores são incorporados no compósito que mais nitidamente se apresenta no Governo Bolsonaro.

A contrarreforma administrativa desse período, apesar de não ter sido concluída, na medida em que não conseguiram aprovar a PEC-32/2020, se realizou parcialmente, através das Emendas Constitucionais 92, 98, 101 e 104 e pelas Leis Complementares 179 e 178.

Essas medidas fortaleceram os seguintes aspectos: a) a monocratização burocrática institucional, através da autonomia do Banco Central, necessária para fortalecer a condução do ultraneoliberalismo (LC-179); b) a mocratização burocrática vinculada a órgãos do sistema de justiça e policial e da expansão da militarização na administração pública (EC-92,101 e 104), na qual identificamos a particularidade deste processo no período estudado; c) a flexibilização e a desvalorização do quadro burocrático da administração pública (EC-98 e LC-180).

Dessa forma entendemos que houve um aprofundamento, no campo da administração pública, dos processos de monocratização burocrática e flexibilização da burocracia, no sentido do patrimonialismo, conforme indicam Souza Filho (2011) e Souza Filho e Gurgel (2016), porém com as particularidades de uma direção econômico-social ultraneoliberal, através da monocratização burocrática institucional (autonomia do Banco Central), a monocratização burocrática dos quadros da gestão, particularmente no campo do sistema de justiça, policial e militar, e uma flexibilização burocrática parcial, na medida da não implantação da EC-32/220.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIPE. *PEC 32/20: Reforma Administrativa impacta atuais e futuros servidores*. <https://www.anfip.org.br/carreira/pec-32-20-reforma-administrativa-impacta-atuais-e-futuros-servidores/>. Acessado em 11/07/2022.

BORGES, A. Democracia VS. Eficiência. In: *Lua Nova*. Nº 53. São Paulo. CEDEC, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº 92, de 12 de julho de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540695/publicacao/15643752>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº 92, de 12 de julho de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/540695/publicacao/15643752>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº 98, de 06 de dezembro de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/26317161/publicacao/26317255>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº**

101, de 03 de julho de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/31169359/publicacao/31169459>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº 104, de 04 de dezembro de 2019.** Brasília, 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/31790265/publicacao/31790654>>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 179, de 24 de fevereiro de 2021.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/33254508/publicacao/33255570>>. Acesso em: 04 jan. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 180, de 14 de abril de 2021.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/33474217/publicacao/33475348>>. Acesso em: 04 jan. 2022.

CISLAGHI, J.F. & DEMIER, F. (orgs). *O neofascismo no poder (ANO I)*. Rio de Janeiro. Consequência, 2019

DEMIER, F. *Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil*. Rio de Janeiro. Mauad X, 2017

FILGUEIRAS, L. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. *Caderno CRH*, Salvador v. 31, nº 84, p. 519-534, dez. 2018.

MATTOS, M.B. *O Governo Bolsonaro*. São Paulo. Usina Editorial, 2020.

MOTA, A. E. A cultura da crise e as ideologias do consenso no ultraneoliberalismo brasileiro. In: CISLAGHI, J.F. & DEMIER, F. (orgs). *O neofascismo no poder (ANO I)*. Rio de Janeiro. Consequência, 2019.

_____. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A. E. (org.). *O Mito da Assistência Social*. São Paulo. Cortez Editora, 2008.

PAULA, A.P.P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro. FGV, 2005.

RICCI, R. *Fascismo brasileiro: e o Brasil gerou seu ovo da serpente* Curitiba. Kotter, 2022.

SOUZA FILHO, R. *Gestão Pública e Democracia: a burocracia em questão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA FILHO, R. e GURGEL, C. *Gestão democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção pública*. São Paulo. Cortez, 2016.

TEITELBAUM, B. *Guerra pela eternidade: o retorno do Tradicionalismo e a ascensão da direita populista*. Campinas. Editora da UNICAMP, 2020.

VARGAS, T. *O Governo Lula e a Administração Pública Federal: análise crítica*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2012.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Vol II. Brasília, UNB, 1999.

,

,

,