



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO**

VENERANDA ACOSTA FERNANDES

**A MOBILIZAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS, NO CONTEXTO DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003**

**CUIABÁ
2016**

VENERANDA ACOSTA FERNANDES

A MOBILIZAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS, NO CONTEXTO DA
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, na área de concentração de Política Social, Estado, Direitos e Movimentos Sociais, oferecido pelo Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Izabel Cristina Dias Lira

CUIABÁ
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte.

F363m Fernandes, Veneranda Acosta.

O processo de mobilização dos funcionários públicos civis, frente à Emenda Constitucional nº 41/2003 / Veneranda Acosta Fernandes. – 2016.

343 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientadora: Dr.^a Izabel Cristina Dias Lira.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Cuiabá, 2016.

Inclui bibliografia.

1. Estado. 2. Burocracia. 3. Reforma da Previdência. 4. Funcionalismo Público. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Permitida a reprodução parcial ou total, desde que citada a fonte.

VENERANDA ACOSTA FERNANDES

A MOBILIZAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS, NO CONTEXTO
DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Política Social.

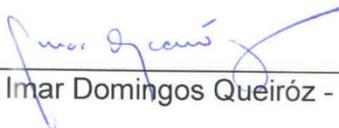
Apresentada em 30 de agosto de 2016.

Situação: Aprovada

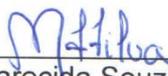
Banca Examinadora:



Prof.^a Dr.^a Izabel Cristina Dias Lira – UFMT (Orientadora)



Prof.^a Dr.^a Imar Domingos Queiróz - UFMT (Examinadora Interna)



Prof.^a Dr.^a Marluce Aparecida Souza e Silva UFMT (Examinadora Interna)

Prof.^a Dr.^a Erivã Garcia Velasco UFMT (Examinadora Suplente)

*Dedico este trabalho a todos os homens e mulheres, que anonimamente, lutaram e lutam para conquistar e manter nossos direitos sociais e trabalhistas.
A esses, todo o meu respeito e admiração!*

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus Triúno, pois sem Ele, nada posso fazer.

Ao meu amor e melhor amigo, Cassiano Fernandes da Silva, por tanto apoio, compreensão e horas me ouvindo falar sobre tudo aquilo que eu descobria.

Ao apoio dos meus familiares, e principalmente à minha mãe, Laislada Portilho Acosta, que além de me ouvir e se indignar junto comigo, ainda me ajudava na organização das coisas durante meu retiro acadêmico.

À minha orientadora, prof.^a Dra. Izabel Cristina Dias Lira, que com muita paciência e perícia, me ajudou a evoluir.

Às doutoras do Programa de Política Social, que com suas aulas, curaram minha miopia social e me deram ferramentas para construir esse caminho.

Às funcionárias do Programa, que sempre nos atenderam com muita dedicação.

Aos colegas de turma deste Mestrado, que com apoio mútuo, suavizaram a jornada e se tornaram meus amigos.

Aos vários colegas do Detran-MT, que torceram por mim e que me deram palavras de incentivo.

A todos os entrevistados que cederam um pouco do seu tempo, e com muita generosidade, compartilharam suas memórias sobre aquele período. O resgate histórico de suas experiências foi fundamental neste trabalho.

A todos vocês, muito obrigada!

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.

Karl Marx, *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, cap. I.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto de estudo o processo de mobilização dos funcionários públicos civis do Brasil, frente à contrarreforma da previdência, efetuada através da Emenda Constitucional - EC nº 41/2003, a qual modificou as regras e a estrutura dos Regimes Próprios de Previdência Social. O objetivo geral é o de analisar a trajetória de organização e mobilização dos servidores públicos civis, no contexto da referida contrarreforma previdenciária. Desenvolvi uma pesquisa de cunho histórico, utilizando a corrente teórica histórica marxista. Como fonte de pesquisa, foram consultados bibliografia e documentos, analisados leis, livros, documentos parlamentares, artigos, dissertações, teses e notícias de jornais, escritos e virtuais, relacionados à contrarreforma previdenciária e à organização representativa dos funcionários públicos, em especial as mobilizações ocorridas no ano de 2003. Foram realizadas entrevistas com representantes classistas que participaram do processo de aprovação da EC nº 41/2003. Essas entrevistas possibilitaram o resgate da memória de situações ou ações de resistência que não tinham sido registradas de forma institucional, e assim nos permitiram conhecer a visão desses representantes classistas sobre o que vivenciaram naquele período. Observa-se que historicamente, o funcionalismo público brasileiro foi constituído sob a perspectiva de uma administração pública patrimonialista, pautada no clientelismo e na indicação política para a ocupação de cargos, desconsiderando os princípios básicos da burocracia clássica que é a estabilidade nos cargos e a seleção por concurso público. Tais princípios só vieram a ser implementados a partir da Constituição Federal de 1988, o que contribuiu para uma formação ambígua dessa categoria de trabalhadores. Com o advento do Modelo de Acumulação Flexível – MAF, novo estágio do capitalismo, os direitos sociais e a estruturação da administração pública brasileira sofreram alterações constitucionais, refletindo nos direitos previdenciários, em especial, no Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Tais alterações em relação ao RPPS foram capitaneadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores – PT, que assumiu uma diretriz neoliberal após ser eleito à presidência da República. Conclui-se que a contrarreforma previdenciária realizada por meio da EC nº 41/2003 não tinha como objetivo a correção das distorções do sistema, como propalado pelo governo, sendo, na verdade, motivada por dois aspectos principais: a obediência às diretrizes neoliberais do Consenso de Washington e a implementação de um projeto de poder nacional, por parte do PT, com base na expansão dos fundos de pensão, através do capitalismo de Estado. As maiores dificuldades encontradas pelas entidades representativas dos funcionários públicos, durante as mobilizações realizadas no ano de 2003, foram em relação às manobras do governo no Congresso Nacional, o forte trabalho de mídia que taxava o funcionalismo como uma categoria privilegiada, e a cooptação das entidades e dos representantes classistas, a fim de induzirem a aceitação da proposta governamental. Além, é claro, do contexto no qual o neoliberalismo econômico e político pressionava fortemente o reordenamento do Estado, e o grau de regulação social. Sendo assim, o atual desafio do movimento sindical brasileiro é o de estruturar uma nova entidade capaz de defender os interesses da classe trabalhadora como um todo, mesmo com toda sua heterogeneidade.

Palavras-chaves: Estado. Burocracia. Reforma da Previdência. Funcionalismo Público.

RESUMEN

El presente trabajo había como objeto de estudio el proceso de movilización de funcionarios públicos de Brasil, frente de la reforma de las pensiones, efectuado a través de la Enmienda Constitucional – EC nº 41/2003, que cambió las reglas y la estructura de los Propios Regímenes de Seguridad Social - PRSS. El objetivo general fue analizar la trayectoria de organización y movilización de los funcionarios civiles, en el contexto de la mencionada reforma de la seguridad social. Se desarrolló una inclinación histórica, utilizando la corriente histórica marxista. Como fuente de investigación bibliografías y documentos fueron utilizados, siendo leyes analizadas, libros, documentos parlamentarios, artículos, disertaciones, tesis y periódicos escritos y virtuales relacionados con la reforma de pensiones y la organización representativa de los funcionarios públicos, en particular, las movilizaciones realizadas en el año 2003. También se realizaron entrevistas con los representantes laborales que participaron en el proceso legislativo de aprobación de la EC nº 41/2003. Estas entrevistas permitieron la recuperación de la memoria de situaciones o acciones de resistencia que no habían sido registrado forma institucional y así nos permitió conocer la visión de estos representantes laborales sobre lo que sucedió en ese período. Se observa que históricamente, el servicio civil brasileño se estableció bajo la perspectiva de la administración pública basada en patrocinio y patrimonial en la declaración de política para la ocupación de posiciones, haciendo caso omiso de los principios básicos de la burocracia clásica que es estabilidad en posiciones y la selección en un concurso abierto. Estos principios llegaron a ser implementado desde la Constitución Federal de 1988, que han contribuido ambigua en esta categoría de trabajadores. Con el advenimiento del Modelo de Acumulación Flexible-MAF, nueva etapa del capitalismo, los derechos sociales y la estructuración de la administración pública brasileña sufrió cambios constitucionales, que reflejan los derechos sociales, en particular, en el esquema de Seguridad Social-RPP. Tales cambios con respecto a RPP fueron capitaneadas por el gobierno del Partido dos Trabalhadores, PT, que tuvo una política neoliberal después de ser elegido a la Presidencia de la República. Se concluye que la reforma de la seguridad social lleva a cabo mediante la EC nº 41/2003 no tenía como objetivo la corrección de las distorsiones en el sistema, como propagada por el gobierno, de hecho, motivada por dos aspectos principales: la obediencia a las directrices de consenso de Washington neoliberales y la implementación de un proyecto de poder nacional, por el PT, basado en la expansión de los fondos de pensiones a través del capitalismo de Estado. Las mayores dificultades de las entidades que representan a los funcionarios públicos, durante las movilizaciones realizadas en el año 2003, fueron contra maniobras del gobierno en el Congreso, el fuerte trabajo de la prensa etiquetado el funcionalismo como una categoría privilegiada y la cooptación de las entidades y de los representantes laborales, con el fin de inducir a la aceptación de la propuesta. Y por supuesto, el contexto en el que liberalismo económico y político empuje fuertemente el reordenamiento del Estado y el grado de ajuste social. Por lo tanto, el reto actual del movimiento sindical brasileño, es una entidad nueva capaz de defender los intereses de la clase obrera en su conjunto, incluso con su heterogeneidad de la estructura.

Palabras clave: Estado. Burocracia. Reforma de las Pensiones. Funcionarios Públicos.

ABSTRACT

The actual work had for object of study the mobilization process of the public civil servants in Brazil, at the forefront of the pension counter-reform, accomplished through the Constitutional Amendment nº 41/2003, which changed the rules and the structure of the Social Security Special Policies. The general aim is to analyze the path of organization and mobilization by the public civil servants, within the context of the pension counter-reform. A historical nature research was developed, using the historical Marxist Tendency. As a source of research bibliographies and documents, were used analyzing laws, books, parliamentary papers, articles, essays, dissertations, newspaper articles and virtual news related to pension counter-reform and the civil servants trade association, in particular, the mobilization performed in 2003. Also were performed interviews with class representative which were involved in the EC nº 41/2003 approval legislative process. These interviews allowed the rescue of the memory about situations or actions of resistance that had not been registered in an institutional manner, and thus allowed us to know the class representatives perspective about what they had lived in that time. Observe that historically, the Brazilian public service was made from the perspective of a public patrimonial administration, based on the patronage and in the politic indication to occupy positions, excluding the basic principles of classical bureaucracy, which is the stability of positions and the selection by public exam. Such principles only were implemented, from the Federal Constitution of 1988 that contributed to an ambiguous training of this category of workers. With the advent of the model of flexible accumulation, a new stage of capitalism, the social rights and the structure of Brazilian public administration had conditional amendments, reflecting on social security, specially, the Special Social Welfare Policy. Such alterations in relation to the Special Social Welfare Policy were commanded by the government of the Worker's Party – PT, which assumed a neo-liberal guideline after being elected to the Republic Presidency. The conclusion is that the counter-reform accomplished through the EC nº 41/2003 did not have as aim the correction of system distortions, as propagated by the government, and is in fact, motivated by two main features: the obedience to the Washington Consensus's neoliberal guidelines and the implementation a power national project, by PT, on the basis of the expansion of pension funds through the State capitalism. The most difficulty faced by the representative entities of the public civil servants, during the mobilizations held in 2003, were in relation to the maneuvers of the government in the National Congress, the strong media support that considered the functionalism as a privileged category, and the entities co-optation and the classists representatives, in order to induce the approval of government's proposal. Besides, of course, in the economic and politic context that put pressure on the State reordering, and a certain degree of current social regulation. Therefore, the current challenge of Brazilian union movement, its structuring a new entity capable to protect the interests of the working class as a whole, even with all its heterogeneity.

Keywords: State. Bureaucracy. The Social Security Reform. Civil Servant.

Lista de ilustrações, quadros e figuras

Ilustrações:

1. Crise capitalista	32
2. Elaboração de políticas públicas	73
3. Composição do funcionalismo público no Estado brasileiro	113
4. Hierarquia representativa em âmbito nacional	239

Quadros:

1. Síntese sobre as formas de dominação, conforme Max Weber	59
2. Remuneração dos trabalhadores no ano de 2003	188

Figuras:

1. Organização Social de Saúde, que deixou faltar medicamentos nas unidades de atendimento, enquanto venciam no depósito	44
2. Notícias de desvios de recursos públicos realizados por meio de fraudes operadas pelas OSCIP	44
3. Capa da revista Veja nº 1.135, de 20 de junho de 1990	140
4. Campanha eleitoral do Fernando Henrique Cardoso para o Senado	207
5. Lula sendo recebido como presidente eleito por George Bush Filho	209
6. Equipe de transição revela a proposta da “reforma previdenciária	210
7. Ministro Berzoini nega intenção do governo em taxar os inativos	213
8. Ministro declara que reforma previdenciária não atingirá os militares	219
9. Capa da revista Veja nº 1.786, de 22 de janeiro de 2003	221
10. Debate entre a prof. ^a Laura Tavares e o consultor previdenciário Marcelo Estevão	223
11. Baixos salários no serviço público dificultam contratação de profissionais.....	226

12	Gushiken anuncia campanha publicitária em prol da “reforma” da previdência	228
13	Governo Federal busca apoio dos governadores	231
14	Lula conquista apoio dos governadores para “reforma” da previdência ..	232
15	Funcionários públicos solicitam aposentadoria por temerem novas regras	246
16	Presidente Lula passa a defender a contribuição dos inativos	248
17	Governo promete ao FMI encaminhar proposta da Previdência até o mês de junho	248
18	Lula entrega pessoalmente ao Congresso Nacional, proposta da Previdência	250
19	Luciana Genro participa de manifestação contra a proposta da Previdência	253
20	Manifestação dos servidores durante votação da proposta na CCJ	254
21	Primeira grande mobilização do funcionalismo público contra a proposta da Previdência	257
22	Durante manifestação, a CUT tenta desmobilizar os servidores	258
23	Governo federal se nega a dialogar com funcionários públicos	260
24	Servidores são impedidos de entrar na Câmara Federal	264
25	Do lado de fora da Câmara Federal, os servidores protestaram enquanto o governo negociava os votos na sessão parlamentar	265
26	Manifestação realizada pela manhã, em Brasília, horas depois da aprovação da PEC nº 40/2003 na Câmara Federal	265
27	Servidores protestam na entrada principal do Congresso Nacional, e revoltados, alguns quebram os vidros da fachada	266

Lista de abreviatura e siglas

ABRAPP – Associação Brasileira dos Fundos de Pensão
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADEPOL – Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros
ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ANAPP – Associação Nacional de Previdência Privada
ANASPS – Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social
ANDES – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANL – Aliança Nacional Libertadora
ASSIBGE – Associação dos Servidores do IBGE
BM – Banco Mundial
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
BRIC – Bloco econômico composto por Brasil, Rússia, Índia e China
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEI – Comissão Especial Interministerial
CF – Constituição Federal
CIA – Central Intelligence Agency (dos Estados Unidos da América)
CLT – Consolidação de Leis do Trabalho
CNESEF – Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais
CNSP – Confederação Nacional dos Servidores Públicos
CNI – Confederação Nacional das Indústrias
CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COBAP – Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONDSEF – Confederação dos Sindicatos de Servidores Federais
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CSPB – Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
CSP–Conlutas – Central Sindical e Popular

CSUB – Confederação Sindical Unitária Brasileira
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DETRAN-MT – Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso
DRU – Desvinculação de Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador
FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência
FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União
FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FONACATE – Fórum Nacional das Carreiras Típicas de Estado
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MAF – Modelo de Acumulação Flexível
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MP – Medida Provisória
MPC – Modo de Produção Capitalista
ONG – Organização Não Governamental
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDT – Partido Democrático Trabalhista
PDV – Programa de Desligamento Voluntário
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei Complementar
PM – Polícia Militar
PMDB – Partido do Movimento Democrático do Brasil
PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
REFIS – Programa de Recuperação Fiscal
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPC – Regime de Previdência Complementar
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais em Educação Básica,
Profissional e Tecnológica
SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal
de Contas da União
STF – Supremo Tribunal Federal
TEP – Teoria da Escolha Pública
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNAFISCO – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do
Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O CONTEXTO DA ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E SEUS DESDOBRAMENTOS SOCIAIS	28
1.1 O MODELO DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL – MAF	29
2 ESTADO E BUROCRACIA NO CAPITALISMO	46
2.1 O ESTADO MODERNO E A BUROCRACIA	46
2.2 O ESTADO BUROCRÁTICO BRASILEIRO	74
2.3 A GESTÃO GERENCIAL	95
2.4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA	106
3 O FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL	110
3.1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO	115
4 O REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS	151
4.1 MOBILIZAÇÕES E DIREITOS DOS TRABALHADORES	156
4.2 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO ANO DE 2003	174
5 O CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO DO BRASIL E OS INTERESSES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES SOBRE A EC Nº 41/2003	195
5.1 O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DO GOVERNO	195
5.2 OS ARGUMENTOS APRESENTADOS NA MÍDIA	215
5.3 AS ARTICULAÇÕES COM O CONGRESSO NACIONAL	229
6 O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DURANTE A CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA, NO ANO DE 2003	238
CONSIDERAÇÕES FINAIS	278
REFERÊNCIAS	303
BIBLIOGRAFIA	321
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	323
APÊNDICE B – INFORMAÇÕES DOS ENTREVISTADOS	324
ANEXO A – DETALHAMENTO DO RESULTADO DA VOTAÇÃO DA EC Nº 41/2003 NO CONGRESSO NACIONAL	327

INTRODUÇÃO

A Seguridade Social, por meio de suas políticas de saúde, assistência e previdência social, está diretamente ligada à forma de organização socioeconômica e política de um país. A elaboração das políticas públicas irá indicar o que é prioridade nos gastos do orçamento público, o qual é duramente disputado. A disputa atualmente acontece na arena das decisões políticas, travada entre empresários, trabalhadores e credores da dívida pública, ocasião em que cada grupo usa suas armas para se sobressair nessa batalha.

O poder estatal se desenvolveu de acordo com o sistema econômico de cada época e, a partir da consolidação do sistema capitalista, adquiriu mais atribuições, passando a estabelecer e a garantir o cumprimento dos direitos sociais, atuando, porém, de forma contraditória, se inclinando ora a uma classe, ora a outra, para manter, teoricamente, o equilíbrio da sociedade e evitar seu colapso. Tal direcionamento depende da correlação de forças dos indivíduos que dele participam.

Segundo os pesquisadores sociais contemporâneos, em meados do século XX, o capitalismo iniciou uma nova fase e reorganizou sua forma de produção e circulação das mercadorias. Seguramente, isso teve reflexos no Estado, o qual é permeado pelas ideologias das classes que o direcionam, conforme já dito. Nesse sentido, cabe o questionamento de quais seriam esses reflexos e como tal adequação do Estado à economia impacta o mundo do trabalho e, em particular, os seus trabalhadores, os funcionários públicos.

No Brasil, a partir do ano de 1990, entidades financeiras internacionais pressionaram por uma nova formatação do Estado e dos direitos sociais, tendo por base as diretrizes do neoliberalismo, que culminou com o pacote econômico do governo Fernando Collor, que previa a Reforma Administrativa e Patrimonial do Estado, vindo a se consolidar somente mais tarde, através da Administração Pública Gerencial, idealizada e implantada pelo ministro Bresser-Pereira¹, sendo a mesma sistematizada por uma comissão do Ministério da Administração e Reforma do Estado, a partir do ano de 1995.

¹ Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira, advogado, nascido em São Paulo em 1934, com mestrado em Administração de Empresas e Doutorado em Economia. Foi Ministro da Fazenda em 1987, no governo do Sarney, e Ministro da Reforma do Estado e de Tecnologia durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Porém, desde janeiro de 1993, o Banco Mundial - BM e o Fundo Monetário Internacional – FMI já se preparavam para, de fato, implantar cabalmente essas medidas no Brasil, em consonância com o que fora estabelecido pelo Consenso de Washington².

A diretriz político-econômica inspirada no neoliberalismo, somada à ideia do empreendedorismo, do mercado de seguros e do voluntariado, tornou explícita a mercantilização de áreas antes atendidas pelo Estado. Os direitos sociais demandados ao poder público, tais como, saúde, educação, segurança, habitação e previdência, passaram a ser considerados meros produtos, o que valorizou as ações das empresas de grandes grupos comerciais, à medida que conquistaram clientes junto à classe média e ao assalariado melhor remunerado (VIANNA, 2011, p. 151).

Nessa perspectiva, deve-se ressaltar que a Seguridade Social possui o maior percentual do orçamento público ainda não explorado pelo capital financeiro e, por isso, o direito social mais atacado foi o previdenciário (já que forma poupança), o que, de imediato, beneficiou o mercado financeiro na expansão da venda de planos de previdência complementar e no uso dos recursos dos fundos previdenciários nas bolsas de valores, através do investimento em especulação.

Além disso, a disputa pelo orçamento público tem se intensificado de forma muito rápida, com um empresariado que exige cada vez mais desonerações fiscais. Os rentistas da dívida pública também se apropriam de, aproximadamente, metade da riqueza nacional, aumentando gradativamente as metas do superávit primário³ para alimentar o mercado de capitais.

Assim sendo, se a tese de que o principal trunfo do neoliberalismo para conseguir, sem muita resistência, desconstruir os direitos trabalhistas é o fantasma do desemprego, a antítese se evidencia pelo fato de os funcionários públicos, atualmente, terem estabilidade em seus cargos, e mesmo assim, sofrer perdas de direitos. Portanto, a síntese deve ser elaborada com base nos acontecimentos históricos, para se compreender porque isso ocorre.

Dentro dessa perspectiva, há de se analisar como se deu a implementação da Reforma Administrativa do Estado brasileiro, bem como seus desdobramentos na

² Conjunto de medidas econômicas formulado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM e pelo Departamento de Tesouro dos Estados Unidos da América em novembro de 1989, para serem aplicadas na América Latina.

³ É o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros da dívida pública.

contrarreforma da previdência dos servidores públicos, impactando-os de forma profunda, mesmo tendo eles (segundo o senso comum), estabilidade no emprego e um acesso privilegiado às informações sobre as ações governamentais.

Desde a graduação de Economia, me interessei pelo tema que considero ser uma das principais funções do Estado: a previdência social. Porém, nunca havia feito uma análise crítica sobre o assunto. Até começar a militar no movimento sindical, pairava sobre mim o discurso governamental do déficit previdenciário, e sendo assim, parecia-me aceitável que o Estado tomasse as medidas que achasse necessárias para sanear qualquer risco de não pagamento dos benefícios no longo prazo, tanto para o setor público, como para o privado.

Ao tomar posse como servidora pública estadual, no final do ano de 2003, a contrarreforma previdenciária que mais prejudicou os trabalhadores desse setor havia acabado de ser aprovada, mas não me recorro de nenhum posicionamento por parte dos meus colegas ou de qualquer manifestação do sindicato da minha categoria sobre o assunto, naquele período. Felizmente, ingressei no serviço público dez dias antes de a Emenda Constitucional - EC nº 41/2003⁴ ser publicada no Diário Oficial da União e, portanto, fui beneficiada com a EC nº 47/2005, que manteve paridade e integralidade sobre os proventos para quem ingressou até o dia 31/12/2003.

Entre os anos de 2005 e 2006, o Estado de Mato Grosso promoveu aos servidores, um curso sobre a previdência do setor público e, assim, vários colegas e eu nos conscientizamos da gravidade das perdas sofridas pelas contrarreformas, e concluímos que seguiria sendo desconstruída, no entanto, não tínhamos a compreensão de que se tratava de um ciclo iniciado no ano de 1990, a partir da desconstrução estatal indicada pela economia internacional, por meio do Consenso de Washington.

Mas, como defende Luxemburgo (1979, p. 31), “um alto grau de educação política, consciência de classe e organização, [...] só se adquire na escola política viva, na luta e pela luta”, e foi assim que aprendi a contestar os discursos governamentais que eram reproduzidos na imprensa, ou dentro da própria Administração Pública, muitas vezes denunciando a omissão da verdade. Conscientizei-me que seria

⁴ Emenda constitucional que alterou as regras de aposentadoria para os funcionários públicos estatutários e extinguiu vários direitos, resultante da aprovação da PEC nº 40/2003 (na Câmara dos Deputados) ou PEC 67/2003 (no Senado Federal).

necessário estudar o passado para compreender determinadas realidades, não só da nossa previdência social, mas, principalmente, do funcionalismo público no Brasil.

Ao ser eleita presidente do Sindicato dos Servidores do DETRAN-MT – SINETRAN-MT (2011-2014) constatei que muitos servidores desconheciam seu regime de aposentadoria, já que os mesmos entravam em contato com o sindicato frequentemente para tirar dúvidas, mais especificamente, aqueles que estavam prestes a se aposentar. A maioria dos que tinham entrado no serviço público há pouco tempo, tinha por certo que iriam se aposentar com o valor do último salário que percebessem na ativa. A partir dessas experiências e na condição de líder sindical, entendi ser necessário promover encontros para debater o assunto.

Ao descrevermos a trajetória das modificações legislativas previdenciárias do setor público, a saber, o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, frequentemente algum servidor mais jovem fazia um desses questionamentos: Como foi possível aprovarem isso? Como as entidades sindicais se posicionaram naquele período? Por que não conseguiram evitar essas Emendas?

Na verdade, eu sempre me fiz essas mesmas indagações e ainda outras: Por que a revolta não tomou conta da maioria dos servidores públicos brasileiros? Como o Governo Federal conseguiu fazer mudanças tão acentuadas no RPPS, sem que houvesse um confronto generalizado manifestado nas ruas? Isso se repetiu em outros países, ou é um processo peculiar do Brasil?

Para compreender tais eventos, me propus a pesquisar o contexto dos acontecimentos políticos e econômicos do ano de 2003, em relação à desconstrução do RPPS, considerando a história da formação do funcionalismo público brasileiro e sua mobilização de resistência frente a atuação do Estado na regulação socioeconômica do Brasil, mas ressalto que, aqui, o *funcionário público* será o protagonista.

A literatura nacional que aborda a política social, inserida no contexto do capitalismo de acumulação flexível, é bastante ampla, bem como a literatura sobre o sindicalismo, o Estado brasileiro e os modelos de gestão pública. Autores como Florestan Fernandes, José Paulo Netto, Carlos Nelson Coutinho, Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti, Ricardo Antunes, Marcelo Badaró Mattos, Maurício Tragtenberg, Rodrigo de Souza Filho, Marco Aurélio Nogueira, Wilma Peres Costa, dentre outros, representam minhas referências teóricas em relação a essas categorias, sobre as quais, os mesmos trazem excelentes exposições e reflexões.

Já sobre o funcionalismo público brasileiro e seu movimento sindical, a literatura é escassa. O livro da autora Bárbara Heliodora França, intitulado *O Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*, que é fruto de sua dissertação de mestrado, objetiva “conhecer a consciência política dos servidores públicos civis federais de nível médio” (FRANÇA, 1993, p. 15).

Publicada de forma sintética, sua pesquisa foi pautada em entrevista com cinquenta servidores federais, entre o período de novembro de 1988 a março de 1989, nas cidades do Rio de Janeiro e Niterói. Ela aborda questões sobre a vida pessoal, a rotina de trabalho, a consciência político-econômica e a militância sindical (FRANÇA, 1993, p. 18), especialmente a dos servidores de nível médio, porque afirma que eles compreenderiam 80% dos trabalhadores federais da Administração direta e indireta. Conclui que se trata de uma classe mal remunerada, pouco politizada e, em muitos momentos, frustrada com o nepotismo e as práticas clientelistas presentes no Estado (FRANÇA, 1993, p. 95-98).

Apesar de seu estudo ter ocorrido há mais de vinte e seis anos, e, em um período de transição política no cenário nacional, alguns aspectos ainda continuam presentes na realidade do funcionalismo público brasileiro, como, por exemplo, a forma em que se dá a rotina do trabalho administrativo; o baixo número do quadro funcional em relação a outros países; a chefia indicada politicamente com menor escolaridade e experiência profissional do que os subordinados; a baixa politização e participação militante; e a busca pela estabilidade, como principal atrativo do setor público.

Outro livro é de Volnei Rosalen, *Sindicalismo de Trabalhadores Públicos no Brasil – Entre o corporativismo e o “Anti-valor”*, que visa lançar questões e observações que chamem a atenção para essa parcela dos trabalhadores, mesmo publicado com estrutura de um artigo científico (ROSALEN, 2012, p. 23).

Ele traz de maneira sucinta as mudanças sociopolíticas no contexto do neoliberalismo, que veio a fragilizar o Estado e os servidores públicos, apontados pelo governo, da época, como os responsáveis pelo endividamento público (ROSALEN, 2012, p. 46), enfatizando a necessidade dos trabalhadores do setor público de se articularem com os trabalhadores de outros setores, a fim de somarem à luta pela implementação dos direitos sociais.

Ressalta a falácia que costuma ser propagada em relação ao nível salarial dos mesmos, taxando-os de classe média, quando, na verdade, a maioria costuma ter

salários e condições de trabalho tão precárias como qualquer outro trabalhador (ROSALEN, 2012, p. 49).

Assim como França (1993), Rosalen (2012, p. 50) destaca a formação não convencional do funcionalismo público brasileiro com base na indicação política oriunda de um ranço patrimonialista, ao invés de se estruturar pelos princípios burocráticos da impessoalidade e da capacidade técnica, o que gera ambiguidade à classe. Ele conclui com a frase de que “se o Estado não é neutro, tampouco seus trabalhadores poderão ser”, e faz sugestões de pesquisa sobre essa categoria, já que caracteriza seu trabalho enquanto ensaio preliminar.

As literaturas que abordam a implementação da Emenda Constitucional nº 41/2003 tratam o assunto mais de forma técnica, se dedicando à interpretação legal das novas regras de seguridade no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS. Outros, até defendem as medidas governamentais, sempre tendo por base uma perspectiva financeira e contábil momentânea, justificando que os servidores públicos só passaram a contribuir para um fundo de aposentadoria a partir do ano de 1998; pois antes disso, tratava-se apenas de contribuição para benefícios assistenciais (CAMPOS, 2014, p. 38).

Sobre o contexto da aprovação da EC nº 41/2003 – em relação ao principal personagem afetado por ela, que é o funcionário público – tive acesso apenas à dissertação de Mestrado da pesquisadora Maristela Pasolini Pozzi⁵, que, apesar de entrevistar um ex-dirigente sindical e fazer menção a alguns aspectos do cenário político da época, a pesquisa enfatiza o contexto econômico mundial (sendo muito bem detalhado), o que, sem dúvida, explica boa parte do *porquê* da referida aprovação.

No entanto, creio na necessidade de aprofundar a pesquisa sobre o contexto histórico daqueles que, no ano de 2002, só na esfera federal, somavam mais de 880 mil pessoas na ativa (PALOTTI; FREIRE, 2015, p. 36). A análise do aspecto sociopolítico contribuirá para a compreensão de *como* se deu a aprovação da EC nº 41/2003, e as contradições entrelaçadas nesse processo.

Com base nos acontecimentos que foram registrados pela mídia, e que, inclusive, atualmente estão disponíveis na rede internacional de computadores, como artigos de revistas, jornais, matérias televisas e depoimentos pessoais, nota-se que

⁵ Dissertação de Mestrado apresentada, em agosto/2010, na UFES, com o título *A Contrarreforma no Regime de Previdência do Servidor Público Civil da União no período de 1998 a 2005*.

se configurou um árduo campo de batalha, onde, por mais de uma década, foram travadas lutas desproporcionais entre o governo e os trabalhadores do setor público. Em cada gestão presidencial, desde 1990, os direitos dos funcionários públicos foram alvejados de uma forma diferente e de modo sequencial, em obediência aos ditames do Banco Mundial e do FMI.

Em cada governo que se iniciava, novas ações eram executadas para minar as forças de mobilização, mas sempre tendo o mesmo discurso como pano de fundo: combater os privilégios de uma classe que pouco trabalha.

Sendo assim, a contribuição desse estudo para a comunidade acadêmica e demais trabalhadores do setor público, será a de colaborar para uma melhor compreensão da formação da categoria dos funcionários públicos no Brasil e de sua militância sindical frente ao enfraquecimento do Estado na área social, e, em especial, em relação à desconstrução dos direitos previdenciários. Pesquisas específicas sobre essa categoria profissional auxiliam na compreensão da identidade do funcionalismo público brasileiro e de suas possíveis transformações futuras.

Nesse intuito, o objeto de estudo deste trabalho é o processo de mobilização dos funcionários públicos civis do Brasil, frente a EC nº 41/2003, que modificou o Regime Próprio de Previdência Social.

O objetivo geral é analisar a trajetória de organização e mobilização dos servidores públicos civis no contexto da referida contrarreforma previdenciária. Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Conhecer o processo de estruturação do funcionalismo público no Brasil;
- b) Analisar as estratégias do governo para a aprovação da EC nº 41/2003;
- c) Analisar como as entidades de representação dos servidores públicos se mobilizaram diante do projeto de aprovação da EC nº 41/2003.

Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva e histórica. A escolha por realizar uma pesquisa de cunho histórico se deu por considerarmos que os indivíduos de uma determinada sociedade fazem sua própria história, porém, não a fazem como querem, mas sim “sob circunstâncias diretamente encontradas, legadas e transmitidas do passado” (MARX, 2000, p. 6). Por isso, cremos que é fundamental resgatar a história dos funcionários públicos brasileiros, a fim de se compreender qual é a bagagem que essa categoria herdou do passado, pois, só assim, é possível entender

os motivos e as circunstâncias em que se desdobraram os fatos, e qual a origem da atual realidade.

Neste trabalho de natureza histórica, selecionamos a corrente historiográfica Marxista que é a história baseada nas relações econômicas, relacionadas ao modo de produção, e na luta de classes (relações sociais), na qual se analisa como a interação antagônica entre essas relações move o desenvolvimento das sociedades (HOBBSAWM, 2013, p. 216). Ao contrário da historiografia tradicional/metódica, não aceita a perspectiva da verdade única, já que entende que a história é resultante da ação dos sujeitos sob determinadas condições sócio históricas e, assim, cabe ao pesquisador fazer uma análise crítica sobre o objeto de estudo. As fontes de pesquisa são variadas, contemplando publicações literárias em geral, fotografias, recursos audiovisuais, documentos privados, diários e entrevistas, porém com o foco na explicação da realidade coletiva, e na identificação das contradições, mediações, sempre buscando na análise, uma perspectiva de totalidade.

Essa corrente historiográfica foi considerada a mais adequada, por compreendermos que o objeto de estudo, em si, é uma manifestação da luta entre empregado e empregador, e entre capital e trabalho a partir de uma nova configuração do sistema capitalista.

Porém, isso não significa que será adotada uma visão apenas economicista, determinista e isolada, mas, sem dúvida, consideramos ser o caminho que melhor possibilitará a análise do contexto social do Brasil daquele momento, e das consequências que repercutem ainda hoje sobre o funcionalismo público.

Sob a perspectiva Marxista, temos o enfoque da História do Trabalho, ou, nas palavras de Hobsbawm (2013, p. 280), a *história dos movimentos populares*, que é a história descrita “de baixo para cima”, do ponto de vista dos movimentos sociais, das pessoas comuns – e não daqueles que detém o controle da política, da economia e dos grandes veículos de comunicação – sendo, portanto, a que melhor atende a nossa proposta, uma vez que irá oportunizar a narrativa dos fatos sob a ótica dos próprios trabalhadores e sua percepção sobre aquele processo.

Porém, como alerta Hobsbawm (2013, p. 22), é imprescindível que as nossas paixões pelas identidades políticas não construam mitos, ao invés de história. As invenções do pesquisador sobre a realidade outrora existente, além de trair o método do materialismo-dialético, por cair na armadilha da dedução e do idealismo, também pode ser altamente nociva à sociedade, por propagar inverdades e conclusões

errôneas dos eventos históricos. Por isso, o compromisso aqui foi o de elaborar a pesquisa baseada nas experiências vividas pelos indivíduos envolvidos naqueles acontecimentos e também nos registros dos fatos, no qual uma fonte tende a complementar a outra, já que Hobsbawm (2013, p. 286) pondera que a história oral não basta por si só.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com cinco representantes classistas que participaram ativamente do processo legislativo de aprovação da EC nº 41/2003, sendo eles:

- 1) Pedro Aparecido de Souza, presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal do Estado de Mato Grosso – SINDIJUFE-MT, que, juntamente com a direção da Associação dos Docentes da Universidade Federal de Mato Grosso – ADUFMAT, participou de manifestações e reuniões, tanto em Brasília como em Mato Grosso;
- 2) Antônio Tuccilio, presidente da Confederação Nacional dos Servidores Públicos – CNSP e vice-presidente da central sindical *Pública – Central do Servidor*, que coordenou as manifestações em São Paulo e participou de reuniões junto aos ministérios, em Brasília-DF;
- 3) Magno Mello, ex-diretor e presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e Tribunal de Contas da União– SINDILEGIS, que expos seu ponto de vista sobre a influência dos fundos de pensão, a partir da cúpula do PT, no processo da contrarreforma, no livro *A face oculta da Reforma Previdenciária*;
- 4) José Domingues Godoy Filho, ex-vice-presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, que coordenou as manifestações em Brasília, no ano de 2003, e a greve dos servidores públicos em todo o país, em conjunto com a Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais – CNESF;
- 5) Paulo César Regis de Souza, vice-presidente executivo da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social – ANASPS, responsável por elaborar *O livro negro da Previdência*, o qual teve sua primeira edição no ano de 2003.

A Central Única dos Trabalhadores – CUT era a central sindical que congregava a maior parte das entidades representativas dos servidores públicos, no

ano de 2003, no entanto, apoiou a proposta governamental da reforma previdenciária. Tentamos entrevistar o ex-presidente da CUT e atual prefeito do município de São Bernardo do Campo, Luiz Marinho⁶, mas, apesar de termos contatado e solicitado oficialmente uma entrevista, não obtivemos retorno. No entanto, o registro de sua opinião⁷ e de seu antecessor, José Antônio Felício, integram diversas matérias jornalísticas, bem como são expostas no livro *A Previdência Social no Brasil*, elaborado pela Fundação Perseu Abramo.

Também, não foi possível entrevistarmos o presidente da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB, por falta de disponibilidade. Todavia, as entrevistas que foram realizadas possibilitaram o resgate da memória de situações ou ações que não haviam sido registradas de forma institucional e, assim, nos permitiram conhecer a visão desses representantes classistas sobre o que vivenciaram naquele período. Todas foram feitas pessoalmente e registradas em áudio, exceto a entrevista com o Sr. Paulo César Regis de Souza, que, por causa da falta de agenda disponível, se dispôs a realizá-la via correio eletrônico.

Chegamos até os entrevistados através das próprias publicações da época, onde suas respectivas entidades aparecem citadas nos jornais ou com algum trabalho publicado.

Sendo assim, o conjunto das fontes de pesquisa utilizadas tiveram por base entrevistas, bibliografias e documentos. Foram consultadas leis, livros, documentos parlamentares, revistas, artigos, dissertações, teses e notícias de jornais escritos (virtuais ou não), relacionados à contrarreforma previdenciária e à organização representativa dos servidores públicos brasileiros, em especial, as mobilizações realizadas no ano de 2003.

Com a preocupação de não levantar questionamento sobre os registros dos fatos, centramos a pesquisa na narrativa histórica do ano da contrarreforma, tendo por base acervos digitais de tradicionais jornais comerciais, de veiculação nacional, tais como *O Globo*⁸, *O Estado de S. Paulo*⁹ e *a Folha de S. Paulo*¹⁰.

⁶ Luiz Marinho foi eleito presidente da CUT por indicação do presidente Lula a partir do mês de junho/2003, e acompanhou toda a tramitação da PEC nº 40/2003 no Congresso Nacional.

⁷ Luiz Marinho publicou artigo de opinião sobre a greve dos servidores públicos contra a reforma previdenciária, no jornal *O Estado de S. Paulo*, no dia 08 de julho de 2003, p. 07.

⁸ Jornal diário, fundado em 1925 por Irineu Marinho, originando as Organizações Globo.

⁹ Jornal diário, fundado em 1875 por um grupo de republicanos, liderado por Manoel Ferraz de Campos Salles e Américo Brasiliense.

¹⁰ Jornal diário, fundado em 1921 por um grupo de jornalistas, liderado por Olival Costa e Pedro Cunha.

Procuramos não descrever a evolução dos acontecimentos do ano de 2003, e nem a análise dos jornalistas de política da época, com base em jornais sindicais, ou de alguma organização de trabalhadores, para que isso não fosse compreendido como uma fonte tendenciosa, apesar da marca de idoneidade e seriedade contidas nessas entidades e em seus materiais informativos.

O trabalho foi estruturado em cinco seções. Na primeira, temos a contextualização político-econômica de forma global, que veio a constituir o Modelo de Acumulação Flexível – MAF no sistema capitalista, seus impactos no mundo do trabalho e a estruturação das formas de sociabilidade necessárias à sua implementação e desenvolvimento, o que envolve a constituição de condições objetivas e subjetivas na esfera da reprodução social. Com isso, é possível conhecermos o contexto do início da contrarreforma do Estado, a qual o mundo, economicamente globalizado, foi submetido.

Na segunda seção, tratamos da categoria Estado, segundo a visão dos pensadores clássicos, bem como a Burocracia no capitalismo, em contraste com a formação do Estado e da burocracia brasileira, pautada, principalmente, pelo longo regime escravocrata no Brasil. Também é descrito a origem das teorias que embasaram a implementação da Gestão Gerencial na administração pública brasileira, e como a Gestão Democrática se configura como um objetivo a ser alcançado pela sociedade civil, com o auxílio do funcionalismo público.

Na terceira seção foi trabalhada, brevemente, a história do funcionalismo público no Brasil, desde a Independência até os dias atuais, onde se encontra à mercê das diretrizes neoliberais. Analisamos como o mesmo foi estruturado, mediante aos acontecimentos políticos de um país com democracia frágil, marcado por golpes políticos, onde a cada estilo de governo publicava-se uma nova Constituição Federal, impactando assim, os referidos trabalhadores.

Na quarta seção abordamos a história da previdência dos funcionários públicos brasileiros, e da formação do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, concomitantemente ao processo de reivindicação dos trabalhadores assalariados de forma geral, e as estratégias do governo federal em tolher o movimento sindical laboral. Além disso, trazemos a contextualização político-econômica que irá culminar na proposta de alteração do RPPS, no ano de 2003.

Na quinta seção buscamos reconstituir, de forma mais aproximada, o contexto político-econômico interno do Brasil em relação aos interesses do Partido dos

Trabalhadores sobre a contrarreforma do RPPS, tendo como alvo a expansão do capitalismo de Estado contemporâneo e sua maior aproximação com o mercado financeiro e com o governo estadunidense. Nessa seção já contamos com a contribuição dos entrevistados.

Na sexta seção analisamos o processo de organização e mobilização dos servidores públicos civis, frente ao processo de aprovação da EC nº 41/2003, e os acontecimentos que marcaram aquele período, segundo o ponto de vista dos representantes do serviço público (através de seus depoimentos), e dos registros bibliográficos e documentais.

E por fim, apresentamos as considerações finais, que nos levam a visualizar a EC nº 41/2003 como a materialização de mais uma etapa do processo de contrarreforma do Estado social brasileiro, o qual fora idealizado pela Constituição Federal de 1988. A mesma segue sendo desconstruída, porém, não como outrora – de súbito, com a publicação de uma nova Constituição, sendo o reflexo do governo que exerce o poder – mas de forma gradual, em obediência ao poder econômico do capital financeiro. Sendo assim, as respostas para as perguntas que motivaram o presente trabalho, estarão presentes ao longo do texto e sintetizadas nessa última parte.

1 O CONTEXTO DA ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E SEUS DESDOBRAMENTOS SOCIAIS

É possível dizer que o sistema econômico sob o qual vivemos, o capitalismo, nasceu com uma característica marcante: ele tem crises periódicas. As crises econômicas fazem parte dele, e nada pode mudar isso. Sobre seus ciclos, poderíamos dizer que passou pelo mercantilismo¹¹, pela fase do capitalismo de livre concorrência¹², pelo capitalismo imperialista¹³, e contemporaneamente, em sua fase madura, se encontra no capitalismo com Modelo de Acumulação Flexível - MAF.

Se chegará ao seu fim, só o tempo dirá, no entanto, percebemos que a exploração desordenada, e geralmente criminosa, dos recursos naturais, em conjunto com a extrema exploração dos trabalhadores, poderá forçar uma nova configuração político-econômica para as próximas gerações.

Marx e Engels (2010, p. 41) observaram que os ciclos do capitalismo se modificam na mesma proporção dos grandes saltos tecnológicos. O desenvolvimento da tecnologia na produção, por sua vez, é motivado pela incessante necessidade que as empresas têm de aumentar sua produtividade.

A tecnologia, e conseqüentemente, os meios de comunicação de vinte anos atrás, eram diferentes do que é hoje, o que gera modificações nas relações de produção, nas relações sociais e na legislação, pois, se a tecnologia se modificou, o capitalismo também passou por alterações, e é sobre isso que iremos tratar nessa seção. As alterações na configuração da economia, por sua vez, estão entrelaçadas à esfera política, à realidade social, à vida e aos direitos dos trabalhadores.

Dessa forma, iniciaremos esse trabalho pela contextualização do cenário econômico mundial, a partir do MAF (em contraposição ao modelo de acumulação rígida), o qual passou a organizar uma nova forma de produção e circulação de mercadorias, com a predominante presença do capital financeiro.¹⁴ Existem ainda outras denominações literárias para esse estágio do sistema capitalista, como, por

¹¹ Intensificação do comércio entre os países, através das grandes navegações e da exploração dos recursos naturais de outros continentes.

¹² Controle dos meios de produção pela propriedade privada, que veio a formar a indústria de grande escala e o trabalho assalariado.

¹³ Formação de grandes grupos empresariais e grandes grupos bancários em países ricos, que, além de dar origem ao capital financeiro (a ações e títulos negociados nas Bolsas de Valores), subjagam os países mais pobres.

¹⁴ Negociação de títulos públicos e ações empresariais, nas Bolsas de Valores.

exemplo, *capitalismo tardio* e *capitalismo contemporâneo*. Usaremos a denominação de MAF, dada por David Harvey¹⁵, porque o termo “flexível” (e suas variáveis) é defendido com veemência pelos capitalistas, desde a década de 1970, e, em especial, pelo governo brasileiro a partir de 1990.

1.1 O MODELO DE ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL - MAF

Logo após a Segunda Guerra Mundial, boa parte dos países precisou se reorganizar e se reconstruir. A destruição da pior guerra já conhecida pela humanidade abriu caminho para um imenso canteiro de obras, com muitas demandas, comércio e reindustrialização, o que contribuiu para taxas de lucros e produtividade altíssimas, durante três décadas.

A vitória sobre o nazismo deu lugar a diversas lideranças progressistas em todo o mundo, e a União Soviética saiu da guerra fortalecida, como ícone de um Estado comunista capaz de influenciar o mundo, opondo-se ao capitalismo. Tinha início a guerra-fria e, nesse contexto, para se consolidar enquanto liderança econômica, os EUA puseram em prática o Plano Marshall¹⁶, que serviu como instrumento de campanha contra o comunismo europeu.

A Europa precisava de toda força de trabalho disponível para se reconstruir, mas, para isso, fazia-se necessário que antigas demandas da classe trabalhadora fossem atendidas e ampliadas. Assim, foi desenvolvido o *Welfare State* ou *Estado de Bem-Estar*, que combinou a implementação da política do pleno emprego à uma seguridade social extensiva, compreendendo-a como a acessibilidade de um direito social que deveria ser protagonizado pelo Estado aos seus cidadãos, por meio da formulação de políticas públicas.

De acordo com Pereira (2011, p. 86), essa política econômica foi resultado da sistematização de um tripé ideológico, baseado nas teorias dos seguintes autores britânicos:

- a) John Maynard Keynes (1883-1946), através do livro *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, no qual defendeu, prioritariamente, a

¹⁵ Geógrafo britânico, professor de antropologia na pós-graduação da Universidade da Cidade de Nova York (The City University of New York – Cuny).

¹⁶ Oficialmente denominado de Programa de Recuperação Europeia e anunciado pelo então Secretário de Estado dos Estados Unidos, o general George Catlett Marshall, para a reconstrução da Europa no pós-guerra.

intervenção do Estado na economia, a fim de estimular o aumento da demanda efetiva no mercado. Ressaltou a necessidade de geração de empregos, ainda que causasse déficit público, para garantir a socialização do consumo por parte dos trabalhadores e o crescimento da economia combinado à instituição de uma ampla rede de serviços públicos;

- b) William Beveridge (1879-1963), com a publicação do *Relatório Beveridge sobre o Seguro Social e Serviços Afins*, que compreendeu a política social enquanto direito. Esses direitos estariam na forma de seguro (natureza contributiva) de base assistencial (natureza universal), os quais resultaram na Lei Nacional de Seguro (1946) e na Lei Nacional de Assistência (1948), na Grã-Bretanha, tidas como modelo para outros países;
- c) Thomas Humprey Marshall (1893-1981), com o ensaio *Cidadania e Classe Social* possibilitou, de forma acadêmica, a afirmação de que o exercício da cidadania só seria completo mediante a instituição de três tipos de direitos: os civis, que surgiram no século XVIII; os políticos, no século XIX; e os sociais, no século XX.

Na falta de um desses direitos, não se poderia discutir *cidadania*.

O Plano Marshall cumpriu seus propósitos ao concretizar um novo pacto social entre capital e trabalho, fazendo com que o Estado de Bem-Estar se tornasse uma realidade. A exemplo do que representou o plano *New Deal*, nos EUA, conseguiu promover o desenvolvimento econômico nos países que dele se utilizaram para se reconstruir, em especial o Reino Unido, a França e a Alemanha, que empreenderam uma forte organização burocrático-estatal.

A intervenção direta do Estado na economia, por meio da utilização do orçamento público – com base na teoria keynesiana – foi potencializada pela ideologia taylorista-fordista, e, assim, a produção industrial foi rigorosamente padronizada e cronometrada para obter o máximo de produtividade, tendo base nacional e se realizando inteiramente dentro de uma mesma empresa.

A *produção em massa* necessitava de um *consumo em massa* para efetivar a mais-valia¹⁷ e, dessa forma, o padrão de consumo dos trabalhadores também foi

¹⁷ Termo utilizado por Karl Marx para denominar a taxa de lucro exponencial, ou ainda, trabalho excedente apropriado pelo capitalista, não remunerado ao trabalhador.

moldado para atender a essa necessidade do capitalismo. O movimento operário do setor monopolista passou a firmar acordos coletivos, com ganhos melhores sobre a produtividade, o que proporcionou um amplo acesso ao consumo por esses trabalhadores, inclusive com a aquisição de bens duráveis.

Nisso consistia o **modelo de acumulação rígida**, oriundo do taylorismo-fordismo, e, por aproximadamente trinta anos, se verificou uma acumulação acelerada do capital, com alto grau de internacionalização e elevadas taxas de lucro nos países centrais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 88).

A realidade econômica do Estado de Bem-Estar, na Europa e nos EUA, permaneceu até os anos de 1960, quando começou a mostrar sinais de esgotamento, entrando em crise, pois muitos acontecimentos foram responsáveis pelas transformações da realidade econômica e social, em âmbito mundial.

A União Soviética, que era a maior representação socialista do mundo, começou a passar por uma forte crise de abastecimento, o que a deixou fragilizada. Sua indústria de bens de consumo não evoluiu na mesma proporção de sua indústria bélica. A Europa Ocidental e o Japão já haviam recuperado suas indústrias de toda a destruição causada pela Segunda Guerra Mundial e já estavam concorrendo com os EUA, no interior do mercado internacional.

Os EUA, que lideravam a Guerra Fria, encontravam-se muito desgastados economicamente com a Guerra no Vietnã¹⁸, o que determinou, em agosto de 1971, a alteração do padrão ouro-dólar, rompendo, assim, o acordo de Bretton Woods¹⁹.

Em 1973 ocorreu a segunda crise do petróleo, na qual os principais países produtores, que haviam formado a OPEP²⁰, determinaram a alta do produto, o que causou um enorme impacto econômico em todo o mundo, desencadeando ou agravando processos inflacionários (HARVEY, 2013, p. 136).

No entanto, os eventos descritos não representaram a causa da crise capitalista nos anos 1970. Configuram-se apenas enquanto “gatilhos” que a desencadeou, pois, o motivo das crises capitalistas é sempre o mesmo: superprodução de mercadorias e falta de mercado consumidor, conforme havia sido descrito por Marx (1998). Sendo

¹⁸ Aconteceu no contexto da Guerra Fria, a partir do ano de 1955 a 1975, com participação direta dos EUA a partir de 1964.

¹⁹ Acordo assinado na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, ocorrido em Bretton Woods, no Mount Washington Hotel, no estado de New Hampshire – EUA, em julho de 1944.

²⁰ Organização dos Países Exportadores de Petróleo, fundada em 1960 na Conferência de Bagdá.

assim, como afirma Mandel (1990, p. 30), essa crise também foi provocada por um processo cíclico do capital, inerente a sua existência.

Diante dos limites da exploração da mais-valia absoluta²¹, o empresariado busca aumentar a produtividade e, assim, obter a mais-valia relativa²², investindo também em inovações tecnológicas. Ao fazer isso, o capital reduz a demanda por trabalho vivo, gerando desemprego. Enquanto a inflação e a taxa de juros aumentam, o consumo e taxa de lucro diminuem, e, assim, o capitalismo segue por ondas de aceleração e estagnação, devido a superacumulação de capital e a superprodução de mercadorias, conforme ilustração:

Ilustração 1 – Crise capitalista

Inovação tecnológica	Empregabilidade	Consumo	Taxa de juros	Inflação	Taxa de lucro
					

Fonte: Elaboração da autora.

Portanto, as crises econômicas, por serem cíclicas, deixam explícito o inevitável e perene descompasso entre produção e lucro. No entanto, a classe empresarial desloca a análise da crise, negando contundentemente os defeitos do sistema, defendendo a tese de que é possível uma inesgotável taxa de superlucros, desde que o mercado tenha liberdade para isso. Nesse sentido, o capital combate os direitos trabalhistas, afirmando que os acordos coletivos devem prevalecer sobre a legislação, “em prol da manutenção dos empregos”.

Com o desemprego em alta, os trabalhadores ficam vulneráveis ao arrocho salarial, e também a uma maior intensificação do trabalho, o que faz a taxa de lucro voltar a crescer e um novo período de euforia econômica recomeçar. Os capitalistas voltam a contratar mais funcionários, o consumo e a produção aumentam, até reiniciar o ciclo com o desencadeamento de uma nova crise, e, assim se segue continuamente.

²¹ Prolongamento da jornada de trabalho para maior extração da taxa de lucro.

²² Extração da taxa de lucro pela intensificação do ritmo de trabalho, e da produtividade.

No contexto da crise da década de 1970, Ronald Reagan²³ e Margareth Thatcher²⁴ se aliaram inaugurando um discurso de fortalecimento do liberalismo (ou neoliberalismo), e, conseqüentemente, de desconstrução dos direitos sociais já conquistados, pois tais direitos passaram a ser apontados pelos empresários como os causadores da recessão, uma vez que afirmavam que o Estado cedeu à pressão sindical e criou uma política social muito onerosa ao fundo público. Além de onerosa, era tida como ineficiente, pois fazia o Estado gastar muito, quando deveria fazer ajustes fiscais. Na visão dos capitalistas, ao invés de arcar com despesas sociais, o Governo deve usar o erário para incentivar o investimento do capital e direcionar os serviços públicos à iniciativa privada e às Organizações Não-Governamentais.

E como se não bastasse agirem contra o Estado de Bem-Estar, também passaram a culpar o movimento sindical pela baixa na taxa de lucro, devido à alta dos salários, e, por isso, buscaram uma compensação dentro do orçamento público.

A disputa pelo fundo público passou a ser muito mais acirrada entre o capital e o trabalho, como afirma Salvador (2010^a, p. 136):

A crise do *Welfare State* tem sido associada à produção de bens sociais públicos e muito menos à presença do fundo público na reprodução do capital, o que revela o caráter ideológico da crítica à crise fiscal do Estado. Para Francisco de Oliveira (1998), é a disputa pelos fundos públicos destinados à reprodução do capital e os fundos que são destinados aos gastos sociais o revelador da crise. Trata-se de um jogo de soma zero: o que um perde é outro que ganha.

Diante disso, é que Netto e Braz (2010, p. 227) revelam o verdadeiro sentido do discurso do Estado mínimo, pregado pelos neoliberais: “Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um **Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital**” (grifo dos autores).

De forma contraditória à tese do liberalismo econômico, nos momentos de crise, o capital defende que o Estado deve, sim, usar seu poder econômico e político para intervir na economia, socorrendo bancos e setores empresariais em seus “momentos de dificuldade”.

No Brasil, temos observado que esse socorro pode ser feito tanto indiretamente, através de desonerações fiscais ou perdão de dívidas tributárias, como

²³ Presidente dos EUA, que governou do período de 1981 a 1989.

²⁴ Primeira Ministra do Reino Unido, que governou do período de 1979 a 1990.

diretamente, lançando mão de empréstimos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, contratações licitatórias ou aquisições de ações das empresas na bolsa de valores.

Sobre o BNDES, ele declara em sua página virtual que “Em situações de crise, o Banco também tem fundamental atuação anticíclica e auxilia na formulação das soluções para a retomada do crescimento da economia” (BNDES, 2016).

Com a expansão do neoliberalismo pelo mundo, o modelo de acumulação rígida, oriundo do taylorismo-fordismo, passou a ser desconstruído pelos capitalistas, que o viam como algo engessado, caracterizado por uma rigidez que abrangia os seguintes aspectos (HARVEY, 2013, p. 135):

- Rigidez de planejamento e investimentos de capital: presumia um mercado de crescimento estável e consumo invariantes;
- Rigidez na alocação e contratos de trabalho: confrontava-se com leis trabalhistas e salários fortemente defendidos pela classe trabalhadora;
- Rigidez nos compromissos do Estado: seguridade social ampla que demandava um percentual cada vez maior do orçamento público aos trabalhadores.

Ao contrário disso tudo, eles desejavam flexibilidade. Continuavam a executar uma produção em série, porém, em outros moldes, iniciando, assim, a *acumulação flexível*, na qual a produção é conduzida pela demanda e passa a ser variada e diversificada, de acordo com a efetivação do consumo, com base na existência do *estoque mínimo* (ANTUNES, 2015, p. 45).

Deve-se ressaltar que a própria acumulação rígida gestou as condições necessárias para o *trabalho flexível*, uma vez que já havia desumanizado a produção industrial. Agora, com a tecnologia cada vez menos mecânica e mais eletrônica e virtual, seria possível retirar a estabilidade na relação trabalhista da maior parte dos empregados, e sobre isso, Antunes (2015, p. 42) ressalta a consolidação da ideologia *toyotista*, como um evento essencial para o desenvolvimento da acumulação flexível no mundo, ou seja, o Modelo de Acumulação Flexível - MAF começava a ser sistematizado no Japão, porém, esbarrando em uma força contrária.

Após implementar as fases gerenciais que resultavam nessa nova forma de produção industrial, a empresa Toyota ainda precisou enfrentar o forte sindicalismo japonês. Essa luta se deu entre 1950 e 1954, quando a empresa, juntamente com o

poder estatal, combinou *repressão com cooptação*, e saiu vitoriosa, conforme afirma Antunes (2015, p. 43-44):

Após a repressão que se abateu sobre os principais líderes sindicais, as empresas aproveitaram a desestruturação do sindicalismo combativo e criaram o que se constituiu no traço distintivo do sindicalismo japonês da era toyotista: o sindicalismo de empresa, o sindicato-casa, atado ao ideário e ao universo patronal. No ano seguinte, 1954, esse mesmo sindicato foi considerado ainda pouco cooperativo, sendo por isso dissolvido e substituído por um novo sindicato inserido no “espírito Toyota”, na “Família Toyota”.

Assim, o *sindicalismo de empresa* contribuiu de forma muito eficaz para o controle do movimento operário, já que auxiliou a transformar a consciência de classe do trabalhador²⁵, convencendo-o que o seu sucesso pessoal era o sucesso da empresa, uma vez que não se caracterizavam mais enquanto empregados e sim colaboradores da empresa (NETTO; BRAZ, 2010, p. 217). Dessa forma, se distanciaram do sindicalismo classista e dos movimentos sociais anticapitalistas, para ter uma postura defensiva, corporativista e muitas vezes, cooperativa com o lado patronal. (ANTUNES, 2015, p. 55).

Como observa Antunes (2015, p. 53), diferentemente da lógica despótica fordista, a lógica toyotista “é mais consensual, mais envolvente, mais participativa, em verdade, mais manipulatória”. O processo de alienação do trabalhador é, então, intensificado, pois a questão de “classe” passa a ser de acordo com o nível de acesso ao mercado (elemento determinado), e não ao lugar do trabalhador no processo produtivo da riqueza (elemento determinante), como explica Montaño e Duriguetto (2011, p. 86):

Ou seja, não é na esfera do mercado, mas no âmbito da produção que se determinam originalmente as classes; não é pela capacidade de consumo, mas pela função na produção que os indivíduos passam a pertencer a uma classe social; não é pelo tipo de renda que recebem, mas pelo papel social na produção de riqueza.

Os referidos autores destacam ainda que há de se distinguir *setor socioeconômico* de *classe social*, no entanto, sabe-se que a consciência dos homens é determinada pelo seu ser social (MARX, 2008, p. 49), e a classe empresarial se

²⁵ Procuram modificar a “consciência de classe social” na perspectiva de Karl Marx, a qual se divide basicamente entre trabalhadores e capitalistas, entre explorados e exploradores.

empenha, cotidianamente, em homogeneizar suas diretrizes ideológicas ao trabalhador.

Como já mencionado, todo esse processo de transformação industrial aconteceu pioneiramente no Japão, e chegou até o Ocidente sob um discurso positivo, de que representava a fase atual do capitalismo, podendo se configurar como uma variante social-democrática baseada na democracia das relações de trabalho.

Mas, Antunes (2015, p. 51) entende que, na verdade, o modelo japonês influenciou a socialdemocracia, ao invés de ser influenciado por ela:

Cremos, ao contrário, que a introdução e expansão do toyotismo na “velha Europa” tenderá a enfraquecer ainda mais o que se conseguiu preservar do Welfare State, uma vez que o modelo japonês está muito mais sintonizado com a lógica neoliberal do que com uma concepção verdadeiramente social-democrática.

Harvey (2013, p. 140) também passa a analisar as transformações da produção capitalista e, sobre o MAF, afirma que ele “consiste numa flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo”. Passemos a observar resumidamente cada um desses itens:

- a) Flexibilidade dos produtos e padrões de consumo: A indústria deverá ser capaz de se adaptar rapidamente ao consumidor, sendo flexível o bastante para atender as peculiaridades regionais, interesses específicos e personalizados dos consumidores. Com a produção regulada pelo estoque mínimo, permite-se acelerar o ritmo da inovação dos produtos e diminuir o tempo de giro no consumo, pois a vida útil dos produtos é reduzida sensivelmente;
- b) Flexibilidade dos processos de trabalho: A indústria, agora irá preferir, o máximo possível, demitir e terceirizar a produção do que ter que empregar diretamente seus funcionários, pagando-lhes salários mais altos. A terceirização da produção em geral incentiva a estruturação de pequenas empresas para atender a demanda de uma indústria de grande porte. Muitas vezes, essas empresas são familiares ou de cunho paternalista, o que inviabiliza a organização sindical (HARVEY, 2013, p. 145). A indústria ultrapassando de vez qualquer tipo de fronteira, gera a desterritorialização da produção, que passa a buscar lugares onde a exploração da força de trabalho possa ser mais

intensa, quer seja pelos baixos salários ou pela ausência de leis trabalhistas e luta sindical (NETTO; BRAZ, 2010, p. 216), algo que havia sido descrito por Marx e Engels (2010, p. 43) no *Manifesto do Partido Comunista*, conhecido como o advento da *globalização*.

- c) Flexibilidade dos mercados de trabalho: Imposição de contratos de trabalho cada vez mais flexíveis, fomentando, assim, o regime por tempo parcial, temporário ou subcontratado, aliado a uma competição cada vez mais acirrada entre os trabalhadores. O empresariado se aproveita dessa situação construindo a predominância de um outro formato de empregabilidade. O mercado passa a exigir um novo perfil de trabalhador: “qualificado e polivalente”. Os que não estiverem trabalhando nas áreas gerenciais de criação, controle e tecnologia, serão considerados flexíveis e rotativos, para o capitalista, e pertencerão à classe de trabalhadores em situação precarizada, inclusive para continuar pressionando a subordinação do trabalho ao capital.

Em relação à flexibilidade dos mercados de trabalho, Harvey (2013, p. 168) denomina isso de *desqualificação de habilidades*, ou seja, o trabalhador perde seu monopólio de conhecimento sobre determinada função devido à padronização e à especialização extrema dos processos de trabalho, a ponto de poder ser exercida por um trabalhador com pouco conhecimento ou habilidade. Apenas uma pequena parcela de trabalhadores consegue manter esse monopólio, como afirma Harvey (2013, p. 170): “As habilidades dos engenheiros, dos cientistas, dos administradores, dos designers etc. frequentemente se tornam monopolizáveis”.

Essas práticas de flexibilidade da administração capitalista passarão, então, a ser reproduzidas na Administração Pública, como veremos mais adiante, na segunda seção.

A possibilidade de intensificar a precarização do trabalho também foi possível através da expansiva exploração do trabalho feminino e dos imigrantes, que passam a ser remunerados com salários bem menores. No que tange ao trabalho feminino, ao invés de proporcionar a emancipação às mulheres, Mézáros (2011, p. 272) afirma que sua inserção em massa no mercado de trabalho – ainda que predominantemente no setor de serviço – fez com que o nível salarial geral reduzisse em todos os setores:

A entrada em massa das mulheres na força de trabalho durante o século XX, em extensão tão significativa que hoje elas já chegam a constituir maioria nos países de capitalismo avançado, não resultou em sua emancipação. Em vez disso, apareceu a tendência de generalizar para toda a força de trabalho a imposição dos salários mais baixos a que as mulheres sempre tiveram de se submeter.

Já sobre os imigrantes, é prática comum do capitalismo, desde o século XIX, se utilizar da extrema necessidade dos trabalhadores estrangeiros para substituir a força de trabalho nacional que esteja reivindicando condições de trabalho, ou melhor remuneração, como relata Marx (1998, p. 517) ao analisar os altos e baixos da indústria têxtil algodoeira inglesa: “Em 1852, início de melhoria. Continuam as greves, os fabricantes ameaçam importar trabalhadores estrangeiros”.

Outro fator determinante para o aumento do desemprego na atual fase do capitalismo é o fortalecimento do capital financeiro, quando as bolsas de valores ditam a estabilidade econômica dos países, de forma mais decisiva como nunca se viu antes na história, haja vista que algumas empresas têm um capital maior do que o Produto Interno Bruto – PIB de várias nações.

Considerando o volume das transações nas bolsas de valores, é possível afirmar que o capital financeiro surge como área de investimento mais atrativa que a área industrial, pois agora o capitalista não precisa, necessariamente, montar uma indústria para que seu capital multiplique, pois também é possível que ele aumente seu patrimônio com os juros da especulação financeira.

Alguns dos títulos mais negociados são os da dívida pública dos países como um todo, que vem a ser a dívida externa de cada nação, onde quanto maior for o risco de pagamento, mais se paga juros ao credor, em detrimento ao custeio das políticas sociais, como afirma Salvador (2010^b, p. 59):

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público pressionando por destinação de elevados montantes de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público e com fortes implicações

sobre o orçamento das políticas sociais, particularmente, no caso brasileiro, sobre os recursos destinados à seguridade social.

Dessa forma, os credores dos títulos públicos exigem anualmente um aumento nos juros sobre o valor “emprestado” ao Estado, induzindo-o a reduzir recursos da área social, a fim de repassar mais dinheiro ao mercado de capitais. Ou seja, o orçamento público é disputado não só entre empresários e trabalhadores, mas também com os rentistas do sistema capitalista. Com isso, além dos incentivos fiscais e renúncias de receita regularmente anunciadas, o governo também “corta gastos” para elevar o *superávit* primário, sempre em detrimento da garantia dos direitos dos trabalhadores e de seus dependentes.

Já que o regime de acumulação passa a ser flexível sob o Modo de Produção Capitalista – MPC, cabe ressaltar que não é flexível apenas a produção e o trabalho. Para essa nova fase do capitalismo, tudo deve ser flexível, fundamentalmente os direitos sociais. É nesse sentido que o capital tem avançado sobre as conquistas históricas dos trabalhadores ao redor do mundo, implementando como padrão a precarização do trabalho enquanto estratégia de dominação da classe trabalhadora, e, conseqüentemente, de diminuição dos direitos trabalhistas.

Behring (2008, p. 218) avalia que desde a década de 1990, a Confederação Nacional da Indústria – CNI, já militava contra a legislação trabalhista do país, afirmando ser a mesma obsoleta, baseada numa economia rígida e sem conexão com a realidade internacional de produção, o que impedia as indústrias brasileiras de serem competitivas e gerarem mais empregos.

No mesmo período, a ideia era apoiada até por magistrados, tendo um deles afirmado que a Consolidação de Leis do Trabalho – CLT representava um excesso de intervenção do Estado nas relações trabalhistas, e que o correto seria prevalecer a “livre negociação” entre empresários e trabalhadores para, assim, diminuir os custos do trabalho, atrair mais investimentos estrangeiros, aumentar a competitividade e tirar os entraves da modernização industrial brasileira.

No entanto, a realidade demonstra justamente o contrário: a redução do custo do trabalho, principalmente no momento da demissão, incentiva o empresário a demitir e a ter funcionários indiretos (terceirizados), o que para ele significa *redução dos custos de produção*. Ou seja, a flexibilização incentiva a precarização (BEHRING, 2008, p. 221).

A precarização do trabalho consiste nos contratos trabalhistas sem vínculo empregatício, temporários e sem qualquer garantia social, diferente dos trabalhadores que têm carteira de trabalho assinada, que contribuem para a seguridade social e estão amparados por vários direitos, como demonstra Maranhão (2010, p. 54):

Dados do IPEA (2005) mostram que praticamente metade da força de trabalho no Brasil é empregada no chamado “setor informal”. Entre 1992 e 2004, o percentual de trabalhadores subcontratados e informais cresceu de 38,3% para a impressionante taxa de 51,2% (PNAD, 2005).

Ocorre, simultaneamente, um enorme crescimento do trabalho “autônomo”, informal, visto a redução salarial que obriga o trabalhador a ter várias ocupações para conseguir obter recursos para a sua manutenção de si e de família. O trabalho complementar, conhecido no Brasil como “bico” (ou a dupla jornada de trabalho), passa, então, a ser algo natural e até mesmo indispensável.

Além de toda essa situação vulnerável do trabalhador no interior desse contexto, ele ainda passa a ser responsabilizado por ela, ao se afirmar que é por falta de qualificação que o mesmo se encontra em uma situação precária de trabalho. O Estado, então, se limita a proporcionar cursos de qualificação para que ele atenda às demandas temporais do mercado, naturalizando o desemprego estrutural do sistema e a falta de serviços públicos de qualidade aos cidadãos.

O Estado também é pressionado pelo discurso capitalista, de que os tributos referentes ao trabalho, pagos pelo empregador, são altos e impedem não só a formalização do vínculo empregatício, mas também a geração de novos empregos, o que, na verdade, se mostra improcedente, uma vez que a flexibilidade do trabalho e dos direitos trabalhistas não assegurou uma queda na taxa de desemprego no mundo, mas, pelo contrário, a situação ficou ainda pior, conforme Behring (2008, p. 220):

Ele procurava demonstrar que se a flexibilização vem sendo defendida como forma de combater o desemprego, esta é uma falsa solução. Fazendo comparações com outros países, Jakobsen afirma que o desemprego baixo nos EUA e alguns países da Europa naquele ano (1998) estava relacionado ao investimento e à ausência de taxas de juros tão altas como no Brasil. De outro ângulo, os países que mais flexibilizaram as relações de trabalho, a exemplo da Espanha, tinham a liderança das taxas de desemprego.

Seguindo esse discurso, o governo brasileiro lançou programas de benefício fiscal aos empresários²⁶. No primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), foi lançado o “Plano Brasil Maior”, que, praticamente, extinguiu a contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento. A contribuição patronal, que era de 20% sobre a folha, passou a ser de 1% a 2%, caso a empresa estivesse inserida em um dos ramos de atividade previstos na lei da desoneração²⁷.

Isso totalizou um prejuízo de mais de R\$ 263 bilhões para o financiamento da Seguridade Social, culminando em mais retiradas de direitos previdenciários, através das Medidas Provisórias nº. 664 e 665²⁸, editadas no final de 2014, sem registrar melhoras na taxa de emprego. O referido Plano tampouco resolveu o grave problema da informalidade no país, como analisou Salvador (2016): “Esses recursos fazem falta no orçamento público e no financiamento das políticas sociais. Além disso, os recursos foram concedidos às empresas sem nenhuma contrapartida de geração de emprego e manutenção de renda dos/as trabalhadores/as”.

Considerando que o modelo brasileiro de seguridade social tem como um de seus pilares o modelo bismarckiano²⁹, no qual só usufrui quem contribui, a maior parte dos trabalhadores segue sem proteção social na hipótese de impossibilidade ao trabalho (desemprego, doença ou velhice), demandando mais amparo da Assistência Social, que também sofre com a falta de recursos. Aos que contribuem com a Previdência, resta-lhes direitos cada vez mais comprimidos pela demanda orçamentária do capital sobre o fundo público e, sendo assim, o Estado começa a reduzir os direitos a fim de transferir mais recursos ao setor privado.

Dessa maneira, o Estado consegue favorecer o capitalista de forma dupla: primeiro, retirando orçamento da seguridade para empregar na área fiscal, e, em segundo lugar, privatizando os direitos sociais, o que contempla os anseios do setor bancário e dos empresários do ramo de serviços, os quais apontam a solução do problema para o trabalhador através de seus produtos do mercado de seguros, educação e planos de saúde.

²⁶ Tecnicamente, as desonerações ou incentivos fiscais, são denominados de “gastos tributários”.

²⁷ Lei 12.546/2011 e demais alterações.

²⁸ Legislações que vieram a dificultar o acesso ou diminuir valores dos benefícios previdenciários, como pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-reclusão, abono salarial, seguro-desemprego e seguro-defeso.

²⁹ Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen (1815-1898), chanceler alemão, que presidiu o Congresso de Berlim em 1878, e instituiu um modelo de previdência social na forma de seguro.

Alguns trabalhadores, mesmo com dificuldade, conseguem pagar por essa privatização da política social, e para aqueles mais pobres, o governo, então, passa a desenvolver programas assistenciais que podem ter duas utilidades: remediar uma situação crítica de marginalização social, apenas a título de benefício, e também formar um eleitorado cativo, já que se trata de um “programa governamental” e não de direitos devidamente regulamentados pelo Estado, de cunho universal com base no modelo beveridgiano³⁰.

Aos cidadãos que não têm acesso ao mercado de seguros, e que não estão contribuindo com a seguridade social, por atuar no campo do trabalho informal, ou simplesmente estar desempregados, infelizmente, restam-lhes os serviços públicos deficientes e programas precários de assistência social, e assim se configura o cenário para a elaboração de uma política social com mecanismos de seletividade. São eles uma tendência da política neoliberal e, nas palavras de Vianna (2011, p. 63), se efetiva “através da priorização das clientela-alvo, da focalização dos programas ou de restrições no acesso a benefícios; e a desestatização relativa, cujas manifestações concretas são as modalidades de mix público/privado tão em voga atualmente”.

A distinção entre os trabalhadores que podem pagar pelos serviços privados e aqueles que não o podem, gera a dicotomização dos usuários, o que fomenta uma cultura discriminatória ainda mais acentuada no país, como explica Behring (2008, p. 251):

Portanto, a privatização gera uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo em que propicia um nicho lucrativo para o capital, em especial segmentos do capital nacional que perderam espaços com a abertura comercial. Este é o caso da previdência complementar e da educação superior, no último período, considerando que a saúde vive esta dualidade há mais tempo, designada por alguns autores como universalização excludente, que quebra a uniformização e a gratuidade dos serviços.

Em suma, a política socioeconômica neoliberal de mercantilização dos serviços públicos, tem adotado uma postura de transferir ao cidadão a responsabilidade pela manutenção da seguridade social por meio do mercado de seguros ou contratação de serviços privados.

³⁰ William Henry Beveridge (1879 a 1963), indiano, filho de ingleses, formado em Direito pela Universidade de Orford, que escreveu o relatório Beveridge onde desenvolveu um plano de seguridade social amplo, por meio da prestação de serviços públicos básicos, abrangente à toda sociedade.

Mas, além dessas tendências (e seguindo a lógica empresarial da produção flexível de terceirização das atividades), ainda se acrescenta outra voltada para o enfrentamento das expressões da questão social: o trabalho voluntário, por meio de entidades filantrópicas, ou ainda a delegação das funções estatais para as Organizações Não Governamentais (ONG), que se constituem em organizações sociais, filantropia e o chamado “terceiro setor”, que são as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP.

As ONG conseguem ganhar especial significância junto à sociedade civil, à medida que as entidades representativas tradicionais (entidades sindicais e partidos políticos) começam a perder a credibilidade e eficácia para demandar a implementação de políticas públicas de qualidade aos cidadãos (GOHN, 2012, p. 310). Surge, então, *Movimentos, Projetos e Organizações* que se colocam à disposição do Estado, com a promessa de resolver os mais diversos problemas sociais.

Com o intuito de favorecer o capital em áreas ainda não exploradas, preferindo assumir o discurso da incompetência como justificativa, o governante delega as funções do Estado a uma organização da sociedade civil, “sem fins lucrativos”, a qual passa a ter a responsabilidade de proporcionar serviços públicos, como saúde, educação, cultura, assistência social, dentre outros, financiados com recursos do orçamento público, como afirma Gohn (2012, p. 317):

Necessariamente tais ações deixam de se estruturar como movimentos sociais e passam a ser articuladas em grupos organizados, com certo grau de institucionalidade. Estes devem ter como referência projetos, propostas de soluções, sugestões, planos e estratégias de execução das ações demandadas. O poder público se transforma em agente repassador de recursos. A operação é intermediada pelas ONGs. Na prática as ONGs é que têm tido o papel principal no processo, pois são elas que estruturam os projetos e cuidam da organização e da divisão de tarefas.

No Brasil, essa prática da Administração Pública tornou-se oficial através das Leis nº 9.637/1998 e nº 9.790/1999, as quais regulamentaram a atuação das chamadas Organizações Sociais (OS)³¹ e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sob os argumentos de que as instituições estatais seriam muito burocráticas, morosas, corruptas, rígidas (no sentido de não atender as

³¹ Legalizadas inicialmente pela Medida Provisória nº 1.591 de 09/10/1997.

particularidades regionais) e incapazes de entender as demandas da sociedade. Já as referidas Organizações seriam dinâmicas, democráticas e flexíveis (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 306).

No entanto, a realidade mostrou o contrário. Frequentemente são noticiados casos de negligência e corrupção, com o desvio de milhões de reais do erário. Como essas Organizações são privadas, elas não precisam comprar seus insumos por meio de licitação, o que favorece o superfaturamento de suas despesas.

Figura 1: Organização Social de Saúde, que deixou faltar medicamentos nas unidades de atendimento, enquanto venciam no depósito.



Fonte: Araújo (2014)

Figura 2: Notícias de desvios de recursos públicos realizados por meio de fraudes operadas por OSCIP.



Fonte: Freitas (2013)



Fonte: Gomide (2013)

Também, geralmente as contratações dos funcionários dessas Organizações favorecem o clientelismo aos partidos políticos da base aliada do governo, uma vez que os mesmos não passam por concurso público e nem sequer por um processo de seleção de cunho técnico, possibilitando, assim, a formação dos chamados *cabides de emprego de cabos eleitorais*, considerando-se, inclusive, que a própria OS ou OSCIP é passível de ser contratada por órgãos públicos, sem necessidade de licitação. Configura-se como algo ambíguo, pois, apesar de prestar serviço público e ser financiada com recursos públicos, opera suas atividades como entidade privada. É o público não estatal que contribui para o aparelhamento político-partidário da Administração Pública e para o enfraquecimento do Estado democrático, como destaca Silva (2010, p. 143):

As organizações sociais constituem estratégia de privatização, pelo repasse de recursos públicos a instituições privadas, pela possibilidade de contratação de servidores sem concurso público e pela desobrigação de cumprimento da Lei de Licitações, aplicável aos órgãos públicos.

Portanto, conclui-se que as ONG's são propagadas como um meio de fortalecimento da sociedade civil, do voluntariado, do empoderamento e da economia solidária para geração de empregos, mas, na realidade, atuam como um instrumento de despolitização dos cidadãos, desresponsabilização do Estado e de fragmentação da sociedade (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 308).

Diante desse cenário de tendência mundial, é indispensável discutirmos o papel da sociedade civil, do Estado e dos funcionários públicos, a partir de autores clássicos, que já se dispuseram a analisar a formação do Estado e da Burocracia, o que iremos fazer na seção seguinte.

Também será objeto de discussão a instituição de concurso público e a estabilidade nos cargos da Administração Pública, como os principais elementos da formação da administração burocrática, bem como suas demais características, em contraposição as características da formação da burocracia e do Estado brasileiro, historicamente marcado pelo patrimonialismo, e por práticas clientelistas na formação do funcionalismo público.

Além disso, iremos tratar brevemente da Gestão Gerencial como sendo a sistematização da administração neoliberal em consonância ao MAF, e, ainda, da Gestão Democrática, como alternativa e objetivo a ser alcançado pela Administração Pública.

2 ESTADO E BUROCRACIA NO CAPITALISMO

Antes de analisarmos qualquer aspecto dos trabalhadores do setor público, é necessário analisar o que significa “setor público”, e onde se concentra a sua representação. Enfim, o que significa *Estado* e *Sociedade Civil*. Essa era a principal indagação dos pensadores políticos a partir do declínio do sistema feudal, que aconteceu porque o sistema econômico estava em transformação, o que demonstra que política e economia caminham juntas.

No século XV, a Europa passava por imensas transformações: início do mercantilismo, da renascença, da imprensa e de uma revolução alemã essencial, que mudaria toda a estrutura política e social da época: a *Reforma Protestante*.

Marx (2010, p. 152) afirma que “a Reforma foi uma revolução teórica que nasceu no cérebro de um monge”, o que, de fato, significou uma revolução em vários aspectos da sociedade europeia, pois, caso contrário, não teria passado de uma simples teoria alemã. Suas conseqüências foram acentuadas na educação, na política, na cultura e, segundo Max Weber (2004^a), na economia e no mundo do trabalho.

O poder político que a Igreja Católica Romana concentrava foi enfraquecido, e a sua atuação deixou de ser determinante na escolha dos monarcas, uma vez que a “escolha divina” deixou de ser considerada uma verdade absoluta. A partir desse contexto, a simples coroação, por parte do papa, já não garantia mais a perpétua dinastia de nenhuma família.

Pensadores de vários países começaram então, a refletir sobre a fonte do poder e sobre qual a melhor maneira de organizá-lo e mantê-lo. Assim, se iniciaram as reflexões sobre a legitimação do Estado e seu relacionamento com a sociedade.

2.1 O ESTADO MODERNO E A BUROCRACIA

Consensualmente, é necessário que haja três elementos para que se tenha um Estado: poder político, povo e território. Com a união deles, temos um Estado sob a perspectiva moderna³², com as características de: possuir poder autônomo, se

³² Para Weber (2004), o Estado moderno é o próprio Estado capitalista.

distinguir da sociedade civil e ter patrimônio separado do seu dirigente (GRUPPI, 2000, p. 7).

Ao contrário do Estado moderno, o Estado absolutista se fazia presente em momento anterior, no qual o líder ou soberano de um determinado povo tinha domínio sobre tudo em relação à sociedade. Julgava causas, criava leis, ordenava ataques militares, dispunha dos bens dos governados e até da vida deles, devido ao seu poder absoluto. Por isso ele é denominado de *patrimonial-burocrático*, considerando que tudo o que havia no Estado era patrimônio do rei, em especial a terra, que foi a primeira concessão de propriedade privada (WEBER, 2004^b, p. 245).

Esse foi o modelo de Estado prevalecente em todo o mundo até o século XVII, quando a acumulação da riqueza proveniente do comércio das grandes navegações consolidou a influência da burguesia sobre a economia e a política. O Mercantilismo exigiu uma nova organização estatal, e então houve uma revolução na gestão financeira dos Estados europeus que estavam passando pelo processo inicial de acumulação de capital (WEBER, 2004^b, p. 313).

Nesse contexto de mudanças econômicas e sociais, onde o poder absolutista começava a ruir, Maquiavel³³ inaugurou a teoria do Estado Moderno, enquanto poder político construído pelos homens, baseada na realidade concreta, capaz de impor a ordem e evitar o caos (WEFFORT, 2006, p. 17). Apesar de estar próximo do *bispo de Roma*, que coroava todos os reis cristãos, ele rejeitou a tradicional ideia do poder político instituído de forma divinamente natural e perene.

Deu conselhos ao governante sobre os perigos que poderiam lhe tirar do poder, oriundos das forças correntes no interior da sociedade, onde sempre existia oposição, conspirações e concorrência, portanto, se não quisesse ver seu reinado e sua nação se desintegrar, o governante deveria demonstrar possuir a *virtù*, ou seja, uma série de habilidades que lhe permitisse se manter no poder e garantir a estabilidade do Estado, mesmo após sua morte:

Não basta, pois, para a felicidade de uma república ou de um reino, ter um príncipe que governe com sabedoria durante a vida; é necessário que o soberano organize o Estado de modo que, mesmo após sua morte, o governo se mantenha cheio de vida (MAQUIAVEL, 1994, p. 59).

³³ Nicolau Maquiavel (1469-1527), escritor e diplomata italiano de Florença.

Também enfatizou a importância de organizar o Estado e seus problemas cotidianos como eles realmente *eram*, e não como *deveria ser*, ou seja, separar a política da moral, sem ficar sonhando com um Estado perfeito, mas, antes, atentando para a realidade daquilo que se poderia e que seria necessário fazer. (GRUPPI, 2000, p. 11).

Já o autor de *Leviatã*, Hobbes³⁴, foi contra qualquer flexibilidade do Estado, e foi taxativo: para a nação ter maior segurança, é imprescindível um poder *absolutista*. Para ele, a riqueza e o poder não são almejados pelos homens apenas por uma questão de conforto, mas, sim, pelo anseio que todos têm por respeito, glória e honra, e por essa conquista estão dispostos a tudo. O egoísmo, as ambições e a contínua vontade de se sobressair às demais pessoas, fazem do homem, em estado natural, uma pessoa sem freios, condenada a viver em contínua guerra. *O homem como lobo do homem* era algo que para ele estava evidente naquele momento histórico: o início da sociedade burguesa (WEFFORT, 2006, p. 59-63).

Assim como Maquiavel, Hobbes entendia que, para se evitar a destruição da sociedade, seria necessário haver um Estado forte, que fizesse o que fosse necessário para manter a paz e o bem comum da nação e, isso se daria por meio de um contrato, onde todos abririam mão da sua liberdade, passando-a para o Estado, a fim de se evitar o caos. A igualdade deveria ser superada e a liberdade já não mais seria um valor precioso para essa sociedade (WEFFORT, 2006, p. 66). Tal discurso contrariava a emergente burguesia de seu tempo, que lutava pela total implementação do *liberalismo*.

Após a vitória dos liberais ingleses, por meio da Revolução Gloriosa³⁵, em 1689, a monarquia deixou de ser absolutista, ficando subordinada, de uma vez por todas, ao Parlamento, e com isso, John Locke³⁶ volta do seu refúgio na Holanda. Ele concorda com Hobbes quanto à afirmação de que seria necessário haver um poder coercitivo, um julgamento imparcial nos momentos de atrito entre os homens e um contrato, mas discordava que devesse o mesmo ocorrer com base no poder absolutista, mediante um pacto de submissão:

³⁴ Thomas Hobbes (1588-1679), matemático e escritor inglês, foi professor do príncipe do Reino Unido.

³⁵ Revolução inglesa contra o trono do rei Jaime II (católico e absolutista), liderado por sua filha protestante, Maria de Orange e seu marido, o príncipe Guilherme de Orange, apoiados pelo Parlamento.

³⁶ John Locke (1632-1704), médico, escritor inglês, professor da Universidade de Oxford e filósofo do empirismo, foi conselheiro do lorde Shaftesbury, um destacado político liberal do Reino Unido.

Em Locke, o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado de natureza. (WEFFORT, 2006, p. 86).

Esses direitos naturais, para Locke, nada mais seriam do que o direito à vida, à liberdade e à propriedade. Aliás, ele considerava que, independente de qual fosse o sistema de governo, este não possui outra finalidade além da conservação da propriedade e por isso os homens se sujeitariam a ele. A liberdade é tratada também de uma forma civil: liberdade política, para falar e se posicionar numa assembleia (a qual deve ter o maior poder), e liberdade para praticar atividades econômicas, além, é claro, da liberdade sobre o próprio corpo, ocasião em que se deu o surgimento do *habeas corpus*, que tirava do soberano o direito de prender ou executar alguém sem uma justificativa fundamentada.

Essas ideias foram abraçadas pela classe burguesa, porque representavam o seu desejo de ver o súdito ser transformado em cidadão. Daí, teoricamente, acontece a separação entre o Estado e a sociedade civil (GRUPPI, 2000, p. 17): “O *habeas corpus* estabelece algumas garantias que transformam o “súdito” num “cidadão”. Nasce assim o cidadão, justamente na Inglaterra, e John Locke é o seu teórico” (GRUPPI, 2000, p. 15).

Como liberal que era, John Locke afirmava que, caso o contrato do Estado para com seus cidadãos não fosse respeitado, ele poderia ser desfeito como qualquer outro tipo de instrumento dessa natureza. Para isso não ocorrer, seria necessária a garantia de algumas liberdades já apontadas: sobre a propriedade, participação política e a própria liberdade enquanto cidadão, e, dentre essas três sobressaía a liberdade econômica, que era a principal característica da ideologia burguesa.

Outro princípio importante que Locke introduziu foi a concepção de público e privado. A propriedade, por ser algo privado, deve ser deixada de herança aos filhos, porém, o mesmo não ocorre com o poder político, o qual deve ter origem democrática e parlamentar. Isso se contrapunha ao Estado patrimonialista, onde absolutamente tudo estava sob o domínio do monarca: as terras, propriedades, pessoas, e inclusive, a sucessão no governo.

Montesquieu³⁷, por sua vez, se apresenta fazendo uma análise mais sistematizada e subjetiva de três naturezas de governos: a monarquia, a república e o despotismo, abordando cada princípio dessas formas de governo.

O princípio da monarquia se baseia na *honra*, a qual tem sua origem na paixão pela desigualdade e pelos privilégios que caracterizam o status de nobreza. O princípio da república é a *virtude*, caracterizada como a capacidade de valorizar a supremacia do bem público sobre os interesses particulares. E, por fim, o princípio do despotismo, que é o *medo* pelo qual o ego do governante direciona suas ações violentas (WEFFORT, 2006, p. 117).

Mas, é com a teoria dos três poderes que o nobre francês será mais lembrado. Ao considerar ser necessário haver, no interior da estrutura de governo uma moderação de forças para se evitar abusos e existir de fato a liberdade, Montesquieu teorizou as funções dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que não significava existir equivalência entre eles, pois considerava o Judiciário um poder nulo:

Mas os juizes da nação são apenas, como já dissemos, a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor. Assim, é a parte do corpo legislativo que acabamos de dizer ter sido, em outra oportunidade, um tribunal necessário que se mostra de novo necessária agora; sua autoridade suprema deve moderar a lei em favor da própria lei, sentenciando com menos rigor do que ela. (MONTESQUIEU, 1996, p. 175).

No século XVIII surgem as teorias de Rousseau³⁸ e de Kant³⁹, que ressaltaram que o poder político não provinha da coerção do Estado, mas sim do povo.

Ao mesmo tempo que Kant ratificava esse pensamento de Rousseau, ele também afirmava que na sociedade existiam os cidadãos independentes e os não independentes, sendo os primeiros aqueles que tinham propriedades e não dependiam economicamente de outros, portanto, somente eles poderiam opinar sobre a política do Estado (GRUPPI, 2000, p. 18). Já os não independentes economicamente (na época os servos rurais e os aprendizes das oficinas artesanais) não seriam capazes de exercerem uma opinião independente, portanto, não poderiam influenciar politicamente e, conseqüentemente, não poderiam exercer direitos civis.

³⁷ Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu (1689-1755), advogado, político e escritor francês.

³⁸ Jean Jacques Rousseau (1712-1778), compositor, escritor suíço e filósofo iluminista.

³⁹ Emmanuel Kant (1724-1804), escritor alemão (Prússia) e professor universitário de ciências naturais.

Em resumo, a ideia de Kant é de que só era livre quem fosse proprietário. A relação de propriedade e liberdade constitui a essência do pensamento liberal.

Essa ideologia de exclusão política tendo por base a classe social, esteve presente (direta e indiretamente) em todas as Constituições Federais do Brasil, do Império até a de 1967. Somente com a Constituição de 1988 o voto foi totalmente universalizado.

Para Kant, também existiam direitos naturais, que não deveriam ser questionados e tampouco discutidos pelo povo, pois estariam acima dele e seriam invioláveis, a saber, o direito de propriedade, de liberdade de palavra, de expressão, de reunião e associação, no entanto, devemos lembrar que o exercício desses direitos caberia apenas ao cidadão independente (GRUPPI, 2000, p. 19).

A discussão política acerca do capitalismo liberal seguia a mesma linha de pensamento até o surgimento do trabalho teórico de Rousseau. Ele ratificou a ideia de que os homens nasciam com direitos naturais (liberdade e igualdade), mas afirmou que esses direitos eram corrompidos pela sociedade, devido ao amor-próprio, ou melhor, devido ao egoísmo. Portanto, para ele, sempre que houvesse desigualdade perdia-se a liberdade, concluindo, que, ao contrário de outros teóricos, a desigualdade não era algo natural:

Para o liberal, há liberdade na medida em que se leve em consideração a desigualdade entre proprietários e não-proprietários, sendo que a igualdade mataria a liberdade. Ao passo que, para Rousseau, o único fundamento da liberdade é a igualdade: não há liberdade onde não existir igualdade. (GRUPPI, 2000, p. 21).

E então, Rousseau afirmava que o egoísmo, potencializado num contexto de acumulação da propriedade privada, seria a raiz da desigualdade entre os homens e o motivo da constituição de uma sociedade, organizando-a para a proteção da propriedade. Para ele, a imposição da propriedade privada teria sido o alicerce da sociedade civil, no sentido de que foi a partir de sua instituição que a sociedade se formou, quando afirma: “O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil” (ROUSSEAU, 2001, p. 91).

Foi ele o primeiro a desnudar os problemas da sociedade burguesa e dos problemas originários de um Estado a serviço dos proprietários, o qual foi forjado para facilmente convencer a maior parte da sociedade de que, com a subordinação a um aparato governamental e jurídico, ela estaria garantindo a justiça e a liberdade,

quando, na verdade, estava para perpetuar a propriedade e, conseqüentemente, a desigualdade social:

Tal foi ou deve ter sido a origem da sociedade e das leis, que deram novos entraves ao fraco e novas forças ao rico, destruíram sem remédio a liberdade natural, fixaram para sempre a lei da propriedade e da desigualdade, de uma astuta usurpação fizeram um direito irrevogável, e, para proveito de alguns ambiciosos, sujeitaram para o futuro todo o gênero humano ao trabalho, à servidão e à miséria. (ROUSSEAU, 2001, p. 115).

Apesar de ter sido o primeiro a fazer uma dura crítica à propriedade privada, enquanto geradora das desigualdades sociais e econômicas, Rousseau não propôs a socialização da riqueza produzida, e sim sua distribuição de forma igualitária. Com isso, conclui-se de que seus ideais foram apropriados de forma revolucionária, mas ele próprio, limitado pelo seu contexto histórico, não pregou o fim da propriedade privada e do sistema capitalista, conforme aponta Coutinho (2011, p. 27):

Decerto, em sua crítica ao capitalismo, Rousseau não se apoia – nem poderia, dado o contexto histórico – no ponto de vista da classe trabalhadora moderna, do proletariado; ele adota o ângulo de visão do pequeno camponês e do artesão, que tinham na época suas condições de vida rapidamente destroçadas pelo avanço do capitalismo. Por isso, as bases econômicas da sociedade democrática que defende não se fundam na *socialização da propriedade*, mas sim em sua distribuição igualitária: é como se Rousseau pretendesse conservar o modo de produção mercantil simples, mas impedindo-o de se converter em modo de produção capitalista.

Por também ser contratualista, afirmava que a sociedade era organizada por meio de um contrato, com o objetivo de instituir um corpo político (COUTINHO, 2011, p. 28), mas que tal contrato não se sobrepunha ao povo, o verdadeiro soberano, pois, “todo o poder emana do povo”, não podendo existir assim, leis absolutas e inquestionáveis.

Ele diferenciava a *vontade de todos*, e a *vontade geral*. A vontade de todos seria a soma dos interesses individuais, e a vontade geral representa o interesse comum. Assim, ele distinguiu o liberalismo da democracia (COUTINHO, 2011, p. 35). Para uma nação ser de fato democrática, ela teria que buscar a *vontade geral*, os interesses coletivos, e não o interesse particular, mas isso só seria possível através do voto universal. O povo brasileiro, como já dito anteriormente, só conseguiu avançar nas conquistas dos direitos políticos e alcançar a universalidade do voto, após o ano de 1988.

Rousseau (2002, p. 131) defendia que o Poder Legislativo (Assembleia) deveria se sobrepor aos demais, uma vez que o povo estaria de fato presente sem se deixar representar por outros, considerando que a soberania (que é somente do povo) era indelegável:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma, ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito, seus comissários e nada podem concluir definitivamente. São nulas todas as leis que o povo não tenha ratificado; deixam de ser leis.

O povo, reunido em constante assembleia, deveria decidir sobre todos os assuntos da sociedade, mas Rousseau percebeu a dificuldade de aplicação desse pensamento numa sociedade moderna de grande porte, pois, na prática, os cidadãos tinham outras atividades a fazer, restando-lhe pouco tempo para participar pessoalmente das decisões, o que tornava esse princípio inviável (GRUPPI, 2000, p. 22-23). Por isso ele afirmava que a verdadeira democracia, em sua essência (o povo governando), nunca existiu e nunca existiria:

Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. Contraria a ordem natural o grande número governar, e ser o pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos; e é fácil de ver que não poderia ele estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma da administração. (ROUSSEAU, 2002, p. 94.).

No entanto, ele acreditava na representação do Poder Executivo, desde que estivesse esclarecido que o governo não era o senhor do povo, mas apenas seu representante oficial. Porém, Rousseau (2002, p. 140) concebia ser natural que o governante quisesse usurpar a soberania da sociedade civil e alertava que isso deveria ser prevenido por meio de duas proposições que periodicamente deveriam ser aprovadas por meio do voto: a primeira se refere à manutenção da forma de governo, e a segunda versava sobre a manutenção ou substituição de um determinado governante no poder.

A era dos reis absolutistas, de fato, já havia sucumbido, e várias sociedades procuravam uma nova forma de organização política. Hegel⁴⁰ percebeu que isso ocorria porque o mundo passava por um período de transição ideológica, econômica

⁴⁰ Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), escritor alemão, filósofo e professor universitário de filosofia.

e cultural. Ele observou que a sociedade estava se transformando de forma estrutural, em busca de um novo mundo:

Aliás, não é difícil ver que nosso tempo é um tempo de nascimento e trânsito para uma nova época. O espírito rompeu com o mundo de seu ser-aí e de seu representar, que até hoje durou; está a ponto de submergi-lo no passado, e se entrega à tarefa de sua transformação. (HEGEL, 1992, p. 26).

Ao estudar as teorias de Estado dos pensadores contratualistas, Hegel percebeu que existia nelas uma visão individual e econômica, baseada em um instrumento do direito privado (o contrato) e não na vontade da coletividade, mesmo porque o indivíduo nem sequer poderia escolher entre participar ou não de um Estado. Ele já nascia dentro de determinações que o obrigam a isso. Dessa forma, ele começou a questionar como se formaria o consenso da vontade geral, prevista por Rousseau.

Considerando o princípio aristotélico de que “o todo é maior do que a simples soma das suas partes”, ele afirmava que a análise contratualista sobre o Estado não levava em consideração os fatos históricos e a realidade social do presente e, sendo assim, os jusnaturalistas discutiam mais sobre como o Estado *deveria ser* e do que *como ele realmente era*.

Apesar de elaborar críticas ao trabalho de Rousseau, Hegel, assim como Maquiavel, defendeu uma diretriz anti-utópica, e se dispôs a estudar a realidade da sociedade civil-burguesa de sua época, no intuito de analisar uma possível conciliação da liberdade individual (na perspectiva liberal), com a reconstrução de uma ordem social fundada na prioridade do público, que era a proposta de Rousseau (COUTINHO, 2011, p. 43).

Ele entendeu que a vontade geral se sobrepõe à consciência e aos desejos dos indivíduos, no entanto, é constituída e influenciada por eles, pois se estabelece uma relação social dialética, baseada em necessidade, egoísmo e dependência. Uma teoria parecida com aquela descrita na tese de Adam Smith⁴¹ em *A riqueza das nações*, mas do ponto de vista de Hegel, ao invés dessa relação produzir um ciclo virtuoso, gera empobrecimento daqueles que trabalham. Coutinho (2011, p. 46) afirma que:

⁴¹ Adam Smith (1723-1790), escritor escocês e professor universitário, considerado o primeiro autor da economia moderna.

Hegel não só faz eco ao agudo mal-estar rousseauiano diante da *société civile*, expresso sobretudo no *Discurso sobre a desigualdade*, mas antecipa os conceitos de empobrecimento e de alienação da classe trabalhadora no capitalismo, que viriam a ser posteriormente desenvolvidos por Marx.

Enquanto Rousseau se posicionava contra a existência das associações classistas, por temer que o interesse público fosse sufocado, Hegel vai defender as corporações de classe (patronais e laborais) enquanto necessárias para preservar o pluralismo político-institucional, intermediar os interesses do trabalho especializado⁴² com o Estado e fortalecer a construção da vontade geral (COUTINHO, 2011, p. 49). No entanto, acreditava que a organização de toda essa complexa relação social só seria possível através do Estado, o qual, com a sua estrutura organizacional burocrática, seria portador da vontade geral e, portanto, da soberania.

Na visão hegeliana, só o Estado poderia exercer a função de “classe universal”, pois, somente os burocratas, conseguiriam cumprir a missão de “acolher as demandas e sugestões particulares que provêm das corporações, das comunas etc., promovendo a satisfação das que seriam compatíveis com o interesse comum” (COUTINHO, 2011, p. 51). Sendo assim, ao contrário de Rousseau, afirmava que a soberania pertencia ao Estado e que as questões sociais deveriam ser tratadas unicamente, dentro da burocracia, como ressalta Coutinho (2011, p. 51), “já que ele condena explicitamente a participação de todos na discussão das questões gerais do Estado, a vontade geral só existiria de fato, através da “classe universal” dos burocratas que exercem o poder de governo”.

Hegel enfatizava que o funcionalismo público seria a única classe capaz de frear seus interesses particulares em favor da coletividade, e por isso, seria a única capaz de realizar a conciliação do público-privado, que é a principal função do Estado. Em outras palavras, somente ela poderia exercer a *impessoalidade* nas suas ações:

Pelo contrário, o serviço do Estado exige o sacrifício das satisfações individuais, e arbitrárias, das finalidades subjetivas, mas reconhece o direito de, no cumprimento do dever, e só nele, obter tais satisfações. Aí reside, neste aspecto, aquela união do interesse particular e do interesse geral que constitui o princípio do Estado e lhe dá a sua solidez interior (§ 260^o). Por isso a situação de funcionário não é uma situação contratual (§ 75^o) embora haja, de ambas as partes, um consentimento e uma prestação. (HEGEL, 1997, p. 270).

⁴² Tinha se tornado especializado devido à contínua divisão do trabalho por ramo de atividade.

O filósofo alemão concluiu seu raciocínio afirmando que, por meio do trabalho de seus funcionários, o Estado efetivaria as ações políticas, atendendo aos interesses corporativos que fossem benéficos a todos, e isso iria legitimá-lo, cada vez mais, junto à sociedade. Nesse entendimento afirmou que o Estado representa a razão da sociedade e, portanto, o Estado funda a sociedade, como descreve Gruppi (2000, p. 28): “Quer dizer que, para Hegel, não há sociedade civil se não existir um Estado que a construa, que a componha e que integre suas partes; não existe povo se não existir o Estado, pois é o Estado que funda o povo e não o contrário.

Segundo Coutinho (2011, p. 53) o “Estado racional” pensado por Hegel irá apresentar três pontos em comum com o Estado capitalista: a) ambos são *liberais* na ordem econômica; b) são *corporativistas* na articulação e representação dos interesses particulares, e c) têm na *tecnoburocracia executiva* o *locus* da tomada de decisões políticas fundamentais, e não no Parlamento.

Todas as transformações socioeconômicas que estavam acontecendo no mundo, emanadas da Europa, possibilitaram extensa produção teórica, em diversos países. Nesse mesmo período, além dos teóricos da França e Inglaterra, um jovem advogado de 25 anos começaria suas produções científicas fazendo uma crítica ao professor Hegel. Pouco depois, ele conheceu o comunismo utópico, o qual criticava o Estado, denominando-o de burguês, uma vez que favorecia os interesses da nova classe em ascensão: a burguesia. Ressaltava que não bastava a igualdade jurídica, pois era necessário promover a igualdade socioeconômica para que de fato todos os cidadãos fossem iguais (GRUPPI, 2000, p. 30).

Assim, Karl Marx⁴³ conclui que, ao contrário do que Hegel afirmava, não era o Estado capaz de explicar a formação da sociedade civil, e sim o contrário, a sociedade civil, através de suas relações de produção econômica é que forma o Estado e as relações jurídicas, ou, nas palavras do próprio Marx (2008, p. 49): “a anatomia da sociedade burguesa deve ser procurada na Economia Política”. Portanto, se o Estado atende apenas a uma classe, não havia porque acreditar que os burocratas implementariam um sistema democrático, no sentido de que as ações do Estado refletiriam os anseios da sociedade como um todo.

Por isso, ele defendeu que, tanto Rousseau quanto Hegel, ao analisarem a expressão da *vontade geral*, não consideraram a raiz do problema, que são as bases

⁴³ Karl Heinrich Marx (1818-1883), escritor, advogado e filósofo alemão.

sociais da sociedade civil-burguesa, as quais “reproduzem permanentemente a *realidade* do privado como móvel central da ação humana e condenam o público ao reino do *imaginário*” (COUTINHO, 2011, p. 62).

Para Marx, somente com a socialização da propriedade dos meios de produção, e tendo um “autogoverno dos produtores associados”, é que seria possível pôr em prática a vontade geral (COUTINHO, 2011, p. 63).

Assim como Hegel, Marx também acreditava que era necessário que uma determinada classe, ainda que tivesse interesses particulares, pudesse transformá-los em interesses universais, mas, diferente de Hegel, não acreditava que ela fosse a dos funcionários públicos, mas sim a dos trabalhadores assalariados produtivos, o *proletariado*. Com isso, ele descartou a importância que Hegel atribuía ao Estado, pois deslocava a discussão sobre a formação da sociedade civil para o momento em que ela foi dividida em classes sociais antagônicas, como afirma Coutinho (2011, p. 64):

Em primeiro lugar, ele percebe agora que a “sociedade civil-burguesa” não pode ser compreendida a partir do Estado, como supunha Hegel; ao contrário, é nas contradições dessa sociedade civil-burguesa, em particular no antagonismo entre classes sociais, que reside a chave explicativa do enigma do Estado. Este perde a sacralidade que lhe atribuía Hegel e se torna um fenômeno ligado ao período histórico em que a sociedade humana é dividida em classes sociais antagônicas, o que significa que o Estado nem sempre existiu e nem sempre existirá.

A despeito de utilizar o termo “ditadura do proletariado”, como uma fase para o comunismo, Marx e Engels (2010) afirmaram que a mudança da estrutura social possibilitaria a realização da vontade geral, e isso configuraria a completa realização da democracia, algo que foi buscado por Rousseau (COUTINHO, 2011, p. 69).

Sendo a sociedade civil dividida em classes, na qual uma representa a vontade geral (trabalhadores) e a outra, a vontade de todos (capitalistas), Marx concluiu ser impossível uma conciliação entre elas, ao contrário, afirma que disputarão o poder estatal até que a sociedade de classes seja suprimida juntamente com o Estado, como descreve Souza Filho (2013, p. 37):

Em outros termos, só o Estado, tanto para Hegel quanto para Marx – apesar das concepções distintas que os autores têm sobre a sociedade capitalista e o Estado –, tem poder e capacidade, numa sociedade de classes, de atuar viabilizando interesses das classes e camadas da sociedade não dominantes.

Max Weber⁴⁴, assim como Hegel, também dedicará atenção especial à análise do funcionalismo público, mas não de uma forma positiva, pois considerava que a burocracia⁴⁵ era um poder paralelo ao sistema político. Sua preocupação, basicamente, foi a de encontrar uma forma de controlá-la, o que, segundo Tragtenberg, Weber não via como tarefa fácil, já que ela se aperfeiçoou e se fortaleceu a partir do sistema capitalista:

A ênfase no estudo de Weber a respeito da burocracia deve ser dada não como o é por muitos autores, nas suas virtudes organizacionais, mas no oposto, como defender-se ante este avanço implacável da burocracia? Esta é a preocupação central de Weber que não esquece de advertir que a burocracia é uma máquina de difícil destruição. (TRAGTENBERG, 2006, p. 178).

O que mais se tornou popular na obra de Weber foi a sua visão de administração moderna burocrática (capitalista), em contraste com a dominação patrimonialista do antigo sistema patrimonial-burocrático. Ou seja, não que a burocracia tenha surgido com a burguesia – porque, para ele, a burocracia era sinônimo de administração – mas ela se modificou a partir do Modo de Produção Capitalista, se tornando a própria expressão da administração capitalista, que pode ser organizada de diferentes maneiras.

Ele irá partir do princípio de que a burocracia é a gênese da administração, e que toda administração significa *dominação*, mas nem toda dominação tem administração. A burocracia, por ser a própria Administração Pública, é a única com dominação legítima de caráter racional, ou *dominação legal*, mediante a obediência para ordens específicas (SOUZA FILHO, 2013, p. 43).

O sociólogo alemão descreve, além da dominação Carismática⁴⁶, outros tipos de dominação, que são a Patriarcal, Patrimonial e, por fim, a Burocrática, cada uma com estruturas diferenciadas, como sintetizadas a seguir:

⁴⁴ Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920), advogado, economista e sociólogo alemão, foi professor universitário.

⁴⁵ Apesar da burocracia existir, enquanto um conjunto de normas, o termo também se refere aos funcionários públicos que estão em exercício de suas funções na administração pública.

⁴⁶ Dominação relacionada a um líder heroico ou espiritual, que tem sua legitimidade pautada nele próprio, em sua própria força (WEBER, 2004, p. 325).

Quadro 1 – Síntese sobre as formas de dominação, conforme Max Weber (2004^b)

Dominação	Patriarcal	Patrimonial	Burocrática
Legitimidade	Tradição	Patrimônio	Legislação
Tipo de Estado	Estado patriarcal	Estado patrimonial	Estado capitalista
Tipo de economia	Patrimonial	Patrimonial ou feudal	Monetária
Administração	Doméstica	Patrimonial-burocrática	Burocrática moderna
Subordinação	Patriarca, anciãos ou clã	Senhor do cargo público	Normas legais

Fonte: Elaboração da autora, com base no livro *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva*

Iremos aqui destacar as características da dominação burocrática. Weber analisa que a referida dominação tem sua legitimidade na obediência às regras, e não na lealdade a uma pessoa: “Neste caso, o portador individual do poder de mando está legitimado por aquele sistema de regras racionais, sendo seu poder legítimo, na medida em que é exercido de acordo com aquelas regras. Obedece-se às regras e não à pessoa” (WEBER, 2004^b, p. 198).

Ele percebeu que, com as transformações do cenário econômico, ocorreu uma nova organização do Estado, e elencou os seguintes critérios que estruturaram a administração capitalista, ou seja, a *burocracia moderna*⁴⁷ (WEBER, 2004^b, p. 198):

- 1) Competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras;
- 2) Hierarquia de cargos e da sequência de instâncias, isto é, um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores;
- 3) Baseia-se em documentos (cujo original ou cópia se guarda), e em um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies;
- 4) Atividade oficial especializada, o que pressupõe uma intensa instrução na matéria;
- 5) Requisição do emprego da plena força de trabalho do funcionário, independentemente da circunstância de que o tempo de trabalho obrigatório no escritório pode estar fixamente delimitado;

⁴⁷ Weber denomina Burocracia Moderna, pois em seu tempo realmente era um fenômeno da modernidade, mas ela também passou a ser conhecida como Burocracia Weberiana ou Burocracia Clássica.

- 6) A administração pelos funcionários realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes, que podem ser aprendidas.

Em relação às características do funcionário público, Weber (2004^b, p. 200) descreve que ele exerce suas funções, tendo as seguintes premissas:

- 1) O cargo é *profissão* e por isso, requer uma formação acadêmica específica para possibilitar a aprovação nos exames que antecederão a nomeação do profissional. O dever de fidelidade do funcionário é estabelecido com o cargo (e não com uma pessoa), para que seja exercido em busca da *finalidade objetiva* e impessoal;
- 2) Por terem uma qualificação profissional maior que a média dos demais cidadãos, desfrutam de status social, o que é reforçado por leis que preveem penalidade por desacato;
- 3) Após ser aprovado por exames de seleção, o funcionário é nomeado por instância superior, o que faz dele um *funcionário burocrático puro*, uma vez que a ocupação de cargos por eleição ou por indicação política não possibilita isso;
- 4) Vitaliciedade do cargo, no intuito de garantir independência e impessoalidade do funcionário na rotina de trabalho, para o cumprimento das normas técnicas legais;
- 5) Recebimento de salário calculado com base na natureza das funções e no tempo de serviço, além de benefícios previdenciários;
- 6) Existência de carreira com ascensão a cargos ou à níveis salariais por tempo de serviço, podendo existir promoção de cargo por qualificação profissional comprovada por diplomas;

Assim sendo, Souza Filho (2013, p. 60) conceitua a burocracia como “a administração que define racionalmente o emprego econômico e adequado dos recursos para atingir os fins da expansão do capital”. Exerce uma dominação de forma racional, através de um quadro administrativo, pois a sua racionalidade está fundada na **estrutura teórico-formal**, e no **conhecimento profissional de seus quadros** (SOUZA FILHO, 2013, p. 62 – grifos do autor).

Weber (2004^b, p. 204) também analisa que a nova organização do funcionalismo público, a partir da consolidação do sistema capitalista, gerou impactos socioeconômicos, no qual o principal foi o assalariamento dos burocratas, devido à separação patrimonial do governante com o Estado.

Na época do patrimonialismo burocrático, o soberano remunerava os funcionários públicos com terras arrendadas ou com uma meta de arrecadação (no caso dos fiscais tributários), e o excedente era apropriado pelo funcionário (WEBER, 2004^b, p. 205). Mas, a partir da burocracia capitalista, surgiu a necessidade do Estado ser gerido por meio de um planejamento orçamentário baseado na previsão de receitas e despesas. Portanto, o funcionalismo público passou a ter uma remuneração fixa, previsível e planejada, assim como as demais despesas do Estado, as quais eram fundamentais para a expansão do capitalismo, como, por exemplo, infraestrutura, equipamentos bélicos e políticas sociais.

Por causa desse contexto, o sistema tributário foi fortalecido e tiveram início as demandas sobre o orçamento público. Esse processo passou a exigir, cada vez mais, profissionais qualificados para planejar e executar o planejamento orçamentário, o qual passou a ser direcionado pela autoridade governante, e apesar desse profissional ter uma formação técnica prévia, uma vez empossado em seu cargo passava por constantes cursos de “capacitação” para seguir o direcionamento do governo do Estado. Nesse aspecto, as Escolas de Governo⁴⁸ se configuram como um importante instrumento de hegemonia governamental junto ao funcionalismo público.

Mas, a despeito do processo de alienação que as Escolas de Governo possam vir a exercer sobre os servidores, e apesar de Weber constatar que os burocratas buscam desempenhar a impessoalidade acima de qualquer coisa – em nome da obediência às autoridades e às regras – ele percebeu a possibilidade de existir relativa autonomia da burocracia e, com isso, um confronto com o governante, desde que houvesse segurança em relação ao cargo e uma forma isenta de seleção do funcionalismo público, o que atualmente denominamos **concurso público e estabilidade**. Souza Filho (2013, p. 67) salienta que a garantia legal desses dois princípios administrativos, bem como, de um sistema de crescimento na carreira que não dependa da arbitrariedade governamental, tende a fortalecer a democracia em meio ao povo, porque favorece a função de contradição da burocracia. Além do que,

⁴⁸ No Brasil, a EC nº 19/1998 alterou o § 2º do artigo 39, que agora prevê a obrigatoriedade da existência das Escolas de Governo, vinculando a promoção do servidor de carreira à participação em seus cursos.

a heterogeneidade das pessoas que compõem o funcionalismo público também é fundamental para fomentar essa contradição, e ter uma Administração Pública que conheça a realidade da sociedade.

Mas, ainda que possa haver um confronto pelo respaldo democrático, considerando a realidade alemã, Weber observou que, geralmente, o funcionalismo público não costuma se envolver em questões de diretrizes políticas, justamente porque preza pela impessoalidade e venera os regulamentos organizacionais acima de tudo, ou seja, culturalmente, ele valoriza a *racionalidade instrumental*, sem observar as questões políticas, apesar de trabalhar num espaço essencialmente político. Por isso, Weber considera que o servidor público, de forma geral, é excelente por apenas executar serviços administrativos, e isso torna a existência do Parlamento muito necessária, como demonstra o texto que se segue:

O funcionalismo mostrou um desempenho brilhante onde tinha que provar, na execução de tarefas oficiais fixamente delimitadas, de caráter especializado, seu sentimento de dever, sua objetividade e sua capacidade de resolver problemas organizatórios. Mas aqui se trata do desempenho político, e não "de serviço", e os próprios fatos proclamam uma verdade que nenhuma pessoa sincera pode negar: o funcionalismo falhou completamente quando foi encarregado de questões políticas. Pois seria surpreendente se capacidades completamente distintas em sua essência se combinassem dentro do mesmo complexo político. Não é, como já dissemos, coisa do funcionário entrar na luta política defendendo suas próprias convicções e, neste sentido, "fazer política", que sempre é uma luta. Ao contrário, seu orgulho consiste em poder manter a imparcialidade e, portanto, superar suas próprias inclinações e opiniões, para executar exata e adequadamente o que exige dele o regulamento geral ou uma instrução especial, mesmo que não corresponda a suas próprias concepções políticas, e precisamente neste caso. (WEBER, 2004^b, p. 564).

Então, Weber reconhece que a tendência dos burocratas é obedecer o princípio da impessoalidade, de defender as normas legais, de ser indiferente aos aspectos políticos e de valorizar a racionalidade instrumental da administração, ou seja, os servidores públicos têm como princípio apenas exigir o cumprimento das normas legais, sem questionar seus propósitos finais, valorizando as técnicas administrativas de organização e execução das tarefas e de se manter neutro em relação às diretrizes políticas do governante. Vencer essa tendência ideológica dos funcionários públicos é o grande desafio para o movimento representativo desses trabalhadores.

Weber também alerta que esse padrão comportamental, que é construído dentro da própria Administração Pública, pode se virar contra o governante e contra o parlamento, na medida que o funcionalismo, justamente por não se importar com os aspectos políticos, pode dificultar as ações da classe política. Por isso, Weber vai recomendar que “Os políticos têm que constituir o contrapeso do funcionalismo” (WEBER, 2004^b, p. 564). Uma análise dessa natureza **pode** justificar a persistente e crescente existência de cargos comissionados, por indicação política, ainda tão presente no Estado brasileiro.

O referido autor ressalta a necessidade de o Parlamento controlar os servidores públicos, fragilizando sua concentração de poder. Além da divisão de trabalho (conhecido como o princípio da *segregação de funções*), seria necessário ter acesso ao **conhecimento especializado** e ao **saber oficial**, que são os dois fundamentos de poder do funcionalismo público (WEBER, 2004^b, p. 564).

Com isso, sua orientação está no sentido, não de democratizar a administração pública, mas apenas de o Parlamento exercer um equilíbrio nas relações de poder, tomando parte do próprio poder estatal. O Parlamento pode até formar Comissões que também tenham o conhecimento especializado, pois é oriundo da formação técnica acadêmica, mas só o saber oficial gera o **saber secreto**, e, assim como Taylor buscou “quebrar” o saber secreto dos operários estadunidenses para controlar a produção, Weber orienta que na *burocracia racional* a rotina de trabalho deve ser padronizada e regulamentada por meio de manuais, para que a mesma seja uniformemente previsível, e os funcionários públicos não concentrem poder. Ou ainda, os políticos não devem deixar de fazer a gestão da organização do trabalho dos órgãos/entidades públicas.

Ele afirma também que a dominação dos funcionários públicos por meio do saber secreto, faz com que a burocracia busque excluir a sociedade da análise de suas ações, sugerindo que não possui conhecimento adequado para avaliar a ação administrativa, ou alegando ser o segredo, um elemento da natureza de sua função.

Nessa situação, o funcionalismo público pode excluir até mesmo os parlamentares do acesso à Administração, ou seja, à dominação, e por isso se torna tão necessário para os parlamentares ter cargos ocupados, no Poder Executivo, por pessoas de sua indicação, já que não se trata somente de um caso de clientelismo e retribuição de apoio político, mas sim da própria participação na dominação do Estado, como afirma Weber (2004^b, p. 561): “Pois todo partido, como tal, aspira a *poder*, e isto

significa participação na administração e, portanto, na influência sobre a ocupação dos cargos”.

Souza Filho (2013, p. 69) expõe algumas limitações da burocracia, afirmando que nos Estados em que o funcionalismo, homogeneamente, se comporta como a “classe universal”, segundo o conceito hegeliano, dificulta-se a articulação política com a sociedade, favorecendo um comando autoritário e elitista, sem colaboração ou acordo prévio com os diferentes segmentos sociais, numa perspectiva a-histórica. Esse processo se denomina “insulamento burocrático”.

Para evitar tal situação, contraditoriamente, Hegel irá enfatizar a necessidade de haver um controle da própria sociedade civil – através das corporações – sobre as ações dos servidores públicos, já que o controle hierárquico não seria suficiente para inibir abusos de poder:

A preservação do Estado e dos governados contra o abuso do poder cometido pelas autoridades e pelos funcionários imediatamente consiste, por um lado, na hierarquia e na responsabilidade e reside, por outro, no reconhecimento das comunas e corporações impeditivo de que o arbitrário individual se confunda com o exercício do poder entregue aos funcionários, assim completando, vindo de baixo, a vigilância que, vinda de cima, é insuficiente quanto aos atos particulares de administração. (HEGEL, 1997, p. 271, § 295).

Porém, Marx irá partir do princípio que não tem como haver o controle do funcionalismo por parte das autoridades (controle vindo de cima), porque elas são as principais responsáveis pela existência dos abusos, pois, no capitalismo a administração do Estado é estruturada para isso (SOUZA FILHO, 2013, p. 72). Ele entende que a administração pública modelo – verdadeiramente democrática – seria como aquela exercida durante a Comuna de Paris, ou seja, o poder policial de coerção fora extinto e as armas repassadas ao povo; os servidores públicos (em todas as funções) foram eleitos pela população, podendo ser substituídos a qualquer momento, inclusive na área judiciária, e os salários correspondiam ao dos operários (MARX; ENGELS, 1989, p. 296). Dessa maneira, conclui que a Administração Pública democrática só é possível em outra forma de organização socioeconômica, com a extinção do capitalismo.

Mas, para além dessas características já observadas, é necessário pontuarmos ainda outras, de ordem sociológica, que se intensificaram a partir do século XX, e que

se tornaram mais uma barreira na construção da identidade e da consciência de classe desses trabalhadores.

Os funcionários públicos vivem em um duplo contexto, o que faz com que apresente comportamentos ambíguos, pois, ao mesmo tempo em que não são trabalhadores da área produtiva, como os operários de fábrica que produzem mais-valia, são assalariados que estão em condições semelhantes à dos trabalhadores da área de serviços. Na realidade, são trabalhadores dessa área⁴⁹ do setor público, atuando na reprodução social. Os trabalhadores do setor público atuam de forma mais intensa nessa esfera da reprodução, pois seus serviços devem ser prestados aos cidadãos como um todo, e não apenas àqueles que têm poder de compra.

Desempenham suas atividades profissionais num espaço contraditório: por um lado, há o Estado que mantém a existência de uma sociedade de classes, com a dominação pautada na coerção, e, por outro lado, o Estado se apresenta enquanto instância de defesa dos direitos sociais, com possibilidade de elaboração de políticas públicas que atendam ao interesse comum.

A ideia de que o Estado é um intermediador neutro, que sempre busca o bem comum, é continuamente difundida entre o funcionalismo, para que o mesmo se reconheça enquanto executor dessa missão (FRANÇA, 1993, p. 91). Essa ideologia é constantemente reproduzida para imputar a eles a condição de árbitros – e não partidários – da luta de classes, como afirma Poulantzas (2000, p. 158):

A ideologia, dominante, que o Estado reproduz e inculca, tem igualmente por função constituir o *cimento interno* dos aparelhos de Estado e da unidade de seu pessoal. Esta ideologia é precisamente a do Estado neutro, representante da vontade e do interesse gerais, árbitro entre as classes em luta: a administração ou a justiça acima das classes, o exército pilar da nação, a polícia garantia da ordem republicana e das liberdades dos cidadãos, a administração motor da eficiência e do bem-estar geral (sic).

França (1993, p. 97) avalia que, somente com o agravamento do processo de pauperização e a extrema precarização do trabalho, é que o funcionário público tende a se identificar como classe trabalhadora, e a desencadear uma mobilização de luta. Na opinião dessa autora, a dificuldade do funcionalismo em identificar quem é o seu “patrão” pode não significar uma menor consciência de classe, porém, em seu estudo ela constatou que os servidores que consideram o governo, ou o chefe-imediato, como

⁴⁹ Que Marx denominava de trabalhadores não produtivos.

seu patrão, são os que mais têm resistência em militar ou se posicionar de alguma forma (FRANÇA, 1993, p. 52).

De fato, se o servidor público considerar que o governo (ou sua chefia imediata) – que são politicamente temporários – é o seu patrão, não haverá nenhuma resistência, nem qualquer planejamento trabalhista para se executar em longo prazo, pois o poder governamental estará acima do Estado. Nesse sentido, enxergar o “Estado-patrão” significa obter um posicionamento sociopolítico capaz de renunciar à impessoalidade, que é tão cara a esses trabalhadores. Esse posicionamento, na maioria das vezes, implica em sofrer retaliações por parte da chefia ou dos próprios colegas de trabalho.

Marx e Engels (2010) defenderam a tese da dicotomia das classes, na qual todo aquele que não detém os meios de produção e depende exclusivamente de sua força de trabalho para sobreviver, é classificado como trabalhador. Só haveria, então, duas classes: operário x burguês, empregado x empregador ou dominado x dominador.

Configura-se um grave problema de consciência de classe quando os funcionários públicos possuem uma formação profissional (acadêmica ou não) que concebe a classificação social por média salarial⁵⁰. Essa classificação também é reproduzida pelos meios de comunicação, o que tende a torná-la aceitável.

Trata-se de uma visão errônea, inclusive, mediante a sua teoria inspiradora, a *teoria da estratificação social*, tendo em vista que essa não se limita a qualificar a classe apenas pela faixa de renda⁵¹, pois, conforme Weber (2004^b, p. 185), a classificação dos indivíduos se embasa em três conceitos centrais: **classe, grupo de status e partido**. A classe se refere realmente à ordem econômica, o grupo de status à honra, e o partido refere-se ao poder. Assim, Weber considera que a determinação social dos indivíduos, observando apenas um desses conceitos, é deficiente, e nisso se configura sua crítica à definição de classe elaborada por Marx e Engels (2010). No entanto, há de se considerar que, nos tempos de Marx, o setor de serviços ainda não estava se expandindo com tanta ênfase, tanto na área privada como na área pública, o que veio a ocorrer no século XX.

[Estanque \(2015, p. 61\) ressalta que Pierre Bourdieu concordava que a tese da dicotomia das classes é limitada e não contempla as transformações ocorridas no](#)

⁵⁰ Cabe ressaltar que essa classificação é feita por órgãos oficiais do governo.

⁵¹ Classe A, B, C, D, ou ainda, classe média baixa, classe média, classe média alta etc.

último século. Por isso, considera que a classe média é dotada de três tipos de capital: capital econômico, capital social e o capital cultural/educacional. Sem um desses “patrimônios”, ocorre a *inconsistência de status*, o que não consolida a aceitação da pessoa no interior da classe. O capital econômico refere-se a uma renda que possibilite a formação de um patrimônio; o capital cultural/educacional diz respeito à formação acadêmica, intelectual ou profissional que a pessoa possua; e o capital social refere-se ao poder de influência que o indivíduo dispõe na sociedade.

Estanque (2015, p. 24) afirma que a primeira referência à expressão *classe média* surgiu no final do século XVIII e foi formulada por Thomas Gisborne, que assim denominava a classe burguesa, a qual era uma parte da sociedade distinta da nobreza e dos trabalhadores camponeses e urbanos. Mas, na era capitalista, com a junção da tradição positivista e das teorias de Max Weber, a classe média passou a ser sinônimo de profissionais liberais, empregados administrativos e funcionários públicos possuidores de diplomas e de melhor remuneração.

Ele destaca alguns atributos comportamentais da classe média, a saber: “a proximidade com o poder dos dirigentes, a orientação individualista para a carreira, o *seguidismo* em relação às chefias e a predisposição consumista” (ESTANQUE, 2015, p. 32).

Esses são comportamentos que de fato são encontrados em meio aos servidores que ocupam altos cargos estatais⁵², e por isso, nosso intuito não é o de negar a existência da classe média, mesmo porque o problema consiste apenas na generalização de que todo funcionário público se inclua na classe média, o que defendemos não ser verdade.

Apesar de Marx não a considerar propriamente uma “classe”, é certo que não só no Brasil, mas em diversos países, os magistrados, procuradores do Poder Executivo, procuradores do Ministério Público, conselheiros dos Tribunais de Contas, auditores, oficiais militares, cientistas, dentre outros, dificilmente irão se identificar enquanto trabalhadores, podendo, inclusive, desconsiderar sua origem social. No entanto, afirmamos aqui que a maior parte do funcionalismo tem mais aspectos em comum com a classe trabalhadora do que com a classe média.

Outro aspecto da teoria da estratificação social é a ênfase que ela dá ao individualismo, segundo a lógica de concorrência no mercado de trabalho, onde as

⁵² Em especial os cargos de Membros de Poder, os quais serão descritos na seção 3.

qualificações e os talentos individuais são importantes fatores de promoção pessoal, em detrimento do interesse coletivo e da solidariedade de classe (ESTANQUE, 2015, p. 37). Nessa perspectiva, reinam os princípios da mobilidade social e da meritocracia.

Lênin⁵³ será outra importante referência no estudo do poder da burocracia. Foi contemporâneo de Weber e liderou uma administração pública de diretriz socialista, defendendo a democratização da Administração, além de perceber que, para isso, os servidores públicos não podem deter o monopólio sobre o conhecimento funcional do Estado, para não se configurar uma elite. Na verdade, defendeu que a maior parte da função administrativa da burocracia, que é de registro e controle, é algo totalmente possível (e necessário) de se democratizar, já que o capitalismo detalhou e simplificou a rotina de trabalho do funcionalismo a tal ponto que qualquer pessoa com educação primária poderia fazer. No entanto, isso não significa menosprezar o conhecimento especializado para o exercício de determinados ofícios (SOUZA FILHO, 2013, p. 74).

Essa seria a forma correta de aniquilar o Estado: “De fato, para aniquilar o Estado, é preciso transformar as funções do Estado em funções de fiscalização e registro tão simples que estejam ao alcance da enorme maioria da população e, em seguida, de toda a população” (LÊNIN, 2011, p. 123).

Para ele, à medida que a sociedade fosse aprendendo a administrar o Estado, a burocracia, gradualmente, iria desaparecer, mesmo porque, com o desaparecimento da sociedade de classes, o Estado estaria fadado à morte, já que, devido à ditadura do proletariado, entraria num estágio de definhamento (LÊNIN, 2011, p. 49; 81). Assim sendo, concebe a absorção dos cargos do Estado pelos trabalhadores como um processo natural, uma vez que a remuneração deve ser a mesma de um operário, sem existir qualquer vestígio de elitização (LÊNIN, 2011, p. 82).

Lênin defendia ainda que a supressão da administração pública, explicada por Marx, se referia à estrutura do Estado burguês, não dispensando a necessidade de uma estrutura administrativa, mas apenas buscando uma reformulação do seu modelo baseado na hierarquia, uma vez que em uma sociedade sem classes, o poder deve ser compartilhado de forma igualitária:

Não se trata de aniquilar o funcionalismo de um golpe, totalmente e por toda parte. Eis onde estaria a utopia. Mas destruir sem demora a velha máquina administrativa, para começar imediatamente a construir uma nova, que permita suprimir gradualmente o funcionalismo, isso

⁵³ Vladimir Ilitch Lênin (1870-1924), advogado, escritor russo e líder comunista da revolução na Rússia.

não é uma utopia, é a experiência da Comuna, é a tarefa primordial e imediata do proletariado revolucionário.

O socialismo simplifica as funções da administração do "Estado", permite que se suprima a "hierarquia", reduzindo tudo a uma organização dos proletários em classe dominante, que empregue, por conta da sociedade inteira, operários, contramestres e guarda-livros. (LÊNIN, 2011, p. 87).

Nessa perspectiva, o objetivo do socialismo é a democratização do poder da burocracia exclusivamente à classe trabalhadora, e não a destruição da administração pública, pois, como ressalta Lênin, Marx era centralista e não anarquista:

Como prevendo que poderiam deturpar a sua doutrina, Marx acentua que é cometer conscientemente uma fraude acusar a Comuna de ter querido destruir a unidade da nação e suprimir o poder central. Marx emprega intencionalmente esta expressão: "organizar a unidade da nação", para opor o centralismo proletário, consciente, democrático, ao centralismo burguês, militar, burocrático. (LÊNIN, 2011, p. 93).

O problema consiste em retirar da administração pública o caráter político das suas funções, passando elas a ser apenas e puramente *funções administrativas* (LÊNIN, 2011, p. 105). O autor russo, nessa medida, diferencia dois tipos de administração pública: aquela burocrática e hierárquica, que é produto do capitalismo; e a outra democrática e compartilhada, que é produto do socialismo, a fim de se implementar o autogoverno e atingir a plenitude da vontade geral.

Weber, observando os desdobramentos da Revolução Russa, generaliza a experiência socialista afirmando que a ditadura do proletariado só serviria para dar mais solidez à burocracia, tornando-se um *socialismo burocrático*⁵⁴, realizando, assim, a aspiração da burocracia: tomar o completo poder do Estado sem nenhum intuito democrático, pois ela tenderia, devido a sua natureza, a ser totalitária, o que não beneficiaria o operariado, como reflete Tragtenberg (2006, p. 176):

A eliminação do capitalismo privado resolveria o problema da burocratização? Weber crê que aumentaria o nível de burocratização e mais, a situação dos operários dirigidos pelo Estado não mudaria sensivelmente e, ainda, a luta contra uma burocracia estatal pela participação no poder, segundo Weber, é sem esperança.

O ponto em comum entre alguns dos autores citados é de que, certamente, pelo menos no princípio, o controle estatal se apresenta como algo fundamental para

⁵⁴ O que Gramsci irá denominar de *estolatria* ou *governo dos funcionários*, conforme Coutinho (2008, p. 75).

a implementação de qualquer medida político-econômica. Ainda que o operariado não tenha realizado uma revolução comunista, na maioria dos países centrais, foi possível conquistar direitos sociais, devido à luta dos trabalhadores, e por meio da ação do Estado.

Para amortecer as disputas, que podem conduzir a um processo revolucionário, o Estado, então, se põe enquanto gestor de políticas públicas sociais, que, ao gerar uma ampliação de direitos aos trabalhadores, tendem a *diminuir* os conflitos decorrentes da luta de classes (SOUZA FILHO, 2013, p. 6).

Ainda que o intuito seja apenas conservar o sistema, isso só será possível a partir de uma burocracia estruturada. A Administração Pública movida pelo funcionalismo público será a responsável pela materialização das políticas estatais voltadas para as classes subalternas, tendo em vista que num cenário de correlação de forças há de se realizar concessões para se obter a legitimação. Ela é, então, o elo de ligação entre governo, Estado e classes sociais: “Sendo assim, a burocracia, como estrutura administrativa, ganha relevância para processos de redução de desigualdade” (SOUZA FILHO, 2013, p. 42).

Mas, se a burocracia representa um poder paralelo à classe política, surge a indagação de como a classe trabalhadora poderia democratizar o poder burocrático dentro de uma estrutura política liberal. Se os funcionários públicos são elitizados e detêm poder administrativo sobre o Estado, como explicar os avanços legislativos da classe trabalhadora em relação aos direitos trabalhistas? Como ocorreu espaço para isso? A resposta está na atuação da sociedade civil.

Coutinho (2008^a, p. 31) faz um resgate do pensamento de Rousseau sobre a questão das corporações. Para o pensador francês, o ideal seria não haver representação e nem corporações representativas, pois elas impediriam que a *vontade geral* fosse implementada pelo Estado. No entanto, se existissem, melhor seria que houvesse muitas corporações, tendo em vista que o pluralismo dificultaria a total dominação de uma determinada classe sobre o Estado.

Seguindo esse raciocínio, Gramsci⁵⁵ concorda que o pluralismo é uma porta que se abre para a participação política e, conseqüentemente, para a implementação da vontade geral junto ao Estado. Para Gramsci, a vontade geral nada mais é do que o consenso da sociedade sobre o que é desejável coletivamente, ou seja, é a *vontade*

⁵⁵ Antônio Gramsci (1891-1937), jornalista, político e escritor italiano.

coletiva nacional-popular (COUTINHO, 2008^a, p. 32), e ela não se opõe à vontade de todos. Então, com o protagonismo político da sociedade civil – tendo ela o controle sobre o Estado – seria possível promover, gradualmente, reformas de estrutura, até que se atingisse a superação do capitalismo.

Gramsci entende que, com a participação política da sociedade, não é mais possível que os governantes administrem estavelmente sem o consenso dos governados. Com suas entidades representativas, a sociedade civil formaria a verdadeira hegemonia, combatendo a dominação e a coerção, que têm sua base nos aparelhos burocráticos e repressivos do Estado (COUTINHO, 2008^b, p. 139).

Mas, seria possível conciliar a vontade geral e o pluralismo, independente da forma de governo? A respeito disso, Souza Filho (2013) reafirma ser necessário um pluralismo também dentro da burocracia, que tenha a *autonomia relativa*, e que a forma mais eficiente de mantê-la, é por meio do provimento dos cargos através de concurso público⁵⁶, o que abre a possibilidade da formação de um funcionalismo autônomo e democrático, tendo em sua composição pessoas oriundas da classe trabalhadora que não sejam alienadas ao projeto político de dominação das elites. Assim, dentro do próprio Estado se manifestará a luta de classes:

Dessa forma, garantir a autonomia relativa da burocracia, via proteção do quadro administrativo e seleção baseada na competência, possibilita refratar a luta de classes no interior do Estado, pois permite a entrada de funcionários no Estado que não estão alinhados ao projeto político de dominação existente. Nesse caso, forças de transformação podem ser encontradas, também no interior da burocracia. (SOUZA FILHO, 2013, p. 68).

Porém, o autor não quer dizer que a burocracia democratizada seja a solução de todos os problemas da classe dominada, mas sim que ela colabora para o fortalecimento da luta popular por transformações estruturais, buscando a universalidade e a qualidade dos serviços públicos a toda sociedade (SOUZA FILHO, 2013, p. 69).

Portanto, com os princípios básicos da composição da burocracia por meio de *concurso público* e com direito a *estabilidade* nos cargos é possível que o pluralismo favoreça a democracia e fortaleça as lutas sociais, e, assim, seja sintetizada, de forma mais real, a vontade geral, o que contribui para o processo revolucionário, já que a

⁵⁶ Com o pressuposto de um contexto de socialização da educação, ou seja, educação de qualidade acessível a toda a população.

democracia estaria centralizada nos espaços estatais de decisão, configurando o *centralismo democrático*.

Para Gramsci, é necessário o estabelecimento de uma relação entre a base e a direção, para que a organização seja de fato democrática, e, para isso, é mister a participação direta da população nos espaços de poder, o que se configura como a única forma de combater o *centralismo burocrático* (SOUZA FILHO, 2013, p. 76). Sendo assim, Gramsci propõe a instituição de um “bloco histórico” capaz de elevar os interesses específicos (no nível econômico-corporativo) para o âmbito universal (no nível ético-político), formando, com isso, a hegemonia da sociedade. Seria um pluralismo democrático dentro e fora da burocracia, que, após um processo de negociação e consenso, obteria uma unidade política, chegando à formação da vontade geral (COUTINHO, 2008^a, p. 38).

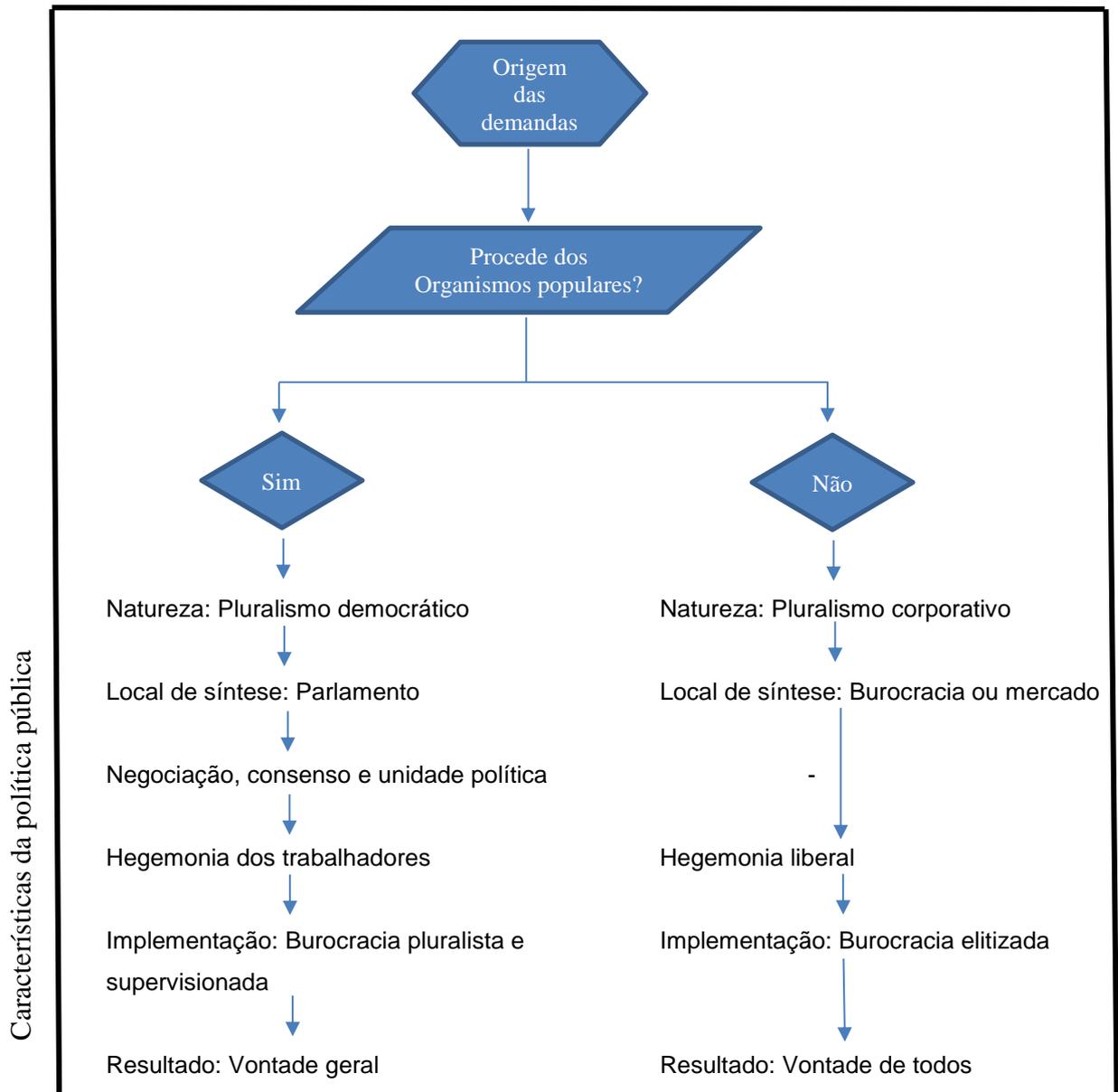
Nesse sentido, o discurso liberal, que prega que essa hegemonia configuraria uma situação de totalitarismo, uma vez que somente a democracia capitalista (com parlamentares partidários e três Poderes separados) seria sinônimo de pluralismo, não é verdadeiro. Ao contrário, a socialização do poder favorece o pluralismo e não impede a formação da vontade geral, antes, se apresenta como uma relação dialética, capaz de produzir uma democracia genuína, como afirma Coutinho (2008^a, p. 38):

Portanto, a relação da democracia de massas (ou socialista) com a democracia liberal não é uma relação de negação, mas de *superação dialética*: a primeira cancela, conserva e eleva a nível superior as conquistas da segunda.

Porém, a falta de um pluralismo popular de base nas instâncias de poder e de um local adequado de síntese das demandas, certamente resultaria em demandas corporativas de interesse particular, sintetizadas, ou pela burocracia estatal alienada, ou pelo mercado (COUTINHO, 2008^a, p. 33). Dentro de uma sociedade capitalista, teríamos, então, a consolidação da hegemonia liberal, sintetizada pelo centralismo burocrático, o qual faria o papel de canal de implementação da hegemonia da classe dominante.

Para visualizarmos a explicação de Coutinho (2008^a, p. 33), foi elaborada a ilustração a seguir, a fim de demonstrar como se apresentam as políticas públicas quando pautadas nas demandas e na supervisão dos organismos populares (movimentos sociais), e também quando não são.

Ilustração 2 – Elaboração de políticas públicas



Fonte: Elaboração da autora, tendo por base Coutinho (2008^a, p. 33).

Souza Filho (2013, p. 76) conclui que, ao se aproveitar o caráter racional da burocracia por meio da contratação impessoal (concurso público) e da independência (estabilidade), é possível constituir uma burocracia relativamente autônoma e que contribua para o fortalecimento dos espaços democráticos que atuam contra a hegemonia liberal, o que amplia o Estado e o torna mais forte, na medida em que a sociedade civil o legitima. Tem-se, dessa maneira, um Estado com administração burocrática de *Gestão Democrática*, em contraposição à *Gestão Gerencial*. Mais

adiante, iremos observar as características desses modelos de gestão que são os mais discutidos no meio estatal, tendo atributos da burocracia clássica como base.

Sabemos que burocracia é sinônimo de administração, e que a burocracia clássica, descrita por Weber, é característica do capitalismo – até a fase imperialista – e da produção rígida fordista. No entanto, é com o surgimento das teorias de outras variáveis da gestão burocrática que o debate estará posto numa linha liberal/elitista e socialista/popular.

A burocracia com Gestão Gerencial, típica da fase desenvolvida do capitalismo financeiro e da produção flexível, será a teorização da ideologia neoliberal para a Administração Pública, e a burocracia com Gestão Democrática representa uma administração humanizada e participativa, direcionada pela sociedade, com ênfase na política social e não na política econômica, sobre a elaboração das políticas públicas.

É fato que a queda de braço entre capital e trabalho tende a se perpetuar no sistema capitalista, e que as reformas populares alcançadas pela luta dos trabalhadores só podem se consolidar mediante um novo ordenamento social, porém, também é fato que o aprofundamento da cidadania e a ampliação do Estado, mediante os avanços da proteção social, consubstanciam uma ação revolucionária que deve ser constantemente buscada pela sociedade civil junto às instâncias de decisão.

Vejamos agora o histórico da constituição do Estado brasileiro e de sua forma de administração, para podermos analisar como se configurou a estrutura da burocracia no Brasil, bem como, a aplicação dos modelos Clássico, Gerencial e a busca pelo Democrático.

2.2 O ESTADO BUROCRÁTICO BRASILEIRO

Como podemos perceber, o modelo ideal de administração burocrática depende de uma sociedade civil bem desenvolvida, instruída, participativa e forte, para possibilitar a implementação da Gestão Democrática no Estado, porém, tais características não estavam presentes na sociedade brasileira durante o processo histórico de formação do país, e a burocracia brasileira absorveu as debilidades da sociedade. Sua formação foi elitizada e autoritária, diante da maioria da população escrava e não letrada. O analfabetismo e a baixa escolaridade ainda hoje persistem como alguns dos grandes problemas do Brasil.

Na condição de colônia de exploração, a população livre do Brasil estabelecida há mais de duzentos e cinquenta anos, não tinha qualquer perspectiva de desenvolvimento em termos de infraestrutura, saúde, educação, indústria e ampliação do comércio, justamente pela falta de igualdade jurídica. Eram simples colonos que demandavam tais avanços ao vice-rei, o qual não dispunha de recursos financeiros e tampouco de um corpo burocrático para implementá-los. Aliás, sua função basicamente era a de coordenar a fiscalização na extração de riquezas e enviá-las à Metrópole.

Com a fuga da família real e da nobreza portuguesa para o Brasil, tudo teve que mudar, já que não havia mínima estrutura, desse lado do Atlântico, para o Imperador governar. Os burocratas que o acompanharam foram incumbidos de providenciar a construção de prédios públicos, fundar banco, a Biblioteca Nacional, cursos superiores, jardim botânico e a Imprensa Régia (diário oficial), tudo para dar suporte à Corte portuguesa (HOLANDA; CAMPOS, 1971, p. 368). Mas, ainda pesava a questão, não só de o Imperador residir, mas também de investir tanto em uma simples colônia.

Essa dificuldade de cunho formal-jurídico veio a ser superada quando o Brasil passou a compor o Reino a Portugal, o que aconteceu, em 16 de dezembro de 1815. O império português, nessa medida, passou a se chamar *Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves*⁵⁷, e a capital passou a ser o Rio de Janeiro, o que colocou os antigos colonos em igualdade jurídica com os súditos portugueses, consolidando a centralização administrativa do funcionalismo público (jurídico, administrativo e militar) no reinado brasileiro (COSTA, 1996, p. 37). Nascia, então, o Estado brasileiro.

Essa foi uma situação peculiar vivida nas colônias americanas que, além de contemplar os anseios da classe dominante do Brasil, também proporcionou a ela comodidades, pois, a cada dia, a nova nobreza do Reinado estava mais ligada e próxima do Imperador.

Ao se aliar à Grã-Bretanha, para vencer o ataque napoleônico, Portugal assinou, em 1808, o *Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas*, levando ao fim o Pacto Colonial⁵⁸, que era uma antiga reivindicação dos produtores brasileiros, os quais passaram a ter liberdade comercial.

⁵⁷ Algarves é a atual região sul de Portugal.

⁵⁸ Sistema de leis e normas impostas às colônias, onde elas não poderiam produzir nada que fosse produzido na Metrópole, não podendo ainda comercializar com outros países, apenas com a Metrópole.

Além de perder o monopólio da produção, a burguesia portuguesa sofreu os efeitos do *Tratado de Comércio e Navegação*, assinado pelo príncipe-regente João VI, em 1810, o qual significou uma abertura alfandegária para privilegiar os produtos ingleses, taxando-os em 15%, enquanto para os demais estados nacionais, inclusive o luso, a taxa era de 16%. Também, foi assinado o Tratado da Aliança e da Amizade, que enfraquecia a hegemonia do clero católico português, concedendo liberdade religiosa aos ingleses e exigindo a restrição do tráfico de pessoas escravizadas às colônias lusitanas, o que culminou numa revolta por parte da elite portuguesa, no ano de 1820.

Além disso, as tropas inglesas continuavam a ocupar Portugal, mesmo após ter expulsado os franceses, o que também causou mal-estar junto às tropas lusitanas. Estava insatisfeita, portanto, toda a elite do Reino Português: clero, burguesia e militares. Queriam que tudo voltasse a ser como antes de 1807.

Como as tropas napoleônicas já haviam sido expulsas de Lisboa, Dom João VI começou a ser pressionado a voltar para Portugal em 1821. Antes que houvesse lá uma revolução, ele voltou e deixou como príncipe-regente no Reino do Brasil, o seu filho Pedro de Alcântara de Bragança.

Ainda assim, a situação não foi contornada. A elite portuguesa exigiu o retorno do príncipe e a destituição do Brasil da condição de reino, voltando a ser colônia. Com a notícia de que D. João VI ordenara a volta do príncipe a Portugal, a elite brasileira iniciou então, uma “campanha” para que D. Pedro ficasse no Brasil e declarasse sua independência, mesmo porque a maior parte dos países vizinhos já eram independentes e haviam se configurado enquanto repúblicas.

O cenário político em 1822 era bastante conturbado para a elite nacional, tendo em vista que a ideia de perder o contato direto com a Metrópole, a liberdade comercial e ser excluída da corte, era assustadora. Ocorreu, então, uma enorme pressão pela independência, o que realmente foi feito com o desmembramento do Reino do Brasil para o príncipe-regente, mediante um acordo indenizatório para Portugal.

Na impossibilidade de haver um confronto com os portugueses, a elite agrária brasileira buscou negociar uma aliança com o herdeiro da família Bragança, porque avaliava que não seria possível conquistá-la mediante um processo de luta e, de acordo com a análise de Furtado (1997, p. 94), isso acabaria com a unidade territorial, o que era um antigo temor da monarquia portuguesa:

Se a independência houvesse resultado de uma luta prolongada, dificilmente ter-se-ia preservado a unidade territorial pois nenhuma das regiões do país dispunha de suficiente ascendência sobre as demais para impor a unidade. Os interesses regionais constituíam uma realidade muito mais palpável que a unidade nacional, a qual só começou realmente a existir quando se transferiu para o Rio o governo português.

Ambos os lados ganharam nessa negociação, e a “independência” foi requerida simbolicamente, a partir do “grito de independência” proclamado pelo príncipe D. Pedro, às margens do rio Ipiranga, na antiga capitania de São Paulo. Assim, buscou-se uma *solução monárquica* para o conflito.

As colônias espanholas, por outro lado, haviam conquistado sua independência por meio de intensos enfrentamentos com o Império Espanhol, o que resultou em três eventos para os países independentes: a constituição de exércitos nacionais, o fim da escravidão e o fim do regime monárquico, formando-se Repúblicas a partir de lutas nacionalistas.

No Brasil, a situação se deu totalmente diferenciada. Apesar de “o grito da independência” ter ocorrido em 7 de setembro de 1822, Portugal só reconheceu a independência do Brasil em 29 de agosto de 1825, após a assinatura do Tratado da Amizade e Aliança, intermediado pela Inglaterra e mediante a indenização de 2 milhões de libras esterlinas ao Reino português. Esse tratado também previa que D. Pedro I continuaria a ser o herdeiro do trono de D. João VI.

Assim, a Inglaterra preferiu viabilizar o empréstimo indenizatório do Brasil a Portugal, a apoiar diretamente o confronto. Naquele momento, o Estado brasileiro contraía sua primeira dívida pública. Mesmo com esse acordo financeiro, não se pode afirmar que o processo de independência do Brasil foi totalmente pacífico, uma vez que durante o período de três anos após o evento, assistiu-se a diversas manifestações antilusitanas.

A elite brasileira buscou a *solução monárquica* para minimizar o esforço militar, o que permitiu que uma parte do aparelho administrativo e militar da Coroa portuguesa se aliasse ao príncipe. Assim, houve tropas leais ao príncipe e tropas leais à Metrópole. As tropas do príncipe eram compostas, em sua maioria, por oficiais portugueses, soldados brasileiros e reforçadas com mercenários estrangeiros.

No entanto, a maior vantagem da elite do Brasil na solução monárquica, foi a manutenção da escravidão, o que seria incompatível numa república. E, assim, após

o reconhecimento da independência, ele era o único país das Américas com o regime de monarquia escravista, como afirma Costa (1996, p. 35):

Monarquia escravista entre repúblicas que adotavam o trabalho livre, a nova nação seria uma “planta exótica” nas Américas e essa condição lhe traria grandes dificuldades na sua convivência continental.

O empréstimo concedido pela Inglaterra para indenizar Portugal, inaugurou uma longa associação dessa nação com o Estado brasileiro, o qual teria a missão de manter a unidade territorial para honrar seus compromissos. Unidade também desejada pela elite para se manter o escravismo, pois acreditavam que a fragmentação do país facilitaria a implementação do haitianismo⁵⁹.

Considerando que a população em geral nada teve a ver com o processo de independência, o risco de fragmentação do território nacional era real, principalmente pelo fato de que o povo não tinha identidade nacional com o Brasil, visto que grande parte dos militares havia retornado para Portugal, e a quantidade de brasileiros livres, em condições de prestar serviço militar, era bem restrita. Para suprir a necessidade de força repressiva, o Império do Brasil continuou a contratar mercenários para as Forças Armadas, como afirma Costa (1996, p. 41):

A clivagem vertical da força armada disponível, mantendo sua estrutura colonial (caracterizada principalmente pelo virtual monopólio das altas patentes pela oficialidade portuguesa), foi, como vimos, uma parte da estratégia que se adotou para contornar o problema. A outra parte foi a contratação de mercenários europeus (principalmente irlandeses e alemães) tanto para o exército como para a marinha.

A identidade cultural e regional estava no âmbito das províncias (atualmente, os estados da Federação), e diversas revoltas separatistas começaram a surgir, devido a animosidade criada entre os brasileiros e os portugueses que permaneceram no Brasil após a independência, mesmo sendo leais à Coroa lusitana. Para os portugueses, era natural continuar se estabelecendo no país que D. Pedro I governava, porque ele também era o herdeiro do trono português e, já em março de 1826, seu pai, D. João VI morreu, o que o fez assumir o poder da antiga Metrópole. Porém, ele abdicou do trono português em favor de sua filha mais velha, Maria da

⁵⁹ Referência à Revolução Haitiana, onde os trabalhadores escravizados dizimaram a elite senhorial em 1804, conquistando a independência e instalando a República do Haiti.

Glória, de sete anos de idade, a qual passou a ser a rainha de Portugal. Devido à idade, seu tio Miguel tornou-se o regente.

Os brasileiros das camadas populares perceberam, então, que, mesmo após a independência, nada havia mudado e nem havia perspectivas de mudança no Brasil. O tráfico negreiro permanecia regular, a imigração portuguesa só aumentava e o poder político-econômico continuava em mãos dos portugueses, ou seja, a elite brasileira havia criado, no seio popular, muitas expectativas em relação à independência, que foram frustradas com a *solução monárquica* firmada com a família Bragança.

Surge, então, um movimento nativista questionando a persistente presença dos portugueses, tanto nos cargos do Estado quanto na economia do Brasil. Os militares brasileiros também passaram a buscar a nacionalização do exército e essas disputas foram desembocar na Constituinte de 1823.

Sem romper os laços com os portugueses, mantendo-os na burocracia e no exército, D. Pedro I fechou o Parlamento (COSTA, 1996, p. 44). Essa atitude foi entendida pela população livre como um gesto absolutista, que sempre timbrou a monarquia lusitana, incorrendo, nessa medida, em desfavor do Brasil. Então, muitos grupos começaram a defender o fim da monarquia, como a única esperança de reais mudanças, e a ideia republicana ganhou força, principalmente na capital do país, Rio de Janeiro.

Com o tempo, os conflitos de nacionalidade se generalizaram, ocorrendo saques aos comércios lusitanos, manifestações xenofóbicas, agressões e assassinatos entre brasileiros e estrangeiros de maneira geral, mas, principalmente aos portugueses. O Imperador foi acusado de ser conivente com as autoridades policiais que só reprimiam e prendiam os brasileiros, já que a maioria deles (assim como a cúpula política) era formada de portugueses, como descreve Pandolfi (2006, p. 19): “Os portugueses ocupavam posições de influência nas funções públicas, sobretudo nos setores judiciários e das milícias e possuíam riqueza comercial, além de quase todos os ministros serem portugueses”.

Com o aparelho estatal favorável aos lusitanos, os brasileiros começaram a temer um massacre, e, unidos por aquilo que tinham em comum – a nacionalidade brasileira –, diversas camadas populares, compostas por militares de baixa patente, pequenos comerciantes, alforriados e membros do Partido Liberal, passaram a se

reunir armados na Praça do Largo do Moura⁶⁰ (em março de 1831), onde proferiram discursos contra o governo, mobilização essa, que foi ganhando força e adesão.

Deputados liberais decidiram enviar um documento ao Imperador pedindo punição aos estrangeiros que estavam agindo contra os brasileiros. Em resposta à solicitação, e com o intuito de acalmar o povo, no dia 20 de março de 1831, o Imperador trocou alguns ministros, nomeando brasileiros para o comando do Ministério da Justiça e da Guerra, e mais dois para seu Gabinete. Também mandou soltar militares brasileiros que estavam presos, mas, quinze dias depois, no dia 5 de abril, eles foram demitidos e nomeados nobres portugueses para esses e outros cargos.

O povo reagiu a isso, e os deputados, certos de que sofreriam retaliações por parte do governo, lideraram uma manifestação no dia seguinte, quando, aproximadamente, quatro mil pessoas participaram. Eles também fizeram aliança com alguns oficiais brasileiros das Forças Armadas. Apesar dos vários apelos, inclusive de oficiais militares, o Imperador mandou dizer que iria manter os ministros portugueses (PANDOLFI, 2007, p. 136). Os manifestantes consideravam que a destituição dos portugueses dos cargos ministeriais simbolizaria a real liberdade e autonomia política ao Brasil.

Ao constatar que não teria sustentação militar para enfrentar o conflito, D. Pedro I elaborou, de próprio punho, o termo de abdicação ao trono, que foi entregue aos oficiais para ser encaminhado à Assembleia Geral. Esse fato ocorreu no dia 7 de abril de 1831 e foi divulgado na imprensa local como a *Revolução de 7 de abril*.

A destituição do Imperador foi feita sem que fosse necessário derramamento de sangue. A imprensa também reproduziu os discursos dos parlamentares que afirmavam ser esse o início genuíno do Estado brasileiro (PANDOLFI, 2007, p. 144).

D. Pedro I embarcou para a Europa também com o intuito de reaver o trono da sua filha Maria Glória, o qual havia sido usurpado pelo seu irmão Miguel, e deixou no Brasil, como Imperador, seu filho de cinco anos de idade, futuro D. Pedro II.

Enquanto isso, o Brasil passou a ser governado por Regência Provisória⁶¹ que durou até a abertura da sessão parlamentar do dia 3 de maio de 1831 (PANDOLFI, 2007, p. 148). Foram então eleitos os regentes permanentes, a saber, os deputados

⁶⁰ Atual Praça Marechal Âncora, no centro da cidade do Rio de Janeiro.

⁶¹ Compunha-se de três pessoas nomeadas pelos parlamentares presentes na sessão do dia 7 de abril de 1831.

José da Costa Carvalho (BA), João Bráulio Moniz (MA) e o senador/general Francisco de Lima e Silva (RJ), os quais governaram até 1834.

Em 1835, foi definida a Regência Una, composta, primeiramente, pelo deputado/padre Diogo Antônio Feijó (SP), de 1835 a 1837, e sucedido pelo senador Pedro de Araújo Lima (PE), conhecido como Marquês de Olinda, que governou de 1837 a 1840.

Tão logo se apossou do poder político, a elite brasileira traiu a população e os militares de baixa patente que, com armas nas mãos, haviam apoiado a Revolução de 7 de abril. Uma das primeiras ações dos Regentes foi organizar uma solenidade para exaltar a monarquia do pequeno Imperador D. Pedro II, que teve como primeiro tutor José Bonifácio.

A formação das Forças Armadas constituiu um problema à parte, o qual é importante analisarmos devido a sua interferência na construção dos cenários políticos do Brasil, visto que a insatisfação dos servidores militares, que para satisfazer os anseios da classe, irão eclodir, anos mais tarde, em golpes de Estado, o que veremos mais adiante.

A Constituição do Império previa a formação da carreira militar, do Exército e da Marinha⁶², na qual seus oficiais só perderiam a patente mediante sentença proferida em juízo competente. No entanto, seria necessário iniciar essas carreiras do zero, pois, quando a independência fora concretizada, grande parte das tropas aqui existentes retornou para Portugal, e o Império brasileiro não dispunha de uma estrutura militar adequada, e tampouco em quantidade necessária.

O fato se agravava com a falta de identificação nacional necessária para se recrutar cidadãos, já que grande parte da população ainda era composta por escravizados (QUEIROZ, 2007, p. 19). Sendo assim, a própria Marinha brasileira se utilizava de trabalhadores escravizados em seus portos e navios, por meio de aquisição ou aluguel dos mesmos (ARQUIVO NACIONAL, 2015).

Nesse contexto, o apoio das elites regionais era fundamental para a consolidação desse Império que se iniciava, e ainda lutava pela ampliação do território nacional. Dessa maneira, ela ganhou espaço nas instâncias de poder, bem como a burguesia nacional.

⁶² A carreira só veio a se estruturar a partir do Decreto nº 30, de fevereiro de 1839.

Devido à extrema deficiência das Forças Armadas, foi criada, no seio das elites, a Guarda Nacional, para garantir a unidade do país, porém seu trabalho se circunscrevia a beneficiar a própria camada, em total desrespeito aos demais segmentos da sociedade. O direito ao voto, por sua vez, continuou restrito às elites.

D. Pedro II teve a maioria antecipada e, aos 14 anos de idade, assumiu o trono brasileiro, o que minimizou a instabilidade política causada pelas disputas regenciais, porém, os parlamentares exerciam seu poder oligárquico nas suas respectivas províncias. Ao mesmo tempo se responsabilizavam por garantir a unidade do território, procurando dividir o poder entre as províncias, o que, segundo Costa (1996, p. 49), foi expresso na criação da Guarda Nacional (1831), no Código de Processo Criminal (1832) e no Ato Adicional (1834):

A tendência de esvaziamento do centro político e de ampliação do controle privado dos meios de governo e coerção se expressa meridianamente nas três medidas que caracterizaram o período regencial – o Ato Adicional (1834), o Código de Processo (1832) e a criação da Guarda Nacional (1831), com a virtual desmobilização do exército de linha.

O Ato Adicional, em especial, buscava dar autonomia política, administrativa e financeira às províncias, mas foi revisado porque os deputados o consideraram como uma “carta da anarquia”, já que não deixava claro como se daria a repartição tributária, nem como seria controlado o funcionalismo público do poder central que estivesse em exercício nas províncias.

O Código de Processo Criminal reformulou a organização judiciária do país, fortalecendo a figura colonial do juiz-de-paz que, além de exercer a primeira instância judiciária, tinha funções policiais. Os juízes-de-paz, os juízes municipais (de segunda instância) e os promotores públicos eram escolhidos pelo presidente da província com base nas listas tríplices apresentadas pelas Câmaras municipais. O júri popular também era formado pela Câmara Municipal, e o *habeas-corpus* era decidido nesse âmbito, o que, ao invés de democratizar a justiça, acabou se prestando como instrumento de mando das oligarquias agrárias (COSTA, 1996, p. 50).

A Guarda Nacional, por sua vez, se constituiu em uma apropriação privada da função pública, que gerou o fenômeno do *coronelismo* no país. Foi organizada através de milícias civis, comandadas pelos *guardas nacionais*, que eram pessoas com renda suficiente para serem eleitores, ou seja, compunham a elite da sociedade. As pessoas

nomeadas como guardas nacionais, proviam o armamento e sustentavam tais milícias com seus próprios recursos, e eram incumbidos de combater as revoltas populares da primeira fase da regência (o que realizaram com sucesso), passando a controlar as classes populares urbanas e a ordem escravista (COSTA, 1996, p. 51).

Somente quando as revoltas tomavam maiores proporções é que o governo central mandava o exército como reforço, ou seja, a força política que fosse nomeada para compor a Guarda Nacional criava e equipava sua própria milícia, formando, assim, tropas regionais privadas, como uma espécie de concessão pública. Até 1850, as patentes inferiores eram preenchidas por eleição organizada pelo juiz-de-paz, e a partir daquele ano, todas as patentes passaram a ser nomeadas por escolha do governo central.

Com isso, as elites regionais se fortaleceram e, de forma geral, mantiveram a monarquia enquanto foi possível a permanência da escravidão. Com a pressão política inglesa, os movimentos de resistência dos escravizados e os movimentos abolicionistas internos, o Império do Brasil acabou de vez com o regime escravocrata⁶³, o que causou uma imensa insatisfação das elites com a monarquia, já que a economia nacional, baseada predominantemente na monocultura e amparada pelo trabalho escravo, mergulhou numa grande crise.

Esgotado esse regime, os militares deram um golpe de Estado e decretaram a República e, com a unidade da Federação já consolidada, o poder vindo dos estados foi exaltado em detrimento do poder central da União⁶⁴.

Os militares e a elite brasileira desejavam o completo poder do Estado e não uma nova sociedade, o que resultou numa República não democrática, com poucas mudanças substanciais, pois a Aristocracia que se manteve no poder era a mesma, porém, sem a figura do Imperador.

A primeira fase da República brasileira ficou conhecida como a *República da Espada*, já que foi fruto de um golpe de Estado desfechado por um membro da alta patente militar, instalando a primeira ditadura no país. Conforme Costa (1996), as causas da fragilização do Império e do domínio militar remontam à guerra contra o Paraguai.

⁶³ Lei Imperial nº 3.353, promulgada pela princesa-regente *Isabel Cristina Leopoldina Augusta Micaela Gabriela Rafaela Gonzaga*, no dia 13 de maio de 1888.

⁶⁴ Nomenclatura utilizada para denominar o poder estatal em nível federal.

O Brasil havia se acomodado com a existência da Guarda Nacional, que, de fato, conseguia controlar os conflitos internos, e o exército continuava a existir de forma limitada e arcaica. Conter as revoltas dos trabalhadores livres e escravizados não era uma tarefa difícil para as milícias que, apesar de serem amadoras, estavam armadas. Mas, enfrentar um exército grande, profissional e moderno, como o exército paraguaio, demandou ações urgentes por parte do Império brasileiro.

O presidente do Paraguai, Solano López, já havia tomado parte da província de Mato Grosso e do Rio Grande do Sul, pois contava com mais de 64 mil homens, enquanto o Brasil tinha apenas 18 mil, e realmente não conseguiria, a curto prazo, um contingente maior, considerando que a maioria da população era escravizada e politicamente excluída.

Joaquim Nabuco, diplomata e posterior deputado geral do Rio de Janeiro, afirmou que a guerra deixava visíveis os problemas da atrasada administração pública brasileira, afirmando que as debilidades do funcionalismo público não se davam apenas entre os militares, mas em todas as funções civis, devido à forma historicamente clientelista de nomeação dos servidores, quando pesava mais a amizade partidária, os sentimentos afetivos familiares e a complacência das chefias que pertenciam às mesmas irmandades dos subordinados, do que a eficiência do profissionalismo técnico:

Desse abandono, dessa inércia, só é a classe privilegiada, a classe política, responsável pela boa conservação do maquinismo administrativo, quem se aproveita para deixá-lo emperrar e converter a fábrica em refúgio de sua clientela, do parasitismo ocioso que a ela se agarra, e assim, por igual, magistratura ou polícia, escolas, colégios e faculdades, como arsenais, navios e quartéis, catedrais, seminários e paróquias, como estradas de ferro, fiscalizações e correios, municipalidades, presidências de províncias, secretarias de Estado, câmaras legislativas, colégios eleitorais, tudo é invadido pelo mesmo descuido, pelo mesmo fatalismo, pela mesma intermitência de energia, pela mesma diminuição de esforço, pela mesma inferioridade de acabamento da tarefa. (NABUCO *apud* COSTA, 1996, 155).

Restou ao Império deixar de lado os antigos atritos da região Cisplatina e se aliar aos países vizinhos, a fim de vencer o inimigo. Foi constituída a Tríplice Aliança e, mesmo o Brasil enviando o maior contingente de homens para a guerra, o comando geral das tropas em terra ficou a cargo de Mitre, o presidente da Argentina (o que não foi bem aceito pelos militares brasileiros), que, abertamente, tinha interesse em

expandir os limites argentinos em direção ao importante canal de navegação da região de Foz do Iguaçu (COSTA, 1996, p. 167).

Com a dificuldade de efetivo no exército, os militares optaram pelo recrutamento compulsório, mas foi permitido que as famílias de posse mandassem substitutos contratados no lugar dos titulares, ou ainda, disponibilizassem seus escravos. Caso este sobrevivesse, faria jus a sua alforria e, assim, a quantidade dos *Voluntários da Pátria* cresceu (COSTA, 1996, p. 232), porém, não o suficiente.

A arregimentação dos escravizados para participar da Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai inflacionou o mercado, pois várias famílias passaram a comprá-los só para substituir seus entes. Para aumentar ainda mais o contingente, o governo já estudava a possibilidade de primeiro, alforriar os escravizados para, depois, recrutá-los no exército, mas não sabiam, nesse caso, por quais começar: com os do Estado, da Igreja ou dos particulares. Aprovaram a libertação daqueles pertencentes ao Estado e aos dos particulares, mediante indenização.

O senador José Antônio Pimenta Bueno via outra vantagem no recrutamento dos escravizados, pois na sua concepção essa ação redundava na diminuição da população negra, o que, conseqüentemente, causaria o “branqueamento” do país (COSTA, 1996, p. 248).

A condição de alforriado não impediu que esses novos soldados fossem tratados como escravos, pelos oficiais, pois a prática deles tinha embasamento político-cultural, ignorando as normas jurídicas. O crescimento na carreira também não tinha características burocráticas, mas sim no conjunto do sistema político e nas relações sociais. Aqueles que obtinham popularidade, tanto na guerra como nos conflitos internos, galgavam postos de patentes superiores e passavam a ser disputados pelos partidos políticos para assumir a militância, e até mesmo a liderança dos núcleos partidários.

Dessa maneira, a elite imperial conseguia neutralizar a força armada, obtendo mais influência o partido que tivesse maior número de generais⁶⁵. Assim, a elite brasileira passou a militarizar a política, como afirma Costa (1996, p. 239):

Ter cada partido o seu general era a expressão dessa lógica patrimonial. A guerra, pela sua própria dinâmica, iria demonstrar a face perversa dessa lógica: *a partidarização da guerra acabaria por trazer como corolário a militarização da política.*

⁶⁵ Somente a partir da CF 1988, a filiação partidária foi proibida, conforme seu art. 142, inciso V.

Contornadas todas as dificuldades de logística e de ordem política, a guerra foi vencida pela Tríplice Aliança, em 1870, e as celebrações de heroísmo aos oficiais militares lhes despertou o orgulho. Com isso, ficaram convencidos de que, de fato, tinham superioridade em relação aos civis; eram servidores públicos especiais.

Depois da guerra, o exército brasileiro não seria mais visto como mero acessório na estrutura do Estado e, por isso, estudiosos marcam uma nova estruturação dentro dele, a partir de uma formação acadêmico profissionalizada dos oficiais, o que possibilitou o fortalecimento de uma elite militar já distinta da elite agrária brasileira, mas que ainda não direcionava as decisões do Estado.

Os anos de paz que se seguiram, desprestigiaram o militarismo, que via o cargo de Ministro de Guerra ser ocupado por um civil, a fatia orçamentária diminuir a cada ano e os dependentes dos militares⁶⁶ passarem necessidade por falta de pagamento das pensões, como descreve Holanda e Campos (1971, p. 255):

Durante o ano fiscal de 1873-1874, 27% do orçamento foram para o exército e a marinha. Por volta de 1888, esta percentagem caíra a 19%. Os anos seguintes a 1880, foram uma década em que os pensionistas do governo sofreram pesadamente, e em que as promoções se fizeram com especial lentidão. E de 1881 a 1889, os governos indicaram somente civis para o Ministério da Guerra, o que ainda mais irritou os militares.

Em junho de 1887, os oficiais se organizaram no Clube Militar para defender seus interesses, no qual Deodoro da Fonseca⁶⁷ fora eleito presidente. Em outubro do mesmo ano, Deodoro solicitou ao conselheiro Marquês da Gávea que o exército não fosse mais obrigado a capturar os escravizados fugitivos, e, mesmo diante da negativa superior, os militares decidiram não fazer mais isso, bem como passaram a encorajar os escravos a abandonar as plantações (HOLANDA; CAMPOS, 1971, p. 257). Era certo que a monarquia ainda se mantinha devido à escravidão.

Políticos liberais não perderam a oportunidade, e se aproximaram de Deodoro. O general Floriano Peixoto⁶⁸ passou a defender abertamente uma ditadura militar, como única forma de purificar o corpo político:

⁶⁶ Inclusive as famílias dos veteranos de guerra.

⁶⁷ Marechal Manuel Deodoro da Fonseca (1827-1892), natural do estado de Alagoas, comandou o 2º Batalhão dos Voluntários da Pátria na guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai.

⁶⁸ General Floriano Vieira Peixoto (1839-1895), natural do estado de Alagoas, foi combatente na guerra contra o Paraguai e presidente da província de Mato Grosso, de set/1884 a out/1885.

O encorajamento civil à participação militar na política, especialmente no período 1887-89, contribuiu em larga escala para o golpe de 1889, sendo mesmo lícito afirmar-se que, sem a cooperação civil, não poderiam ter havido golpe e governo militar. (HOLANDA; CAMPOS, 1971, p. 256).

Em novembro de 1889, o golpe já estava definido para ocorrer próximo ao dia 20. Ouvindo boatos de que teria sido ordenada a prisão de Deodoro da Fonseca, o golpe aconteceu no dia 15 de novembro, e a ditadura militar se estendeu até 1894.

A realidade brasileira de injustiça social não se alterou com a República, porque ela não nasceu de aspirações democráticas populares, mas foi obra de uma elite corporativista, a qual se utilizou do aparelho do Estado para atender aos interesses da classe militar e da burguesia, ou seja, não se tratava de construir outra estrutura de sociedade, mas apenas de tomar o poder para a satisfação de interesses particulares, tal como ocorrera desde o advento da Independência. Sendo assim, o princípio republicano da *virtude*, descrito por Montesquieu, não se efetivou no Brasil.

O Estado brasileiro conservou o patrimonialismo burocrático oriundo da coroa portuguesa, complementando-o com o autoritarismo presente na elite colonial. Nas palavras de Souza Filho (2013, p. 84): “Nesse sentido, a organização político-administrativa da colônia combinará a dimensão tradicional patrimonialista advinda do Estado português com a que brota da articulação entre o poder central e o poder local patriarcal exercido pelos proprietários rurais”.

Com o ato de considerar o Estado uma propriedade, centralizando suas ações para dominar e obter benefícios, a elite imprimiu nele características patrimonialistas, que podem ser observadas até os dias atuais, onde a materialização dessas ações se dará por meio do domínio da Administração Pública.

Da mesma forma como o antigo soberano absolutista se considerava o próprio Estado, tendo autoridade sobre a vida e o patrimônio de toda a nação, as classes dominantes assim irão se considerar. No Brasil, os grandes proprietários rurais e a nascente burguesia, por meio de um pacto duradouro, irão compartilhar e se revezar no poder do Estado e na ocupação de seus diversos cargos, sempre usando de muita violência e impedindo a realização da vontade geral.

Voltando aos fatos desenrolados após a “Proclamação da República”, os servidores militares tomaram a máquina estatal, porém, administrá-la não seria tarefa fácil. O governo foi composto com seus aliados civis, os liberais, e para o Ministério

da Fazenda foi nomeado Rui Barbosa⁶⁹. Como Ministro, ele procurou atender aos interesses da classe industrial do Brasil, que simbolizava o caminho para a modernidade, no entanto, ao emitir moeda sem lastro para financiar as indústrias, acabou por gerar um extremo processo inflacionário, com corrida aos bancos, que ficou conhecido como “*encilhamento*”. Esse evento desencadeou uma profunda crise financeira, a qual afetou, principalmente, os trabalhadores. As oligarquias cafeeiras aproveitaram o cenário para criticar o favoritismo da indústria na economia, ressaltando a importância da exportação do café na balança comercial; pregavam que os recursos públicos deveriam ser destinados a subsidiar o setor agrário (CARDOSO, 2006, p. 39).

Além da crise econômica, os primeiros anos da República foram marcados por problemas internos expressos nos atritos entre o Mal. Deodoro e seu vice, Mal. Floriano Peixoto, mas, após cinco anos, retorna a acomodação das classes oligárquicas rurais no poder, elegendo o presidente Prudente de Moraes⁷⁰ (1894-1898), quando, então, se inicia a *República das Oligarquias*, criando a política do *café-com-leite*.

Mesmo no regime republicano, muitos aspectos da organização política ainda eram os mesmos da monarquia. As guardas nacionais continuaram a existir, sendo compostas por elementos que protegiam os “coronéis”, que, utilizando-se dessas “tropas” paramilitares, ampliavam suas propriedades, dominavam seus empregados e lutavam em disputas políticas (SIQUEIRA, 2002, p. 156), pois, o principal objetivo deixara de ser a unidade do país, como na época do Império.

O voto existia, mas era de “cabresto”, observado pelos olhos dos coronéis e seus aliados. A política regional se sobressaía à nacional, e com a aliança dos dois maiores estados agropecuários, Minas Gerais, produzindo leite e, São Paulo, café, não restava espaço para outra conjuntura, a não ser o revezamento desses estados na Presidência da República.

O presidente Campos Sales (1898-1902), ao consolidar o poder das oligarquias regionais, consolidou também a *política dos estados*, baseada no respeito às forças do coronelismo local – em detrimento de uma política partidária – mediante a qual,

⁶⁹ Ruy Barboza de Oliveira (1849-1923), advogado, natural do estado da Bahia, foi deputado geral, senador e diplomata.

⁷⁰ Prudente José de Moraes Barros (1841-1902), advogado, natural do estado de São Paulo, ocupou cargos políticos e foi presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1891.

tais coronéis se estabeleciam como governadores (CARDOSO, 2006, p. 55). A política brasileira passou, então, a ter um caráter totalmente personalizado na individualidade de cada coronel, e, historicamente, ela não construiu ideologias partidárias de cunho democrático, mas sim uma politicagem baseada na busca dos interesses de cada família dominante:

Até lá, a doutrina dos “chefes naturais”, da predominância do Executivo e nele do Presidente, bem como, peculiar arranjo entre localismo, máquina estatal e clube de notáveis em vez de partidos, caracterizarão a República que, mais do que dos “coronéis”, foi dos oligarcas que controlavam, além das fazendas, a máquina estatal. (CARDOSO, 2006, p. 57).

O coronelismo só foi enfraquecido a partir das primeiras décadas do século XX, quando a urbanização e a indústria começaram a se expandir. Isso exigiu que o Poder Judiciário fosse fortalecido, ficando fora do alcance direto dos coronéis. A partir do momento em que os juízes passaram a gozar de garantias legais, como a inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade do salário, tiveram mais independência e seus julgamentos, ficaram mais técnicos (CARDOSO, 2006, p. 205).

Além disso, passou a ser de responsabilidade do Poder Judiciário, e não mais dos coronéis, o alistamento eleitoral e a apuração dos votos. Ou seja, com a ampliação da burocracia clássica, o Brasil começava a formar uma nova estrutura de Estado, mas ainda muito limitada frente ao poder das oligarquias regionais. Os Estados com maior crescimento da urbanização, imigração e industrialização foram os primeiros a superar esse modelo de dominação puramente, patrimonialista-burocrática. Todavia, por se tratar de uma federação, era necessário que as modificações legislativas e socioeconômicas avançassem em âmbito federal.

Nesse mesmo período, a burguesia já buscava uma nova oportunidade para se apossar do poder, o que irá acontecer no ano de 1930, com a “Era Vargas”. Enquanto isso não acontecia, “contentavam-se com o papel de parceiros secundários dentro do Partido Republicano, preferindo apresentar individualmente as suas reivindicações como favores “clientelísticos”” (CARDOSO, 2006, p. 305).

As discordâncias aconteciam, mas sem estremecer a relação entre essas duas elites, como descreve Fernandes (2005, p. 241):

O conflito emergia, mas através de discórdias circunscritas, principalmente vinculadas a estreitos interesses materiais, ditados pela necessidade de expandir os negócios. Era um conflito que

permitia fácil acomodação e que não podia, por si mesmo, modificar a história.

Dessa maneira, os industriais estabeleciam aliança com a elite agrária, comprando dela matéria-prima, terras ou se casando com as filhas dos fazendeiros. Seja qual fosse a aproximação estabelecida, foi um processo de fusão entre essas camadas, que originará a autoritária burguesia brasileira:

Aí se fundiram, como vimos anteriormente, o “velho” e o “novo”, a antiga aristocracia comercial com seus desdobramentos no “mundo de negócios” e as elites dos imigrantes com seus descendentes, prevalecendo, no conjunto, a lógica da dominação burguesa dos grupos oligárquicos dominantes. (FERNANDES, 2005, p. 247).

Diante dessa fusão, tinham um inimigo em comum: “no passado, o escravo (e, em sentido mitigado, o liberto); no presente, o assalariado ou semi-assalariado do campo e da cidade” (FERNANDES, 2005, p. 247).

A Presidência nacional continuava como extensão da política regional dos estados, até que, no ano de 1930, aquele que produzia o principal produto de exportação da economia brasileira resolveu quebrar o pacto de revezamento. O momento era muito difícil para o setor cafeeiro, pois começa-se a sentir os efeitos da *Crise de 1929*⁷¹. O preço do café havia despencado e como os produtores paulistas planejavam repassar seus prejuízos para toda a sociedade, não quiseram abrir mão do cargo presidencial. Articularam, então, a eleição em prol de Júlio Prestes, governador de São Paulo, que, apesar de vencer a disputa com quase 60% dos votos, não chegou a assumir o cargo.

Assim como nos primeiros anos da República, quando o setor industrial fora culpado pela grave crise econômica do país, naquele momento o setor cafeeiro passava pela mesma situação. No entanto, isso não significa dizer que a elite agrária passaria a ficar isolada, ao contrário, uma parte dela (representada pelas oligarquias rurais de Minas Gerais) apoiaria o segundo golpe de Estado utilizando força militar, denominado de *Revolução de 1930*, e a elite burguesa manteria seu pacto com a elite rural, uma vez que os produtores de café se configuravam como uma classe à parte: os líderes da economia nacional.

⁷¹ Crise econômica mundial que eclodiu após a quebra da Bolsa de Valores de Nova York.

Então, melhor dizendo, a elite industrial encontrou o momento exato de tomar de volta sua posição política, ocupada anos antes pelos produtores de café. A aliança não mais seria *elite rural e produtores de café*, mas sim, *elite rural e elite industrial*.

Getúlio Vargas⁷² havia perdido a eleição para Júlio Prestes, no mês de março daquele ano, mas sua coligação acreditava em fraude eleitoral. Após o assassinato de seu colega de chapa, João Pessoa, candidato à vice-presidência – que ganhou conotação puramente política – instalava-se mais polêmica sobre o resultado das eleições, e o movimento de golpe ganhou força. Foi ele articulado em conjunto com uma parcela dos militares de vários estados. Silva (2004, p. 167) registra que os comandantes de Mato Grosso, Bahia, São Paulo e Santa Catarina não aderiram à “revolução”.

Nessa circunstância, o então presidente, Washington Luís foi deposto no dia 24 de outubro, e no dia 3 de novembro de 1930 a Junta Militar Provisória passou o poder para Getúlio Vargas, que iniciou com um “Governo Provisório” que durou quase quatro anos.

No discurso de posse, Vargas afirmou que era necessário cimentar a confiança da opinião pública no regime que se iniciava e, por isso, elencou várias medidas que seriam realizadas como prova de que o Brasil iria mudar. Segundo ele, a primeira seria em relação a Administração Pública:

Comecemos por desmontar a máquina do filhotismo parasitário, com toda a sua descendência espúria. Para o exercício das funções públicas, não deve mais prevalecer o critério puramente político. Confiemo-las aos homens capazes e de reconhecida idoneidade moral. A vocação burocrática e a caça ao emprego público, em um país de imensas possibilidades – verdadeiro campo aberto a todas as iniciativas do trabalho – não se justificam. Esse, com o caciquismo eleitoral, são males que têm de ser combatidos tenazmente. (VARGAS *apud* CARONE, 1978, p. 15).

Getúlio também apresentou seu programa de governo, o qual denominou de *programa de reconstrução nacional*, focado em dezessete ideias centrais. Destas, nove se referiam a reformas administrativas ou ampliação da estrutura burocrática:

- a) Reorganização do ensino público;
- b) Criação de um Conselho Consultivo para novas ideias;
- c) Criação de sindicâncias para apurar atos de corrupção;

⁷² Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954), advogado, político gaúcho e ex-ministro da Fazenda.

- d) Reorganização das Forças Armadas;
- e) Reorganização do Poder Judiciário e do sistema eleitoral;
- f) Consolidação de normas administrativas e realocação do funcionalismo público, a fim de suprimir excesso de pessoal;
- g) Contenção de despesas administrativas;
- h) Reorganização do Ministério da Agricultura;
- i) Criação do Ministério do Trabalho.

Na semana seguinte, por meio do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, o Governo Provisório dissolveu o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais e as Câmaras municipais. Estabeleceu que os governadores, seriam nomeados pelo Governo Provisório, denominados de interventores, os quais, por sua vez, nomeariam os prefeitos. As funções executivas e legislativas seriam exercidas pelo Poder Executivo de cada esfera, sendo que o Judiciário seguiria normalmente.

No dia 28 de agosto de 1931, foi publicado o Decreto nº 20.348, que trouxe a regulamentação do funcionamento administrativo do Estado nas esferas estadual e municipal. Proibiu o nepotismo e a contratação de empréstimos externos sem autorização do governo federal; vinculou 10% do orçamento às despesas com o ensino primário e exigiu, além de um sistema contábil padronizado, que todas as operações financeiras e realização de obras fossem diariamente publicadas no *Diário Oficial*, e os mesmos, remetidos ao Governo Provisório. Ou seja, retirou a autonomia dos Interventores e centralizou a administração e os recursos financeiros na União.

Os cafeicultores, predominantemente concentrados no estado de São Paulo, reagiram à perda do poder político, pois perceberam que o Governo Provisório, não estava sendo, de fato, *provisório*. Por isso, em 1932 as lideranças políticas reivindicam novas eleições, colocando para a população que o golpe sofrido por Júlio Prestes era, na verdade, um golpe contra o povo de São Paulo, o qual deveria lutar contra a ditadura instalada em 1930. Assim, alguns discursaram por uma Revolução Constitucionalista⁷³, e outros, pela independência de São Paulo, que se separaria do Brasil. De 9 de julho a 4 de outubro aconteceram combates, e as tropas nacionais venceram a contenda.

⁷³ Exigindo a elaboração de uma nova Constituição Federal, novas eleições e, portanto, o fim do Governo Provisório.

O governo de Getúlio, então, se consolidou, abrindo a Assembleia Constituinte e uma nova Constituição Federal foi elaborada, porém, sempre conciliando os interesses burgueses com as antigas práticas das oligarquias rurais, considerando que elas eram a própria origem do capital industrial no Brasil (SOUZA FILHO, 2013, p. 100). Dessa forma, o primeiro período Vargas irá se caracterizar pela estruturação do Estado desenvolvimentista, ou seja, o Estado brasileiro passou a intervir na organização econômica, a fim de impulsionar e estimular o desenvolvimento urbano-industrial.

Com isso, protegeu a economia contra as importações concorrentes, evitando o fortalecimento da classe trabalhadora e investindo em infraestrutura, tudo para fomentar o setor industrial, porém, sem total autonomia frente ao capital internacional (SOUZA FILHO, 2013, p. 103). Os trabalhadores rurais ficaram à margem da legislação trabalhista e da proteção previdenciária, para que não fossem afetadas as relações de produção e acumulação agrária.

Essa nova diretriz político-econômica não acabou com a estrutura patrimonialista da administração pública, mas somente ampliou a estrutura burocrática do Estado, porque era necessário expandir as relações capitalistas. Então, a nova Administração brasileira foi moldada com as características do patrimonialismo e da burocracia clássica, como se fosse 50% de cada um, ou ainda, como na descrição de Nogueira (2011, p. 48), “um ser de duas cabeças”.

Com o crescimento das funções do Estado, naturalmente, tornou-se necessária a ampliação da máquina estatal e da estrutura burocrática, o que fortaleceu o Estado, porém, num contexto não democrático, visto que a burocracia se tornou extremamente autoritária, continuando descolada da população e elitizada. Com essa compleição, foi viabilizada a formação dos “anéis burocráticos”⁷⁴, favorecendo as práticas clientelistas.

A partir desse período, o Estado se tornou o protagonista da expansão capitalista de base industrial, sendo o mediador da coalizão entre a oligarquia agrária e a burguesia industrial. Uma série de legislações foi elaborada para dar um caráter impessoal à burocracia, em relação a:

- a) Compras governamentais (1931);
- b) Gestão de pessoas (1936);

⁷⁴ Vínculo de setores da burocracia com setores empresariais. Burocracia trabalhando para as corporações.

- c) Criação do DASP – Departamento Adm. do Serviço Público (1938);
- d) Execução financeira (1940). (SOUZA FILHO, 2013, p. 106).

Mas, apesar disso, a burocracia clássica não foi plenamente implantada no Brasil, não sendo possível superar sua marca patrimonialista, antes pelo contrário, a administração pública brasileira buscou formas de articular a dimensão burocrática moderna com a patrimonialista tradicional, a fim de cumprir três objetivos básicos:

- a) Criar condições institucionais para implementar o projeto de expansão capitalista, estruturando a padronização de procedimentos;
- b) Manter relações com o esquema de privilégios patrimonialistas já existente e que será ampliado e centralizado;
- c) Viabilizar a sustentação do regime ditatorial, via fortalecimento do poder central através de estratégias de “insulamento burocrático” (SOUZA FILHO, 2013, p. 109).

A composição do funcionalismo público dentro dessa nova burocracia teve por base o mérito e a alta profissionalização para os cargos estratégicos; para aqueles que atendem a população diariamente, na prestação dos serviços públicos, prevaleceu a lógica patrimonialista efetivada pelo clientelismo. Como a maior parte do funcionalismo se circunscrevia aos cargos operacionais, o instituto do concurso público foi inutilizado. Por consequência, os ocupantes dos cargos públicos com base no apadrinhamento, não implementaram a padronização dos procedimentos pautada na impessoalidade. A dependência política, o ostracismo e a elitização burocrática, aliados à falta de estabilidade e ao autoritarismo estatal, inviabilizou a construção de espaços democráticos que contemplassem medidas voltadas para os interesses das classes populares.

Do ano de 1930 a 1945, e de 1964 a 1989 (totalizando oficialmente 40 anos de regime ditatorial)⁷⁵, o Brasil permaneceu com as antigas práticas patrimonialistas na burocracia. Porém, com a pressão popular nacional e as novas configurações da política internacional, a ditadura militar se rendeu à democratização do país.

A estrutura burocrática/patrimonial, com funcionários selecionados sem concurso público e desprovidos de estabilidade, só iria terminar legalmente com a

⁷⁵ O povo brasileiro só voltou a escolher seu presidente a partir do ano de 1989, apesar de a Assembleia Constituinte, instituída em fevereiro de 1987, demarcar o fim da ditadura militar.

Constituição Federal de 1988. Mas, nem mesmo a Constituição Cidadã conseguiu superar o ranço patrimonialista da Administração brasileira. Ela irá permitir a nomeação política desregrada de funcionários nos cargos públicos, que diz respeito a cargos comissionados de direção, chefia e assessoramento, conhecidos também como “cargos de confiança”, remetendo os servidores concursados a uma condição de subordinação ao servidor comissionado, muitas vezes sem a devida qualificação profissional para exercer a função.

Isso demonstra que, apesar das forças populares pressionarem o Estado para democratizar o acesso aos cargos públicos, aumentar a qualidade técnica do quadro administrativo e evitar o uso dos cargos como cooptação partidária, essa conquista não foi plena, uma vez que ainda é possível praticar o apadrinhamento político e inserir na Administração funcionários não profissionalizados, mas, a despeito disso, sem dúvidas, a prática do clientelismo, tão cristalizada pela elite brasileira, foi parcialmente reduzida.

Mais tarde, com a intenção de flexibilizar a exigência do concurso público e da manutenção da estabilidade funcional, a Constituição sofrerá Emendas para contemplar os anseios neoliberais de ampliar a dominação sobre as funções públicas e, conseqüentemente, sobre o Estado – o que veremos a seguir.

2.3 A GESTÃO GERENCIAL

A Constituição Federal aprovada em 1988 buscou pautar a formação da maior parte do funcionalismo público nos princípios da impessoalidade⁷⁶, do mérito e da proteção ao cargo, visando garantir a independência necessária perante os interesses particulares, tão enraizados na administração pública brasileira. Dessa maneira, a reposição ou ampliação do quadro administrativo se daria nesses moldes e configuraria um novo perfil do funcionalismo público, um perfil democrático. Mas, antes mesmo que pudesse se planejar para constituir esse novo funcionalismo, forças neoliberais já planejavam a implantação da “Nova Administração Pública” no Brasil, com o intuito de anular as reformas burocráticas previstas na recente Constituição.

O crescimento da máquina estatal que se deu a partir da Era Vargas, acompanhava as teorias de John Maynard Keynes, que já, entre as décadas de 1920

⁷⁶ Em contraposição ao nepotismo.

e 1930, contrapunha o liberalismo defendendo a intervenção do Estado na economia para estimular o crescimento, gerar empregos e promover o bem-estar social (PAULA, 2005, p. 29).

Contemporaneamente, autores austríacos, como Ludwig von Mises e Friedrich Hayek, e estadunidenses, como Milton Friedmam, buscaram combater a teoria do intervencionismo. Os liberais se dividiam em dois grupos: os **anarcoliberais**, que defendiam o *laissez-faire* do século XVII, e os **neoliberais**, que defendiam a intervenção somente para garantir o livre-mercado (PAULA, 2005, p. 32).

Para os anarcoliberais, o Estado deveria se restringir a manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública, enquanto que para os neoliberais, o Estado teria como objetivo (além do entendimento dos anarcoliberais), garantir a autossuficiência dos cidadãos para que tivessem igualdade de competição e viabilizassem o bom funcionamento do livre-mercado. De forma alguma, o poder estatal poderia manter empresas públicas, pois elas retiram a liberdade do mercado. Da mesma forma, os gastos sociais são considerados uma interferência que só tende a prejudicar a economia.

Também surgiu, entre as décadas de 1940 e 1960, as teorias da *Escola de Virgínia*, representada pelos estadunidenses Joseph Schumpeter, Kenneth Arrow, Anthony Downs, James Buchanan e Gordon Tullock, que, com base num pressuposto utilitarista, argumentam que os políticos e os burocratas buscam manipular as decisões do Estado em prol dos seus interesses privados.

Os dois últimos autores formularam a Teoria da Escolha Pública – TEP. Ao acreditar que os governos e os funcionários públicos só agem em benefício próprio, sem considerar o interesse público nas tomadas de decisões, afirmaram que o setor público tende a ser ineficiente e desperdiçador de recursos, sempre aumentando o déficit público.

Especialmente sobre o funcionalismo público, essa Escola leva a crer que se trata de uma classe manipuladora e até mesmo corrupta, que “distorcem informações destinadas aos superiores e promovem políticas voltadas a seu próprio interesse, maximizando o tamanho de suas agências em termos de pessoal e orçamento”, para concentrar poder e obter renda (SOUZA FILHO, 2013, p. 184). A única solução para o problema, segundo eles, é a redução da máquina estatal e, conseqüentemente, da quantidade de funcionários públicos.

Essa teoria, combinada com as teorias neoliberais, irá pregar a redução do Estado, tanto em sua estrutura quanto em termos de prestação de serviços públicos, e, assim, tudo será direcionado para a iniciativa privada, a única capaz de gerir os recursos de forma eficiente. Ao Estado caberia apenas regular e fiscalizar a atuação do mercado, como relata Paula (2005, p. 35):

Partindo desta constatação, alguns adeptos da teoria da escolha pública propõem a remoção da burocracia pública do provimento de todos os serviços que podem ser realizados pela iniciativa privada em condições de livre-mercado, pois, em tese, esta medida aumentaria a eficiência dos processos.

Esta proposta oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e junta-se com a argumentação neoliberal de que o provimento destes pelo mercado é mais eficiente e satisfatório. No entanto, a delegação destas responsabilidades para o setor privado tem como consequência outras ineficiências que podem afetar o interesse público e, portanto, gera a necessidade de uma regulação estatal dos serviços prestados.

Mas, durante todo o pós-guerra, os neoliberais tiveram seus discursos sufocados pelo modelo keynesiano, que, de fato, possibilitou altas taxas de lucro com base no modo de produção fordista: salários mais altos, mais consumo e mais lucro.

Com a intervenção do Estado na economia, era possível subsidiar o setor produtivo e também garantir a reprodução da força de trabalho. Com a disponibilidade de serviços de saúde, educação, moradia e previdência, os trabalhadores não precisariam poupar muito, e teriam mais recursos disponíveis para consumir bens de consumo e bens duráveis. Além disso, esse ônus seria retirado do capital, concretizando um pacto entre Estado, produção e consumo.

Com a crise econômica dos anos de 1970, os capitalistas passaram a buscar outro modelo produtivo para manter suas taxas de lucros obtidas no modelo fordista. A lucratividade trazida pelo modo de produção toyotista consolidou o padrão de acumulação flexível, o qual combina taxas variadas de emprego, produção e consumo, maximizando ganhos a partir de diferentes formas de contratação da força de trabalho (PAULA, 2005, p. 42).

Na Administração Pública, isso significou quebrar os pilares da burocracia clássica em relação à autonomia do funcionalismo, a saber, a estabilidade do cargo e seu provimento por meio de concurso público. A partir desse período, essa burocracia passará a ser considerada retrógrada e rígida, tal como o modo de produção industrial oriundo do taylorismo-fordismo. Então, uma série de medidas passou a ser tomada,

para que a administração pública pudesse acompanhar os ditames da administração empresarial, decorrendo aí, uma inversão histórica, tendo em vista que as técnicas de administrar renda, despesas, produção e investimentos, são oriundas do poder estatal.

A redução do quadro efetivo do Estado e dos direitos dos seus trabalhadores não só pouparia recursos para serem direcionados ao capital, como também aumentaria o exército de reserva da força de trabalho, pressionando a baixa dos salários. Isso proporcionaria uma nova elevação da taxa de lucro ao capital.

Sendo assim, temos as seguintes teorias contrárias ao modelo keynesiano, todas no sentido da diminuição do Estado e do fortalecimento da soberania do mercado:

- No campo político-econômico = teoria neoliberal;
- No campo burocrático = teoria da escolha pública;
- No campo produtivo = modelo de acumulação flexível.

É com essa base teórica que a proposta neoliberal irá predominar, elaborando uma legislação voltada “para a privatização de empresas públicas, desregulamentação econômica, redução de gastos sociais – via focalização, descentralização e privatização – e a conseqüente redução do funcionalismo público” (SOUZA FILHO, 2013, p. 184).

E, assim, as teorias neoliberais ganharam solo fértil na Europa. Foram colocadas em prática, pioneiramente, pelo governo de Margaret Thatcher, e em seguida pelo governo de Ronald Reagan, nos EUA (países com a implementação do *bem-estar social* mais restrito). As reformas pautadas no keynesianismo foram desconstruídas pelas contrarreformas neoliberais, as quais começaram pelo setor público.

Nesse contexto, o governo britânico abriu espaço para que a atuação do Estado fosse substituída por organizações filantrópicas, naquelas áreas que o capital não tivesse interesse. Para contornar o problema da demissão em massa, passou a incentivar o empreendedorismo, o qual foi apresentado à sociedade como algo muito positivo e desejável, como aponta Paula (2005, p. 45): “O empreendedorismo é associado a outras características comportamentais: motivação, ambição criativa, gosto pelo risco, luta pela excelência, esforço, independência, flexibilidade e responsabilidade pessoal”.

O que restou da estrutura burocrática também sofreu mudanças significativas no Reino Unido, pois, de acordo com o programa Next Steps⁷⁷, as atividades do Estado deveriam ser descentralizadas por meio da criação de Agências Executivas e também da terceirização de serviços públicos. O objetivo principal desse programa era separar as atividades de planejamento e execução das políticas públicas.

O planejamento ficaria a cargo dos Ministérios, com uma burocracia restrita e tecnicamente elitizada, enquanto a execução seria terceirizada, e aquelas funções que não se pudesse fazer o mesmo, seriam realizadas pelas agências executivas governamentais, de caráter gerencial. Paralelo a isso, ainda existiria as Agências Reguladoras para gerenciar as áreas privatizadas, que outrora eram exploradas pelas empresas públicas (PAULA, 2005, p. 47). Ou seja, a burocracia se limitaria a planejar e gerenciar, e não mais executar os serviços públicos.

Todas essas medidas se tornaram exemplo a ser seguido, visando favorecer a expansão capitalista dentro da própria estrutura do Estado, mercantilizando até mesmo a execução de serviços sociais. Essas ações ficaram conhecidas como a *Nova Administração Pública*.

O austríaco Peter Drucker, por ser um crítico das organizações empresariais burocráticas, buscava, há anos, uma nova sistematização de práticas administrativas para promover a inovação da administração empresarial. Começou a publicar livros na década de 1940 defendendo a descentralização administrativa, e mais tarde, em 1954, popularizou o termo *empowerment*⁷⁸, que consiste em eliminar os níveis hierárquicos e delegar decisões para os trabalhadores diretamente envolvidos nas tarefas. Depois das decisões realizadas, os trabalhadores deveriam passar por avaliações por parte de seus superiores.

Paula (2005, p. 56) relata que, após a década de 1970, com a reestruturação produtiva, a globalização e o fortalecimento do neoliberalismo, os teóricos que criticavam a burocracia clássica ganharam espaço e passaram a defender uma organização pós-burocrática, baseada na flexibilidade e na participação. Formava-se, assim, o *movimento gerencialista*, recomendando às empresas a substituição da gestão clássica pela gerencial.

Entre as décadas de 1980 e 1990, os gerencialistas estadunidenses criaram o movimento “reinventando o governo”, para popularizar as práticas do gerencialismo

⁷⁷ Programa *Próximos Passos*, que orientou os governos de Margaret Thatcher e de John Major.

⁷⁸ Fortalecimento ou empoderamento dos trabalhadores sobre as decisões.

na administração pública, e obtiveram êxito. No livro de mesmo título, os autores Osborne e Gaebler ressaltam o espírito empreendedor da gestão gerencial, afirmando encontrar nela:

- A promoção da competição entre os prestadores de serviços públicos;
- Transferência do controle das atividades públicas para a comunidade;
- Orientação para objetivos e focalização nos resultados. (PAULA, 2005, p. 62).

As premissas em comum da Nova Administração Pública britânica, com o movimento estadunidense “reinventado o governo” são, basicamente, a privatização dos serviços públicos; alinhamento com a realidade do mercado e utilização de suas práticas administrativas; e delegação das responsabilidades públicas para a comunidade. Na verdade, pode-se concluir que o movimento “reinventando o governo” se guiou pelas diretrizes da Nova Administração Pública, e detalhou como deveriam ser as práticas administrativas a serem aplicadas na rotina de trabalho governamental, como se o modelo britânico fossem as ações na esfera macro e, o movimento estadunidense, as ações na esfera micro, e juntas teriam como objetivo flexibilizar a burocracia, tal como a lógica da organização da Acumulação Flexível e do método toyotista haviam flexibilizado a produção e as relações trabalhistas na área privada.

No Brasil, essa nova onda administrativa será difundida como Administração Pública Gerencial, ou simplesmente *Gerencialismo*, afirmando se tratar de um novo modelo de administração pública que superaria o modelo burocrático clássico.

Mas, iremos denominar de modelo burocrático sob *gestão gerencial*, já que não se trata de superar a burocracia – porque isso não é possível – mas sim de trazer para dentro do Estado técnicas administrativas pautadas no gerenciamento do setor privado e de adaptar a burocracia ao capitalismo contemporâneo, sob a crença de que: a) o setor privado é mais eficiente e, portanto, superior ao setor público; b) técnicas e práticas da administração de empresas podem e devem ser aplicadas no setor público (PAULA, 2005, p. 53).

Ainda que a administração estatal passe a obedecer às diretrizes da administração empresarial, o modelo burocrático não será superado, uma vez que o Estado é, essencialmente, formado e regido por normas legais.

Diante desse contexto, o Consenso de Washington irá se apressar para popularizar tais práticas gerenciais na gestão pública de toda a América Latina, as

quais vão ao encontro do seu plano de ajuste na flexibilização do setor público. Conforme descreve Montaño e Duriguetto (2011, p. 211):

O plano de ajuste constava de três fases: a) a primeira, dirigida à estabilização macroeconômica, persegue o *superávit* fiscal reduzindo o déficit da balança comercial e reestruturando (desmontando) o sistema previdenciário; b) a segunda fase, dedicada às reformas estruturais, tem por objetivo a liberalização financeira e comercial, a desregulamentação dos mercados e a privatização das empresas estatais; c) a terceira, definida como retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

O Governo Collor (1990-1992) seguiu todas as determinações do Consenso, mas, após os inegáveis fracassos, principalmente no campo econômico, o projeto neoliberal sobre a Administração Pública foi desacelerado, até ser empossado o governo posterior, de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1994-2002).

O protagonista da *Administração Pública Gerencial*⁷⁹ foi o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que, para desassociar o gerencialismo do projeto neoliberal, não adotou a nomenclatura de “Nova Administração Pública”, buscando se aproximar um pouco mais da teoria da *Terceira Via*, a qual tem uma tênue linha de diferença com o neoliberalismo. Os valores centrais da Terceira via são: igualdade, liberdade como autonomia, direitos somente com responsabilidade, autoridade somente com democracia. Nessa perspectiva, o individualismo também passou a ser muito valorizado, mas pregava-se a obrigação do Estado em proporcionar condições iguais de concorrência entre os cidadãos (PAULA, 2005, p. 72). Uma visão institucional da ideia de “não dar o peixe, mas ensinar a pescar”.

A reforma do Estado, segundo o ministro, deveria, prioritariamente, separar as **atividades exclusivas de Estado** daquelas **não exclusivas** – separação entre planejamento e execução – para distinguir quais atividades poderiam ser desempenhadas pela iniciativa privada, e quais permaneceriam totalmente estatais. Com essa separação, seria possível reduzir ao máximo o número de funcionários públicos, cedendo mais espaço para a atuação do mercado.

A legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas, por serem exclusivas de Estado, pertenceriam ao núcleo estratégico e ficariam divididas como (PAULA, 2005, p. 127):

- Secretarias dos Ministérios = para formular as políticas públicas;

⁷⁹ Implementada a partir da EC nº 19/1998.

- Agências executivas (fundações públicas e autarquias) = para executar as políticas públicas;
- Agências reguladoras = para regular áreas estratégicas que foram privatizadas.

Já a prestação direta de serviços sociais, por não serem exclusivas de Estado, se dividiam da seguinte forma:

- Serviços auxiliares ou de apoio administrativo = terceirizados por licitação;
- Serviços de caráter competitivo com o mercado = delegados para as organizações não-governamentais, porém mantidas com recursos públicos (o público não-estatal).

Essas mudanças foram implementadas e se referem à dimensão institucional, porém, ainda buscavam reformas nas dimensões cultural e de gestão.

Na dimensão cultural, Bresser-Pereira defendia a necessidade de transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”, e isso seria alcançado na medida que os gestores públicos implementassem práticas administrativas do setor privado, ou seja, o gerencialismo, oferecendo um serviço público de melhor qualidade e com menor custo⁸⁰ aos “clientes internos e externos”, com o uso, inclusive, de programas empresariais, como o *Programa de Qualidade Total*⁸¹.

Nessa concepção, as características da administração gerencial se consolidariam como um novo modelo frente ao burocrático, porque iria (PAULA, 2005, p. 130):

- Melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- Garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- Garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público;
- Assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

⁸⁰ A busca por maior “eficiência e eficácia”.

⁸¹ Com os seguintes princípios: satisfação dos clientes, constância de propósitos, melhoria contínua, gestão participativa, envolvimento e valorização dos funcionários.

Nogueira (2011, p. 51) avalia que, apesar do discurso governamental afirmar que a flexibilização da burocracia concederia mais autonomia, agilidade e economia ao Estado, e que o quadro administrativo seria profissionalizado, melhor remunerado, com leis de carreiras definidas e educação continuada, era inegável que, na verdade, o objetivo era a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, para favorecer a política econômica ditada pelo Banco Mundial. As palavras que permeavam esse discurso eram: *abertura econômica, estabilidade monetária, desenvolvimento, emprego e renda, ascensão e melhoria de vida*, como uma espécie de “pote de ouro no final do arco-íris”, o que jamais aconteceu, nem ao menos parcialmente.

Em relação à área de gestão da administração gerencial, destacaram-se as políticas de recursos humanos que flexibilizaram a estabilidade do servidor público, possibilitando sua exoneração por insuficiência de desempenho ou por excesso de pessoal. Também foi estabelecido o teto de remuneração e a disponibilidade funcional com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Paula (2005, p. 132) indica que a *reforma do Estado*, implementada em 1998, fragilizou o Regime Jurídico Único dos servidores públicos, considerando que permitiu novamente a contratação pelo regime celetista e com contrato temporário, o que tendeu a limitar o Regime Único aos servidores públicos do núcleo estratégico do Estado.

A profissionalização e a valorização também se voltaram para os servidores públicos do núcleo estratégico do Estado, fortalecendo a elitização da burocracia e a tecnocracia.

Os teóricos da gestão gerencial, infelizmente, não detalharam como se daria a participação da sociedade e nem como seria superada a monopolização da formulação das políticas públicas que afetam a qualidade de vida da população, tendo em vista que, nesse modelo, as decisões sobre as demandas sociais ficam centralizadas na cúpula do Governo, juntamente com uma ínfima parcela do funcionalismo público, ficando alheia inclusive, ao Parlamento.

A exclusão da sociedade, como já visto, tende a fortalecer a formação dos anéis burocráticos, onde os interesses dos empresários suplantam a dos cidadãos, pois, a “intensificação da centralização burocrática configura uma burocracia monocrática” (SOUZA FILHO, 2013, p. 187).

De fato, essa será a principal marca da gestão gerencial: a formatação de um Estado centralizador a serviço do mercado, com políticas puramente mercadológicas e distantes dos conflitos sociais, perpetuando a desigualdade social.

Para Souza Filho (2013, p. 189), a estruturação do funcionalismo público nos moldes da gestão gerencial é imprescindível para o desenvolvimento do capitalismo de acumulação flexível, já que a burocratização monocrática tende a formar um corpo de servidores leais e submissos ao grupo dominante. A burocracia clássica por sua vez, devido ao caráter de independência, profissionalização e decisão por níveis de instâncias, abre possibilidade para intervenções contestatórias e movimentos de resistência. Portanto, ao capital, é necessário desconstruí-la ou, em outras palavras:

A cadeia administrativa pode e deve ser processada por uma estrutura gerencial flexível, podendo assumir um caráter patrimonial, que garanta lealdade máxima à condução determinada pelo pólo dirigente e pela alta burocracia, visando impedir/diminuir as possibilidades de intervenções administrativas contestatórias. (SOUZA FILHO, 2013, p. 189).

Por isso, a gestão gerencial não é compreendida como um modelo administrativo pós-burocrático, mas sim como um retrocesso da administração patrimonial-burocrática, agora com características flexíveis. Certamente, a melhor nomenclatura para essa nova forma da burocracia, seria aquela à qual Paula (2005, p. 97) denominou de *burocracia flexível*, pois:

Partindo do pensamento de Weber, constatamos que a burocracia flexível continua se baseando nas relações associativas racionais, que o autor considera a base da dominação burocrática. No entanto, uma vez que a rigidez não é mais o melhor caminho para responder às contingências e obter a obediência dos funcionários, várias transformações organizacionais estão em curso.

De acordo com Nogueira (2011, p. 48), todas as ações implementadas pela Administração Pública Gerencial durante a década de 1990, consolidou a ideia, perante a opinião pública, de que o Estado, por ser ineficiente e controlador, era maléfico à sociedade e à liberdade dos cidadãos. Assim, o Estado caiu em descrédito e foi enfraquecido socialmente. Os espaços políticos, o Parlamento e o serviço público foram depreciados em prol das organizações não governamentais e do mercado, e conseqüentemente, depreciou muito mais ainda o funcionalismo público. O discurso da ineficiência estatal teve seu ápice no ano de 2003, com a contrarreforma da

previdência do setor público, ocasião em que o funcionalismo foi taxado como uma classe privilegiada que desequilibrava o orçamento público, tirando do mais pobre para manter suas “regalias”.

Mas, a gestão gerencial não foi implementada no Brasil sem resistência dos funcionários públicos. Houve posicionamentos contrários, tanto de cunho democrático quanto corporativista, e Souza Filho (2013, p. 209) destaca duas frentes que militaram contra ela: os servidores dos órgãos econômicos e da administração indireta (fundações e autarquias).

Dos órgãos econômicos, em especial do Ministério da Fazenda, temiam que a descentralização gerasse um descontrole sobre os recursos públicos, como ocorreu na gestão da ditadura militar. Os da administração indireta temiam perder suporte orçamentário devido à desresponsabilização do Estado. As defesas de ambas as frentes ressaltaram que a reforma gerencial, como estava proposta, iria inviabilizar as metas do ajuste fiscal e, diante disso, ela não se efetivou por completo.

A centralização burocrática gerencial também fragilizou o Poder Legislativo, o qual, na maioria das vezes, não participa mais do planejamento das políticas públicas refletidas nas peças orçamentárias constitucionais (PPA, LDO e LOA), apenas recebem o planejamento pronto para ser avaliada sua aprovação, geralmente, num curto espaço de tempo. Além do mais, a liberação de emendas parlamentares costuma garantir a lealdade política para a aprovação dos projetos de leis elaborados pelo governo, o que abala as estruturas democráticas do país e fortalece o viés patrimonialista do Estado.

Recordando o que afirmava Coutinho (2008^a), é justamente essa situação que os funcionários públicos e a sociedade como um todo deve buscar transformar, para que cheguemos à elaboração de políticas públicas que, de fato, contemplem os interesses coletivos.

Mas, como frisa Souza Filho (2013, p. 227), não se trata de defender o restabelecimento da burocracia clássica no lugar da burocracia com gestão gerencial, mas sim de nos utilizar dos princípios da primeira, para então ir além dela e conquistar uma burocracia sem monopólio. Em suma, a burocracia deve ser democrática.

2.4 A GESTÃO DEMOCRÁTICA

A Gestão Democrática dificilmente se desenvolve como algo natural na burocracia, ao contrário, ela tem que ser conquistada pela sociedade civil. Neste país, essa conquista pode ser ainda mais árdua, já que a administração pública brasileira, tradicionalmente patrimonialista e excludente, considera-a anormal, onerosa e indesejável.

Souza Filho (2013, p. 231) destaca quatro aspectos que considera centrais para a organização da gestão democrática:

- 1) A política econômica do Estado deve estar direcionada para a universalização/aprofundamento de direitos, para poder se articular corretamente com a política social;
- 2) Deve haver descentralização das ações públicas, proporcionando recursos financeiros, apoio técnico e diretrizes gerais do Estado central para os níveis subnacionais, e, conseqüentemente, a participação popular;
- 3) Articulação do poder público com as organizações da sociedade civil, tanto no planejamento quanto na fiscalização da prestação dos serviços públicos, porém, de forma complementar e não principal, como propõe a gestão gerencial;
- 4) Reconhecimento dos trabalhadores que atuam na elaboração da política social, sobre a luta por poder que existe na formulação das políticas públicas;

No entanto, todas essas premissas prescindem de um corpo burocrático estruturado para ser independente. Nisso, é fundamental que o acesso ao funcionalismo público se efetive por meio de concurso público, e que os servidores tenham estabilidade nos cargos. O acesso democratizado possibilita a inserção de cidadãos que tenham um ponto de vista diferente da ideologia liberal.

A despeito de qualquer ideologia predominante no Estado, aqueles que militam por uma administração pública democrática “devem disputar, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista prático-político, o debate e a estruturação da ordem administrativa brasileira” (SOUZA FILHO, 2013, p. 233), com o intuito de contribuir

para o fortalecimento da participação popular e da capacitação do funcionalismo para lidar adequadamente com as instâncias democráticas.

Paula (2005, p. 161) cita alguns instrumentos de participação popular na elaboração das políticas públicas que já foram utilizados no Brasil, como, por exemplo, os fóruns temáticos, os conselhos gestores e o orçamento participativo. Esses três instrumentos, quando democraticamente desenvolvidos, geram bons resultados, pois aproximam a sociedade do Estado, fomentam a participação política e implementam a vontade geral. Vejamos suas características:

- **Fóruns temáticos** = encontros que reúnem entidades da sociedade civil para debater temas de interesse coletivo e, assim, propor novas ideias em políticas públicas. Também é conhecido como fóruns civis;
- **Conselhos gestores de caráter deliberativo** = órgão estatal onde são eleitos⁸² representantes da comunidade e do governo, para elaboração das políticas públicas;
- **Orçamento participativo** = assembleias populares que elegem conselheiros para participar da elaboração do planejamento orçamentário, o qual se converterá na Lei Orçamentária Anual, a ser executada no ano seguinte.

Gohn (2011, p. 89) relata que os Fóruns Temáticos são organizados espontaneamente (e exclusivamente) pela sociedade civil. Tem poder de mobilização e pressão política, mas não são entidades oficiais e nem possuem assento institucional. No entanto, os Conselhos Gestores são diferentes, visto que estão previstos em diversos artigos da Constituição Federal, sendo regulamentados por legislação correspondente. Mas tem havido um esforço ideológico antidemocrático para consolidá-los juridicamente enquanto órgãos apenas consultivos e não deliberativos (GOHN, 2011, p. 92).

Realmente, alguns Conselhos na Constituição são somente consultivos, mas, para a finalidade aqui analisada, como um espaço de participação popular, seu caráter deve ser deliberativo, com assentos designados às pessoas que realmente militam em prol daquele tema e tenham capacidade técnica de exercê-lo. Porém, Gohn (2011,

⁸² Porém, na maioria dos conselhos não há eleição, nem seleção por mérito, mas sim escolha por tradição patrimonialista ou corporativista, acompanhando o modelo existente da administração pública.

p. 94) analisa que a recente organização desses Conselhos, o desconhecimento de sua existência e a falta de tradição participativa da sociedade civil, permite que os mesmos sejam utilizados como um mecanismo das velhas elites.

Enfim, todos esses instrumentos buscam fomentar a participação popular, porém, apresentam algumas dificuldades de implementação, assim como a participação parlamentar também tem suas dificuldades e acaba não contemplando os anseios da sociedade.

Mas, sem dúvida, o maior desafio é vencer a ideologia liberal que aliena os cidadãos: o individualismo. A formação autoritária do Estado brasileiro, as ditaduras instaladas por golpes militares, a repressão contra as entidades de representação popular e o rótulo de “criminoso”, pregado em qualquer cidadão que buscasse a democratização do Estado e a socialização da riqueza nacional, causaram um profundo enraizamento do individualismo no Brasil, e a maioria da população acabou por se afastar da política.

Prega-se a competição e o sucesso individual como fruto da habilidade pessoal daqueles que, ao invés de reclamarem sobre as condições sociais e econômicas, batalharam sozinhos e conseguiram “vencer na vida”. É o mesmo pano de fundo do empreendedorismo que retira até mesmo a união de grupos sociais, que, apesar de terem os mesmos problemas, buscam soluções individuais ou clientelistas. Essa ideologia visa justamente combater a prática da participação popular e tornar os cidadãos apáticos às decisões arbitrárias daqueles que monopolizam as políticas públicas.

Em relação a isso, Nogueira (2011, p. 73) considera ser impossível extirpar totalmente o individualismo, tendo em vista que o indivíduo autocentrado sempre irá existir. Entende, entretanto, que cabe aos militantes da verdadeira *reforma do Estado*, reformar a política e encontrar meios de politizar o cidadão autocentrado. Mas, a seu ver, isso deve ser feito de forma progressiva, pois o que afasta esse cidadão da política é justamente o fato de o Estado liberal ser autoritário e violento.

Para Coutinho (2008^a, p. 150), um dos principais problemas é que a pequena parcela da sociedade civil que participa do cenário político tende a participar dele mediante suas entidades representativas (sindicatos, associações, cooperativas ou corporações), no entanto, a maior parte da população, que está desempregada ou na informalidade, sequer tem acesso a uma entidade representativa, sendo totalmente excluídos da esfera política, como se não fossem cidadãos. Nesse sentido, ele

compreende que o maior desafio das organizações classistas, principalmente das centrais sindicais, é a superação de um sindicalismo de resultado, que defende apenas os interesses de determinado grupo. O mesmo acontece com os partidos políticos, numa atuação mais corporativista do que nacionalista, mostrando-se incapazes de absorver as massas.

Mediante a exposição dos temas tratados nessa seção, concluímos que, além de todos os mecanismos possíveis de democratização da elaboração de políticas públicas no Brasil, é necessário que o próprio funcionalismo público se reconheça como parte da classe trabalhadora e busque uma verdadeira transformação social, sugerindo a alteração da legislação e favorecendo a participação popular. Nesse sentido, os desafios para a construção da Gestão Democrática são árduos, mas devem ser buscados com muita perseverança.

Na próxima seção, iremos tratar sobre o processo de formação do funcionalismo público brasileiro, desde a independência até os dias atuais, e quais as influências político-econômicas sofridas pela Administração Pública no Brasil, que refletem ainda hoje em nossa realidade.

3 O FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL

BARNABÉ⁸³

*Barnabé o funcionário
Quadro extra numerário
Ganha só o necessário
Pro cigarro e pro café*

*Quando acaba seu dinheiro
Sempre apela pro bicheiro
Pega o grupo do carneiro
Já desfaz do jacaré*

*O dinheiro adiantado
Todo mês é descontado
Vive sempre pendurado
Não sai desse terere*

*Todo mundo fala, fala
Do salário do operário
Ninguém lembra o solitário
Funcionário Barnabé*

*Ai, Ai Barnabé
Ai, Ai funcionário letra E
Ai, Ai Barnabé
Todo mundo anda de bonde
Só você é que anda a pé...*

Na seção anterior discorremos sobre a formação do Estado brasileiro e os impactos causados nas esferas política, econômica e cultural do país. As características de um Estado elitista, ditatorial, excludente e de subordinação ao capital internacional, além de não terem sido superadas, ainda caminham para um aprofundamento, em consonância com a atual fase do capitalismo. As forças contrárias a isso, presentes nos movimentos sociais, devem estar conscientes da importância que o funcionalismo público representa nesse contexto de disputa, e os funcionários públicos, por sua vez, pelo menos em sua maioria, devem estar conscientes a qual classe social pertencem, para unir esforços em prol da democracia e da população.

⁸³ Letra da marchinha composta por Haroldo Barbosa e Antônio Almeida (gravada por Emilinha Borba), no carnaval de 1948. Melhores remunerações se davam a partir do enquadramento na letra “O”.

Mas, em decorrência de todo o histórico político-econômico que configurou o Estado e a burocracia brasileira, e a constante mudança da figura do funcionalismo público na Carta Magna, não temos uma definição muito consensual sobre a sua composição, e isso é o que, prioritariamente, devemos analisar para esclarecer as suas subdivisões.

Partiremos do conceito legal do que é ser *funcionário público*. O Decreto-Lei nº 1.713/1939 afirmava, em seu art. 2º, que “funcionário público é a pessoa legalmente investida em cargo público”, e essa definição foi reiterada no art. 2º da Lei nº 8.112/1990, o que significa dizer que *funcionário público* e *servidor público* são sinônimos. No entanto, tais legislações foram escritas antes da nova configuração do funcionalismo que temos atualmente.

Até 1990, a atuação no serviço público ainda não havia passado por uma flexibilização tão acentuada como a que passou com as emendas constitucionais do ano de 1998, que veio permitir a contratação temporária, a fragilização da estabilidade e a nova classificação de alguns cargos.

Com a EC nº 18/1998, o servidor público militar das Forças Armadas passou a ser denominado apenas de *militar*, expressando não serem mais servidores públicos, mas apenas “militares”. Essa divisão busca justificar o tratamento diferenciado entre civis e militares, no intuito de preservar os direitos desses últimos, sob o argumento de se tratar de carreiras com naturezas distintas. Assim, os militares passaram a ser mencionados no art. 142 da CF 1988 e não mais no art. 42, como originalmente.

Mas, considerando que todos aqueles que estão investidos em cargos públicos, independente do Poder, quer seja civil, quer seja militar, fazem parte da organização do Estado, da estrutura estatal, iremos aqui conceituar o funcionalismo público de forma integral, abrangendo todas as naturezas dos cargos.

Funcionário público é, então, o profissional que trabalha diretamente nos órgãos, entidades e empresas do poder público, tendo vínculo empregatício em qualquer um dos três Poderes da União ou esferas do Estado (federal, estadual ou municipal), por prazo determinado ou não.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 37, 39, 42 e 142, aponta sete naturezas de atuação dos cidadãos dentro da estrutura estatal, que são por meio de:

- a) **Cargo público efetivo:** ocupado por servidor público selecionado através de concurso público, sujeito ao regime estatutário e com estabilidade no cargo após três anos de efetivo exercício, mediante

- aprovação em avaliação especial de desempenho. Exemplo: servidores administrativos, médicos, professores, fiscais, auditores etc.;
- b) **Cargo militar:** ocupado por militar selecionado através de concurso público ou por recrutamento no serviço militar, sujeito ao regime estatutário e com estabilidade de acordo com a lei (em caso de acesso por concurso público).⁸⁴ Exemplo: militar da Marinha, Exército, Aeronáutica, polícia militar e corpo de bombeiros;
- c) **Emprego público:** ocupado por empregado público selecionado através de concurso público, sujeito ao contrato de trabalho regido pela Consolidação de Leis Trabalhistas – CLT, sem estabilidade no emprego. Exemplo: empregados do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás etc.;
- d) **Cargo estável:** ocupado por servidor estabilizado no serviço público, por exercer o cargo há mais de cinco anos na data da promulgação da Constituição Federal de 1988. São servidores que atuam nos diversos órgãos e entidades do serviço público, com as mesmas atribuições dos servidores efetivos;
- e) **Função pública:** são atribuições de direção, chefia e assessoramento, nomeadas por decisão política a servidores públicos efetivos (função de confiança) ou a qualquer cidadão em pleno gozo de seus direitos (cargos em comissão), em caráter temporário.
- f) **Membros de Poder:** ocupado por detentores de mandato eletivo, por cidadão nomeado através de indicação política ou através de concurso público, que tenham independência funcional nas suas atribuições e poder de decisão, tendo, alguns, vitaliciedade. Exemplo: ministros do Supremo Tribunal Federal, conselheiros dos Tribunais de Contas, chefes do Poder Executivo, parlamentares, promotores de justiça etc.;
- g) **Contratação temporária:** são atribuições exercidas por profissionais contratados por meio de processo seletivo simplificado, para atender uma necessidade temporária de excepcional interesse público. Exemplo:

⁸⁴ Os militares das Forças Armadas são regidos pelo art. 142 da CF 1988 e pela Lei nº 6.880/1980. Após a EC nº 18/1998, os militares estaduais passaram a ter legislação específica em cada unidade federativa, conforme art. 42 da CF.

professor substituto ou visitante, assistentes da Defesa Civil, agentes de recenseamentos etc.

Considerando as naturezas dos cargos, elaboramos a ilustração que se segue:

Ilustração 3 – Composição do funcionalismo público no Estado brasileiro



Fonte: Elaboração da autora.

Ainda no art. 37, inciso XI, há o termo “**agentes políticos**”, que, segundo a página virtual do Ministério de Transparência, Fiscalização e Controle⁸⁵, não é uma natureza de atuação, mas sim uma qualificação do mandato eletivo, pois são os Membros de Poder que têm foro privilegiado e não estão sujeitos a processo administrativo disciplinar, a saber, os cargos de chefes do Poder Executivo, dos parlamentares, ministros de Estado e de secretários nas Unidades da Federação. Já o termo “**agentes públicos**”, encontrado em legislações de menor hierarquia, abrange todos os funcionários públicos e inclui os trabalhadores terceirizados que prestam serviço ao poder público, e aqueles que desempenham trabalho voluntário por tempo determinado, remunerados ou não, como, por exemplo, membros de Conselhos em geral.

É compreensível que, no Brasil, os ocupantes dos cargos de Membros de Poder não se considerem – e popularmente não sejam considerados – funcionários públicos, porque a ocupação desses cargos, historicamente, foi reservada às elites, o que favoreceu a visão de que são somente de “autoridades”, as quais teriam a subordinação do povo a sua disposição, ao invés de serem subordinados a ele. Nessa

⁸⁵ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/agentes-publicos-e-agentes-politicos#2>> Acesso em: 14 jul. 2016.

perspectiva, a afirmação rousseauiana, prevista no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, de que “todo o poder emana do povo”, torna-se nula.

Caso seja eleito para exercer os mandatos eletivos de senador, deputado e chefe do Poder Executivo, nas esferas estadual e federal, o servidor público, estável ou militar⁸⁶ deverá se afastar de suas funções. O mandato para vereador pode ser exercido concomitantemente com os outros vínculos, desde que haja compatibilidade de horário, pois, caso contrário, terá que optar sobre qual remuneração irá perceber.

Também é proibida a acumulação de cargos públicos, exceto quando se tratar de dois cargos de professor, um professor e um técnico ou científico, ou, ainda, dois cargos ou empregos em relação a profissionais de saúde, desde que haja compatibilidade de horários, conforme art. 37, inciso XVI da CF.

Para se chegar a essa estrutura, o Estado brasileiro moldou a burocracia conforme a realidade sociocultural e econômica do país, o que passaremos a tratar resumidamente em sua história, considerando que a formação do funcionalismo público é uma das expressões do poder estatal na constituição de um país.

Como já dito, por ter sido uma colônia de exploração da Coroa portuguesa, o Brasil carrega um histórico diferenciado de desenvolvimento em relação aos países centrais, parecido com os outros países da América Latina. No entanto, com algumas peculiaridades: a extensa legalidade da escravatura, ter a corte da Metrópole morando em suas terras e se tornar sede do Império.

No início do século XVI, para Portugal, o Brasil era apenas um território chamado Terra de Santa Cruz. A partir de 1530, com a tentativa dos franceses de se apossar da região, Portugal se apressou em ocupá-lo, iniciando, assim, sua colonização marcada por intensas lutas com os povos indígenas. A princípio, a administração do território conquistado se deu através das doze capitanias hereditárias, modelo que alguns anos depois foi substituído por uma governadoria-geral.

O primeiro a ser nomeado governador-geral do Estado do Brasil foi Tomé de Sousa, que instituiu, em 1549, a cidade de Salvador como capital. Em 1572, o território foi dividido e passou a ter uma capital para o norte (Salvador - BA) e uma capital para o sul (Rio de Janeiro - RJ). Após outras unificações e divisões, a capital voltou a ser unificada e, em 1763 acabou por ser transferida para o Rio de Janeiro, sob a

⁸⁶ Se o militar tiver mais de dez anos de serviço e for eleito, passará para a inatividade, conforme art. 14 § 8º da CF 1988.

governança de um vice-rei. Mesmo tendo o título de vice-rei, o nobre nomeado como representante da Coroa portuguesa no Brasil não dispunha de um aparato administrativo de Estado, com exército, órgãos e funcionários públicos.

Os vice-reis governaram a colônia brasileira até o ano de 1808, quando, então, a família real portuguesa se instalou, com toda a sua corte, no Brasil, estruturando o serviço público. Mais tarde ocorreu o processo da independência do Brasil e, enfim, D. Pedro I começou a reinar.

A partir desse período que começaremos a análise sobre o funcionalismo público brasileiro.

3.1 O PROCESSO DE FORMAÇÃO

O fato de o Pacto Colonial ter acabado e o Brasil ter se tornado independente não modificou a estrutura produtiva do país, já que sua indústria não foi fomentada, mas apenas foi aberta a possibilidade de vender seus produtos primários para outros países, que não fosse Portugal.

Durante todo o período que antecedeu à independência, o Brasil já se acostumara com uma configuração de dependência externa na relação de produção/consumo (FERNANDES, 2005, p. 110), e, assim, a nova nação continuou a desempenhar o papel que mais sabia fazer: exportar matéria-prima para os países industrializados. Cada região produzia e exportava seus produtos, e assim se seguiram os ciclos econômicos da cana-de-açúcar, borracha, erva-mate, fumo, café etc., até os senhores rurais e seus filhos começarem a frequentar as cidades, e, aos poucos, irem se fundindo à nascente elite urbana.

Um ganho ocorreu no cenário brasileiro, o qual muito contribuiu para o aumento do povoamento urbano brasileiro: o desenvolvimento e expansão das instituições educacionais, do primário ao nível superior. Os grandes produtores rurais que ainda não haviam encaminhado seus filhos para fazer uma faculdade em Coimbra, ou em outra instituição europeia por causa das guerras napoleônicas, poderiam mandá-los agora para Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais ou Olinda, tendo em vista que esses diplomas garantiriam ainda mais influência para as famílias se inserirem nas instâncias de poder do Estado.

Enquanto a nobreza europeia não se mesclava com a plebe burguesa, no Brasil o produtor rural passou a ter título nobre, já a partir da chegada da família Real. Após

a independência, a elite nativa, além de nobre, passou a compor o governo do Império, de forma mais determinante:

À medida que se intensifica a expansão da grande lavoura sob as condições econômicas, sociais e políticas possibilitadas pela organização de um Estado nacional, gradualmente uma parcela em aumento crescente de “senhores rurais” é extraída do isolamento do engenho ou da fazenda e projetada no cenário econômico das cidades e no ambiente político da Corte ou dos governos provinciais. (FERNANDES, 2005, p. 45).

Como toda monarquia patrimonialista, o Brasil formou sua estrutura de governo e administrativa tendo por base a livre nomeação do Monarca. No artigo 102 da Constituição de 1824, constava como principais atribuições do Imperador a nomeação dos magistrados, embaixadores, diplomatas, agentes comerciais, comandantes das forças armadas e demais empregados públicos civis e políticos, além dos bispos, com seus benefícios eclesiásticos custeados pelo Estado, graças ao Patronato.

Apesar de o Imperador fazer as nomeações, quem criava, extinguiu e determinava o valor dos salários do funcionalismo público era a Assembleia Geral (atual Congresso Nacional).

Em relação aos cargos eletivos, eles eram restritos à elite do país, uma vez que a mesma Constituição estabelecia critérios economicamente excludentes à maior parte da população. As eleições aconteciam nas províncias, tendo determinado número de deputados com mandatos de quatro anos, e a metade desse número em senadores, de forma vitalícia. Os senadores eram indicados em lista tríplice, e o Imperador escolhia um dos três mais votados.

Além de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado, o Imperador ainda poderia perdoar ou diminuir as penas impostas pelo Poder Judicial, além de caber-lhe suspender os juizes. Como os magistrados eram nomeados em cargos vitalícios, só poderiam perdê-los mediante condenação em sentença por prática de ilegalidade.

Além dos Ministros de Estado, ainda havia um Conselho de Estado, composto também por Conselheiros vitalícios, nomeados pelo Imperador, até o número de dez pessoas, à exceção dos príncipes. Ao tomar posse deveriam jurar, nas mãos do Imperador, que seriam fiéis a ele, manteriam a religião Católica Apostólica Romana e observariam a Constituição e demais legislações.

Os presidentes das províncias (atuais governadores) também eram de livre escolha do Imperador, assim como, os exclusivos professores de seus filhos, os quais eram custeados pelo Tesouro Nacional.

Mas, ainda que os direitos políticos fossem restritos à elite brasileira, o inciso XIV do artigo 179 da Constituição de 1824 afirmava que qualquer súdito da Coroa brasileira poderia ser um funcionário público, considerando seus talentos e virtudes, o que denota claramente que tudo dependia diretamente da vontade do Soberano, ou então de uma indicação política daqueles que compunham o poder na monarquia.

Dessa forma, forjou-se na Administração Pública brasileira a lógica de que os cargos estatais de poder de decisão seriam exclusivos das elites, e os cargos operacionais e de esforço braçal, reservados àqueles a quem a elite desejasse.

Ao se aliar com o poder da nobreza agrária, a burguesia excluiu totalmente os interesses da maior parte dos brasileiros, consolidando, nessa medida, sua hegemonia. Assim, considerou a democracia e a república como algo dispensável e até mesmo indesejável, pois ela já tinha em suas mãos o Estado, como afirma Fernandes (2005, p. 53):

Na fase de transição, as elites nativas encaravam o Estado, naturalmente, como o “meio” e “fim”: “meio”, para realizar a internalização dos centros de decisão política e promover a nativização dos círculos dominantes; e o “fim” de ambos os processos, na medida em que ele consubstanciava a institucionalização do predomínio político daquelas elites e dos “interesses internos” com que elas se identificavam.

Apesar de existir um parlamento e, formalmente, cargos políticos representativos desde o ano de 1824, a formatação do Estado sempre foi de cunho excludente e elitista, onde, de forma alguma seria tolerada a participação popular em instâncias políticas, e tendo em vista a fragmentação das massas, não havia pressão suficiente para que fosse aberto esse espaço, portanto, não havia motivo para a elite fazê-lo, como descreve Fernandes (2005, p. 248):

(Em certo sentido, tratava-se de um espaço político anômico; existia, porque as instituições o engendravam; mas não era utilizável, porque essas mesmas instituições não prescreviam o seu uso histórico nem o tornavam acessível aos que estivessem fora das posições de dominação econômica, social e política; e a estes não interessava lançar mão de tal reserva de poder, pois nenhuma razão econômica, social ou política aconselhava uma “revolução dentro da ordem”, a partir de cima de cunho autodefensivo.)

Com o fim do Império, a Assembleia Constituinte durou 15 meses, e, em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, a primeira da República. A Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 trouxe muitas mudanças, que até poderiam caracterizar uma segunda Constituição, portanto, vamos nos ater a analisar a Constituição de 1891 em sua formatação original, para apreendermos as diretrizes políticas implementadas logo após o fim da monarquia.

É uma Constituição que fortalecia o protagonismo das antigas províncias, agora denominadas *estados da União*.

O Poder Executivo passou a ser exercido pelo presidente da República, o qual era escolhido pelo voto para um mandato de quatro anos, sem direito a reeleição. O direito ao voto a partir de determinada renda econômica foi extinto, mas permaneceu a proibição do voto feminino e dos analfabetos. Considerando que grande parte da população ainda era analfabeta, o voto e o acesso ao poder continuou elitizado. Cabe lembrar que todo o sistema de votação era organizado nos Estados e o voto não era secreto.

O Poder Legislativo passou a ter mais autonomia, podendo cada Casa elaborar seu regimento interno e escolher seus funcionários. O cargo de senador passou a ser ocupado por eleição direta, com mandato de nove anos, e os deputados, de três anos. Manteve-se a imunidade parlamentar e o foro privilegiado aos ocupantes dos cargos de mandato eletivo, porém, era-lhes proibido estabelecer contratos empresariais com o Estado.

O funcionalismo público de primeiro escalão, inclusive o presidente da República, em caso de alguma ilegalidade, deveria ser julgado e punido pelo Senado, cabendo ao Congresso Nacional o perdão de penalidade a qualquer funcionário público federal. Também cabia somente ao Congresso Nacional, determinar a remuneração, criação e extinção dos cargos públicos federais, os quais eram ocupados pelos seus próprios familiares e afilhados políticos (mediante aval presidencial), apesar do artigo 73 prever que tantos os cargos civis quanto os militares eram acessíveis a todos os brasileiros, desde que não houvesse acúmulo de remuneração.

Os Ministros diplomáticos, membros do Tribunal de Contas e do Supremo Tribunal Federal - STF eram escolhidos pelo Presidente, mas necessitavam da

aprovação do Senado, regra que vigora até os dias de hoje, exceto em relação aos Conselheiros do Tribunal de Contas⁸⁷.

Os demais cargos diplomáticos e agentes consulares eram escolhidos somente pelo Presidente, enquanto os cargos de juízes federais eram providos por nomeação presidencial, mediante proposta do STF. Os ocupantes dos cargos de Oficial de Justiça e todos os outros que se fizessem necessários no Poder Judiciário eram nomeados pelo presidente dos Tribunais de suas respectivas esferas, federal ou estadual.

Pouco depois de sessenta dias de governo, o presidente Mal. Deodoro assinou um decreto, juntamente com seu ministro Rui Barbosa, fazendo uma reforma administrativa. O Decreto nº 172, de 21 de janeiro de 1890, afirmava ser necessário aumentar os baixos vencimentos do funcionalismo público, para que tivessem uma vida decente, mas que as limitações orçamentárias não o permitiam, devido à excessiva quantidade de pessoal nas repartições públicas. Sendo assim, iriam promover uma redução do quadro de funcionários, e aqueles que não fossem aproveitados em algum órgão, estariam dispensados.

O mesmo decreto previa ainda a suspensão das bonificações que não fossem por trabalho especial ou extraordinário, e caso a demanda normal de serviço viesse a se acumular pela falta de funcionários, a chefia deveria estender a jornada de trabalho. Se, ainda assim, o trabalho acumulado não fosse regularizado e houvesse a necessidade de contratar colaboradores, a remuneração deles deveria ser descontada dos funcionários da respectiva repartição pública, até se resolver o problema.

No dia 6 de dezembro de 1916, foi publicado o Decreto nº 12.296 que consolidou a legislação trabalhista dos funcionários públicos, acrescentando outras regulamentações, mas contendo a mesma estrutura do Estatuto dos Funcionários Públicos, publicado 36 anos depois. Nele, já havia a obrigatoriedade de concurso público para democratizar o acesso ao quadro efetivo do funcionalismo, mas ainda restrito à primeira investidura (excetuando cargos de chefia).

Isso significa que, apesar do concurso público se tornar obrigatório, a pessoa poderia galgar cargos de maior responsabilidade e remuneração, através do processo de promoção, ou seja, passava-se em concurso de nível médio e se aposentava num

⁸⁷ Atualmente, a presidência da República escolhe um terço dos Conselheiros e o Congresso Nacional dois terços, conforme art. 73 da CF 1988.

cargo de nível superior, por exemplo, sem precisar se submeter a outro concurso público, pois, tudo dependeria de sua trajetória dentro do serviço público.

No entanto, a jovem República brasileira não se empenhou em concretizar essa legislação, antes, manteve os poderes oligárquicos regionais e as indicações políticas como condutoras da política coronelista em vigor por todo o Brasil.

Após a Revolução de 1930, tardiamente, a Assembleia Constituinte, no dia 16 de julho de 1934, promulgou a nova *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, que trouxe elementos um pouco mais democráticos, mas mantendo as práticas da velha ordem.

Entre as principais inovações no Poder Legislativo, podemos observar que os deputados federais passaram a ter quatro anos de mandato, e foi criada a figura dos *Deputados das Profissões*, os quais eram eleitos mediante a vinculação em alguma entidade profissional (laboral ou patronal), divididos em quatro setores: lavoura e pecuária, indústria, comércio e transportes, profissionais liberais e funcionários públicos. Os profissionais estrangeiros eram proibidos de votar.

No Poder Judiciário, foi criada a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral. Também foi instituído o Ministério Público, nas esferas federal e estadual.

Alguns funcionários públicos eram inelegíveis de forma temporária ou definitiva. Em definitivo, não poderiam ser eleitos os cidadãos ocupantes dos cargos do Ministério Público, Tribunal de Contas da União, membros da Magistratura Federal, comandantes militares, policiais e fiscais de tributos municipais, conforme proibição do artigo 112. O voto feminino começou a ser exercido, mas somente pelas funcionárias públicas (art. 109). As demais mulheres só passaram a ter direito ao voto doze anos depois.

O artigo 158 dessa Constituição previa a obrigatoriedade de concurso de títulos e provas para prover os cargos de professores da rede pública, os quais, assim como a magistratura, tinham direito a vitaliciedade.

O Título VII trouxe a obrigação de se elaborar o *Estatuto dos Funcionários Públicos*. Na verdade, apenas passou a ser uma exigência constitucional o que já estava estabelecido no Decreto nº 12.296, de 6 de dezembro de 1916.

Mas, a grande inovação da Constituição, conforme seu artigo 169, foi a estabilidade no cargo após dois anos de efetivo exercício para quem fosse concursado, ou para todos que tivessem mais de dez anos trabalhando para o Estado, sem distinção daqueles que haviam ingressado por indicação política.

Porém, a Constituição Federal de 1934 não durou muito tempo. Aproximando-se o tempo de convocar novas eleições, o governo de Getúlio Vargas deu um golpe de Estado, dessa vez, não militar, mas um *golpe executivo*. Iniciou um período ditatorial em novembro de 1937, que durou até o final de 1945, e ficou conhecido como Estado Novo⁸⁸. Tomou o Estado com mãos de ferro e se aproximou do capital internacional, publicando uma nova Constituição:

Pois, ao mudar seu relacionamento com o poder político estatal e o funcionamento do Estado, também mudou sua capacidade de relacionamento com o capital financeiro internacional e com a intervenção do Estado na vida econômica, ganhando maior controle da situação interna e maior flexibilidade na fixação de uma política econômica destinada a acelerar o desenvolvimento capitalista. (FERNANDES, 2005, p. 255).

A partir daí, a única ameaça que considerou realmente perigosa foi a classe trabalhadora.

A Constituição Federal de 1937 inicia trazendo os motivos de sua implementação, na qual o presidente da República afirma, no primeiro parágrafo, que o país estava na iminência de uma guerra civil devido aos conflitos ideológicos, mas “o povo brasileiro aspirava por paz política e social”. Também declara que o país estava apreensivo com a “infiltração comunista” que se expandia, e isso exigia “remédios de caráter radical e permanente”, já que a estrutura anterior do Estado não lhe permitia garantir a paz e a segurança do povo.

Sendo assim, Vargas dissolveu o Parlamento e concentrou todo o poder em si, retirando da Constituição, inclusive, a figura do vice-presidente. Qualquer protesto ou manifestação contra o sistema ganharia uma conotação de criminalidade, e quando o cidadão buscava a efetivação dos princípios republicanos era brutalmente combatido. Essa continua sendo a tônica da política brasileira, onde aqueles que demandam a ampliação ou o cumprimento dos direitos sociais recebem rótulos e são considerados inimigos políticos dos que estão no poder.

Dadas as proporções de um Estado ditatorial, sem Poderes autônomos, a legislação, em termos de direitos previstos aos servidores públicos, permaneceu a mesma: concurso público para o primeiro cargo, estabilidade após dois anos do

⁸⁸ O Estado Novo foi implementado por meio da nova Constituição Federal, publicada em 10 de novembro de 1937.

concurso, ou após dez de exercício, férias, aposentadoria por tempo de serviço, invalidez e licença maternidade.

No entanto, o artigo 157 trouxe o tom de comportamento e subordinação que o funcionalismo deveria apresentar dali em diante, mesmo para aqueles que tinham estabilidade:

Art. 157 - Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público. (BRASIL, 1937).

Esse artigo demonstra que, apesar de ainda estar instituída legalmente, na prática, a estabilidade fora extinta. Da mesma forma, o artigo 177 da Constituição possibilitava ao Governo aposentar compulsoriamente, e a qualquer tempo, quem ele quisesse:

Art. 177 - Dentro do prazo de sessenta dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados de acordo com a legislação em vigor os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do Governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime (BRASIL, 1937).

Diante desse contexto, a burguesia realizou sua revolução, encerrando qualquer possibilidade de implantar um Estado verdadeiramente democrático e independente, continuando a submeter o Brasil às ordens externas:

Em nome do “desenvolvimento econômico acelerado”, ampliou-se e aprofundou-se, portanto, a incorporação da economia nacional e das estruturas nacionais de poder à economia capitalista mundial e às estruturas capitalistas internacionais de poder. Um capítulo na história econômica do Brasil se encerrou; e, com ele, foi arquivado o ideal de uma revolução nacional democrático-burguesa. (FERNANDES, 2005, p. 257).

Mas, segundo Fernandes (2005, p. 259), a Revolução Burguesa no Brasil de caráter autocrático não era anômala e esquisita por ser avessa à democracia, ao contrário, seguia o caminho normal do desenvolvimento capitalista nos países periféricos. A revolução burguesa à moda brasileira é a forma *clássica* e *padrão* dos países que outrora foram colônia de exploração:

Ao que parece, o desenvolvimento capitalista aponta essa via como a normal, nos dias que correm, o que significa que o presente do Brasil contém o futuro de outros países, que pertençam à periferia do capitalismo mundial e não possam encaminhar-se diretamente para o socialismo.

Por isso, o autor ressalta que, a despeito das ações realizadas pelos grupos elitizados do país (quer seja de origem rural ou industrial) para se alternarem no poder, a burguesia brasileira soube usar a violência para sufocar toda manifestação popular que surgisse, antes que tomasse proporções maiores a ponto de eclodir numa revolução democrática, e assim foi até os anos de 1960, onde pareceu ser inevitável calar as demandas populares represadas por centenas de anos.

Após oito anos, já em 1945, a ditadura da Era Vargas entrou em declínio, e foram convocadas eleições para a presidência da República, tendo sido eleito o candidato apoiado por Getúlio Vargas, o cuiabano Eurico Gaspar Dutra⁸⁹, que governou de 31 de janeiro de 1946 a 31 de janeiro de 1951.

No dia 18 de setembro de 1946, foi publicada a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que irá vigorar até o ano de 1967. Ela visou retomar a democracia, se assemelhando à Constituição Federal de 1934, mas, especificamente sobre o funcionalismo público, trouxe algumas mudanças.

Passaram a ser vitalícios somente os cargos de magistrados, Ministros do Tribunal de Contas, oficiais de Justiça e professores universitários, e a ter estabilidade após dois anos de exercício, aqueles que adentraram ao serviço público por meio de concurso, ou após cinco anos de exercício, aqueles que foram nomeados por indicação política. Se o cargo de um servidor estável fosse extinto, ele deveria, obrigatoriamente, ser nomeado para outro cargo com atribuições e remuneração compatível com o que ocupava antes.

O parágrafo único do artigo 188 da Constituição de 1946 fez uma distinção original entre os cargos efetivos e os cargos comissionados de livre nomeação e demissão. Para estes últimos, não foi prevista a possibilidade de estabilidade.

Getúlio Vargas, que havia sido eleito democraticamente e tomado posse em 1951, permaneceu como presidente até 24 de agosto de 1954, quando, então, se suicidou. Aconteceram novas eleições em 1955 e, em 31 de janeiro de 1956, tomou

⁸⁹ Oficial militar nascido em Cuiabá-MT, em 18 de maio de 1883. Faleceu no Rio de Janeiro, em 11 de junho de 1974.

posse na presidência Juscelino Kubitscheck de Oliveira⁹⁰, que representava uma burguesia em expansão, com o lema de trazer desenvolvimento e modernidade ao Brasil.

Assim, a elite urbana continuou à frente do poder nacional, o que não significava a supressão da elite rural, pelo contrário, desde o início da República até os dias de hoje, essa última se faz representar com uma ampla bancada de parlamentares no Congresso, chamada na contemporaneidade de *bancada do agronegócio*.

A ação mais marcante da gestão de Juscelino Kubitscheck, tanto para os servidores públicos federais quanto para os brasileiros em geral, certamente foi a transferência da capital do país para o interior do Brasil, construindo Brasília, o que era um antigo plano do Estado brasileiro.

Tendo em mãos os resultados dos estudos ordenados pela Lei nº 1.803, de 05 de janeiro de 1953, o governo de Juscelino, logo após a posse, decidiu executar o planejamento. Essa Lei previa, em seu artigo 5º, a realização dos estudos técnicos para a transferência de todo o Poder Legislativo, Judiciário e Executivo, com seus respectivos funcionários, para a localidade geograficamente definida dentro do estado de Goiás.

Já a Lei nº 3.273, de 1º de outubro de 1957, autorizou os Poderes a tomar as medidas que fossem necessárias para a transferência para a nova capital das suas rotinas de trabalho, até a data de 21 de abril de 1960.

O deputado Lycio Silva Hauer (PTB-DF) protocolou o projeto de lei nº 329, em 22 de maio de 1959, propondo que a transferência dos servidores da União fosse realizada primeiramente por listagens incluindo aqueles que se dispunham a ir voluntariamente, sendo beneficiados com incentivos financeiros e direitos especiais, como, por exemplo, diminuição de cinco anos para aposentadoria e preferência na promoção aos cargos públicos, mas não descartava a possibilidade de o Estado promover transferências de forma compulsória. Também proibia a transferência de servidores que tivessem mais de 60 anos de idade ou que tivessem alguma enfermidade que demandasse maiores cuidados. O referido projeto de lei não chegou a ser aprovado, mas é fato que vários incentivos foram concedidos pelo Estado.

⁹⁰ Juscelino Kubitscheck de Oliveira (1902-1976), médico, oficial da polícia militar, fez carreira política em seu estado de origem, Minas Gerais.

O que é interessante observar nesse projeto de lei é a sua justificativa, na qual está descrita a realidade do funcionalismo público federal da época, fundamentando, assim, as razões do deputado em propô-lo. Ele revela o nível bastante baixo dos salários do funcionalismo, o que dificultava a transferência de todos à nova capital, devido ao alto custo que isso iria significar para cada família.

A proibição de sindicalização e mobilizações reivindicatórias do funcionalismo público ao longo das últimas décadas, certamente havia causado um processo de pauperização muito acentuado para esses trabalhadores, mesmo sendo ocupantes dos cargos de nível superior, já que o deputado Hauer (1959, p. 06) afirmava:

Os servidores mais capazes, altamente qualificados – técnicos, engenheiros, economistas, médicos, bacharéis, professores – todos, sem exceção, em face do alto custo de vida, buscam compensações no trabalho particular, privado. Como irão esses servidores para Brasília? Apenas com seus parcos vencimentos? Não, podemos assegurar de antemão que, sem grandes vantagens capazes de suprir os baixos salários e cobrir os recursos advindos do trabalho privado, o Governo não transferirá seus técnicos para Brasília.

Foram construídas, então, as casas e apartamentos funcionais, que eram imóveis residenciais destinados aos servidores que viessem do Rio de Janeiro para Brasília, como uma forma de incentivo à mudança. Foram providenciadas moradias para todos os Poderes e para todos os níveis do funcionalismo público: professores, técnicos-administrativos, parlamentares, ministros, magistrados, motoristas, médicos, dentre outros, porém, nada que se possa ser considerado “privilégio”, uma vez que esses imóveis funcionais foram construídos com recursos dos institutos previdenciários, e, em especial dos recursos do Instituto de Previdência e Aposentadoria do Servidor Público - IPASE⁹¹ (OLIVEIRA, 2008, p. 94).

De acordo com o artigo 43 da Lei 3.751, de 13 de abril de 1960, os servidores do Distrito Federal carioca (que não tivessem interesse em se mudar), passariam a ser servidores do Estado da Guanabara, que, após quinze anos, veio a ser o município do Rio de Janeiro, atual capital do estado.

A transferência também dos parlamentares não ocorreu sem protestos, pois era-lhes penoso se mudar do Rio de Janeiro para uma cidade ainda em construção no meio do Planalto Central, e de difícil acesso.

⁹¹ Diversos conjuntos habitacionais foram construídos com recursos do IPASE, não só em Brasília, mas em vários municípios brasileiros, onde o bairro acabou sendo denominado com o nome de seu financiador.

Todavia, o funcionalismo público foi gradualmente sendo transferido para Brasília, e a antiga capital passou por um processo de esvaziamento político e populacional, o que foi superado anos depois.

Após o mandato de Juscelino, foi eleito o presidente Jânio Quadros, que tomou medidas avançadas para a época e defendeu projetos considerados socialistas, aos olhos da elite brasileira, como por exemplo, o diálogo diplomático com países declarados comunistas, criação de reservas indígenas e parques ecológicos. Também defendeu projetos de leis que previam reforma agrária, limitação da remessa de lucros às empresas estrangeiras e proibição da formação de trustes.

Sem apoio político suficiente no Congresso e por pressão militar, Jânio Quadros renunciou à presidência da República e mesmo com muita resistência dos Ministros das Forças Armadas, tomou posse o vice-presidente João Goulart, o que não representou muita tranquilidade para a burguesia, pois as reformas estruturais necessárias ao país eram urgentes e visíveis a qualquer governante que desejasse incentivar a industrialização brasileira e apaziguar a classe trabalhadora, que exigia justiça social. As regalias destinadas às elites da sociedade já não eram mais toleradas e possíveis de serem mantidas, sem resultar num caos social cada vez maior.

A burguesia se viu pressionada a garantir seu controle sobre o Estado, sob a única forma com que sempre soube fazer: por meio de um golpe. João Goulart foi, então, considerado uma ameaça ao povo brasileiro (propaganda muito bem promovida pela burguesia), simplesmente por propor ao Congresso Nacional as reformas de cunho democrático acerca de algumas temáticas expressas no *Plano Trienal*, a saber, as Reformas Agrária, Educacional, Fiscal, Eleitoral, Urbana e Bancária, interpretadas como uma grande reforma socialista.

Ocorreu, então, o terceiro golpe militar da jovem República brasileira, no dia 31 de março de 1964, e o Mal. Castelo Branco⁹² assumiu a presidência, dando início a mais uma ditadura militar da elite nacional, que durou mais de duas décadas.

No dia 24 de janeiro de 1967, foi imposta outra Constituição Federal à sociedade brasileira, que continuou tendo um parlamento representativo, mas estava longe de ter um perfil democrático. Partidos políticos de cunho socialista e

⁹² Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1897-1967), oficial militar, nascido em Fortaleza-CE.

democrático foram fechados, e seu patrimônio confiscado e transferido para as “organizações políticas devidamente registradas”.

Durante esse período ditatorial, os deputados continuaram a ser eleitos pela população, para um mandato de quatro anos. O cargo de senador passou a ser de oito anos, porém, com renovação parcial por meio de eleições quadrienais, sendo a pessoa eleita substituída por um suplente, caso fosse necessário, ao invés de obedecer à classificação dos candidatos mais votados, o que ainda vigora atualmente.

No entanto, também foram empossados senadores por escolha dos membros da ditadura militar, bem como prefeitos e governadores⁹³ como se fossem interventores do Governo, já que a primeira eleição só foi realizada em 15 de novembro de 1970, de acordo com o artigo 175.

A eleição presidencial passou a ser indireta, por meio de um Colégio Eleitoral composto pelos parlamentares federais e por delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados.

Em relação aos funcionários públicos, a Constituição de 1967, originalmente, trouxe as seguintes modificações:

- a) As servidoras, assim como as trabalhadoras do setor privado, passaram a ter direito à aposentadoria com cinco anos a menos que os homens, ou seja, trinta anos de serviço;
- b) Foi criada a ação regressiva aos servidores públicos responsabilizados por meio de processo, no caso de alguma culpa ou dolo;
- c) Foi proibido estabilizar servidor que não tivesse sido empossado por meio de concurso público, com exceção dos que tivessem cinco anos de serviço na data da promulgação;
- d) Voltou a ser vitalício os cargos dos professores universitários e os de oficiais de justiça;
- e) Voltou a ser autorizado o acúmulo de cargos, no caso de magistério ou de medicina;
- f) Foram concedidos direitos especiais aos ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial, de acordo com o artigo 178;

⁹³ Os cargos eletivos que não passaram por sufrágio universal, ficaram conhecidos como “cargos biônicos”, ou seja, uma situação alterada, anormal, onde foi dado posse a pessoas não eleitas pela população.

- g) O direito de greve foi expressamente proibido aos trabalhadores do setor público, como também aos trabalhadores das atividades consideradas essenciais do setor privado, definidas em lei.

A obrigatoriedade do concurso público se deu não só para a primeira investidura, mas para qualquer cargo público, porém não houve qualquer dispositivo que limitasse a criação de cargos comissionados, de livre nomeação política. Além disso, a Constituição Federal de 1967 deixou brechas que permitiram o descumprimento da ordenança do concurso público.

A administração pública brasileira, tão acostumada com o apadrinhamento e o clientelismo nas suas ações (principalmente na esfera local), passou a considerar mais o artigo 104 dessa Constituição, do que a ordenança do concurso. Esse artigo permitia a contratação pelo regime da CLT (sem necessitar de concurso) àqueles que trabalhassem em obras públicas ou em funções de natureza técnica ou especializada: “Art. 104 – Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada” (BRASIL, 1967).

Também, o § 1º do artigo 106 condicionava a realização do concurso público para os Poderes Judiciário e Legislativo, de todas as esferas, somente após a criação dos cargos através de Lei Complementar, ou seja, enquanto não fosse elaborado o estatuto dos respectivos servidores e não fossem criados os cargos por meio de lei, não poderia ser realizado concurso público.

Além do mais, a Constituição não fixou prazo para que o regime jurídico estatutário fosse implementado como regra na Administração Pública em âmbito nacional, e o resultado foi a contratação, através de indicação política, para as mais diversas funções no serviço público de todos os Poderes. Assim, a instituição do concurso público foi efetivamente ignorada em todo o país.

Agora, há de se fazer outra análise baseada na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, artigo 97, que diante da generalização do regime celetista na Administração Municipal, Estadual e Federal acabou por regredir na exigência do concurso público, voltando não só a permitir que fosse exigido apenas na primeira investidura, como, também, que os entes federados publicassem leis isentando a obrigatoriedade do concurso, como pode-se observar:

Art. 97. Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei.

§ 1º A primeira investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei.

A partir disso, todos os processos judiciais que, independente da esfera, acusavam o poder estatal de burlar a obrigatoriedade constitucional do concurso público nas nomeações dos cargos efetivos, foram considerados prejudicados, e tornaram-se nulos, exceto no caso de investidura em outra carreira, como relata Rezende (2008, p. 8):

Discrepando do pensamento majoritário do Tribunal, o Ministro Eloy da Rocha, no julgamento de caso semelhante (Representação nº 808 – DJ de 21/10/1970), teve oportunidade de consignar seu entendimento de que a nomeação de servidor, ainda que já estável e titular de cargo efetivo, para ocupar cargo de outra carreira representaria sempre uma primeira investidura, para fins do art. 97, § 1º, da EC nº 1, de 1969.

A realidade do funcionalismo público brasileiro demonstrava existir poucos em regime jurídico estatutário com vitaliciedade ou estabilidade, enquanto a maioria dos ativos, e aqueles que o Estado seguia contratando, estava sob o regime jurídico das leis trabalhistas, ou seja, eram celetistas.

Para legalizar a ausência da regulamentação estatutária que há tempos se espalhara pelo Brasil, o governo federal providenciou a Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974, que permitia a existência de dois regimes jurídicos para o funcionalismo público. A principal consequência disso dizia respeito ao direito à estabilidade, tendo em vista que a mesma, antes garantida após dez anos de serviço para todos os trabalhadores regidos pela CLT, já havia sido substituída pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS⁹⁴.

O Governo justificou, no Projeto de Lei nº 2.333/1974 (que originou a Lei nº 6.185/74), treze motivos para propô-la (BRASIL, 1974, p. 8.344):

- 1) Necessidade de disciplinar o regime jurídico a ser adotado nas relações empregatícias entre o servidor público e o Estado;
- 2) Necessidade de flexibilizar as relações empregatícias, permitindo ao Estado demitir e contratar funcionários de forma dinâmica;

⁹⁴ De acordo com a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966.

- 3) Formalizar a generalização do regime da CLT, já praticado pelos poderes estatais;
- 4) Difundir o regime da CLT a todos os setores do serviço público, e não só para as Autarquias que tenham serviços industriais;
- 5) Doutrinar que o regime estatutário (garantindo a estabilidade e demais direitos), só se referia às funções privativas do Poder Público que não encontrassem correspondência na atividade privada;
- 6) Possibilitar ao Chefe do Poder Executivo, a escolha do regime jurídico que achasse mais conveniente;
- 7) Extinguir os questionamentos judiciais contra o Poder Público que não adotasse o regime estatutário, salvo quando se tratar de funções exclusivas do Estado;
- 8) Contradizer o discurso de que o regime da CLT seria mais oneroso para o Estado, por causa dos encargos previdenciários;
- 9) Fazer o gestor estatal refletir sobre os direitos de cada regime jurídico, demonstrando que, apesar dos custos, compensava adotar o regime celetista;
- 10) Possibilitar ao Poder Público outras vantagens, como, por exemplo: não conceder licença prêmio; deixar a cargo do INPS o pagamento das licenças de saúde e aposentadorias; e poder demitir de forma imediata o empregado *desnecessário ou inoperante*;
- 11) Possibilitar ao Poder Público renovar seu quadro de pessoal, contratando profissionais experientes, sem que seja necessário realizar concurso público;
- 12) Elencar as carreiras com atribuições que não encontram concorrência com o mercado, e resguardar os direitos dos servidores estatutários;
- 13) Fazer com que o serviço público atinja o estágio de eficiência e produtividade, para permitir o progresso científico e tecnológico do país.

Porém, ao contrário de “progresso científico e tecnológico”, a aplicação dessa Lei consolidou uma intensa ação de clientelismo, na qual o apadrinhamento político se incumbiu de inserir pessoas sem a necessária qualificação profissional para desenvolver funções no poder público brasileiro. Isso aconteceu em todas as esferas,

o que veio, muitas vezes, a dar uma conotação amadora à elaboração das políticas públicas.

Com isso, mais uma vez, foi impossibilitada a implementação plena da burocracia clássica, e o viés patrimonialista se sobressaiu, consolidando a mescla das formas de dominação (burocrática/patrimonial) que reiteradamente se manifestava na Administração Pública de todo o país.

A ideia de que o concurso público só poderia ser exigido para as carreiras que estivessem sob o regime jurídico estatutário, permaneceu durante toda a ditadura militar. No início dos anos de 1980, esse regime já estava muito desgastado, e o país enfrentava uma enorme crise econômica, embalada pela crise mundial que impactava, principalmente, os países periféricos e endividados, como o Brasil. Assim, ela veio a sucumbir e um novo período político se abriu para a sociedade.

Em fevereiro de 1987 foi iniciada a Assembleia Constituinte, a fim de retomar à democracia, porém, o voto direto para escolher o presidente da República só aconteceu em novembro de 1989, conforme previa a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁹⁵.

A nova (e atual) Constituição Federal, originalmente, trouxe modificações positivas e relevantes ao funcionalismo público, mas, devido às modificações acumuladas por meio das emendas constitucionais, é possível perceber que essa “inquietude” sobre a administração pública tende a apresentar suas consequências com relação a perdas de direitos, e quanto a flexibilização dos princípios básicos necessários para a democratização da burocracia, que são a estabilidade e a exigência de concurso público, a fim de contemplar os interesses nacionais e internacionais do capital. Algumas previsões constitucionais merecem destaques:

1. Limitação da validade do concurso público em até quatro anos;
2. Servidor público civil passa a ter o direito a se sindicalizar, porém aos militares mantem-se a proibição;
3. Reconhecimento do direito de greve, mas com limites a ser definidos em lei;
4. Percentual de cargos e empregos públicos reservados a pessoas portadoras de deficiência;
5. Autorização de contratação temporária a ser definida em lei;

⁹⁵ Promulgada no dia 05 de outubro de 1988.

6. Obrigatoriedade de instituir regime jurídico único e planos de carreira;
7. Garantia de reposição inflacionária sem distinção de índices e alteração de remuneração, obrigatoriamente através de lei específica;
8. Limite de remuneração vinculado ao Poder Judiciário;
9. Irredutibilidade salarial para todo o funcionalismo público;
10. Autorização de acúmulo de cargos a todos os profissionais da saúde e não apenas ao médico;
11. Primazia da administração fazendária e seus fiscais sobre os demais setores administrativos, e prioridade de recursos para o desenvolvimento de suas atividades;
12. Proibição de acumulação de aposentadoria e salário, provenientes de cargos públicos;
13. Critérios para definir o sistema de remuneração;
14. Obrigatoriedade da criação das Escolas de Governo para formação, aperfeiçoamento e promoção na carreira dos servidores efetivos;
15. Garantia de direitos igualmente estabelecidos para os trabalhadores do setor privado, a saber: salário nunca inferior ao mínimo nacional, 13º salário, remuneração de trabalho noturno superior ao diurno, salário família, jornada de oito horas diárias, repouso semanal remunerado, remuneração do serviço-extraordinário, licença paternidade, proteção do mercado de trabalho da mulher, redução de riscos no trabalho, proibição da diferença salarial e de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;
16. Obrigatoriedade anual da publicação das tabelas salariais e da remuneração dos cargos e empregos públicos;
17. Autorização para estender, a todo o funcionalismo, a remuneração por subsídio em parcela única, vedando o acréscimo de qualquer outra espécie remuneratória;
18. Estabilidade após três anos de efetivo exercício a todos que tenham tomado posse no cargo por concurso público e para aqueles que tivessem cinco anos de serviço na data da promulgação da Constituição, com exceção dos ocupantes de cargos comissionados e dos professores universitários;
19. Possibilidade de perda do cargo, mesmo após declarada a estabilidade, para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 1988).

Esses são os aspectos mais relevantes considerados aqui, mas foram acrescentados diversos dispositivos constitucionais regulando, de forma especial, a situação de várias carreiras, inclusive nas disposições transitórias. Além disso, a Constituição Federal de 1988, após receber as Emendas, também abriu a possibilidade de se regular assuntos referentes ao funcionalismo público e à Administração Pública, por meio de lei complementar e lei ordinária, o que veremos mais adiante.

O reconhecimento de que os funcionários públicos civis, em sua maioria, são trabalhadores assalariados, convivendo com condições precárias de trabalho, e, portanto, têm direito a se organizar por meio de uma entidade sindical, foi um avanço histórico. Mas isso não significou a extinção das antigas entidades de representação do funcionalismo: as associações de classe. Pelo contrário, muitas categorias vão preferir manter suas Associações, por uma questão de tradição, ou por não se identificarem com a relação *trabalhador/sindicato*.

Devido ao histórico da composição do quadro permanente do funcionalismo público, conclui-se que, imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, os servidores estabilizados⁹⁶ constituíam a maioria do funcionalismo, apesar de não ser titular dos cargos, o que gerou uma série de discussões judiciais no país por eles não terem acesso aos mesmos direitos dos efetivos. Então, mais tarde, se consolidou juridicamente a decisão de que os estabilizados não possuem o direito de progressão e demais benefícios, previstos nas leis de carreira dos efetivos⁹⁷.

Por fim, a obrigatoriedade da realização do concurso público foi desassociada do regime jurídico estatutário. Agora, seria necessário realizar concurso inclusive para os empregos públicos⁹⁸ com vínculo celetista (como os bancos estatais, por exemplo). Já a contratação temporária deve se dar por meio de processo seletivo simplificado, com ampla divulgação à sociedade, de acordo com o Art. 3º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

E assim foi formado o funcionalismo público brasileiro: sempre num misto de concursados e de indicados políticos, que posteriormente eram estabilizados, visto que por um longo período ocorreu a predominância de indicações políticas.

⁹⁶ Conforme art. 19 do ADCT da CF 1988.

⁹⁷ RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, julgado em 17/09/1996, Segunda Turma, DJ de 07/02/1997.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2176>> Acesso em: 26 jan. 2016.

⁹⁸ Vínculo empregatício nas empresas públicas ou entidades de economia mista.

Considerando as atuais exigências constitucionais, os estabilizados de 1988, têm a possibilidade de compor a Administração Pública brasileira, no mínimo, até o ano de 2018, desde que tenham menos de 70 anos de idade.

Mesmo que a atual Constituição Federal não permita mais a estabilização, ela ainda permite a criação de cargos comissionados de livre nomeação, em todos os níveis da Administração (estratégico, tático e operacional), o que revela a persistente prática patrimonialista no serviço público, uma vez que não se exige qualquer qualificação específica, baseando-se apenas na lealdade política entre quem indica a nomeação e quem é indicado. Além disso, essa abertura constitucional facilita a prática do nepotismo, que, embora tenha sido inibida nos três Poderes, não há como se evitar o nepotismo cruzado, que é quando duas autoridades empregam familiares um do outro.

Nota-se, portanto, que a composição de um funcionalismo público técnico e profissional, e não político e amador, ainda está em processo de construção no Brasil.

Diante da nova Constituição, e após duas décadas de ditadura, a eleição presidencial de 1989 contou com vinte e dois candidatos, o que naturalmente, levou a disputa para o segundo turno. O candidato Fernando Collor de Mello⁹⁹ saiu vitorioso, com uma vantagem de, aproximadamente, 7% dos votos sobre seu adversário, Luís Inácio Lula da Silva. A posse do novo presidente ocorreu no dia 15 de março de 1990.

Fernando Collor assumiu a presidência com uma fama de “Caçador de Marajás”, construída anos antes das eleições de 1989. Ganhou visibilidade nacional e destaque na imprensa pelo simples fato de revisar, aproximadamente, 300 holerites¹⁰⁰ do funcionalismo público alagoano, que considerava abusivos, durante seu mandato de governador do mesmo estado.

Ele definiu o que era um marajá durante entrevista no programa Roda Vida, da TV Cultura, afirmando que acabou com todos os que haviam em Alagoas:

Marajá é todo funcionário que lança mão de vantagens inconstitucionais, ilegais, para agregar ao seu salário, e agregando ao salário, receber os aumentos que venham a ser concedidos formando então um salário extraordinário. Nós tínhamos casos em Alagoas de marajás que ganhavam 40 mil cruzados, mas com salário base de três mil cruzados, quatro mil cruzados. Então, ao agregar tantas vantagens

⁹⁹ Fernando Affonso Collor de Mello, economista, nascido no Rio de Janeiro, em 12 de agosto de 1949, com carreira política no estado de Alagoas. Filiado, nessa época, ao Partido da Reconstrução Nacional - PRN.

¹⁰⁰ Quantidade relatada na Revista Veja, p. 38, edição 1020, de 23 de março de 1988.

ditas ilegais, ele chegava até quarenta mil cruzados. Então marajá é isso (COLLOR DE MELLO, 1987) ¹⁰¹.

Durante sua campanha presidencial de 1989, em seu programa eleitoral, Collor direcionou uma fala ao funcionalismo público, procurando distinguir, mais uma vez, o que era marajá, no intuito de não ofender ou generalizar a definição a todos, para, com isso, conquistar o voto dos servidores públicos e seus familiares:

Quero falar com você professor, professora, médica, médico que educa nossos filhos, que toma conta da saúde dos nossos filhos, que não é reconhecido com um salário digno. Com você militar das Forças Armadas, das polícias que cuidam da nossa segurança, com você servidor federal que cumpre com sua obrigação e é tão mal remunerado.

Será que é justo você ganhar tão pouco? Será que é justo um apadrinhado dos poderosos ganhar até 50 salários para ficar sentado no seu trono de marajá, sem fazer nada, e você que dá duro oito horas por dia ganhar um salário que não dá sequer para pagar a mensalidade escolar dos seus filhos?

Foi para acabar com essa pouca vergonha, minha gente, que eu lutei tanto em Alagoas e iniciei uma cruzada que chegou ao Brasil inteiro: a caça aos marajás!

Você sabe meu amigo, que o serviço público não é para marajás, é para gente como você que está me ouvindo com a consciência tranquila, de quem cumpre com a sua obrigação. É essa injustiça, uns ganhando tanto e outros tão pouco, que nós vamos corrigir quando eu chegar à presidência da República.

Você por estar certo, meu amigo servidor, que eu não vou demitir ninguém que trabalha. Agora, marajá, corrupto e boa vida, esses vão para a rua! Mas estes não são funcionários públicos, estes são turistas!

Com o dinheiro que se desperdiça hoje com os marajás, nós vamos isso sim, pagar melhores salários ao funcionalismo público que realmente trabalha.

Agora, minha gente, chegou a nossa vez! (COLLOR DE MELLO, 1989)¹⁰².

Mas, o que se viu a partir do seu primeiro dia de governo não foi isso. Ele anunciou um pacote de medidas (que se chamava *Plano Brasil Novo*, mas que ficou conhecido como *Plano Collor*), para realizar um forte ajuste fiscal, no intuito de “enxugar o Estado e abrir a economia”, o que deixou a elite brasileira muito satisfeita, fazendo, inclusive que ela relevasse as medidas econômicas de confisco de todos os

¹⁰¹ BOATELA. COLLOR fala sobre Marajás e Impunidade. Roda Viva – 25 anos. *TV Cultura*. 18 maio 1987. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Pb8nLo43KGE>> Acesso em: 19 dez. 2015.

¹⁰² ALLANWV. Collor – Eleições - 1989. *Vídeo de campanha eleitoral*. 1989. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tVAPdnN0VxU>> Acesso em: 19 dez. 2015.

valores depositados nas contas bancárias, no valor acima de 50 mil cruzados, o que correspondia a pouco mais de treze salários mínimos.

O Plano Collor, ainda embalado pelos costumes de uma política impositiva, não foi discutido com a sociedade e seus representantes. Foi implementado através de vinte e oito Medidas Provisórias¹⁰³, publicadas nos três primeiros dias de governo.

De acordo com a equipe econômica, o principal objetivo era conter o consumo e controlar a inflação. De fato, a demanda efetiva caiu, o consumo foi bruscamente contido, mas a crise econômica se agravou diante de uma recessão sem precedentes, o que custou a falência de várias empresas e o aumento maciço do desemprego. A inflação não foi contida.

Ao contrário do que avaliou o senso comum, o Plano Collor não foi uma tentativa desastrosa de conter a inflação. O que o país passaria a viver a partir de suas medidas, na verdade, era a implementação do Consenso de Washington, seguida à risca pela equipe econômica do governo, a fim de conseguir mais empréstimos junto ao Banco Mundial e ao FMI. Para estes últimos, os Estados latinos eram incapazes de formular políticas macroeconômicas, e, por isso, deveriam seguir suas diretrizes para se combater a miséria, as quais representavam a modernização estatal (POZZI, 2010, p. 47).

Apesar dessas diretrizes não serem praticadas pelos seus próprios idealizadores, o Consenso de Washington, como já mencionado, previa fundamentalmente, as seguintes imposições para a América Latina:

a) **Encolhimento do Estado:** O Estado nacional deve transferir sua soberania ao mercado, pois é ineficiente como empresário. Se ao invés de controlar o mercado, ele passar apenas a fiscalizá-lo, a regulá-lo, poderá melhorar a fiscalização tributária. Se a fiscalização tributária for eficiente, não haverá necessidade de aumentar os impostos, pois o aumento dos impostos é um dos principais motivos da inflação;

b) **Liberalismo do mercado:** O mercado deve ser livre, soberano e aberto ao mundo. Não pode haver ações protetivas do Estado quanto à indústria nacional, com restrições às importações, e nem em relação à entrada e saída de capitais;

c) **Controle dos gastos sociais:** Os gastos sociais devem ser contidos, e os direitos da Seguridade Social devem ser minimizados porque o *superávit* primário tem

¹⁰³ É um ato unipessoal do presidente da República, com força imediata de lei, sem a participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la e aprová-la em momento posterior. O Governo Collor publicou nos três primeiros dias as MP nº 145 até a de nº 173.

que ser priorizado. A demanda por serviços públicos mais consistentes e de melhor qualidade, deve ser repassada ao mercado (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 211).

Essas diretrizes administrativas expressam claramente a influência do MAF na Administração Pública brasileira, sob a implementação das medidas da Nova Administração Pública e, conseqüentemente, da gestão gerencial.

O governo federal reproduzia o discurso do BM e do FMI, e explicava as mazelas da economia, afirmando que o Brasil passava por crise porque deixou de cuidar das funções essenciais do Estado, para se tornar um país empresário, e suas ineficientes empresas só faziam aumentar o *déficit* nacional, piorando a questão da dívida pública. Era necessário, então, vendê-las para tapar o rombo, equilibrar as contas e sobrar recursos para oferecer serviços públicos, conforme previa a Constituição Federal.

O primeiro passo para a implementação do Plano seria a Reforma Administrativa. Já havia sido divulgada a imagem de uma Administração dispendiosa, cheia de regalias a seus funcionários e ineficiente – principalmente em relação às empresas públicas – acusando-as de darem prejuízos ao invés de lucro, o que era uma falácia para justificar as privatizações que iriam ser iniciadas no país. A MP nº 159/1990 passou a ideia de uma classe que vivia sem regras, e que agora seria observada, disciplinada e punida.

A missão, portanto, era diminuir a estrutura do Estado, bem como a sua força de trabalho, e isso se fez a partir da publicação das seguintes Medidas Provisórias - MP:

- MP nº 150/1990: Extinção de vários cargos da Presidência e dos Ministérios, colocando os servidores públicos em disponibilidade¹⁰⁴ e demitindo aqueles que eram regidos pela CLT;
- MP nº 151/1990: Extinção/dissolução de cinco autarquias, oito fundações, três empresas públicas, oito sociedades de economia mista, e fusão de outras entidades;

¹⁰⁴ O servidor efetivo ficava aguardando em casa, ser realocado em outro órgão ou entidade. Enquanto isso, tinha o salário reduzido, recebendo subsídios proporcionais ao tempo de serviço, como no cálculo da aposentadoria.

- MP nº 155/1990: Transformada na Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990 a qual instituiu o **Programa Nacional de Desestatização**. Nessa lei foram colocados os seguintes objetivos:

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (BRASIL, 1990).

A União era proprietária de empresas estratégicas para o desenvolvimento do país e para suas exportações, como os portos (Portobrás), siderúrgicas (Siderbrás), empresas de telecomunicações (Telebrás), energia (Eletrobrás), pavimentação de estradas e rodovias (DNER), mineração (Vale do Rio Doce), dentre muitas outras e que despertavam o interesse do capital nacional, em especial, do capital internacional.

Mas, para vender as empresas fazia-se necessário responder à pergunta: o que fazer com seus funcionários? Foi aí que o Estado brasileiro, numa diretriz neoliberal e já rendido à globalização, optou pela demissão em massa. Assumiu todas as dívidas das estatais (provenientes de investimentos em modernização e indenizações trabalhistas) para vendê-las da forma que o mercado desejava, o que só veio a aumentar o *déficit* fiscal, uma vez que não dispunha mais dos seus lucros para equilibrar o orçamento. Sobre isso, Biondi (2003, p. 24) afirma:

Tudo somado, contas bem feitas mostrariam que as privatizações não reduziram a dívida e o “rombo” do governo. Ao contrário, elas contribuíram para aumentá-los. O governo ficou com dívidas – e sem as fontes de lucros para pagá-las.

Ironicamente, o governo reconheceu isso com todas as letras. Na carta de intenções que o ministro da Fazenda, Pedro Malan, entregou ao FMI (Fundo Monetário Internacional), inconscientemente, o governo confessa que o equilíbrio das contas do Tesouro ficou mais difícil porque... o governo deixou de contar com os lucros que as estatais ofereciam como contribuição para cobrir o rombo até serem vendidas. Pasmese, mas é verdade.

Esse processo foi iniciado no ano de 1990, mas seguiu sendo feito durante toda aquela década, tanto na esfera federal, quanto na estadual. Em relação à carteira de ativos, ou seja, o montante que as empresas tinham para receber de seus clientes, a mesma foi repassada aos novos proprietários delas, como aponta Biondi (2003, p. 66):

Houve ainda dívidas das empresas privatizadas, e que foram “engolidas” pelo Tesouro e deveriam ser pagas pelos “compradores”. E mais outras despesas que o governo esconde: investimentos antes das privatizações; demissões em massa antes das privatizações; dividendos que o governo deixou de receber, e por aí afora.

Como se percebe, as demissões no serviço público não foram causadas simplesmente por acreditar que o Estado estava com a “folha de pagamento inchada”, e tampouco por crer que, com a economia sobre esses gastos, o Estado poderia expandir a prestação de serviço público, no entanto, foi esse o discurso utilizado. O real interesse se dava, obviamente, pelo interesse burguês de comprar uma empresa estatal sem nenhuma conta passiva, sem compromissos a saldar. Desejavam uma empresa apenas com o *Contas a Receber*, e zerada no *Contas a Pagar*.

Foi publicada ainda a Medida Provisória nº 173/1990, que proibia o Poder Judiciário de conceder liminar em mandados de segurança a todos que se sentissem prejudicados pelas Medidas Provisórias de cunho econômico e sobre a Medida Provisória nº 151, a qual extinguiu as entidades públicas.

A revista *Veja*, de maior circulação no país desde o início da década de 1990, publicou que “O desmonte mais complicado terá que ser feito na folha de pagamentos. Segundo cálculos do novo governo, a União emprega pelo menos 50.000 funcionários que não tem o que fazer. A dispensa começará pelos milhares de assessores, promete o governo” (VEJA, 1990^a, p. 63).

A secretaria de Administração da União, na pessoa de João Santana, deu o prazo, até 18 de junho de 1990, para que os Ministros encaminhassem a lista dos servidores que deveriam ser demitidos, segundo a cota de contribuição de cada pasta.

Na edição nº 1.135, com uma matéria sob o título *O país dos Barnabés*, a mesma revista comemorou a lista de demissão de 68 mil funcionários públicos, porém, cobrou que o total prometido pelo governo era de 360 mil demissões (VEJA, 1990^b, p. 28).

Contraditoriamente, na p. 30 dessa mesma edição, ela afirma que o número de servidores públicos no Brasil estava abaixo da média, bem como o percentual de gastos sociais em relação ao orçamento público, sem destacar a relação desses dados. Sem dúvida, o baixo número do funcionalismo público brasileiro demonstra a ausência do Estado em vários aspectos sociais, com baixa efetividade na prestação de serviços públicos necessários à população.

Figura 3 – Capa da revista Veja nº 1.135 de 20 de junho de 1990



Na prática, até mesmo os servidores estabilizados foram demitidos, o que piorou o nível de desemprego no país. A demissão ocorreu para milhares de funcionários públicos, sem que fossem observadas as regras constitucionais, baseando-se em escolhas pessoais da chefia, perseguição política ou em retaliação àqueles que participaram de greves. Há vários relatos de servidores que souberam de casos de suicídio entre os colegas, e de adoecimento por depressão, o que, em muitos casos, levou à morte¹⁰⁵.

¹⁰⁵ HSABREU100. *A verdade do PDV no Banco do Brasil*. 21 jul. 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TO2_EpPw7T0> Acesso em: 20 dez. 2015.

Eles começaram, então, uma batalha para ter seus cargos de volta, gerando, assim, muitas demandas judiciais¹⁰⁶. Também travaram muitas lutas políticas, e após o processo de impedimento do presidente Fernando Collor, o novo presidente empossado, Itamar Franco, publicou a Medida Provisória nº 473, de 19/04/1994, a qual foi convertida na Lei nº 8.878, de 11/05/1994, que visava reparar parcialmente o dano causado pelo poder público. A lei trouxe a expressão de *anistia*, como se os trabalhadores, arbitrariamente exonerados e demitidos, tivessem alguma culpa sobre o que havia ocorrido. Diz o *caput* do Art. 1º dessa Lei:

Art. 1º **É concedida anistia** aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, tenham sido:

I - exonerados ou demitidos com violação de dispositivo constitucional ou legal;

II - despedidos ou dispensados dos seus empregos com violação de dispositivo constitucional, legal, regulamentar ou de cláusula constante de acordo, convenção ou sentença normativa;

III - exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizado, ou por interrupção de atividade profissional em decorrência de movimentação grevista (BRASIL, 1994 – grifo nosso).

Os servidores que conseguiram retornar aos seus cargos ficaram conhecidos como os *anistiados*, porém continuaram a ser prejudicados, pois não foram incorporados ao Regime Jurídico Único dos servidores públicos federais, percebendo remuneração inferior aos demais e sem possibilidade de crescimento na carreira.

Além disso, a Lei não teve divulgação por parte da imprensa, ficando restrita ao *Diário Oficial da União*, o que fez com que a maioria dos servidores atingidos não ficasse sabendo do prazo estipulado para solicitar a reintegração. Apenas uma pequena parcela teve a informação e protocolou o requerimento, o qual levou anos e anos para ser analisado.

No dia 18 de agosto de 2010, durante o 4º Seminário Latino-Americano de Anistia e Direitos Humanos, o presidente da Comissão Especial Interministerial (CEI) do Ministério do Planejamento, Idel Profeta, afirmou que foram protocolados 14.679 processos (HAJE, 2010). Desses, 11.425 foram deferidos, 2.061 foram indeferidos e

¹⁰⁶ UNISULTV. *Servidores públicos federais reivindicam o antigo emprego*. 20 ago. 2009. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=q4-Im-ZQATg>> Acesso em: 20 dez. 2015.

1.193 aguardavam julgamento, e que mais de oito mil funcionários públicos demitidos injustamente já haviam retornado ao trabalho¹⁰⁷.

A representante da Advocacia-Geral da União na CEI, Neleide Ábila, disse que alguns pontos da Lei precisavam ser aperfeiçoados, já que ela era omissa em relação à indenização pelos anos sem trabalho, sobre quem não teve condições de retornar ao trabalho por problemas de doença, e também, sobre a possibilidade de pagamento de pensão às viúvas dos anistiados.

Outros projetos de lei foram encaminhados pelo Poder Legislativo, para fazer uma nova abertura de prazo do requerimento de reintegração, dentre eles, o PL 4.786/2012, o qual foi aprovado. Porém, no dia 05 de agosto de 2015, a presidente Dilma Roussef vetou-o totalmente.

Ainda depois de ter demitido milhares de servidores sem qualquer critério legal, argumentando a necessidade de economia na folha de pagamento, o governo encaminhou, no dia 17 de outubro de 1991, à Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 51/1991, que previa várias alterações na Constituição Federal, dentre as quais nota-se novamente a estabilidade no cargo público após dois anos, apenas àquelas carreiras consideradas típicas de Estado, sendo que, para as demais, somente após dez anos de efetivo exercício. Também previa a ampliação das privatizações dos serviços públicos, o que já demonstrava a intenção de continuar o plano de demissões no funcionalismo.

Além da Reforma Administrativa, o governo Collor também promoveu a Reforma Patrimonial, através das Medidas Provisórias nº 148, nº 149 e nº 170. A Reforma Patrimonial tinha como objetivo diminuir o patrimônio do Estado, bem como a necessidade de administrá-lo, extinguindo, assim, a SUCAD – Superintendência da Construção e Administração Imobiliária.

Foram colocados à venda os imóveis residenciais, utilizados para abrigar e motivar o funcionalismo público à mudança de estado, na época da transferência do Distrito Federal, bem como as “mansões ministeriais”. Como grande parte desses servidores já se encontrava nos imóveis há mais de vinte anos, foi dada a estes, a preferência de compra, inclusive com financiamentos através da Caixa Econômica Federal.

¹⁰⁷ Segundo informações de representantes sindicais, no total foram demitidos mais de 150 mil servidores públicos, durante o Governo Collor.

Muitos imóveis ocupados pelos servidores efetivos que haviam sido demitidos, ficaram livres para serem vendidos. Permaneceram os imóveis oficiais dos chefes dos Poderes, da vice-presidência, daqueles destinados aos parlamentares e ainda alguns destinados ao Poder Executivo em geral.

Segundo as Medidas Provisórias que logo foram convertidas em Lei, os recursos arrecadados sobre a venda desses imóveis iriam ser utilizados para programas sociais de habitação, porém, milhares dos mesmos foram preservados da obrigatoriedade de venda, conforme o § 2º do Art. 1º da Lei 8.025, de 12 de abril de 1990:

I - os residenciais administrados pelas Forças Armadas, destinados à ocupação por militares;

II - os destinados a funcionários do Serviço Exterior, de que trata a lei nº 7.501, de 27 de junho de 1986;

III - os ocupados por membros do Poder Legislativo;

IV - os ocupados por Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, pelo Procurador-Geral da República, pelos Subprocuradores-Gerais do Ministério Público Federal, do Trabalho e Militar e pelo Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União, salvo sua expressa manifestação em contrário, no prazo de vinte dias a partir da data da publicação desta lei;

V - os destinados a servidores no exercício de cargo ou função de confiança que sejam considerados, pelo Poder Executivo, indispensáveis ao serviço público.

Atualmente, a maior incidência de ocupação irregular dos imóveis que ainda são de patrimônio da União, são os ocupados por ex-parlamentares, ex-comissionados ou servidores que compraram outros imóveis no Distrito Federal, e que, apesar de perderem o direito à moradia subsidiada, se recusam a desocupá-los.

Após o *impedimento* de Collor, Itamar Franco ainda tinha um enorme desafio: conter a inflação. Sua equipe econômica, então, pôs em prática um novo plano, o Plano Real, que, por ter sido *a priori* bem-sucedido, projetou o nome daquele que viria a ser o seu sucessor: Fernando Henrique Cardoso¹⁰⁸, que ficou conhecido também pelas suas iniciais FHC.

Fernando Henrique assumiu a presidência da República no dia 1º de janeiro de 1995, e, por pertencer ao mesmo grupo político do governo anterior, a diretriz econômica continuou a mesma, ou seja, seguir o Consenso de Washington.

¹⁰⁸ Sociólogo, nascido no Rio de Janeiro, em 18 de junho de 1931, partidário do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

O governo FHC, ao invés de efetivar o cumprimento da Lei nº 8.878/1994 aos anistiados, cuidou de continuar o plano de demissões, mas, agora, de forma menos agressiva aos olhos da população. Através da Medida Provisória nº 1.530, de 20 de novembro de 1996¹⁰⁹, iniciou o *Programa de Desligamento Voluntário – PDV*¹¹⁰, sob a alegação de que a mesma visava “possibilitar melhor alocação dos recursos humanos, propiciar a modernização da Administração e auxiliar no equilíbrio das contas públicas” (BRASIL, 1996).

Era uma medida de ajuste fiscal, que, de acordo com o discurso do governo, tinha o intuito de fomentar o empreendedorismo. Segundo o Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Distrito Federal, os servidores civis e empregados públicos que aderissem ao Programa, além das indenizações, contariam com uma linha de crédito especial, de até R\$ 30 mil, e seriam agraciados com cursos de capacitação, promovidos pelas Escolas de Governo e pelo Sebrae, em convênio com o Governo Federal, para abertura de micro e pequenas empresas¹¹¹. Mas, isso nunca aconteceu, o que os ex-servidores e empregados entenderam como uma quebra de contrato.

Realmente, a Lei nº 9.468/1997, em seu artigo 8º, autoriza a efetivação de programas financiados com os recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT a todos os que aderissem ao PDV, e a Medida Provisória nº 2.174, em seu art. 13, ratificava as linhas de crédito e a capacitação técnica para a abertura e administração de pequenas empresas.

No entanto, foi objeto de denúncia, por várias entidades representativas, que o Programa não teve natureza voluntária, uma vez que muitos servidores afirmam que foram pressionados a aderir, pois a chefia dizia que seria melhor assim, pois, do contrário, seriam demitidos de qualquer maneira. Também foi denunciado que esses trabalhadores não passaram por exames demissionais, uma vez que a chefia sabia que tinham adquirido alguma doença laboral, aliás, esse seria um dos principais motivos do assédio moral para que os servidores aquiescessem ao Programa, já que eventualmente se ausentavam para fazer o tratamento de saúde.

Ex-funcionários do Banco do Brasil afirmam que, somente no período de adesão ao PDV, foram registrados vinte e oito casos de suicídio, entre seus colegas.

¹⁰⁹ Com sete reedições, foi convertida na Lei nº 9.648, de 10 de julho de 1997.

¹¹⁰ Evitam usar a palavra “demissão”.

¹¹¹ SINDSEP-DF, Sindicato dos Servidores Públicos Federais no DF. *A luta dos PDVistas*. Brasília, 8 dez. 2012. Disponível em: <http://www.sindsep-df.com.br/?secao=secoes.php&sc=128&sub=MA==&url=pg_banner_pgvistas.php> Acesso em: 21 dez. 2015.

Posteriormente, mais suicídios, problemas psiquiátricos, depressão e muitos casos de alcoolismo (PAIVA, 2014).

Os funcionários públicos que entraram com ação judicial por se sentirem enganados pelo Poder Executivo, não conseguiram ser reintegrados e, desde então, lutam para que sejam aprovados projetos de lei que lhes garantam esse direito. São conhecidos como PDVistas¹¹², cabendo aqui ressaltar que também aconteceu o mesmo processo na esfera estadual, em relação ao PDV, em vários estados brasileiros.

Um ano antes da implementação do Programa de Desligamento Voluntário, a PEC nº 173 foi elaborada por um conjunto de seis Ministérios, sob a coordenação do Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, a qual foi protocolada no dia 18 de agosto de 1995. Tratava-se da proposta de reforma do Estado para implementar a “administração gerencial”, porém, a mesma só veio a ser aprovada no ano de 1998, tornando-se a Emenda Constitucional nº 19.

No texto de *Exposição de Motivos* da PEC nº 173/1995, a palavra “flexível” e suas variantes são citadas nove vezes, sem contar os parágrafos que condenam um “aspecto rígido” na Administração Pública. Os ministros que assinaram a referida PEC criticavam a estabilidade do funcionalismo público, afirmando que a crise econômica do país foi causada pela crise do Estado, sendo a mesma gerada por uma crise fiscal e pela crise da própria estrutura estatal, devido a sua má intervenção na economia. Ressaltavam que isso precisava, urgentemente, ser corrigido.

Para eles, essa reforma administrativa iria possibilitar os seguintes resultados:

- 1) Incorporar a dimensão da eficiência na administração pública;
- 2) Contribuir para o equilíbrio das contas públicas;
- 3) Viabilizar o federalismo administrativo;
- 4) Romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores;
- 5) Enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos.

Afirmaram também que, em relação aos artigos que diziam respeito ao funcionalismo público, a reforma administrativa não visava retirar direitos, mas apenas “atualizar dispositivos legais e remover excessos”, chegando a defender a ideia de

¹¹² Ou mesmo pedevistas.

que a flexibilização da estabilidade iria recuperar o respeito e a imagem do servidor junto à sociedade, frente aos resultados esperados:

- *recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade:* a flexibilização da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;
- *estimular o desenvolvimento profissional dos servidores:* a permissão da reserva de vagas nos concursos públicos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração;
- *melhorar as condições de trabalho:* as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores. (BRASIL, 1995, p. 18.853).

Apontaram que o *formato uniformizador, rígido e centralista* da CF 1988 prejudicava a rotina de trabalho das autarquias e fundações públicas, principalmente porque elas foram obrigadas a adotar o Regime Jurídico Único aos seus servidores, o que consideravam um retrocesso administrativo:

A moldura legal vigente permitiu a generalizada e indiscriminada atribuição de rígida estabilidade a todos os servidores na administração direta, nas autarquias e nas fundações. A flexibilização desse instituto, nos termos em que está sendo proposta, permitirá a sua aplicação diferenciada e graduada conforme as características institucionais e de gestão de cada segmento da administração.

...

Não se propugna, portanto, a extinção da estabilidade. Entende-se como suficiente sua regulamentação em dois níveis: de forma rígida, para as categorias que desenvolvam funções exclusivas de Estado e de forma flexível, para os demais funcionários. (BRASIL, 1995, p. 18.853/18.1854).

Após quase três anos de tramitação a EC nº 19/1998 foi aprovada, alterando vários artigos em relação a Administração Pública, e concretizando os impactos na vida do funcionalismo público, a saber:

➤ Art. 37, inciso VII, sobre a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, que antes estava prevista por lei complementar, passou a demandar apenas lei ordinária, o que possibilita uma aprovação com menos debates e uma lei subordinada a outras leis complementares;

- Os incisos XI, XIII, XIV, XV tratam de questões remuneratórias, no intuito de impor um limite, ou até mesmo, reduzir os salários e aposentadorias que ultrapassem o teto de remuneração;
- O § 2º do art. 39 institui as Escolas de Governo, o que passa a ser algo prejudicial a partir do momento em que elas reproduzem a lógica do mercado para a Administração Pública, e doutrinam os servidores públicos de forma antidemocrática (NOGUEIRA, 2011, p. 193);
- No art. 41, o estágio probatório passa a ser de três anos, embora tenha sido proposto pelo Poder Executivo, cinco anos;
- O art. 169 passa a permitir a exoneração dos servidores efetivos¹¹³ em estágio probatório e também dos estáveis, para que a “Lei de Responsabilidade Fiscal” seja cumprida;
- O art. 247 traz a prerrogativa de que a estabilidade deve ser restrita as carreiras típicas de Estado, as quais deverão ser discriminadas por meio de Lei.

Todas essas alterações constitucionais da Reforma Administrativa materializaram a absorção da lógica privada de flexibilização de direitos e condições de trabalho, sob influência do MAF, em relação ao funcionalismo público.

Como visto anteriormente, a estabilidade no serviço público estava condicionada ao regime jurídico e ao concurso público. Com a CF 1988, deixou de ser vinculada ao concurso público, passando a caminhar para ser desvinculada do regime jurídico. Com isso, percebe-se que as forças políticas neoliberais pretendem reduzir a estabilidade somente àquelas carreiras que não têm correspondência com o setor privado, ou seja, as que são exclusivas de Estado.

Atualmente, uma associação chamada Fórum Nacional das Carreiras Típicas de Estado¹¹⁴- FONACATE procura estabelecer a definição de carreiras típicas de Estado, não somente para aquelas que já haviam sido elencadas na fracassada PEC nº 51/1991, mas também outras, posteriormente incluídas, que vêm a ser: Fiscalização Agropecuária, Tributária e de Relação de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público.

¹¹³ Compreende-se como servidor efetivo aquele que foi admitido por concurso público.

¹¹⁴ Disponível em <http://www.fonacate.org.br>

Todas as demais, apesar de serem providas por meio de concurso público e terem regime estatutário, não teriam mais direito à estabilidade, passando a ficar na mesma condição dos empregados públicos, ou seja, seus servidores poderiam ser exonerados sem necessidade de um processo administrativo que lhes desse amplo direito de defesa.

Outra demanda do capital junto ao Estado brasileiro é a permissão ilimitada da terceirização sobre a contratação do trabalho, tanto no setor público como no privado. No Brasil, o trabalho terceirizado, apesar de não ter previsão legal, foi muito expandido. O STF convencionou de que o trabalho final da empresa e do poder público não estaria sujeito a terceirização, no entanto, a prática tem sido diferente e causado muitos prejuízos aos trabalhadores que são vinculados a essa situação, devido à alta rotatividade e a falta de pagamento dos direitos trabalhistas, quando o empregador intermediário encerra o contrato com o empregador principal.

De um dia para o outro, o trabalhador se vê desempregado e simplesmente não obtém a sua rescisão contratual baseada na CLT, o que o obriga a procurar a Justiça do Trabalho e a esperar até anos para receber seus direitos trabalhistas.

Além disso, o trabalhador terceirizado recebe uma remuneração, em média, 24,7% menor do que aquele trabalhador contratado diretamente pelo empregador principal, e tem uma jornada maior de três horas semanais, o que reforça a relação entre terceirização, precarização e otimização dos lucros (CUT, 2014, p. 13).

Com o argumento de regularizar essa situação jurídica e dar mais proteção ao trabalhador terceirizado, a Câmara Federal aprovou o PL 4330/2004¹¹⁵, que, ao invés de fortalecer os direitos desses trabalhadores, o projeto de lei busca ampliar a condição de terceirização no país, inclusive sobre o trabalho finalístico do setor público e privado.

Unindo a finalidade dessas alterações de ordem legislativa (fim da estabilidade e a terceirização ilimitada) para a Administração Pública, podemos visualizar um cenário de retrocesso, tal qual ao dos anos anteriores à década de 1980, ou seja, as forças neoliberais representadas de forma predominante no parlamento brasileiro tendem a reestabelecer a situação – historicamente presente na composição da burocracia deste país – de uma maioria de trabalhadores inseridos por indicação

¹¹⁵ Projeto de lei protocolado pelo dep. Sandro Mabel (PL-GO) em nov/2004 e aprovado na Câmara Federal em abril/2015. No Senado Federal passou a tramitar como PLC 30/2015.

política e com natureza de vínculo fragilizado, o que compromete a autonomia do funcionalismo.

A insistência em diminuir o Estado e flexibilizar sua relação com seus trabalhadores, não só manifesta a influência do MAF aplicado à Administração Pública como, também, a contradição dentro do próprio discurso neoliberal, de que o Estado não pode ter funções empresariais, não pode atuar no setor produtivo. Ao mesmo tempo em que a administração gerencial, busca trazer a lógica empresarial flexível para dentro da Administração Pública, como se ela fosse uma empresa e os cidadãos fossem seus clientes. Então, segundo as diretrizes do Consenso de Washington, os Estados da América Latina não podem ser proprietários de empresas de serviços, de mineração, de petróleo e de infraestrutura, mas eles têm que seguir a lógica empresarial vigente, em suas ações.

Numa perspectiva metafórica (e na linguagem burguesa), o que o capital internacional exige dos Estados latinos, na verdade, é que deixem de ser empresários industriais, que atendem grandes clientes, para se tornarem empresários comerciais de uma microempresa terceirizada, satisfazendo somente uma pequena clientela (para não concorrer com eles), seguindo os princípios da flexibilidade em relação aos seus funcionários.

Verdadeiramente, há tempos o Estado brasileiro necessitava de uma reforma administrativa, porém, aos moldes que conduzisse para o fortalecimento da democracia, na perspectiva da gestão democrática, e não uma reforma que fortalecesse o mercado, e que promovesse a formulação de uma gestão pública com o misto de *burocracia clássica/patrimonialismo/gestão gerencial*.

A gestão pública com as características descritas, impacta negativamente toda a sociedade brasileira, porque busca contemplar os interesses de uma minoria, como observa Nogueira (2011, p. 49): “O Estado existente precisava ser efetivamente reformado, pois havia chegado ao final do século XX em situação de penúria fiscal, inflado de atribuições e enredado numa teia de interesses privados”.

Mas, o que se obteve com o receituário do capital internacional foi o enfraquecimento do Estado perante a sociedade, a dilapidação do patrimônio público e das riquezas naturais com privatizações prejudiciais aos interesses da nação, e a retirada dos direitos conquistados pelos trabalhadores do setor público/privado, acentuando assim, as desigualdades sociais.

Passaremos agora para a seção quatro, onde visualizaremos o histórico de formação do regime previdenciário dos funcionários públicos no Brasil; dos direitos trabalhistas em consonância com a mobilização sindical; e da visão governamental sobre o RPPS, a partir da CF 1988, e suas posteriores alterações.

Aliás, a próxima seção culminará no cenário político que levou à contrarreforma da previdência do setor público, a partir do ano de 2003.

4 O REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Durante o século XIX e início do XX, cada benefício previdenciário possuía uma nomenclatura diferente. Nota-se ser usual o termo *aposentadoria* para aqueles que estivessem impossibilitados de trabalhar, devido a alguma doença ou acidente de trabalho, ou seja, seria o que atualmente denominamos de “aposentadoria por invalidez”. A *jubilção* ou *reforma* se referiam às aposentadorias por tempo de serviço, e os *montepios* se referiam à concessão de pensões. As pensões militares também eram chamadas de *meios soldos*.

A Lei de 20 de outubro de 1823¹¹⁶ validou todos os tipos de legislações que regiam o Reino do Brasil até a independência. Até que se findasse a Assembleia Constituinte, instituída por Dom Pedro I, todo o escopo jurídico brasileiro seria “emprestado” de Portugal. A Lei deixa claro que, se uma normativa não fosse expressamente revogada ou modificada, ela estaria em vigor, ainda que tivesse sido publicada pelo antigo imperador Dom João VI. Assim, os militares brasileiros e seus familiares continuaram a receber benefícios previdenciários baseados na legislação lusitana.

O primeiro direito previdenciário publicado pelo Estado brasileiro foi a Lei de 11 de agosto de 1827, que previa jubilação dos professores do ensino superior¹¹⁷, após vinte anos de serviço, com salário integral, e, caso permanecessem na ativa após o tempo exigido, recebiam uma bonificação salarial de 25%. Essa mesma regra foi estendida para os professores militares e eclesiásticos. Para os do ensino primário e secundário da Corte, seria após vinte e cinco anos de serviço, de acordo com o Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854. Dentre toda a legislação consultada sobre o assunto, a jubilação se restringia aos cargos docentes e militares.

As aposentadorias se caracterizavam – assim como a jubilação – por fazer parte da carreira, enquanto extensão dela, sem carecer de um fundo de contribuição, pois estava vinculada ao tempo de serviço que consumava um contrato vitalício entre o Estado e os seus funcionários. O Decreto nº 346, de 30 de março de 1844, veio autorizar a concessão de aposentadoria com valor proporcional aos servidores que

¹¹⁶ Todas as legislações citadas nesta seção estão disponíveis na página virtual da Câmara dos Deputados, item “Pesquisa Avançada”, em <http://www2.camara.leg.br/>.

¹¹⁷ Denominados, na época, de “professores lentos”, que quer dizer: professor que está em constante leitura.

tivessem mais de 10 anos de serviço, e com valor integral a partir de 25 anos de serviço.

Ainda que se registre o pagamento de montepios¹¹⁸ aos oficiais militares no início do século XIX¹¹⁹, é com o Decreto de 10 de janeiro de 1835 que o Brasil teve sua primeira legislação de pensão abrangente, visto que extensiva a todo o funcionalismo público, civil e militar. Alterado pelo Decreto de 22 de junho de 1836, o *Monte Pio Geral dos Servidores do Estado* funcionava como uma espécie de autarquia, uma entidade autônoma, com diretoria eleita dentre os servidores públicos associados a ela. Seu financiamento se dava pela contribuição de:

- a) De 5% a 10% do rendimento anual do servidor associado;
- b) De 2,5% mensal dos pensionistas;
- c) De quatro arrecadações líquidas anuais da loteria federal – e a partir do Decreto nº 03 de 11 de junho de 1838 – também dos prêmios não requeridos pelos ganhadores (BRASIL, 1836).

Os pensionistas beneficiários eram as viúvas, filhos menores de 25 anos, filhas de qualquer idade (solteiras ou casadas com o consentimento do pai), netos e netas órfãos sob a tutela dos avós, ou ainda, irmãs solteiras. Se o servidor não tivesse nenhum familiar, poderia nomear um beneficiário por testamento. Se tivesse uma filha fora do casamento, essa só teria direito a receber se não houvesse filhas do casamento oficial. A adesão ao Monte Pio era opcional, e qualquer servidor, de qualquer esfera de governo (central ou das províncias) poderia aderir.

Após o pagamento de todos os benefícios mensais, a diretoria administradora do fundo deveria aplicar o saldo superavitário na aquisição de títulos da dívida pública ou de bilhetes da Alfândega. Em geral, o valor das pensões correspondia a 50% do salário do servidor falecido.

A partir do Decreto nº 2.845, de 13 de novembro de 1861, o Monte Pio Geral passou a ser apenas administrado pelo Estado. A contribuição patronal não mais passou a ser algo assegurado, e, então, foi instituído paulatinamente os Monte Pios por categoria de servidores, abrindo-se, assim, vários fundos de pensão, sendo eles sempre obrigados a adquirir títulos da dívida pública.

¹¹⁸ Originário da palavra “amontoar”, que significa um fundo para pagamentos de benefícios previdenciários.

¹¹⁹ Vide Decreto de 6 de novembro de 1827.

Apesar de voltar a receber recursos da loteria federal no ano de 1864, a partir de 1866 o Monte Pio Geral passou a concorrer esses recursos com outras entidades, como as Casas de Misericórdia, igrejas católicas e órgãos de saúde¹²⁰.

As dificuldades do Tesouro Nacional tiveram início muito antes da guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1864-1870). Certamente, essa guerra também comprometeu os recursos do Império, o que causou o arrocho salarial dos servidores, mas, os problemas econômicos se acentuaram com a crise econômica mundial de 1857¹²¹, que foi uma das primeiras demonstrações do ciclo de crises do sistema capitalista. A produção não absorvida nessa crise foi a dos cereais.

Maringoni (2011) afirma que o aumento da exportação de cereais pela Rússia impactou as principais bolsas de valores da Europa, desvalorizando-as, o que desencadeou aquela crise econômica mundial. Os banqueiros ingleses exigiram, de forma imediata, o pagamento dos empréstimos concedidos, e não apenas os juros, como o governo imperial brasileiro costumava pagar. Isso abalou a economia nacional, e um grave período de recessão foi iniciado. A moeda brasileira se desvalorizou na mesma proporção que o valor da saca de café, e várias empresas faliram.

Em 1864, um dos maiores bancos do Brasil (Casa Bancária Souto & Cia) abriu falência, e a crise, que havia sido fragilmente controlada, voltou a afetar toda a economia do país. Com a eclosão da guerra contra o Paraguai, nesse mesmo ano, o Tesouro Nacional não dispôs de recursos para manter suas contas, e a solução encontrada foi contrair novos empréstimos internacionais, em quantidades vultuosas.

O Brasil e seus aliados venceram a guerra, mas os seguidos *déficits* orçamentários culminaram em uma nova crise monetária no ano de 1875, afetando, primeiramente, os funcionários públicos e, em especial, a classe militar, que, além de receber baixos soldos, também convivia com o calote das pensões às famílias dos que morreram ou que ficaram inválidos em combate.

Nesse contexto, o Imperador aprovou o estatuto da primeira entidade aberta de previdência privada, através do Decreto nº 5.853, de 16 de janeiro de 1875, fundada por Benjamin Constant¹²² e demais sócios. As exigências para se associar era ser

¹²⁰ Vide Decreto nº 1.226, de 20 de agosto de 1864, e Decreto nº 3.581, de 03 de janeiro de 1866.

¹²¹ Essa crise mundial levou Marx a pesquisar mais profundamente as razões de uma crise econômica. Ela é o tema e a análise central do livro *Grundrisse* ou *Manuscritos de 1857-1858*.

¹²² Oficial militar, combatente da guerra contra o Paraguai, sendo também, Ministro de Guerra em 1890.

livre ou liberto, e não ter nenhum problema de saúde incapacitante no momento da assinatura do contrato. A taxa de administração era de 5% (cinco por cento) sobre o valor das contribuições dos associados.

Já atuava anteriormente a Companhia Tutora Brasileira de seguros mútuos, instituída por meio do Decreto nº 2.299, de 6 de novembro de 1858. Comercializava seguros de vida, os quais funcionavam também como um título de capitalização. Qualquer súdito poderia contratar o seguro, mediante contribuições mensais convertidas em títulos da dívida pública, ou em ações da estrada de ferro D. Pedro II após vinte e cinco anos de contribuição, caso o titular não viesse a falecer.

Também passaram a existir várias outras Companhias de seguros de vida, que previam o pagamento de pensões, como, por exemplo, a Companhia Brasileira de Seguros¹²³, mas no caso das pensões seriam pagas mediante situações mais limitadas, como aponta o Artigo 8º do referido Decreto:

Art. 8º A companhia poderá segurar contra o risco de morte, ou privação de trabalho por ferimentos, em consequência de desastres em estradas de ferro ou outras viagens por terra ou por mar (BRASIL, 1858).

A seguradora deixava claro que não seriam feitas apólices para assegurar vidas de escravizados, mesmo porque para esses havia seguradoras especializadas.

Para compensar a situação de crise e, especificamente, os baixos salários do funcionalismo, o governo imperial resolveu favorecer a concessão de crédito por meio de entidades privadas, o que também seria uma maneira de fomentar a economia através do crescimento da demanda efetiva. Essa mesma política econômica de aumento no volume de crédito, principalmente junto ao funcionalismo público, foi adotada durante o governo Lula (IPEA, 2015, p. 7)¹²⁴.

Assim, surge a primeira “Caixa de Auxílio”, legalizada com o Decreto nº 6.063, de 18 de dezembro de 1875, a qual concedeu empréstimos aos funcionários públicos ou a seus pensionistas, mediante assinatura de uma procuração que autorizava à entidade bancária receber parte de seus vencimentos, numa forma primária de empréstimos consignados, o que induziu o endividamento da classe.

¹²³ Aprovada pelo Decreto nº 4.753 de 30 de junho de 1871.

¹²⁴ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA registra que em dezembro de 2002 o volume de crédito representava 26% do PIB, e já em dezembro de 2010 representava 45,2%. Primeiramente

Após a proclamação da República, as políticas econômicas que foram implementadas pelo novo governo, também não obtiveram êxito. Como solução às demandas do funcionalismo, foi mantida a mesma política de endividamento, agora com um banco voltado aos servidores. Em de 20 de setembro de 1890, o Decreto nº 771 autorizou a fundação do *Banco dos Funcionários Públicos Federais*, que tinha por objetivo fazer empréstimos financeiros consignados, financiar aquisições prediais, ser fiador de aluguel residencial (mediante consignação) e fazer contratos de seguro de vida. O funcionário público poderia comprometer até um terço de seu salário com esse banco. Em relação ao seguro de vida, o Banco dos Funcionários Públicos concorria com outras companhias de seguros.

Registra-se ainda, no ano de 1890, a criação da *Sociedade Anonyma Cooperativa dos Funcionários Públicos*, através do Decreto nº 1.070, de 22 de novembro de 1890, a qual foi instituída para atuar nas áreas “comercial, bancária, previdência e socorros”. Através dela, os servidores poderiam realizar empréstimos bancários, comprar mercadorias, ter atendimento previdenciário e serviços médicos, mediante desconto em folha de pagamento, o que caracterizaria essa instituição como provedora de previdência e assistência privada.

A República brasileira, se tivesse sido fruto de uma aspiração popular, certamente teria tido a possibilidade de avançar rumo à democracia, mas, como não ocorreu dessa forma, as elites conservadoras que tomaram o poder não conseguiram formatar um projeto ampliado de nação, uma vez que a intenção não era incluir aqueles que estavam à margem da sociedade dos nobres.

A carência de uma consolidada legislação de seguridade social era reflexo das condições dos trabalhadores durante todo o período monárquico, tanto do setor público como do privado, devido ao ranço escravocrata. Acostumados a tratar toda força de trabalho com violência e autoritarismo, negando-lhes direitos trabalhistas básicos, que já haviam sido estabelecidos na Europa, os empregadores brasileiros se deparavam com um sistemático movimento de resistência e reivindicação, após o fim da escravidão e da chegada dos trabalhadores imigrantes. Esses últimos passaram a ser fundamentais para o país, não só para substituir a força de trabalho escrava nos latifúndios de café, mas também para operar as máquinas das recentes indústrias que se instalavam no Brasil, pois, a maioria dos trabalhadores brasileiros tinha experiência apenas nos trabalhos agrícolas, além de serem iletrados, muitos deles, até mesmo na

língua materna, não sabendo, portanto, operar o maquinário industrial importado da Europa.

Desde o surgimento dos primeiros direitos sociais no mundo, nota-se que há um movimento reivindicatório popular que antecede a formulação de qualquer política pública. Mobilizações da classe trabalhadora – a maior classe – e direitos sociais são dois eventos que estão diretamente ligados, porque é a participação da sociedade civil que garante, não só a instituição, mas, principalmente, a permanência de um direito. Sem a vigilância dos trabalhadores, os direitos conquistados se deterioram e sucumbem aos interesses particulares, em poucos anos (PEREIRA, 2011, p. 174), e é sobre essas mobilizações que passaremos a discorrer.

4.1 MOBILIZAÇÕES E DIREITOS DOS TRABALHADORES

Nos países capitalistas centrais, no decorrer do século XIX, observa-se o início do Estado de Bem-Estar, devido às transformações das relações econômicas, políticas e sociais. A burguesia se firmou enquanto classe dominante, e o proletariado, ao tomar consciência de sua própria classe, se reconheceu como principal antagonista da elite (PEREIRA, 2011, p. 32).

Ao Estado coube o papel de mediador legal e político, uma vez que só o poder coercitivo não traria os resultados esperados; já não era suficiente para conter as massas. Ele teve que ampliar suas funções e, conseqüentemente, seu corpo burocrático para conseguir implementar suas ações, e poder avaliar a eficácia ou não das mesmas. Isso fomentou o surgimento de novas profissões, estudos, teorias e técnicas, redundando em uma reorganização social mais ampla, além de a ciência ter se ampliado, sobremaneira.

Surgiu também a necessidade de planejar o setor público e de criar fundos financeiros para sua qualificação e realização de suas políticas públicas, como afirma Pereira (2011, p. 35):

O incremento das responsabilidades sociais do Estado exigiu a constituição de fundos públicos para inclusive financiar novas carreiras e qualificar pessoal capaz de projetar e executar a política nacional, os mecanismos de assistência social e o ordenamento urbano-industrial.

Nascia a política social com base científica, profissionalizada, deixando de lado a visão caritativa que pairava sobre as antigas leis de cunho assistencial, por consequência de movimentos sociais defendidos pelos trabalhadores, como o cartismo, ludismo e, posteriormente, os revolucionários ligados ao anarquismo e ao socialismo. Independente da ideologia de cada um deles, a forma de se expressar era algo comum: a manifestação coletiva. Os movimentos revolucionários se basearam, à princípio, em um instrumento mais específico: a greve.

Na *Place de Grève*, em Paris, havia um porto muito movimentado, com embarque e desembarque de navios nas margens do rio Sena. Várias pessoas desempregadas se aglomeravam ali em busca de trabalho, e com o tempo a praça se tornou lugar de mobilizações trabalhistas (CASTRO, 1986, p. 12).

Se o maior instrumento de pressão do Estado é a coerção, e o da elite econômica o dinheiro, certamente podemos afirmar que o da classe desprovida dos meios de produção, é a mobilização de resistência e, em específico, a greve, a qual só veio a ter esse reconhecimento na história mundial, no último século. Apesar de ser reconhecida como um direito legítimo daqueles que dependem unicamente da venda de sua força de trabalho e de um salário para sobreviver, a greve ainda recebe uma conotação criminosa por parte da ideologia dominante, que a considera como uma ação radical de vândalos, vagabundos, rebeldes ou de pessoas maldosas, contrárias à ordem social. Mas, independentemente de qualquer regulamentação jurídica, sempre se constituiu enquanto um recurso de protesto, reivindicação ou conquista de direitos, na recente história da humanidade.

Em solo brasileiro não foi diferente. Rodrigues (1975, p. 27-32) descreve sinteticamente diversos movimentos de resistência, desde o período colonial.

As associações se davam por meio das Juntas de Alforria, Confrarias e Irmandades que não denotavam uma ideologia político-social, mas sim um extremo sentimento de solidariedade intraclasses. Estavam unidos pela questão racial e também pela exploração desumana à qual eram submetidos, já que, para o “coronel” oligárquico não havia nenhuma diferença jurídica entre o trabalhador escravizado e o profissional livre. Qualquer pessoa que exercesse um trabalho poderia ser tratada com a mesma crueldade e desrespeito, como afirma Rodrigues (1975, p. 30):

Das formas de trabalho impostas ao escravo negro, arrancado ao solo africano por meios reprováveis e do sistema aplicado aos profissionais especializados que, contratados para a construção de prédios, nunca

tais contratos foram respeitados, quer pelo patronato, quer pelos governos de então, haveria de surgir revoltas como a de 1660-61, no Rio de Janeiro.

Atualmente no Brasil, denomina-se “greve” toda suspensão laboral, coletiva e voluntária, devido à luta dos trabalhadores em prol de algum benefício. Ao contrário do que muitos pensam, a greve não acontece apenas por questões financeiras, que demande pagamento ou aumento salarial. Ela também pode ocorrer por melhores condições de trabalho, por legislações favoráveis aos direitos das massas, ou, ainda, por solidariedade de classe¹²⁵.

Entre os funcionários públicos, é mais comum denominar a suspensão do trabalho, por curta duração e por tempo determinado, de “paralisação”, e a suspensão do trabalho por longa duração ou por tempo indeterminado de “greve”. Ou seja, uma paralisação acontece como ato de protesto em relação a determinada situação, geralmente pelo prazo de um a três dias, com um caráter de posicionamento e aviso ao órgão empregador. Já a greve se configura como uma luta reivindicatória, geralmente por prazo indeterminado, até que uma das partes desponha como vencedora, ou se realize um acordo intermediário entre elas.

A primeira greve ocorrida na administração pública do Brasil, de que se tem registro, é a dos operários das oficinas da Casa de Armas do Rio de Janeiro, em 1791, por falta de pagamento dos salários, comunicada pelo Conde de Resende à Metrópole (RODRIGUES, E., 1975, p. 31).

O mito de que as mobilizações trabalhistas no Brasil só se estruturaram após a chegada maciça dos imigrantes já está sendo desconstruído por diversos estudos históricos que registram a organização classista em torno da grande bandeira de luta de todos os trabalhadores, até o período Imperial: a abolição da escravatura. Essa era a prioridade de reivindicação dos trabalhadores no Brasil.

Tanto no setor privado quanto no público, trabalhadores livres, libertos e escravizados conviviam lado a lado, muitas vezes desempenhando funções correlatas, o que favoreceu a criação de uma rede de apoio aos escravizados. Incentivavam fugas e escondiam os fugitivos, além de organizarem fundos, com muito esforço, para comprar a alforria de seus colegas de trabalho.

¹²⁵ Greve para apoiar o movimento grevista de outra categoria.

Mattos (2009, p. 19) relata que o jornal *O Abolicionista* nº 12, de 28/09/1881, trouxe a notícia de um fundo de alforrias organizado pelos mestres e operários das oficinas de fundição e pelos ferreiros do Arsenal da Marinha. O jornal elogia essa ação, afirmando ser ela digna de imitação, o que, de fato, era uma iniciativa que estava crescendo entre várias categorias de trabalhadores, dando força ao movimento abolicionista que se apresentava de forma pública, desde o ano de 1876.

Sendo assim, pode-se afirmar que, antes do incentivo das grandes imigrações, já havia no Brasil a resistência e a greve, mas não sob o formato de movimento sindical, como tradicionalmente conhecido nos países centrais. A organização dos trabalhadores por meio de sindicatos, com uma ideologia política definida, realmente, só irá acontecer após a abolição e as imigrações em massa.

Já na República, os trabalhadores começaram a se organizar por direitos políticos, direitos sociais e por liberdade de associação, no entanto, o Código Penal de 1890 continuaria a criminalizar as organizações sindicais e os movimentos reivindicatórios. O trabalhador não tinha o direito de paralisar suas atividades, sendo obrigado a trabalhar independentemente de qualquer situação, pois, caso contrário, as leis previam prisões e multas.

Não era incomum o trabalhador ser preso ao fazer alguma denúncia do patrão. Caso as lideranças grevistas fossem imigrantes, cabia-lhes a expulsão do país, como ressalta Rodrigues (1975, p. 24):

Graças à valiosa, à importante colaboração do braço do trabalhador estrangeiro, que aqui viera com sua arte, sua inteligência e sua juventude, o Brasil prosperou, aumentou o seu patrimônio, a sua riqueza. E esse mesmo operário que rasgou estradas em todas as direções, acionou máquinas, edificou palácios, era preso e expulso quando reclamava direitos ignorados, desrespeitados pelos seus exploradores.

Mas, mesmo contrários a todas as legislações vigentes e pagando o preço da repressão, a partir do ano de 1900 os trabalhadores intensificaram os movimentos grevistas, em busca de direitos básicos, os quais foram conquistados com muito derramamento de sangue.

A legalização dos sindicatos no Brasil teve origem no sindicalismo da área rural (já que a maior parte da população estava no campo), o que não significou avanços maiores para os trabalhadores desse setor, no entanto, conquistaram o direito de se organizar em sindicatos por meio do Decreto nº 979, de 1903. Os sindicatos urbanos

foram legalizados através do Decreto nº 1.637, de 1907, e não estava restrito, explicitamente, a organização sindical do funcionalismo público, mas a lei era voltada para as profissões do setor privado e para os profissionais liberais, na qual, implicitamente, não considerava o “serviço público” enquanto profissão, e sim mera função. Se excetuavam dessa visão os servidores de nível superior, os quais poderiam se associar ao seu sindicato profissional, como por exemplo, os médicos, advogados, contadores, engenheiros, dentre outros.

Porém, *poder constituir* um sindicato não era o mesmo de que *poder militar* em prol dos trabalhadores. Para o governo, a entidade sindical deveria ser passiva, fazer um trabalho apenas assistencialista e recreativo, e não mobilizar a classe com aglomerações e manifestações coletivas na rua. Isso era fortemente reprimido com força policial e por isso, muitos trabalhadores foram mortos. Destaca-se, assim, a morte do operário sapateiro José Martinez, durante uma manifestação. Ele foi morto a tiros pela polícia, na frente de seus colegas, o que desencadeou uma greve geral no ano de 1917, em São Paulo. Outros estados do país também iniciaram movimentos grevistas, nos quais se reivindicava:

- a) jornada diária máxima de oito horas;
- b) repouso semanal de 36 horas;
- c) proibição do trabalho infantil (menores de 14 anos);
- d) proibição do trabalho noturno feminino;
- e) salário mínimo baseado no custo de vida;
- f) igualdade salarial entre homens e mulheres;
- g) respeito por parte do Estado em relação as Associações Operárias;
- h) liberdade de pensamento e expressão;
- i) redução e congelamento dos preços dos itens de primeira necessidade, coordenado por Associações Populares;
- j) redução do valor dos aluguéis¹²⁶ (RODRIGUES, E., 1975, p. 206).

Durante a República Velha, com o poder centrado nos governos estaduais, não havia uma legislação trabalhista única. Cada estado legislava sobre os direitos políticos, trabalhistas e sociais de forma diferente, dependendo da luta de classes de cada região, porém, por serem legislações isoladas, favorecia a anulação de um direito conquistado a nível estadual. Então, algumas pautas dos trabalhadores

¹²⁶ Muitas vilas operárias eram estatais.

passaram a ter como alvo a sua garantia na Constituição Federal, o que foi feito sobre o direito de se organizarem e se reunirem. O direito de associação e reunião trabalhista só foi garantido na Constituição Federal após a EC nº 03/1926, que, segundo Queiroz (2007, p. 20), foi uma conquista impulsionada pelo movimento anarquista brasileiro. Também com essa Emenda, a legislação sobre o trabalho, aposentadorias e reformas passou a ser privativa do Congresso Nacional¹²⁷.

A mesma situação se dava com relação aos direitos trabalhistas do funcionalismo público. De acordo com a pressão de cada segmento, o direito era estabelecido por uma legislação à parte¹²⁸. Com o passar do tempo, direitos básicos começaram a ser padronizados por diversas leis federais, até ser organizado o estatuto único para os funcionários públicos. Esse Estatuto estava para os trabalhadores do setor público, assim como a CLT para os trabalhadores do setor privado: consolidaria as diversas leis trabalhistas existentes, com o intuito de padronizá-las a diferentes segmentos.

Mas, voltemos à República Velha para analisar a questão da seguridade do funcionalismo público. Naquele período de efervescência trabalhista, o funcionalismo, apesar de ser composto, em grande parte, por indicações políticas, também incluía os selecionados por mérito. No entanto, essa escolha se restringia aos cargos técnicos que demandassem uma indispensável especialização acadêmica¹²⁹.

A despeito da seleção por mérito (concurso público), não era assegurado o direito ao cargo¹³⁰, pesando sobre o funcionalismo uma legislação punitiva a todo aquele que “não desempenhasse seus deveres legais” (fazendo paralisações), em especial, aos ocupantes dos cargos de chefia que fossem indulgentes com seus subordinados, como se pode notar na Constituição de 1891:

Art. 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais. (BRASIL, 1891).

¹²⁷ Artigo 34, item 28 e 29 da CF de 1891.

¹²⁸ Os ferroviários da Central do Brasil foram pioneiros na reivindicação da jornada de oito horas por meio de greve, conforme Rodrigues (1975, p. 213), mas geralmente a reivindicação do funcionalismo público se dava pela intermediação dos presidentes das Associações dos mesmos.

¹²⁹ Também havia seleção por concurso público durante o Império, mas não era regra, e sim exceção.

¹³⁰ A estabilidade se restringia aos oficiais militares e aos magistrados.

Como já mencionado, com aproximadamente sessenta dias no governo, os servidores “militares republicanos” realizaram uma reforma administrativa, alegando excesso de funcionários na Administração Pública, e, ao mesmo tempo, defenderam a necessidade de aumentar o salário do funcionalismo, mesmo porque, a primeira ação do mês de janeiro de 1890, foi o aumento salarial para os oficiais militares. Isso se deu pelo Decreto nº 113-C, em 02/01/1890, através do qual a patente mais alta passou a receber um soldo de trinta salários básicos¹³¹. O aumento salarial para uma parte do funcionalismo civil se deu pelo Decreto nº 184, de 29 de janeiro de 1890.

O direito à aposentadoria para o setor público passou a ser constitucional, através do artigo 75 da CF de 1891, e foi regulamentado pelo Decreto nº 117, de 4 de novembro de 1892, o qual trouxe algumas alterações em relação àquela concedida na monarquia.

O tempo mínimo de serviço continuou a ser de dez anos, mas, para aposentadoria integral, passou-se a exigir trinta anos de serviço. Entre dez e vinte e nove anos seria calculada a aposentadoria proporcional a 1/30 avos. Caso o servidor solicitasse a aposentadoria com mais de trinta anos de serviço, receberia uma gratificação de 5% a cada ano excedente, mas, o cálculo sempre seria sobre o valor do último cargo que tivesse ocupado por, pelo menos, dois anos. Como os magistrados, professores e militares tinham aposentadoria especial, esse decreto não se aplicava a eles.

Os magistrados atuantes desde o Império continuaram a ter vitaliciedade nos cargos, conquistando a irredutibilidade dos salários e a jubilação com valor integral, se tivessem mais de trinta anos de exercício. Os de menos de trinta anos de exercício que não fossem aproveitados em algum juizado, deveriam ser aposentados com salário proporcional.

Em relação ao Montepio, a partir da República Velha ele deixa de ter um caráter facultativo, para se tornar obrigatório, o que pode ser observado pelos Decretos nº 942-A, de 31/10/1890; Decreto nº 1.077, de 27/11/1890 e Decreto nº 2.448, de 01/02/1897.

Já a concessão de licenças para tratamento de saúde e para tratar de interesses particulares, foi regulamentada, tanto para civis quanto para militares, através do Decreto nº 2.756, de 10/01/1913. Se fosse licença por motivo de saúde, o

¹³¹ Apesar de não existir oficialmente um salário mínimo, por volta de 1889, o salário básico de um trabalhador era de 25 mil réis. Valor informado em: <<http://www.monarquia.org.br/-/obrasilimperial/regimeImperial.html>>

servidor poderia requerer afastamento por até seis meses, prorrogáveis por mais seis meses, porém, com 50% do salário durante a prorrogação. A outra metade seria destinada ao servidor que fosse contratado para o substituir durante a licença: eram os chamados “servidores interinos”. A licença por interesse particular era de um ano, mas sem remuneração.

Outros direitos, como férias, por exemplo, eram regulamentados na lei de carreira de cada categoria, mas o Decreto nº 12.296, de 6 de dezembro de 1916, veio padronizá-la em 15 dias. Neste decreto também estava previstas consolidação e padronização de outras normas legais, com a seguinte estrutura:

- Capítulo I = Das nomeações, promoções e exonerações;
- Capítulo II = Das remoções e permutas;
- Capítulo III = Das substituições;
- Capítulo IV = Das licenças e férias;
- Capítulo V = Da aposentadoria;
- Capítulo VI = Da disponibilidade;
- Capítulo VII = Dos vencimentos;
- Capítulo VIII = Dos transportes, ajudas de custo e diárias;
- Capítulo IX = Dos deveres dos funcionários;
- Capítulo X = Das penas disciplinares;
- Capítulo XI = Da responsabilidade dos funcionários;
- Capítulo XII = Do processo administrativo;
- Capítulo XIII = Das disposições gerais (BRASIL, 1916).

No entanto, o referido Decreto não se aplicava aos militares, diplomatas, integrantes dos Poderes Legislativo, Judiciário e Tribunal de Contas, para os quais ainda valeriam normas especiais.

Com pouco mais de dois anos, foi publicada a Lei nº 4.061, de 16 de janeiro de 1920, a qual ampliou o direito de concessão de licenças para o funcionalismo, abrangendo a todos. Foram criadas as licenças prêmio (art. 19) e maternidade, de dois meses (art. 24).

O Decreto nº 17.778, de 20 de abril de 1927, publicado pelo então Ministro da Fazenda, Getúlio Vargas¹³², regulamentou o *Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos*, sendo a sua contribuição obrigatória a todos os servidores públicos que não estivessem contribuindo com os antigos Montepios (civil e militar); sendo que, para os demais, era facultativo.

Seu objetivo era prover o pagamento de pensões, no entanto, o governo estava autorizado a fazer uso de seus recursos para: a) concessão de empréstimos financeiros aos contribuintes; b) aquisição de títulos da dívida pública, e c) financiamento de imóveis aos contribuintes e pensionistas. Alegava-se que os juros dos empréstimos iriam compor a arrecadação do fundo e aumentar sua receita.

Se emprestasse dinheiro aos próprios contribuintes, a taxa era de 12% ao ano, com as prestações consignadas na folha de pagamento, porém, caso a União tomasse emprestado do fundo, pagaria um juro de apenas 8% anuais¹³³.

O governo se comprometia, no art. 14, a contribuir com um pequeno percentual, mas não num caráter de contribuição patronal e sim com uma forma de ajudar a compor os recursos necessários para o pagamento dos benefícios.

Quando Getúlio Vargas tomou a presidência do país, o movimento operário estava em processo crescente de conscientização da classe trabalhadora, e as mobilizações eram constantes. Foram registrados, só no estado de São Paulo, mais de 235 movimentos grevistas, entre o período de 1901 e 1930 (MATTOS, 2009, p. 53). Junto com a pauta salarial, os trabalhadores pressionavam pela instituição dos direitos sociais e políticos aos cidadãos da recente República brasileira, como já havia sido consolidado na Europa, porém, no Brasil o contexto sociocultural era muito mais delicado.

O padrão de trabalho no país deixara de ser o trabalho escravo, havia pouco mais de quarenta anos, e a maior parte da população ainda estava nas áreas rurais. A repressão contra o movimento sindical e o Partido Comunista era violenta, apesar do direito à associação e reunião ter sido reconhecido pelo § 8º do Artigo 72 da Constituição Federal de 1891, através da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.

¹³² Foi Ministro da Fazenda durante o governo do presidente Washington Luís, entre 15 de novembro de 1926 e 17 de dezembro de 1927.

¹³³ O artigo 23 previa a possibilidade de o Estado descontar a contribuição do servidor na folha de pagamento, e não repassar ao Instituto de Previdência, retendo assim, nos cofres do Tesouro Nacional.

No entanto, havia também um movimento sindical que defendia a cooperação entre trabalhadores, patronato e Estado. Foi seguindo essa corrente de pensamento, que, no país, foram se institucionalizando, cada vez mais, os sindicatos.

Era preciso controlar os revolucionários, e o Estado, exercendo seu papel de controle, iniciou a implementação de uma política social baseada em três legislações¹³⁴: a previdenciária, a trabalhista e a sindical (MATTOS, 2009, p. 62).

Foi publicado, primeiramente, o Decreto 19.770, de 19 de março de 1931, que instituiu o “sindicato oficial”, ou seja, só seriam considerados oficialmente enquanto entidade representativa, os sindicatos que fossem registrados no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e seguissem as normas do Decreto. Todos os demais seriam considerados clandestinos e não teriam legitimidade para exercer qualquer representação jurídica ou administrativa.

No parágrafo único do artigo 11, o decreto excluía os funcionários públicos da possibilidade de ter uma entidade sindical, afirmando que esse setor da classe trabalhadora teria um estatuto à parte, assim como as trabalhadoras domésticas¹³⁵, realidade que só mudaria a partir da Constituição Federal de 1988.

O artigo 16 dava poderes para o Ministério do Trabalho fechar qualquer entidade sindical, destituir diretorias ou aplicar multas, por descumprimento legal. Já os artigos 19 e 20 permitiam ao Governo Federal se apropriar dos recursos previdenciários das entidades sindicais, bem como destinar seu patrimônio a institutos de assistência social, caso a entidade fosse dissolvida.

Esse Decreto trazia uma série de restrições para a manutenção do registro sindical e, apesar de ter sido revogado, a necessidade do registro era algo que perdurou até os dias atuais, neste início do século XXI¹³⁶.

A Era Vargas, de cunho populista, soube manter o controle do poder durante muito tempo, inclusive trazendo para si o mérito do atendimento das pautas trabalhistas¹³⁷. Mesmo com a institucionalização dos sindicatos e o alto controle por

¹³⁴ Em 1943, essas leis tomaram a forma de um Código Legal, com o nome de Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

¹³⁵ O trabalho doméstico só passou a ser regulamentado com os mesmos direitos dos demais segmentos de trabalho a partir da Lei Complementar nº 150 de 1º de junho de 2015.

¹³⁶ Atualmente, esse registro também é conhecido como “Carta Sindical”, e sua concessão protagonizou, em novembro de 2011, denúncias de corrupção, nas quais os gestores do Ministério do Trabalho cobravam até um milhão de reais pela sua aprovação.

¹³⁷ Com um trabalho midiático, Getúlio Vargas é propagado como o “pai dos pobres”.

parte do Estado, muitas categorias resistiram ao registro sindical, e, por isso, ficaram conhecidas como *sindicatos livres*.

Mas, com os direitos trabalhistas atrelados à sindicalização dos trabalhadores junto aos sindicatos oficiais, o governo conseguiu minar a resistência, pois os próprios trabalhadores começaram a pressionar os sindicatos para que se registrassem no Ministério do Trabalho, como aponta Mattos (2009, p. 64):

Além de estimular a criação de sindicatos oficiais, quase sempre com pouca representatividade, uma das estratégias adotadas pelo Ministério para angariar adesões “voluntárias” ao sindicato oficial foi vincular a concessão dos benefícios das novas leis trabalhistas à representação de classe oficial, deixando assim que as lideranças mais combativas sofressem a pressão para a busca do reconhecimento do Ministério por parte de suas bases, ansiosas por usufruir os benefícios da legislação.

À medida que a economia brasileira começou a intensificar a industrialização, direcionada pelos capitalistas estrangeiros, o acirramento da luta de classes aumentou. As greves continuaram constantes e as entidades sindicais pressionavam por mais direitos sociais e democracia.

Mattos (2009, p. 67) relata que os representantes sindicais mais combativos viram no cargo de deputado classista uma oportunidade para modificar a legislação e desconstruir o controle estatal sobre os seus organismos de representação. Eles se organizaram e conseguiram chegar até o parlamento, mas, ainda assim, a força repressiva sobre o movimento sindical se manifestou intensa. Também criaram a Confederação Sindical Unitária Brasileira – CSUB e a Aliança Nacional Libertadora – ANL, para unir forças contra o governo elitista de Vargas.

Mesmo com esse cenário adverso, a Constituição Federal seguinte (de 1934), transformou várias normas legais em direitos e obrigações constitucionais. Sobre os direitos previdenciários dos servidores públicos, a Constituição de 1934 irá prever a aposentadoria compulsória aos 68 anos de idade. Independente do sexo, a aposentadoria integral ocorreria somente: a) após 30 anos de efetivo exercício; b) em caso de invalidez decorrente do trabalho; c) em caso de doenças contagiosas e incapacitantes.

Também foi assegurado o direito às férias remuneradas e três meses de licença maternidade. A acumulação de cargos remunerados só foi permitida em caso de

exercício do magistério, desde que houvesse compatibilidade de horário, assim como o recebimento de vantagens previdenciárias.

Em relação aos trabalhadores do setor privado, já estava vigorando, por meio de lei, vários direitos que eram demandados há muito tempo pela classe trabalhadora, mas alguns se consolidaram nessa Constituição Federal. Rossi e Gerab (2009, p. 35) destacam que passaram a ser constitucionais os direitos a jornada de oito horas diárias, prevenção de acidentes de trabalho, previdência social, férias, salário mínimo, dentre outros.

O Partido Comunista Brasileiro ganhou força, e Getúlio, assumindo uma postura fascista, deu um golpe, implantando a ditadura em 1937 (MATTOS, 2009, p. 70). De forma autoritária, avançou com instrumentos legais contra a organização dos trabalhadores e, mais tarde, já num cenário de baixa popularidade, publicou, em 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, a qual manteve o controle sobre os sindicatos e continuou a condicionar o acesso aos direitos trabalhistas somente para as entidades sindicais que estivessem registradas e totalmente subordinadas ao Ministério do Trabalho. O artigo 566 da Consolidação também manteve a proibição dos trabalhadores do setor público de fundar entidade sindical. Seus direitos trabalhistas deveriam depender unicamente da “benevolência” do governo em concedê-los.

O governo Vargas incorporou os sindicatos dentro da estrutura burocrática do Estado brasileiro, com direito a destituir as diretorias eleitas, caso não tivessem uma postura de cooperação com o poder estatal consoante com os Artigos 513 e 514 da CLT.

Considerando que o trabalho formal nunca fora o padrão laboral do país, a CLT, em um primeiro momento, restringiu o acesso aos direitos sociais apenas a uma parcela dos trabalhadores brasileiros, o que se deve não só ao histórico da escravidão mais duradoura das Américas, mas também à formação econômica de dependência externa e periférica, típica do Brasil, retardando em muito tempo conquistas sociais significativas, como as que foram aprovadas na Constituição Federal de 1988.

Fernandes (2005, p. 254) afirma que, ao final da década de 1930, a burguesia começou a sofrer pressões externa e internas. A pressão externa era pelo “desenvolvimento com segurança” do capital estrangeiro no Brasil, requerido pela burguesia dos países dominantes. As internas era manifesta pelas reivindicações da

classe trabalhadora e pelo próprio Estado intervindo na economia por meio das empresas estatais.

Diante das circunstâncias, e temendo perder o poder, o grupo político do governo Vargas implantou o Estado Novo, uma ditadura que perdurou por oito anos, resultando na Constituição Federal de 1946, a qual também apresentou algumas alterações em relação ao funcionalismo público.

A aposentadoria compulsória passou a ser aos 70 anos de idade. A aposentadoria por tempo de serviço passou a exigir 35 anos, tendo não só a integralidade, mas também a paridade dos proventos garantida.

Para os trabalhadores de forma geral, foi mantido o direito à sindicalização ou associação profissional, trazendo de forma explícita, no artigo 158, o direito de greve, mas prevendo sua regulamentação por lei¹³⁸.

O artigo 191 tratou da aposentadoria por invalidez ou para funções perigosas/penosas, a qual seria regulamentada por lei específica aos funcionários públicos, o que só veio a acontecer no ano de 1952, através da Lei nº 1.711, de 28 de outubro¹³⁹. A partir dessa data, o Estado criou o regime estatutário para o funcionalismo em geral (servidores e empregados públicos), já que o intuito era que apenas os trabalhadores do setor privado fossem regidos pela legislação trabalhista – CLT.

Esse Estatuto previa direitos e deveres do funcionalismo público, e, em seu artigo 180, determinava que aqueles que tivessem mais de 35 anos de tempo de serviço poderiam se aposentar com todas as vantagens que gozassem na ativa.

Além disso, o artigo 184 previa que, ao se aposentar, o funcionário público receberia uma promoção na carreira, recebendo, assim, o valor de aposentadoria correspondente à classe imediatamente superior. Se o funcionário já estivesse na última classe da carreira há mais de três anos, incorporaria um aumento de 20% em seus proventos. A paridade com a remuneração dos ativos (art. 182) variava entre 66% e 100% do valor acrescido. Se o servidor tivesse aposentadoria com valores proporcionais, e mais tarde viesse a sofrer de doença grave, sua aposentadoria

¹³⁸ Isso irá ocorrer através da Lei nº 4.330, de 01 de junho de 1964, a qual proibia o funcionalismo público de exercer esse direito.

¹³⁹ Por conta dessa Lei que criou o Estatuto do Servidor Civil da União, o dia 28 de outubro passou a ser o Dia do Servidor Público.

passaria a ser integral, o que demonstrava claramente que o vínculo entre o funcionário e o Estado se perenizava, mesmo que ele estivesse inativo.

Apesar da baixa remuneração, a gama de direitos do serviço público que refletia em segurança trabalhista diante do contexto socioeconômico brasileiro, atraía os trabalhadores.

Mesmo com algumas alterações, a Lei nº 1.711/1952 vigorou por quase quarenta anos, até a publicação do novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, consubstanciado na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Mas, o tênue “período democrático” brasileiro não chegou a durar vinte anos, já que no final de março de 1964 foi desfechado um novo golpe militar, implantando uma nova ditadura que, ironicamente, afirmava ser seu intuito manter o regime democrático. Porém, o que se constatou foi a ação desesperada da elite em calar as demandas sociais da classe trabalhadora.

Uma das primeiras ações da ditadura militar foi a publicação da Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, que regulamentou o direito de greve, tornando seu exercício extremamente burocrático. Os trabalhadores que desobedecessem tais parâmetros poderiam ser punidos com pena de seis meses a um ano de prisão, além da aplicação de multa. O artigo 4º da mesma lei reiterava a proibição desse direito ser exercido pelos funcionários públicos.

Como já descrito, foi publicada a Constituição Federal de 1967, a qual veio a deixar brechas para que o concurso público e o regime estatutário fossem ignorados, e, assim, se criou uma anomalia de vínculo empregatício historicamente previsto pelos Constituintes anteriores.

Havia sido planejado o regime estatutário, através de concurso público, com fundo de previdência separado ao funcionalismo, e o regime contratual da CLT para os demais trabalhadores, com fundo previdenciário compartilhado entre todos aqueles pertencentes ao setor privado, mas, essa separação não foi concretizada e esses regimes acabaram sendo fundidos, se tornando algo com dupla personalidade jurídica. A legislação estava prescrita como se o Regime Próprio fosse real e abrangente a todos os funcionários públicos, quando, na verdade, a maioria estava na condição de celetista.

Nessa circunstância, o poder Estatal deveria efetuar normalmente o recolhimento dos tributos previdenciários patronais, como os demais empregadores regidos pela CLT, no entanto, isso não aconteceu. Pelo contrário, o calote

governamental estava consolidado na política brasileira desde a década de 1930, quando passaram a existir os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, e os recursos passaram a ser utilizados pelo Estado em ações alheias à Previdência Social (MAIA, 2003, p. 73).

Destaca-se a Lei nº 454, de 9 de julho de 1937, que direcionou os recursos da previdência para financiar os empreendimentos dos produtores rurais, com um teto de juros de 8% ao ano, e os decretos-leis nº 574, de 28 de julho de 1938, nº 1.834, de 14 de dezembro de 1939, e nº 3.077, de 26 de fevereiro de 1941 (MARQUES *et al.*, 2003, p. 74).

Também não se materializou o recolhimento patronal do Estado referente aos estatutários e nem em relação a sua parte de contribuição enquanto fundo previdenciário tripartite, a todos os trabalhadores (pacto de Estado, patrão e empregado), ou seja, o Estado via a conta da previdência sempre como possibilidade de saque e nunca de depósito, conforme descreve Salvador (2010^a, p. 147): “Na prática, a previdência permanecia sem ônus para o Estado e, ainda, tornava-se um importante instrumento de acumulação de recursos, que foram destinados ao financiamento do processo de industrialização brasileira”.

Isso ocasionou uma situação muito grave de *déficit*, que serviu, posteriormente, para justificar as contrarreformas realizadas pelos governos de cunho liberal, sem, inclusive, mencionar o calote da contribuição patronal das empresas, que se acumulou ao longo das décadas.

Ao afirmar que a contrarreforma era necessária para compensar a falta de contribuição dos servidores ao longo da vida laborativa, o discurso governamental desconsiderava totalmente o histórico de saques efetivados junto ao fundo previdenciário, o qual foi (e continua sendo) utilizado para financiar os segmentos da elite econômica do país, negando a necessidade de reposição de tais valores.

Após vinte anos de muita violência por parte do regime ditatorial, finalmente foi convocada uma nova Assembleia Constituinte para a elaboração de uma Constituição Federal que ressaltasse a democracia e a presença da sociedade civil no âmbito estatal. Tiveram especial reformulação os critérios de composição do funcionalismo público, e também a garantia de outros direitos, tendo em vista que os mesmos passaram a ser assegurados constitucionalmente.

Com relação às regras de aposentadoria, as aprovadas originalmente foram as seguintes:

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior. (BRASIL, 1988).

Mas, a política econômica internacional, que historicamente direcionou as decisões do governo brasileiro (agora na perspectiva neoliberal do MAF), cuidou de modificar rapidamente essas regras, retirando vários direitos dos funcionários públicos. Esse processo de contrarreforma do Estado, iniciado no governo Fernando Collor, seguia as diretrizes do Consenso de Washington, e agora avançam, não

apenas contra os trabalhadores do setor público (devido a diminuição do Estado), mas também, sobre os direitos dos trabalhadores do setor público/privado.

Especificamente sobre a desconstrução da recente Seguridade Social do país, coube ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso iniciá-la, pois, de acordo com Vianna (2010, p. 149), o direito da seguridade social mais atacado pelos governos neoliberais é o direito à previdência, justamente devido a sua capacidade de arrecadação, e, de fato, houve a EC nº 20/1998 complementando a reforma administrativa promovida por aquele governo, através da EC nº 19/1998.

Ora, essas duas emendas constitucionais foram propostas ao Congresso Nacional na mesma época, sendo que a EC nº 19/1998 representou a flexibilização das relações de trabalho do Estado com o funcionalismo (fragilização da estabilidade e do concurso público, possibilidade de terceirizações e contratações temporárias), ao passo que a EC nº 20/1998, flexibilizou os direitos previdenciários dos trabalhadores de forma geral.

Toda a economia de recursos com os gastos sociais significou uma maior margem de transferência de riqueza para o capital internacional, mas isso é algo que, de forma alguma, é admitido pelo Governo. O desmonte dos direitos previdenciários expressos na CF de 1988 se seguiu, sob o argumento clássico de que a previdência social se encontrava, cada dia mais, em situação deficitária, devido ao envelhecimento dos trabalhadores, como aponta Behring (2008, p. 262):

Em todo o processo, prevaleceu a lógica fiscal e os argumentos demográficos – as perspectivas de envelhecimento da população e seu impacto sobre a Previdência – combinados ao impulso à previdência complementar, consolidando a dualidade entre uma previdência pobre aos pobres, aqui contribuintes, e uma previdência complementar para os que “podem pagar”.

A EC nº 20/1998 mudou todo o formato da previdência que vigorava até então no país, abrindo espaço para outras “reformas” ainda mais prejudiciais à classe trabalhadora como um todo, inclusive, para os funcionários públicos, sendo que, especificamente sobre estes, podemos destacar as seguintes alterações:

- 1) Extinção do tempo de serviço, permitindo apenas o tempo de contribuição para contagem de qualquer concessão previdenciária;
- 2) Proibição de acumulação de aposentadoria pública;

- 3) Proibição de recebimento salarial que ultrapasse o teto estabelecido, ainda que for referente a uma aposentadoria e um cargo acumulável;
- 4) Aplicação do Regime Geral de Previdência Social – RGPS aos empregados públicos e aos funcionários exclusivamente comissionados;
- 5) Acréscimo de cinco anos de contribuição para os professores do ensino superior;
- 6) Autorização para fixar o teto de aposentadoria igual ao do RGPS aos servidores públicos, desde que seja implantado o Regime de Previdência Complementar – RPC, via lei complementar;
- 7) Adesão obrigatória ao RPC, por parte do servidor que tenha ingressado no serviço público após a sua regulamentação em lei;
- 8) Criação da isenção previdenciária para quem já tivesse cumprido as exigências da aposentadoria integral (BRASIL, 1988).

Sendo assim, nota-se que muitos artigos da Constituição nunca passaram por alterações, enquanto que os artigos que tratam do funcionalismo público e de sua previdência estão sofrendo constante modificação.

Na década de 1990, também foram alteradas as regras previdenciárias dos servidores militares e dos detentores de mandato eletivo, porém, não através de emenda constitucional.

Para os militares, as alterações das regras previdenciárias foram realizadas pela Medida Provisória nº 2.215/2001, na qual se destaca a extinção de pensões vitalícias às filhas solteiras. Até o final do ano de 2016, essa Medida Provisória ainda não havia sido votada, e se encontrava em trâmite no Senado Federal. Ela altera privilégios estabelecidos a essa categoria, entre as décadas de 1960 e 1980, ou seja, período no qual os militares detinham o poder do Estado.

Para os que exercem cargo de parlamentar no Congresso Nacional, as regras de aposentadoria foram alteradas por meio da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997. O legislador(a) pode aderir ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC para se aposentar com valores acima do teto do INSS, mas a regra de aposentadoria passou a ser de 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, para a obtenção do valor integral do último salário, independentemente do sexo do parlamentar. Para aqueles que não cumprissem o tempo exigido, a regra foi a de receber o valor de 1/35 avos a cada ano de mandato.

Já os ex-presidentes da República não têm direito previdenciário previsto sobre o cargo. Conforme a Lei nº 7.474, de 8 de maio de 1986 (e suas alterações), quando terminam o mandato, têm eles direito de utilizar os serviços de seis funcionários para sua segurança, apoio pessoal e assessoramento, além de dois veículos com motoristas, todos por livre escolha do(a) ex-presidente. A referida lei não estipula prazo, dando a entender que tal prerrogativa é vitalícia.

O benefício dos ex-governadores depende de legislação estadual, mas decisões do STF, desde abril de 2015, declararam como inconstitucional o pagamento vitalício de salários e pensões, por se tratar de um cargo eletivo, transitório e de curto período.

Vejamos agora as mudanças ocorridas no governo seguinte, as quais, infelizmente, foram negativas para o funcionalismo público civil.

4.2 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO ANO DE 2003

Mesmo com todas as modificações que postergavam o tempo de acesso à aposentadoria, não foi assegurada a ampliação do mercado de seguros no Brasil e, por isso, elas foram consideradas insuficientes pelo FMI e pelo BM.

Diante da pressão internacional, surgiu a EC nº 41/2003, a mais prejudicial aos funcionários públicos, com o claro objetivo de induzi-los aos planos de previdência complementar, devido à mercantilização da previdência, que passava a ser acentuadamente explorada pelo setor privado.

A flexibilização dos direitos previdenciários no RPPS – tanto na EC nº 20/1998 quanto na EC nº 41/2003 – vieram acompanhadas de perdas de direitos trabalhistas no Estatuto do Servidor Público (Lei nº 8.112/1990), em consonância com a lógica capitalista do MAF de constante *flexibilização e precarização do trabalho*. A perda da licença prêmio, da licença remunerada para mandato classista e do bônus remuneratório de aposentadoria, são exemplos disso.

No ano de 2002, ocorreu eleição presidencial e, dessa vez, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva¹⁴⁰ saiu vitorioso. Não só pelo seu histórico profissional, mas também pelos antigos posicionamentos políticos de seu partido (Partido dos

¹⁴⁰ Metalúrgico e sindicalista, nascido em Caetés - PE, em 27 de outubro de 1945, com carreira política no estado de São Paulo. Partidário do PT – Partido dos Trabalhadores.

Trabalhadores – PT), muitos de seus eleitores esperavam que as diretrizes, em relação aqueles órgãos internacionais, fossem mudadas, e que o país seguisse uma perspectiva socialista, no entanto, isso não ocorreu. Houve, inclusive, dissensões dentro do partido, o que causou muitas desfiliações já no primeiro mandato de governo.

Mas, aqueles eleitores mais atentos, que leram o programa de governo, ou observaram os documentos internos do PT, que tratavam da Previdência Social, não foram surpreendidos com as ações que se seguiram poucos meses após a posse do presidente Lula, pois, lá já havia a afirmação de que pretendia-se modificar a previdência, e qual o modelo que consideravam adequado, principalmente, em relação à previdência do setor público.

Nas Resoluções do XII Encontro Nacional do PT, ocorrido em Olinda-PE entre os dias 14 e 16 de dezembro de 2001, foram elencadas as diretrizes do planejamento das políticas públicas que seriam defendidas pelos partidários. Na página 17, afirmam que o Estado deveria intervir e regular a economia com o intuito de promover seu desenvolvimento econômico, mas que isso demandaria um melhor direcionamento dos recursos públicos para incentivar os investimentos do capital. Segue a descrição do papel do Estado, segundo a visão do PT (2001, p. 17):

O Estado deve desempenhar um novo papel regulador com programas de fomento para micro, pequenas e médias empresas; de requalificação da mão-de-obra; de adensamento e estruturação de cadeias produtivas estimulando a substituição de importações. Numa economia internacionalizada, o Estado passa a cumprir um papel decisivo na articulação e inserção dos setores dinâmicos da produção no contexto dos mercados globais. O Estado deve também apoiar, orientar e financiar projetos de produção cooperativa, tanto no campo quanto na cidade, incentivando as variadas formas de economia solidária.

No item 63 do mesmo documento, afirmam que tal política econômica necessitaria da formação de uma poupança interna sólida, tendo como uma das fontes (conforme alínea “e”) a previdência complementar em regime fechado, voltada para o setor público:

e) a ampliação da poupança interna de médio e longo prazos, mediante a **constituição de previdência pública complementar** e legislação positiva para a **previdência privada sem fins lucrativos** (fundos de pensão) e fortalecimento dos fundos de poupança

compulsória (FGTS, PIS/PASEP, FAT), através inclusive da ampliação da formalização do emprego (PT, 2001 - grifo nosso).

A afirmação descrita confirma o interesse do PT na ampliação do mercado financeiro através dos fundos de pensão, o que iremos tratar com mais detalhes na próxima seção.

Nesse contexto, o governo federal protocolou, no dia 30 de abril de 2003, a PEC nº 40/2003¹⁴¹, que tinha como alvo o RPPS. Na Exposição de Motivos da proposta, defendia que o regime deveria ter um caráter contributivo ao Regime Próprio, quebrando, assim, o pacto de vínculo perene que havia entre Estado e funcionalismo público, desconsiderando o histórico de constituição desse regime previdenciário, bem como a dívida da União com a Previdência Social, na medida em que buscou mudar as regras, inclusive para aqueles que já estavam no serviço público.

Com a apropriação dos recursos previdenciários de todos os fundos de pensão do país a partir do governo Getúlio Vargas¹⁴², e a falta da contribuição patronal referente aos seus trabalhadores, o Estado tinha a obrigação de manter o vínculo trabalhista com aqueles que haviam dedicado toda uma vida ao setor público, numa mesma carreira, tanto que não utilizavam a denominação de “aposentados”, mas sim de servidores inativos, da mesma forma que os militares que se aposentam são denominados de “militares na reserva ou reformados”, uma vez que o vínculo com o Estado não é extinto. Mas, ao contrário disso, o que o PT defendeu foi a padronização das regras de aposentadoria entre o RGPS e o RPPS.

Para a então deputada federal, Luciana Genro¹⁴³, as primeiras ações do PT foram de afirmar seu compromisso de governar com e para o grande capital, obedecendo as diretrizes neoliberais e aprovando as mudanças constitucionais que o governo FHC não havia conseguido aprovar (GENRO; ROBAINA, 2006, p. 81).

Na Exposição de Motivos da PEC nº 40/2003, os Ministros da Previdência Social e da Casa Civil, Ricardo Berzoini e José Dirceu, respectivamente, afirmaram ser inadmissível que uma classe que não havia feito contribuições previdenciárias ao longo da carreira, recebesse benefícios muito superiores à média nacional, ou seja, o

¹⁴¹ Numeração da Proposta correspondente na Câmara dos Deputados, mas no Senado, foi protocolada sob a numeração de 67, tornando a PEC 67/2003.

¹⁴² No caso do funcionalismo público, a contribuição era para o benefício dos pensionistas.

¹⁴³ Luciana Krebs Genro (1971) é advogada e política brasileira. Natural do estado do Rio Grande do Sul, onde foi deputada estadual e federal pelo PT (1995-2003). Após 2003, foi uma das fundadoras do PSOL.

tempo todo comparavam o setor público com o privado, desconsiderando todo o histórico e conjuntura que diferenciam tais áreas e seus trabalhadores.

Na prática, o que o governo do PT estava fazendo através de seu discurso, era responsabilizar o funcionalismo público, pelo calote patronal do Estado à previdência.

Disseram ser uma distorção que pensões fossem pagas aos dependentes dos servidores, sem que fosse questionada a real necessidade financeira do dependente para receber tal benefício, desconsiderando, com isso, a diferença entre o princípio da previdência e o da assistência.

Para eles, os servidores públicos não haviam contribuído com a previdência, tinham salários muito maiores que o dos trabalhadores da iniciativa privada e causavam concentração de renda no país, “em que os mais pobres colaboram para sustentar os benefícios dos mais ricos” (BRASIL, 2003^a, p. 12).

Porém, Genro e Robaina (2006) afirmaram que o verdadeiro intuito do PT era ampliar os fundos de pensão, os quais o próprio partido administrava, e também de aumentar o *superávit* primário para atender ao mercado financeiro, nem que para isso tivessem que sacrificar uma parcela de sua base eleitoral:

O sentido de tal reforma foi basicamente de gastar menos com a previdência pública dificultando a aposentadoria para quem está trabalhando, cobrando contribuição dos já aposentados e instituindo um teto na remuneração, que jogou para os fundos de pensão – administrados em sua maioria pelos burocratas do PT – o filé-mignon do negócio.

Esta reforma era tão importante para os mercados – leia-se os bancos e fundos de pensão -, possibilitando aumentar o *superávit* primário e conseqüentemente baixar o risco Brasil, que o núcleo dirigente do governo não hesitou em rifar uma das bases sociais históricas do partido: o funcionalismo público. (GENRO; ROBAINA, 2006, p. 81).

Além da ampliação do mercado de previdência complementar, Genro e Robaina (2006, p. 81) ainda ressaltaram a aprovação de mais duas leis – logo no início do primeiro mandato – que comprova o compromisso do governo do PT com o neoliberalismo: a Lei de Falências e a de Parcerias Público-Privadas - PPP. A Lei de Falências prioriza o pagamento das dívidas bancárias da empresa, ao invés das dívidas trabalhistas que ela possa ter deixado. Já a Lei das PPP garante o empréstimo de recursos públicos para que os empresários participem da privatização do setor público:

A primeira (Lei de Falências) tramitou por mais de dez anos no Congresso e foi aprovada justamente no governo do ex-sindicalista

Lula. Trouxe prejuízos enormes ao erário público e aos trabalhadores, pois limitou a prioridade de pagamento dos créditos trabalhistas a, no máximo, 150 salários mínimos, dando garantia total de recebimento aos bancos, antes inclusive dos créditos tributários. As PPPs são a privatização branca de áreas estratégicas, como saneamento, e em condições ainda mais favoráveis aos “investidores” privados. Eles poderão obter a maior parte do valor do seu investimento através do BNDES e a receita pública ainda vai garantir o lucro. Quer dizer, se o negócio não der lucro por conta própria, o governo garante com dinheiro público. É a mais pura expressão das políticas neoliberais de rapina, colocando o dinheiro público e os serviços essenciais à população a serviço da acumulação privada (GENRO; ROBAINA, 2006, p. 81).

Genro e Robaina (2006, p. 82) observam também que não só a política econômica, mas também, a política externa brasileira e a política agrária do governo do PT seguiram a lógica neoliberal, e que essa postura se deu a partir do momento que um determinado grupo interno passou a dirigir o partido e se tornou a ala majoritária, ainda no início dos anos de 1990. Esse grupo se aproveitou do histórico progressista que o partido havia construído perante a sociedade para obter votos, ao mesmo tempo em que se associava ao regime liberal burguês, reproduzindo o mesmo processo que ocorreu na política europeia:

O núcleo dirigente do PT assumiu com força, desde o início dos anos 90, a estratégia da conquista de um governo de colaboração com setores da burguesia. Quando finalmente assumiu o governo federal, deu o passo que faltava para uma alteração de sua natureza: de uma força com características ainda progressivas para uma formação política reacionária. Um salto em sua integração no regime liberal democrático burguês. O PT passou a ser o principal aplicador dos planos capitalistas. Realizando um governo de coalizão com a burguesia, o partido passou a viver o mesmo processo experimentado pela socialdemocracia europeia, cujos partidos operários oportunistas foram transformados em partidos burgueses normais, representação política direta dos interesses do imperialismo europeu (GENRO; ROBAINA, 2006, p. 82).

Mas, se apresentando como um governo preocupado com a população mais pobre do país, usaram o discurso de que os funcionários públicos eram privilegiados e que os mesmos abocanhavam boa parte do orçamento público, o que foi transmitido como verdade pela mídia que apoiava a contrarreforma, a qual, incansavelmente, repetiu isso à sociedade durante todo o processo de aprovação da proposta.

Também misturaram a análise de despesas orçamentárias que não tinha qualquer relação entre si (previdência urbana e rural) e ignorando a sonegação dos

tributos previdenciários, forçaram contas matemáticas mirabolantes com a projeção de um suposto *déficit*. Defenderam, com paixão, na Exposição de Motivos da PEC nº 40/2003, as seguintes alterações que vieram a se concretizar na legislação, conforme descritos nos parágrafos:

- § 44: fim da integralidade salarial entre os ativos e inativos, o que faz com que o valor da aposentadoria não seja mais correspondente ao último salário na ativa, mas sim, a uma média equivalente aos 80% melhores meses de contribuição do servidor¹⁴⁴;
- § 45: limite do valor da pensão vinculado ao teto do RGPS, com mais 70% do que exceder o teto;
- § 49: limite do valor da aposentadoria vinculado ao teto do RGPS, mediante regulamentação de um novo Fundo por meio de lei ordinária;
- § 54: implementação da previdência complementar, após fixação do teto previdenciário;
- § 56: fim da paridade dos proventos com os salários da ativa, passando a ter os mesmos reajustes previstos para o RGPS, ou seja, de acordo com o INPC¹⁴⁵;
- § 62: para os servidores que ainda tivessem o direito de solicitar a aposentadoria proporcional, reduzir 5% do valor da aposentadoria para cada ano antecipado em relação a idade mínima;
- § 63: incentivar o “abono permanência” para postergar os pedidos de aposentadoria;
- § 65: cobrar contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas no percentual de 11% do que exceder o teto previdenciário;
- § 74: proibição de haver fundos previdenciários separados;
- § 86: criação dos subtetos remuneratórios nos Estados e Municípios, tanto para os servidores ativos, quanto para os inativos. (BRASIL, 2003^a).

Em suma, o § 6 resume os objetivos e o discurso de defesa da PEC:

Dessa forma, com as medidas ora propostas, almeja-se corrigir as distorções do atual modelo, propiciando, também, maior equidade entre os regimes de Previdência Social, flexibilidade para a política de recursos humanos, adequação ao novo perfil demográfico brasileiro, melhoria dos resultados fiscais e, sobretudo, a garantia de que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais serão,

¹⁴⁴ Essa regra valeu para os servidores que tomaram posse na União até o dia 19 de setembro do ano de 2012.

¹⁴⁵ Índice Nacional de Preços ao Consumidor, elaborado pelo IBGE, que mede a inflação oficial de um período.

efetivamente, cumpridas em relação ao direito de o servidor público ter uma aposentadoria digna de forma sustentável e sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o crescimento e desenvolvimento desta Nação. (BRASIL, 2003^a, p. 07).

No entanto, observaram no § 36 que as privatizações ocorridas nos governos anteriores, somadas à terceirização de muitas funções, antes exercidas por funcionários públicos, pesaram no desequilíbrio financeiro do RPPS. Havia diminuído a receita dos regimes próprios, e os ativos, agora em quantidade menor que os inativos, já não conseguiam custear as despesas previdenciárias. Isso se deu através do processo histórico anteriormente descrito (durante a década de 1930), em que a previdência deixou de ter um regime de capitalização, para ser de repartição, e o Estado passou a utilizar os recursos pertencentes à previdência em outras ações (MARQUES *et al.*, 2003, p. 73).

Concluíram a justificativa da PEC ressaltando que os governadores dos Estados avalizaram e ajudaram a elaborar o texto final da proposta, e que a mesma era fundamental para garantir a sustentabilidade da política social às futuras gerações de brasileiros.

O texto da PEC 40/2003 foi repudiado por diversas categorias do funcionalismo público e por parlamentares do PT, e, por isso, o Diretório Nacional do partido, juntamente com a Fundação Perseu Abramo, organizou um seminário voltado para a sua militância, chamado *A Reforma da Previdência*¹⁴⁶, que resultou na elaboração do livro *A Previdência Social no Brasil*. Nesta obra, foi registrada tanto a fala de abertura do evento que fora feita pelos respectivos presidentes das entidades, quanto a apresentação dos palestrantes em forma de artigos, onde alguns se posicionaram contra, e outros a favor da PEC.

Na fala de abertura do então presidente do Partido dos Trabalhadores, José Genoíno, o mesmo afirma que a PEC era a consolidação de ideias sobre o tema que havia sido discutido e deliberado pelo Partido, desde o ano de 1991.

Seu esforço era demonstrar que a proposta do PT não era a continuidade da reforma realizada no governo do PSDB, mas sim, uma diferenciada proposta de reestruturação da Previdência Social (MARQUES *et al.*, 2003, p. 12).

¹⁴⁶ Seminário realizado nos dias 23 e 24 de maio de 2003, no Hotel Braston, em São Paulo - SP. Pela estrutura do evento, conclui-se que havia sido planejado com meses de antecedência.

Argumentou que em antigas deliberações, o PT havia concordado com a taxaçoão dos aposentados da Administraçoão Púbblica. Também lembrou que o governo anterior tinha proposto a taxaçoão de todos os aposentados (do RGPS e RPPS), sem nenhum piso, o que considerava uma diferença substancial, já que o PT propunha a cobrança previdenciária a partir do valor que excedesse o teto do RGPS.

Afirmou que o PSDB havia proposto um teto de três salários mínimos, admitindo até cinco, enquanto o PT defendia o teto de dez salários mínimos para qualquer aposentadoria, e que essa diferença representava uma forma de combater o mercado de seguros no Brasil.

Também afirmou que a *Reforma* da Previdência era fundamental para um país tão desigual socialmente, como o Brasil, e que os servidores púbblicos não poderiam continuar tendo uma aposentadoria acima da média nacional, enquanto que milhões de trabalhadores estavam na informalidade:

É fundamental num país em que 40 milhões de pessoas não tem vínculo com a Previdência, em que algumas categorias têm como média de aposentadoria 12 mil, 8 mil, 7 mil reais... Estou me referindo à categoria de servidores púbblicos (MARQUES *et al.*, 2003, p. 13).

Após Genoio terminar sua fala em defesa da PEC, a palavra foi passada à primeira palestrante do dia, a Prof.^a Dra. Rosa Maria Marques¹⁴⁷. Ela explanou sobre os diferentes tipos de Seguridade Social no mundo, e, ao analisar a situaçoão brasileira, ressaltou a falta de aporte de recursos do Estado na previdência, enquanto empregador.

Ela também criticou a Exposiçoão de Motivos da PEC, na qual se tem uma afirmaçoão de *disparidade* entre os RGPS e RPPS, mesmo eles possuindo critérios e beneficiários com históricos diferenciados. A média dos benefícios pagos pelo Regime Geral fora puxada para baixo, porque haviam somado a média das aposentadorias dos trabalhadores urbanos com a média dos trabalhadores rurais (que era de apenas um salário mínimo, já que a maioria não havia realizado contribuicoões para o sistema previdenciário).

Ela lembrou também que o Estado paga um salário menor em relaçoão ao trabalhador com a mesma qualificaçoão no setor privado, e que, além de receber um salário maior durante a vida laboral, ao se aposentar, o trabalhador da área privada

¹⁴⁷ Economista, professora titular do Departamento de Economia da PUC-SP.

pode sacar o saldo do seu FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, direito que o servidor público não tem, ainda que também receba abaixo do teto do RGPS. No entanto, o fato da renda do servidor público ser a mesma ao se aposentar, tende a trazer igualdade entre os dois setores, o que indica que o servidor público não é um privilegiado, como afirmava o governo. O que havia, na verdade, eram pactos sociais historicamente diferentes:

Considerando esses aspectos, qual a diferença entre os servidores e os trabalhadores do setor privado? O fato de que, na origem dos regimes próprios dos servidores – não só o brasileiro mas o de todo o mundo -, foi realizado um pacto entre o Estado e seus funcionários: “Você vai trabalhar para mim, var ser servidor, vai ser o representante do Estado diante da população, e eu vou garantir a você e aos seus cobertura durante toda a vida”. Em outras palavras, o compromisso foi garantir uma renda durante toda a vida do servidor. (MARQUES *et al.*, 2003, p. 29).

A Dr.^a Rosa Maria finalizou afirmando que a PEC não avançava na construção de uma proteção social universal, e que o tema estava sendo tratado pelo governo apenas a partir da ótica fiscal: “A partir dessa leitura, olho para a Exposição de Motivos e digo: “Ao fim e ao cabo, a motivação da proposta é fiscal, porque seu resultado imediato é o aumento de arrecadação e a diminuição de despesa”” (MARQUES *et al.*, 2003, p. 30).

Em relação ao problema fiscal, tanto a prof.^a Rosa Maria quanto a terceira palestrante do evento, a prof.^a Dra. Laura Tavares Soares¹⁴⁸, apontaram o pagamento da dívida pública como a raiz desse problema.

A prof.^a Laura também ressaltou que vários países da América Latina já tinham feito a reforma previdenciária aos moldes ditados pelo Banco Mundial, sem se constatar a realização dos benefícios que essa entidade afirmava que aconteceria, pelo contrário, os resultados fiscais e sociais foram desastrosos (MARQUES *et al.*, 2003, p. 44). Ao direcionar a administração dos fundos previdenciários para o mercado (a fim de se obter reduções dos custos por intermédio da concorrência), o que ocorreu foi o aumento acentuado dos custos administrativos, chegando a abocanhar, por exemplo, na Argentina, 25% da arrecadação.

¹⁴⁸ Professora visitante do Instituto de Medicina Social (IMS) e pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

Sobre a ideia defendida pelo PT desde a década de 1990, de que a previdência complementar iria formar poupança e contribuir para o desenvolvimento econômico, a prof.^a Laura afirmou que, em média, apenas 7% desses recursos foram aplicados em investimentos e no mercado de ações, em contraposição a mais de 60% dos recursos que foram utilizados para o pagamento da dívida pública, sendo assim, neutralizados no mercado financeiro, o que não contribuiu em nada para a geração de mais postos de trabalho. O desemprego continuou nos mesmos patamares, bem como os índices de pobreza e de informalidade (MARQUES *et al.*, 2003, p. 47).

No seminário, também foi proferida a palestra dos deputados federais José Pimentel (PT-CE) e Arlindo Chinaglia (PT-SP), ambos em defesa da PEC.

José Pimentel iniciou sua fala afirmando que o FGTS não deve ser pleiteado pelos servidores públicos, porque ele foi criado para os trabalhadores que não têm estabilidade. E que, pelo motivo de o PT entender que a Previdência Social é uma forma de distribuir renda, iriam manter as aposentadorias especiais para os trabalhadores rurais, para os professores da educação básica e para aqueles em funções de risco (MARQUES *et al.*, 2003, p. 56).

Ele reconheceu que a Seguridade Social era superavitária, mas, como o Partido pretendia desonerar a produção, via a necessidade de rever as fontes de custeio, e por isso, alegou que, em abril de 2003, o governo emitiu a MP 107/2003, que buscou aumentar o percentual da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, de 2%, para 4% ao setor bancário, mas, os parlamentares que representavam os banqueiros trancaram a pauta e não deixaram ser ela aprovada.

Então, o deputado deixou subentendido que, se o objetivo era desonerar o setor industrial, e os bancos não aceitavam arcar com essa política, só restava economizar com os benefícios e passar a conta para os trabalhadores pagarem. Na sua opinião, a concretização desse objetivo era indispensável para combater a informalidade, porque “o Brasil era um país que penalizava o empresário que gerava empregos”, e sendo assim, o governo faria as ações que achasse necessárias para subsidiar o empresariado:

Exatamente por isso estamos propondo, no primeiro momento, reduzir em 50% a contribuição do empregador, de 22% para 11%, e o objetivo é trazer esses 7,6 milhões de pessoas para a formalidade, para o INSS, para o reconhecimento dos seus direitos. (MARQUES *et al.*, 2003, p. 61).

Ressalta que nem o Partido, nem o governo defendia outro sistema que não fosse o de repartição, e que, na verdade, estavam propondo fortalecer o sistema de repartição:

Ou seja, há um pacto social entre gerações, em que os ativos financiam os inativos. Por isso o sistema de capitalização que o Chile implantou não serve para o Brasil, o PT não o aceita, nem o nosso governo. Ao contrário, estamos fortalecendo o sistema de repartição. (MARQUES *et al.*, 2003, p. 59).

E no raciocínio de solidariedade e repartição, ele argumentou que isso ocorreu devido ao problema das mudanças demográficas, a redução da natalidade e maior perspectiva de vida da população, em especial, das mulheres. Assim, concluiu que a longevidade das mulheres, a informalidade, o envelhecimento dos servidores públicos federais e os benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais eram fatores que desequilibravam as contas e tornava a reforma da previdência inevitável, uma vez que a União não dispunha mais de patrimônio, pois tudo havia sido vendido pelos governos anteriores (MARQUES *et al.*, 2003, p. 68).

Já o deputado Arlindo Chinaglia iniciou sua fala tendo como certo a aprovação da PEC da forma como foi encaminhada, necessitando apenas de alguns ajustes. Apesar de reconhecer que o contrato de trabalho firmado entre o Estado e os servidores públicos era o direito a uma aposentadoria com valor integral, Chinaglia decretou, como já definido, o fim da integralidade e da paridade salarial dos futuros inativos, esclarecendo que o objetivo final do governo era a aproximação das regras de concessão dos benefícios entre o Regime Geral e o Regime Próprio de Previdência Social (MARQUES *et al.*, 2003, p. 86).

Também, reconheceu que as aposentadorias e pensões com valores vultuosos eram exceções, em quantidade insignificante, mas avaliou que o teto e os subtetos para o setor público seriam favoráveis para limitar a remuneração, inclusive a dos servidores públicos que ainda estavam na ativa (MARQUES *et al.*, 2003, p. 89).

Sobre a constitucionalidade da redução salarial, considerou que era algo a ser resolvido pelo STF, já que a pressão dos governadores e prefeitos era enorme, para se aprovar isso, ou seja, já deixava claro que o governo não pretendia respeitar os preceitos jurídicos do país, e que os interesses políticos e econômicos iriam se sobrepor à coerência técnica pela qual a PEC deveria passar nas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) do Congresso Nacional, as quais avaliam a constitucionalidade dos projetos de leis e das propostas de emendas à constituição.

Chinaglia considerou correto excluir as Forças Armadas da proposta por considerá-las *um poder real*, e ressaltou que era necessário diferenciar as carreiras típicas de Estado, pois entendia que elas deveriam ter regras de aposentadoria e remuneração diferenciadas, para não desestimular os melhores profissionais a trabalhar no Estado (MARQUES *et al.*, 2003, p. 92).

Na mesma esteira de defesa da PEC, observa-se a palestra do então Ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, o qual assinou, junto com o Ministro José Dirceu, a Exposição de Motivos.

Ele iniciou sua explanação afirmando que o governo não havia modificado em nada as deliberações anteriores do Partido. A essência da PEC correspondia a tudo o que fora aprovado nas Resoluções e no Programa de Governo do PT na época da campanha eleitoral, mas observa que alguns detalhes foram modificados por causa da base governista, considerando que o PT não governava sozinho.

Berzoini reconheceu que havia necessidade de se cobrar, mais contundentemente, que a União, estados e municípios assumissem sua responsabilidade enquanto empregadores, recolhendo devidamente os tributos previdenciários patronais (MARQUES *et al.*, 2003, p. 101).

No entanto, para ele, isso não evitava a necessidade de se realizar uma profunda reforma na previdência do setor público, porque o sistema era insustentável e injusto com os demais trabalhadores, pois favorecia a concentração de renda e demandava muitos recursos do Tesouro, o que considerava “inconstitucional”. Compreendia que os subsídios deveriam ser residuais ou direcionados “a populações com certas características socioeconômicas que necessitam de subsídio”, como no caso dos trabalhadores rurais (MARQUES *et al.*, 2003, p. 105).

Defendeu ainda que as alterações nos direitos previdenciários dos servidores seriam necessárias para o próprio bem da classe, já que o RPPS estava distorcido e não conseguiria pagar os beneficiários no futuro:

E não se trata de desrespeitar ou satanizar o servidor público, mas de chamar a atenção para um sistema que foi mal construído, mal elaborado, que está mal operado e que precisa ser alterado de maneira profunda, em defesa do próprio interesse dos servidores. No futuro próximo, muitos estados poderão não ter mais como pagar os benefícios, porque de um sistema de Previdência Social o sistema se transformou em um mecanismo de acúmulo de renda, em muitos casos. (MARQUES *et al.*, 2003, p. 106).

Sobre a contribuição dos inativos, considerou totalmente justo por julgar que no setor público a maioria havia se aposentado muito cedo, não tendo contribuído o suficiente e tinha outras rendas. O fato de continuar trabalhando para ter mais uma renda, demonstrava, na sua opinião, que estavam contrariando a lógica da Previdência, que é a de dar proteção quando o cidadão não pode mais trabalhar (MARQUES *et al.*, 2003, p. 117). Com essa afirmação, Berzoini desconsiderava a hipótese de o valor do benefício ser insuficiente para cobrir as despesas do aposentado e de sua família, e acreditava ser correto o trabalhador esgotar toda sua vitalidade no trabalho, se aposentando somente em caso de invalidez.

Todavia, não comentou e nem apresentou estudo que revelasse o montante que a União e os demais entes federativos deviam aos Regimes de previdência, em relação à contribuição patronal.

Em seguida ocorreu a fala do então Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, que apontou como objetivo de o governo promover o desenvolvimento econômico, não só a reforma da previdência, mas também a reforma tributária, remodelando o pacto federativo a partir do momento da cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, tanto na origem como no destino (MARQUES *et al.*, 2003, p. 123).

Especificamente sobre a reforma previdenciária, ele negou que ela fosse de cunho fiscal, afirmando ser uma questão de justiça social, tendo em vista que o partido buscava sair do Estado mínimo, reorganizar o orçamento e fazer políticas públicas universais. Porém, com esse discurso, José Dirceu estava deixando claro que, qualquer política pública que beneficiasse a população mais pobre, seria feita com os recursos da própria classe trabalhadora, já que o governo do PT não pretendia mudar a lógica da tributação no Brasil, pautada sobre o consumo, e não sobre a renda e patrimônio, lógica que potencializa a concentração de renda e a desigualdade social.

A reforma tributária proposta por meio da PEC nº 41/2003, que se transformou na EC nº 42/2003, continuou tributando o consumo e penalizando os trabalhadores. Segundo Salvador (2010^a, p. 198), ao ser aprovada, ela se limitou em prorrogar a Desvinculação de Receitas da União – DRU e a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF e, a exemplo do governo anterior, o governo do PT promoveu “alterações na legislação infraconstitucional para beneficiar o capital e seus sócios”.

Também, o poder das medidas provisórias não foi usado para tributar as grandes fortunas¹⁴⁹, ou modificar a legislação em prol da progressividade da tributação, antes, pelo contrário, Salvador (2010^a, p. 199) ressaltou que, posteriormente, foi editada a medida provisória nº 281/2006, que isentou o Imposto de Renda e a CPMF aos “investidores” estrangeiros que comprassem títulos públicos federais.

O ministro da Casa Civil reforçou o discurso de que tudo já havia sido aprovado pelo Diretório Nacional do PT em anos anteriores (exceto em relação a contribuição dos inativos), e que o posicionamento do Partido não havia mudado (MARQUES *et al.*, 2003, p. 126).

José Dirceu disse ainda que estava com a consciência tranquila em relação a PEC nº 40/2003, e que era necessário lembrar que o PT estava governando com aliados, e por isso se configurava enquanto uma política de centro-esquerda. Portanto, necessitava do apoio incondicional de seus partidários para o governo conseguir sustentação:

O problema é que nós somos governo e temos que apoiar o governo. Não podemos ter ilusões sobre o que acontecerá se o governo fraquejar, se o partido se dividir, se o governo perder apoio. Conhecemos este filme e sabemos que a história, nesse caso, se repete. Então, por isso, tenho a mais absoluta determinação de enfrentar o debate democrático ao mesmo tempo que tenho a mais absoluta determinação de sustentar o governo. (MARQUES *et al.*, 2003, p. 127).

Por fim, foi passada a palavra para o presidente nacional da maior central sindical do Brasil, a qual congregava o expressivo número de sindicatos do setor público, João Antônio Felício, da CUT - Central Única dos Trabalhadores.

Apesar de ser servidor público (professor da rede estadual de São Paulo), Felício declarou ser favorável à PEC e disse não via nela tendência neoliberal, porém, criticou a forma com que foi apresentada à sociedade. Ele se referia à propaganda governamental de que os servidores públicos tinham uma renda muito acima da média nacional, o que, portanto, levava a população a pensar que todos os servidores eram bem remunerados:

A forma como se apresentou o debate gerou a opinião de que o servidor público ganha muito bem neste país. Média é média. Quando se começa a apresentar a média na sociedade, acaba-se gerando a opinião de que todos os servidores ganham bem. E confesso que

¹⁴⁹ Conforme prevê o inciso VII do artigo 153 da CF 1988.

gostaria de ter um cota-parte nessa média, porque estou bem abaixo dela. (MARQUES *et al.*, 2003, p. 151).

Ressaltou que (em 2003), 57% dos servidores públicos federais recebiam em média 4,3 salários mínimos, sendo que a média salarial total dos servidores estaduais e municipais não ultrapassava quatro salários mínimos. Considerou que, de fato, a média salarial dos aposentados do INSS foi puxada para baixo, por incluir os benefícios dos trabalhadores rurais, sendo a diferença entre as aposentadorias dos trabalhadores urbanos e da imensa maioria dos servidores públicos, pouco mais de um salário mínimo, pois a média dos benefícios dos aposentados urbanos do INSS era de 3,2 salários mínimos.

Portanto, de acordo com Felício, no ano de 2003 os valores de uma comparação mais adequada e real, eram os seguintes:

Quadro 2 – Remuneração dos trabalhadores no ano de 2003

		Correspondência em salários mínimos
Média salarial da maioria dos trabalhadores do setor público à nível nacional	R\$ 1.038,00	4,3
Média da aposentadoria dos trabalhadores urbanos	R\$ 770,00	3,2

Fonte: Elaboração da autora, com base em Marques *et al.* (2003, p. 153):

Ele lembrou que, desde o ano de 1995, a CUT almejava uma reforma previdenciária, mas a entidade sempre defendeu que primeiro fosse feita a reforma tributária, para que o sistema deixasse de ser regressivo, e parasse de pesar mais para a classe trabalhadora.

No entanto, Felício acreditava na necessidade de se fazer a reforma previdenciária, pois a CUT sempre defendeu a fusão dos RGPS e RPPS, e avaliou que a PEC não traria isso de imediato – o que para a Central seria o ideal – como registrado em Marques *et al.* (2003, p. 153): “A CUT defende a fusão dos dois sistemas previdenciários. Nesse sentido, nossa proposta é até mais radical que a do governo. Defendemos inclusive teto para os atuais funcionários públicos”. E ainda: “Eu não sei se isso seria praticável, mas o correto na reforma seria isso, ter um sistema único, universal para todos. Essa sempre foi a opinião da CUT”.

Por isso, João Felício adiantou a todos os presentes de que a Central não iria solicitar ao governo que a PEC fosse retirada da pauta, como alguns sindicatos desejavam, mas que a luta seria no sentido de aprovar algumas emendas, para tornar a proposta mais adequada, como o teto das aposentadorias em 20 salários mínimos, devido às carreiras típicas de Estado: “E ainda achamos, de acordo com a necessidade da fusão, que existem carreiras típicas de Estado, que poderão ser desestimuladas se não houver um teto superior” (MARQUES *et al.*, 2003, p. 154).

Porém, achou inadequada a questão do aumento da idade para se aposentar, tendo como diretriz os países desenvolvidos, pois lá, a qualidade de vida dos trabalhadores era muito diferente do Brasil. Também questionou a falta de regras de transição e a contribuição dos inativos sobre os salários mais baixos, finalizando sua fala com confiança nas intenções do governo em promover inclusão social.

Seu argumento de que o governo não estava alterando o sistema previdenciário para atender o capital financeiro, baseava-se no fato de que os Fundos de previdência complementar seriam fechados, e com natureza pública (Art. 40, § 15 da CF), ignorando o negativo histórico dos Fundos de Pensão dos empregados públicos, como os do Banco do Brasil, Caixa Econômica, Petrobrás e outros.

Além disso, desconsiderou o fato de que a previdência complementar, sendo ela aberta ou fechada, perpetua a lógica capitalista com o financiamento da própria classe trabalhadora, a partir do momento em que tais Fundos aplicam sua arrecadação no mercado financeiro, buscando ações de empresas que tenham taxas de lucros mais altas, as quais procedem da exploração da mais-valia, e, cada dia mais, tem aprofundado a precarização do trabalho, como afirma Granemann (2012, p. 257): “Trata-se, então, de sem meias palavras explicitar: na busca individual de uma melhor aposentadoria os trabalhadores têm contribuído para o aumento da exploração dos trabalhadores”.

Mas, a despeito disso, em tempo recorde, a PEC nº 40/2003 foi aprovada pelo Congresso Nacional, e no dia 19 de dezembro de 2003, foi transformada na EC nº 41/2003, contemplando quase que a totalidade da proposta original do governo. Com ela, foi instituído o fim da paridade e da integralidade com os ativos, a taxação dos aposentados, a redução do valor das pensões e várias outras alterações. As novas regras contidas no artigo 40 da CF de 1988 passaram a ser as seguintes¹⁵⁰:

¹⁵⁰ Também houve a formulação da Medida Provisória nº 167 de 19/02/2004, convertida na Lei nº 10.887 de 18/06/2004, que trata da aplicação da EC nº 41/2003.

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou:

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os

benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X (BRASIL, 2003^b).

Na citada EC, também foram acrescentados outros artigos referentes à previdência, que tinham como temas centrais não só as regras de aposentadoria e pensão, mas também a formação dos fundos de previdência para atender o setor financeiro e o reforço jurídico sobre o teto de remuneração do funcionalismo público ativo, aposentado e pensionista.

Tal emenda não previa regras de transição muito claras, ou seja, milhares de servidores públicos que estavam prestes a se aposentar, faltando apenas alguns anos, tiveram que cumprir a nova legislação e foram muito prejudicados. Porém, de

acordo com o discurso¹⁵¹ da então senadora da República Heloísa Helena, houve um atrito muito grande entre o governo e vários senadores.

Isso fez com que o poder executivo nacional promettesse que, caso os senadores não alterassem o texto aprovado pela Câmara, trabalharia em favor da aprovação de outra PEC, contendo as emendas apresentadas no Senado. Tudo isso para ter a PEC nº 40 aprovada ainda no ano de 2003, pois se tivesse alteração no texto ela voltaria à Câmara Federal para nova votação, o que certamente levaria a discussão para o ano de 2004. Por isso, antes mesmo de aprovarem a PEC principal, foi protocolada, no Senado, no dia 09/10/2003, a PEC 77/2003¹⁵², que ficou conhecida como “PEC paralela”, e, posteriormente, foi transformada na EC nº 47/2005, mas ela contemplou apenas uma pequena parte das emendas dos senadores.

Segundo Mello (2016), as alterações realizadas pela EC nº 41/2003 não haviam sido compreendidas plenamente pelas entidades sindicais, e elas acreditaram que as regras de transição contidas nessa emenda seriam suficientes para garantir a imunidade de todos aqueles que já estavam em exercício. Após entrar em vigor, os problemas se tornaram evidentes, e a aprovação da PEC paralela foi imprescindível para consolidar os termos do acordo, como ele explicou: “Aquilo precisou ser aprimorado anos depois, as regras de transição nem eram muito boas. Depois, só com a PEC paralela é que elas foram aprimoradas e realmente contemplaram o que a gente estava achando que estava contemplado” (MELLO, 2016, informação verbal).

O item mais questionado que foi o da taxaço dos aposentados, permaneceu vigorando, mas foi criada uma regra de transição para os servidores que entraram no serviço público até o ano de 1998, que não aposentariam de forma proporcional, como antes, mas poderiam abater um ano de idade a cada um ano a mais de contribuição. Por exemplo: a mulher que começou a trabalhar e contribuir com a previdência aos quinze anos (RGPS e RPPS), de acordo com art. 3º da EC nº 47/2005, poderia se aposentar aos 50 anos, pois somaria 85 “pontos”: 50 anos de idade, mais 35 anos de contribuição. Como a regra na EC nº 41/2003, prevê a idade mínima de 55 anos de idade para se aposentar, a servidora poderia se aposentar cinco anos antes.

A mesma coisa com o homem que começou a trabalhar cedo (que é a realidade da maioria dos brasileiros), porém, lembrando que os servidores não podem deixar de

¹⁵¹ CASSIO, Tony. *Heloísa Helena – Contra a reforma da previdência 2003 – 1ª parte*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DGDro9w3UWw>> Acesso em 16 maio 2016.

¹⁵² Na Câmara Federal, ela tramitou como PEC nº 227/2004.

cumprir o tempo de contribuição necessário, que é de 30/35 anos, e nem ter menos do que 25 anos no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo.

Além disso, a EC nº 47/2005 também garantiu que todos aqueles que tivessem entrado no serviço público até o dia 31/12/2003, ainda teriam direito a paridade e integralidade, desde que cumprissem as exigências da EC nº 41/2003, em seu artigo 40, § 1º, inciso III, alíneas “a” e “b”.

Seu texto trouxe mudanças, inclusive, para o RGPS, ao prever:

- Permissão ao trabalhador portador de necessidade especial requerer aposentadoria especial, com teto dobrado da isenção da contribuição dos inativos;
- Contribuição facultativa/individual para pessoas não empregadas (donas de casa, estudantes, estagiários, presidiários, síndicos, trabalhadores informais, contratados e outros).

No dia 18 de dezembro de 2003, foi a mesma aprovada no Senado e encaminhada para a Câmara Federal, mas lá sua aprovação não seria nada fácil. A publicação no *Diário Oficial da União*, só aconteceu em 5 de julho de 2005.

A forma como a CUT e o PT discutiram a “reforma previdenciária” (PEC principal e a paralela) com grande parte da sua base, ou seja, com os sindicatos dos servidores públicos e com o Congresso Nacional, será aprofundada na próxima seção, inclusive com o depoimento dos entrevistados.

Também serão relatadas e analisadas as ações de outras entidades de representação sindical em meio ao processo de aprovação da referida EC, a partir do ano de 2003, que ficaram registradas por meio de artigos, entrevistas em jornais e em informativos, tanto impressos como virtuais.

5 O CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO DO BRASIL E OS INTERESSES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES SOBRE A EC Nº 41/2003.

*“... desde então acomodo a minha cabeça, o meu raciocínio, a minha conduta ao pesado fardo que é ter no governo, ao invés dos companheiros de há pouco tempo, adversários como quaisquer outros”.*¹⁵³

Analisaremos mais de perto, nesta seção, o desenrolar dos fatos que culminaram na aprovação da EC nº 41/2003. Como visto anteriormente, o Partido dos Trabalhadores já tinha um projeto para ser executado em relação à previdência social, e assim que ganhou a eleição, buscou desenvolvê-lo.

Nos últimos meses do ano de 2002, o clima era de entusiasmo e muita esperança. A militância petista ainda festejava a vitória confirmada na presidência da República, já que haviam lutado três eleições por aquele mandato.

A perspectiva também era muito boa junto aos sindicatos filiados à CUT, maior representante sindical dos funcionários públicos, que congregava centenas de entidades representativas. O que muitos deles não imaginavam é que, em poucos dias, iria ter início um processo de ruptura.

Iniciemos, então, a análise do contexto por onde tudo começou: com a **equipe de transição**. Quando foi anunciada sua formação, já dava para ter noção de quem seriam os ministros e qual a influência deles sobre as ações do novo governo.

5.1 O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DO GOVERNO

Antônio Palocci¹⁵⁴ ficou à frente da coordenação geral da equipe de transição. Com a posse do presidente Lula, foi o mesmo nomeado Ministro da Fazenda, onde permaneceu por mais de três anos. Após denúncias de que teria participado do

¹⁵³ Ezequiel Sousa do Nascimento, Presidente do SINDILEGIS, 20/05/2003, In: MELLO, Magno. *A face oculta da Reforma da Previdência*. Brasília: Letrativa, 2003, p. 11.

¹⁵⁴ Antônio Palocci Filho, médico, nascido em Ribeirão Preto-SP, onde também iniciou sua carreira política no cargo de vereador, pelo Partido dos Trabalhadores. Foi prefeito dessa cidade e mais tarde deputado estadual e federal pelo estado de São Paulo. Coordenou a campanha eleitoral do Lula no ano de 2002.

esquema do mensalão¹⁵⁵ e quebrado o sigilo bancário do funcionário¹⁵⁶ de uma mansão onde ocorriam encontros escusos de vários políticos e empresários, Antônio Palocci deixou o cargo, voltando mais tarde a ser ministro no governo da presidente Dilma Rousseff, na Casa Civil, porém, permaneceu por apenas seis meses, já que foi acusado de enriquecimento ilícito.

O coordenador-adjunto foi Luiz Gushiken¹⁵⁷, que após a posse de Lula, tornou-se Secretário da Comunicação de Governo (com *status* de Ministro), onde permaneceu até o ano de 2005, quando teve também seu nome envolvido nos escândalos do mensalão. Mesmo sendo o “coordenador-adjunto”, estava longe de ser alguém secundário no núcleo do PT, pelo contrário, a revista *Veja* nº 1.797, de 29 de janeiro de 2003 (p. 46), veiculou informações de que, além de falar em nome de Lula, havia indicado ministros e era um dos poucos com liberdade para criticar o presidente. Era estrategista e tinha experiência com fundos de pensão, algo que havia se tornado fundamental para o PT.

A equipe de transição coordenada por Antônio Palocci e Luiz Gushiken em 2003, era composta por cinco equipes:

- 1) **Equipe de Gestão e Governo**, responsável por uma avaliação das áreas de Planejamento, Justiça, Defesa, Relações Exteriores, Fazenda, Planalto e Casa Civil, composta por Gilberto Siqueira, Gleisy Helena Hoffmann, Matilde Ribeiro e Luiz Eduardo Soares.

- 2) **Equipe de Desenvolvimento Econômico**, responsável pelas áreas de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Integração Nacional, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, composta por Tânia Bacelar, Maurício Borges Lemos, José Graziano da Silva, Gilney Viana e Ildeu de Castro Moreira;

¹⁵⁵ Rede de corrupção organizada pelo Governo Federal para comprar o voto dos parlamentares no Congresso Nacional, a fim de aprovarem as legislações de interesse do governo. Alguns líderes de partido recebiam uma quantidade mensal para pressionar o voto favorável de seus colegas.

¹⁵⁶ Francenildo Santos Costa.

¹⁵⁷ Administrador de empresas, nascido em Osvaldo Cruz-SP, foi bancário do Banespa, e presidiu o Sindicato dos Bancários. Mais tarde, foi eleito deputado federal por três legislaturas, pelo Partido dos Trabalhadores.

- 3) **Equipe de Políticas Sociais**, responsável pelos setores de Previdência Social, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Turismo, composta por Humberto Costa, Ricardo Karam, Ana Fonseca, Swedenberger Barbosa, Francelino Grando e Marcio Meira;
- 4) **Equipe de Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado**, responsável pelas empresas Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNB, Basa, Petrobras e BNDES, composta por José Sérgio Gabrielli de Azevedo, Sérgio Rosa, Arno Augustin, Tereza Campello e Antoninho Marmo Trevisan;
- 5) **Equipe de Infraestrutura**, responsável pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Transportes, Minas e Energia e Comunicações, composta por Dilma Rousseff, Ermínia Maricato, José Augusto Valente e Heitor Miranda.

Vamos observar as equipes nº 3 e nº 4, pois estavam interligadas no caso da Previdência Social. Integrava a equipe nº 3, Ricardo Karam, administrador, com mestrado em Administração Pública pela FGV-RJ, o qual ficou responsável por levantar as informações da previdência. No ano de 2002, era assessor especial do gabinete da então prefeita de São Paulo, Marta Suplicy (PT), porém, havia sido assessor para modernização gerencial da secretaria-executiva do Ministério da Saúde, durante o governo do presidente FHC, e de fevereiro de 2001 até março de 2002, Karam foi coordenador-geral de análises e pesquisas da Diretoria de Benefícios do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), do governo tucano¹⁵⁸.

E na equipe nº 4, o jornalista Sérgio Rosa, funcionário do Banco do Brasil, assim como Ricardo Berzoini. Eram colegas de trabalho e passaram a ser diretores do Sindicato dos Bancários de São Paulo, que era afiliado à CUT. Foi presidente da Confederação Nacional dos Bancários e Diretor da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – ABRAPP. Ao se filiar no PT durante a década de 1980, tornou-se amigo também de Antônio Palocci e Luiz Gushiken. Junto a Berzoini e Gushiken, Sérgio se empenhou para chegar à diretoria da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, a PREVI, já que três

¹⁵⁸ Apelido dado aos partidários do PSDB, por ser essa ave a mascote da sigla.

cargos da diretoria eram preenchidos por eleição dos funcionários. Após a posse de Lula, Sérgio Rosa tornou-se presidente da PREVI¹⁵⁹, onde ficou até maio de 2010.

Para emitir um relatório sobre a Petrobrás e o BNDES, foi escolhido o dono do grupo Trevisan, Antoninho Marmo Trevisan. Amigo pessoal do presidente eleito, Trevisan apoiou a campanha de Lula e também o apresentou a vários empresários, como explicou numa entrevista na página virtual da UOL (BARROS, 2002)¹⁶⁰:

Participei de estudos do programa e acompanhei o então candidato Lula em vários encontros com empresários. Coordenei o grupo de mercado de capitais do lado do PT para analisar o plano de desenvolvimento desse mercado, preparado por 24 entidades, entre elas a Bolsa de São Paulo e a Abamec (Associação Brasileira de Mercado de Capitais).

Durante o primeiro governo do presidente Lula, Trevisan foi o presidente do Conselho do Programa da Qualidade no Serviço Público, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Membro da Comissão de Ética Pública vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Ele significou um canal de comunicação com os empresários também depois da eleição.

No dia 28 de novembro de 2002, Michael (2002) informou que o presidente do PT, José Dirceu, havia se reunido por uma hora com o então presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, Horácio Lafer Piva, no prédio onde trabalhava a equipe de transição em Brasília. O motivo da reunião eram as reformas tributária e da previdência para o ano de 2003.

Piva afirmou que se a reforma tributária estava em todos os programas de governo dos candidatos presidenciais, era sinal que o Congresso reconhecia a necessidade de fazê-la, e que esperava uma desoneração maior à indústria para tornar os produtos brasileiros competitivos, no entanto, via como fundamental também, a reforma previdenciária, e alertou ao governo que deveriam ser feitas no início da gestão, como afirma a matéria jornalística:

Segundo Piva, o fato de essa reforma constar da plataforma de todos os candidatos a presidente, é sinal de que também está na pauta do Congresso. Sugere, então, que o PT aproveite o início do governo para aprovar a matéria.

¹⁵⁹ Em dezembro de 2009, a PREVI havia ultrapassado R\$ 140 bilhões em seu fundo.

¹⁶⁰ BARROS, Guilherme. Trevisan quer alíquota única para impostos. São Paulo: *UOL Painel S.A.*, 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0212200207.htm>> Acesso em: 17 maio 2016.

No entanto, Piva diz que o novo governo não pode deixar para um segundo momento a reforma previdenciária, tratada como “buraco negro”, pois seria resolver um problema de curto prazo e deixar um outro para trás (MICHAEL, 2002, p. A 4).

A declaração de Piva corrobora com a opinião do prof. Godoy Filho (2016) sobre a urgência da aprovação da PEC nº 40/2003, ainda no ano de 2003, pois, em sua opinião, o governo conseguiria aprovar o que quisesse no primeiro ano de mandato, devido à alta popularidade do presidente da República: “Por que era o primeiro ano de governo. Então, a avaliação deles era que tinham força para fazer o que quisessem, como todos eles” (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Sobre a reivindicação sindical de redução da jornada de trabalho como forma de aumentar a taxa de emprego, Piva discordou e afirmou que o que geraria mais empregos seria a diminuição do valor da hora de trabalho, demonstrando assim, uma típica análise econômica a partir do ponto de vista dos capitalistas. A matéria foi finalizada com a informação de que a FIESP iria entregar “um documento com propostas sobre as reformas trabalhista, tributária e previdenciária, e sobre o setor de energia, crédito e capitalização de empresas” (MICHAEL, 2002, p. A 4).

Delgado (2003, p. 6) destaca que a classe capitalista, representada pela FIESP e pela Confederação Nacional das Indústrias – CNI, reivindicava uma outra contrarreforma previdenciária no RGPS, mais ampla, pois consideravam que aquelas promovidas pelo governo FHC eram insuficientes. Porém, suas demandas sobre esse assunto foram atenuadas a partir do momento em que o governo defendeu a contrarreforma no RPPS, pois perceberam que seus interesses poderiam ser atendidos indiretamente, através da reforma tributária. O raciocínio era de que, se o governo economizasse com o funcionalismo público, poderia conceder mais desonerações para as empresas. Sendo assim, o fundo público teria mais recursos para subsidiar as indústrias.

Por isso, a contrarreforma do RPPS foi apoiada pelas entidades representativas dos industriais, e a prioridade reivindicatória foi a reforma tributária, na qual tinham a esperança de também emplacar as desonerações trabalhistas. Ou seja, com os recursos advindos da taxação dos inativos e com a economia de recursos de forma geral, oriunda da previdência do serviço público, o cenário era muito propício para se apropriarem de uma maior parcela do orçamento estatal. Para isso, iniciaram uma intensa campanha junto aos parlamentares, elaborando cartilhas e promovendo

encontros. No entanto, Delgado (2003, p. 20) conclui que as propostas da FIESP foram atendidas parcialmente na PEC nº 41/2003, a PEC da reforma tributária, a qual foi enviada junto com a Proposta referente à previdência (PEC nº 40/2003).

Desde o governo FHC, o país anseia pela reforma tributária, tanto pelos parlamentares representantes do capital quanto pelos representantes do trabalho. Segundo Junqueira (2011, p. 2), foram protocoladas pelos menos, sete Propostas de Emenda à Constituição em relação à reforma tributária, mas as disputas tão acirradas entre as unidades federativas e entre capital e trabalho, não permitiram até o momento que ela se concretizasse como se esperava, principalmente em relação ao ICMS.

Mas, muito além das pressões internas, haviam aquelas externas, e estas sempre predominaram na política brasileira, pois historicamente, “a nossa política econômica não é a política de dentro, mas a política de fora” (SILVA, I., 2014, p. 148). As diretrizes do capital estrangeiro nunca permitiram um real protagonismo da indústria nacional, e se constituíram em uma das principais reclamações dos empresários brasileiros, após a abertura econômica intensificada na década de 1990.

Como a linha majoritária do PT já havia direcionado o partido aos interesses do capital, o que se refletiria em maior dificuldade de mobilização dos trabalhadores, a classe empresarial do país começava a avaliar como positivo um governo que não fosse tão preso à política monetária internacional, como os tucanos o eram, que favorecesse a indústria nacional e baixasse a taxa de juros, – e o PT prometia tudo isso – o que fez com que vários empresários apoiassem a campanha petista. Porém, as disputas entre o capital produtivo nacional e o capital financeiro internacional, seriam ferrenhas.

Pesquisando em relação à mudança dos ideais do PT, e a defesa contundente da contrarreforma da previdência em 2003, detectamos duas vertentes principais, que embora estejam entrelaçadas, muitas vezes são analisadas separadamente por pesquisadores do assunto.

A primeira é a histórica ligação do PT com os fundos de pensão, que configuram num controle de montantes financeiros maiores do que o orçamento público de muitos estados da Federação juntos. A segunda é a subordinação da ala majoritária do PT aos organismos mundiais do capital financeiro, a fim de manter o crescente pagamento de juros da dívida pública.

a) O PT e os fundos de pensão

Segundo depoimento do próprio Sérgio Rosa¹⁶¹, Gushiken foi o primeiro petista, ainda na década de 1990, a abordar o uso dos fundos de pensões para comprar ações no mercado financeiro, como forma de participação e controle do Estado nas grandes empresas, no chamado *capitalismo de Estado contemporâneo*.

O capitalismo de Estado tradicional é aquele em que o Estado é proprietário de empresas estatais, intervindo diretamente no mercado, ou monopolizando setores de produção. É o capitalismo controlado pelo Estado, no qual Rodrigues e Fiore (2010, p. 13) afirmam que Lênin identificava, além da produção direta, mais quatro modalidades, a saber: 1) a concessão; 2) a cooperativa; 3) a comissão; e 4) o arrendamento.

No capitalismo contemporâneo (ou flexível), o capitalismo de Estado veio a se adaptar ao mercado de capitais, o que Musacchio e Lazzarini (2015, p. 11)¹⁶² denominam de *Leviatã como investidor majoritário*, quando o Estado detém a maior parte das ações de uma determinada empresa, ou de *Leviatã como investidor minoritário*, quando o Estado renuncia ao controle de empresas em favor de investidores privados, mas continua tendo participações acionárias por meio de fundos de pensão, fundos soberanos e do próprio orçamento público (com bancos de desenvolvimento).

Musacchio e Lazzarini (2015, p. 12) revelam que as empresas sob controle governamental correspondem a 20% das ações negociadas nas bolsas de valores em todo o mundo, e esse percentual em relação aos países do BRIC¹⁶³ varia de 30 a 50%. Os autores observam que essa modalidade de capitalismo de Estado tem causado apreensão em muitos analistas, porque além de fragilizar o sistema econômico devido às imperícias e ao clientelismo, seu foco geralmente, é em ganhos políticos.

A motivação final por parte dos governantes não é financeira, mas sim de manutenção do poder, tanto que os referidos autores ressaltam os problemas que ocorrem quando o governo fornece capital às empresas com o intuito de realizar

¹⁶¹ DIEGUEZ, Consuelo. Sérgio Rosa e o mundo dos fundos. *Revista Piauí*, Edição 35, ago. 2009. Disponível em: < <https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2014/05/dieguez-consuelo-sc3a9rgio-rosa-e-o-mundo-dos-fundos.pdf>> Acesso em: 17 maio 2016.

¹⁶² Inspirados em Thomas Hobbes, denominam o Estado de “Leviatã”.

¹⁶³ Grupo de países em desenvolvimento, composto por Brasil, Rússia, Índia e China.

transações de compadrio, para no futuro, ter uma fonte de financiamento nas campanhas eleitorais (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p. 81).

Nessa perspectiva, o direcionamento do investimento de capital por parte do governo é feito a partir do momento em que coopta empresas, ou quando nomeia como representante nos conselhos das empresas, pessoas com elo partidário, baseando-se na lealdade (característica da administração patrimonialista brasileira).

Para Mello (2003, p. 15), o principal fator que motivou a mudança estrutural do RPPS, em 2003, foi o interesse do PT na expansão dos fundos de previdência, através da previdência complementar, a exemplo dos fundos de pensão constituídos pelos trabalhadores das empresas estatais (Correios, Banco do Brasil, Petrobrás, Caixa Econômica Federal, dentre outros), a fim de administrá-los.

Esse também é o entendimento de Souza (2016), de que o maior interesse do PT era administrar os recursos dos fundos de pensão, e por isso procurou expandir e consolidar o Regime de Previdência Complementar – RPC no país, ressaltando as articulações do ministro Gushiken:

Porque para o fundo de pensão, no caso específico do PT? Porque eram bilhões e o PT tinha o interesse de gerir esses fundos. De previdência tipo o da Petrobrás, dos Correios, da Caixa, do Banco do Brasil, tudo. (...)

E um deles, que era chefe disso era o Gushiken, que havia sido deputado do PT, que foi o responsável para fazer esse trabalho do fundo de pensão. Ele, ex-bancário, homem forte do PT na questão de fundo de pensão, até chegar no fundo complementar e saúde agora, no Funpresp, que praticamente destrói toda a aposentadoria do serviço público (...) (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Apesar de não mencionar a questão da administração direta dos recursos, Godoy Filho (2016) também avalia que o governo Lula tinha o claro interesse de expandir o mercado dos fundos de pensão: “A quem interessa a reforma da Previdência, principalmente? Aos fundos de pensão, públicos ou privados, não tem essa! Que não passa de jogatina na bolsa de valores” (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Já a equipe do governo propagava, naquele período, que um dos motivos era o intuito de gerar poupança de longo prazo, promovendo, assim, desenvolvimento econômico. No entanto, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF concluiu, no relatório do final do ano de 2005, que o operador do esquema do mensalão, o publicitário Marcos Valério de Souza usou uma empresa de fachada para

captar recursos dos fundos de pensão e repassá-los aos partidos políticos¹⁶⁴. As operações bancárias eram viabilizadas por alguns bancos, se constituindo numa forma de lavagem de dinheiro sobre uma fonte de recurso a qual não se tem muito controle.

Por isso, Mello (2016) afirma que o esquema do mensalão foi patrocinado, principalmente, com os recursos dos fundos de pensão, o que poucas pessoas visualizaram no ano de 2003:

Quando surgiram as denúncias sobre o famoso mensalão, que basicamente tem essa origem de financiamento (fundos de pensão), uma colega minha aqui da consultoria, muito querida, me disse: “Puxa Magno! A gente pensava que você tava maluco. Que bom que aconteceu isso” (MELLO, 2016, informação verbal).

Mello (2003, p. 34) destaca que, no ano de 1999, houve o “Encontro de Dirigentes de Entidades Representativas de Participantes de Fundos de Pensão”, em Brasília, o qual contou com a ativa participação de Gushiken e dos deputados petistas José Pimentel, Ricardo Berzoini, Arlindo Chinaglia, Avenzoar Arruda, Babá, Jacques Wagner, Nelson Pellegrino e Fernando Gabeira¹⁶⁵. Nesse encontro foi elaborada a *Carta de Brasília*, que reivindicava “a ampliação do segmento de previdência complementar, por meio da permissão de outros setores da sociedade de construir seus próprios fundos de pensão”.

Considerando que, devido a acentuada desigualdade social no Brasil, 70% dos benefícios do RGPS não ultrapassavam a um salário mínimo, e que o alvo da previdência complementar se deu sobre o RPPS. Com a criação de um fundo de pensão de todo o funcionalismo público federal, a União poderia administrar um montante tão grande quanto o que havia na PREVI, e esse era o objetivo do PT.

Mello (2016) reitera o entendimento de que a grande pretensão do referido partido era expandir os fundos de pensão para uma clientela até então excluída da previdência complementar, “porque tudo o que se queria na reforma da Previdência, na verdade, era aumentar bastante a clientela dos fundos de pensão num grupo extremamente significativo, que é o dos servidores públicos, até então excluídos deste universo” (MELLO, 2016, informação verbal).

¹⁶⁴ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0612200510.htm>> Acesso em: 28 julho 2016.

¹⁶⁵ Fernando Gabeira cumpria mandato pelo partido PV-RJ, mas na eleição seguinte, foi eleito filiado ao PT-RJ.

Com a experiência que Sérgio Rosa, Luiz Gushiken e Ricardo Berzoini já tinham sobre o assunto, não seria difícil implementar essa ação, já que os mesmos estavam empenhados no processo da contrarreforma, como ressaltou Mello (2003, p. 22) à época. Além do mais, a economia com os gastos públicos seria bem vista pelo mercado e pelo FMI, que exigia tais medidas para garantir que o país tivesse dinheiro para pagar seus empréstimos.

Mello (2003, p. 43) traz a informação de que, além dos partidários petistas, Lula era apoiado pelos dirigentes eleitos dos fundos de pensão no Brasil, pois ele havia assumido o compromisso de expandir esse sistema, já que todos tinham ciência que somente o Estado tinha o aparato necessário para atender as demandas dos fundos de pensão, como descrito em manifesto publicado pelos mesmos, em apoio ao candidato Lula, durante o processo eleitoral do ano de 2002:

Cientes da importância que o governo federal exerce para o futuro dos fundos de pensão, e cientes de que apenas o candidato Lula assumiu compromissos com o pleno desenvolvimento desse sistema, com sua democratização e com os direitos dos participantes, não poderíamos deixar de nos manifestar neste momento de tamanha importância. (MELLO, 2003, p. 43).

A preocupação central de Mello (2003, p. 22) em seu livro, é feita por meio de duas indagações: 1ª) Como os fundos de pensão poderão ser bem administrados no Brasil, o qual tem uma administração pública notadamente marcada pelo patrimonialismo? 2ª) Como assegurar que os fundos de pensão não seriam usados para transferir riqueza nacional para o mercado financeiro – ou para fins políticos – impossibilitando futuramente o pagamento dos direitos previdenciários?

Os históricos existentes sobre outros fundos de pensão no país eram desastrosos e endossavam a preocupação do autor, como por exemplo, o déficit da PREVI, da Varig, dos Correios, dentre outros.

Mello (2003, p. 49) também descreve os prejuízos ocorridos no Rio Previdência, fundo de previdência complementar dos servidores estaduais do Rio de Janeiro, que virou alvo de auditorias e investigações, as quais constataram um montante negativo de R\$ 21,5 milhões. Deste valor, R\$ 10 milhões teriam sido produzidos em operações realizadas no dia 30 de dezembro de 2002, último dia de gestão da governadora

Benedita da Silva¹⁶⁶. Uma auditoria independente (que repassou os relatórios ao Tribunal de Contas do Estado – TCE/RJ) apontou para um esquema de compras superfaturadas de títulos públicos federais. O suposto esquema utilizava um método simples de desvio de recursos, porém, o rastreamento das operações só poderia ser feito pelo Banco Central.

Conforme informações da página virtual¹⁶⁷ do ex-governador do estado do Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, o referido “esquema” se efetivou da seguinte forma: o presidente da entidade contratou, sem licitação, três corretoras de valores para “investir” os recursos do Rio Previdência no mercado financeiro, sendo que uma delas era a do seu próprio filho. Como toda compra superfaturada, a operação consistia em pagar o valor de mercado a quem vendia tais títulos, e se apropriar da diferença do valor contabilizado, na forma de “caixa dois”.

Ora, se em apenas um dia teria sido possível realizar uma transação financeira, que gerou um prejuízo de R\$ 10 milhões ao fundo de previdência de um estado, certamente com um fundo previdenciário de âmbito nacional, sem meios de controle transparentes devidamente regulamentados, o prejuízo tende a ser muito maior.

É justamente a falta de fiscalização sobre a administração dos recursos e a apropriação patrimonialista dos fundos de pensão, como se fossem um bem privado, que faz com que o sistema de previdência complementar no Brasil resulte em um grande fracasso, causando uma desordem socioeconômica para os contribuintes, como já aconteceu aos empregados públicos.

Assim, Mello (2016) avalia que esse sistema já se mostrou inviável, mas a população brasileira ainda não tem consciência de que indiretamente os prejuízos acabam sendo compartilhados por todos, e não apenas por aqueles que participam do plano, porque a abrangência desses problemas nunca foi discutida com a sociedade: “Mas ninguém, ninguém realmente esclareceu para a sociedade que ela estava embarcando numa coisa que já tinha uma experiência das empresas estatais, e que essas experiências não eram boas, e continuam não sendo” (MELLO, 2016, informação verbal).

¹⁶⁶ Iniciou carreira política em 1983 pelo PT e foi vice-governadora, assumindo o cargo em 06/04/2002, quando Antony Garotinho saiu para concorrer à presidência da República.

¹⁶⁷ Blog do Garotinho. Disponível em: <<http://www.blogdogarotinho.com.br/lartigo.aspx?id=18051> > Acesso em: 07 ago. 2016.

b) A aproximação do PT ao capital financeiro

Conforme afirmação de Spektor (2014, p. 12), logo após o resultado das eleições, o risco-país do Brasil passou de 800 para 2.400 pontos, pois o capital financeiro de Wall Street tinha como certo que o governo petista iria questionar o pagamento dos títulos da dívida pública. Deputados estadunidenses acreditavam numa aliança esquerdista entre Fidel Castro, Hugo Chávez e Lula, se configurando num “eixo do mal nas Américas”, e o comentarista de um jornal acusou a CIA de ter sido negligente, por ter permitido a ascensão de Lula:

Um comentarista chamou a eleição do PT de “maior fracasso da inteligência norte-americana desde o fim da Segunda Guerra”. Se os Estados Unidos não forem duros com o novo presidente brasileiro, vaticinou, “George W. Bush terá perdido a América do Sul” (SPEKTOR, 2014, p. 13).

Mas, na verdade, a CIA monitorou Lula desde o começo de sua trajetória, avaliando que se tratava de um político e não de um líder trabalhista de ideologia comunista (SPEKTOR, 2014, p. 19).

Mesmo com o Lula falando abertamente, desde meados de 2002, de que seu governo não iria questionar a dívida pública, tanto através da “Carta ao povo brasileiro”, quanto em entrevistas¹⁶⁸ e debates, os especuladores financeiros não se convenciam disso. Foi necessário fazer algo a mais. O candidato do PT despontava como líder em todas as pesquisas de intenção de voto, e assim, José Dirceu, presidente do partido, foi para Nova York em julho de 2002 (SPEKTOR, 2014, p. 47), com o apoio de José Sarney e da embaixada brasileira, com a finalidade de dizer aos políticos e banqueiros, que o PT ganharia as eleições no Brasil e que poderiam confiar nele. Isso aliviou a tensão, mas não convenceu a todos.

Com o “mercado nervoso” pelas desconfianças sobre o Brasil, e o dólar alto, FHC temia, segundo Spektor (2014) que a inflação voltasse, e seu maior legado desaparecesse: o Plano Real. Daí se inicia o “período de transição não oficial”, onde o PT buscou frisar a continuidade das políticas econômicas do PSDB, e em troca, a equipe de FHC colaborou para a aproximação do PT com o capital financeiro, a fim, inclusive, de conseguir empréstimos imediatos ao Brasil junto ao FMI.

¹⁶⁸ Folha de S. Paulo. *Lula afirma que PT mudou e que pagará dívida externa*. São Paulo, 12 jul. 2002. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 7.

Essa proximidade entre FHC e Lula não era nada inédita. Fernando Henrique Cardoso foi eleito senador quando ainda era filiado ao MDB, no final dos anos de 1970, com o apoio do Lula, que o ajudou na campanha eleitoral, pedindo votos ao seu lado.

Além disso, nas eleições presidenciais de 1989, o PSDB, partido de FHC, apoiou o PT no segundo turno, contra a candidatura de Fernando Collor de Mello.

Figura 4 – Campanha eleitoral do Fernando Henrique Cardoso para o Senado

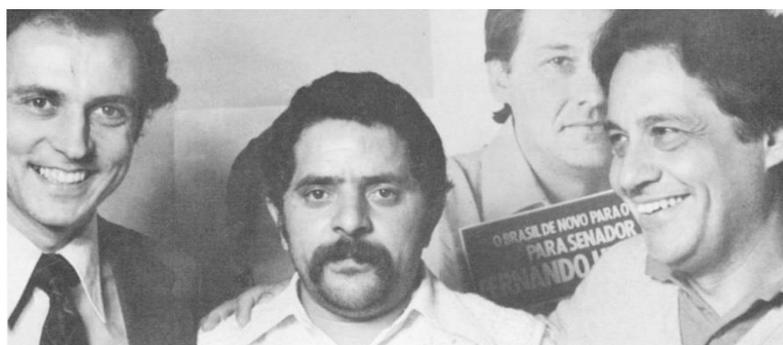


Foto: Eduardo Suplicy, Lula e Fernando Henrique Cardoso, em 1978.¹⁶⁹

O resgate dessa antiga amizade permitiu um trabalho cooperativo entre PT e PSDB ainda durante as eleições, o que consumou o empréstimo de US\$ 30 bilhões¹⁷⁰ do FMI ao Brasil, em agosto de 2002, porém, mediante a exigência de quatro medidas que deveriam ser executadas pelo governo brasileiro: reforma da previdência, reforma tributária, aprovação da Lei de Falências e independência do Banco Central. Esse empréstimo foi sacado em parcelas que precediam uma nova avaliação da economia brasileira pelo FMI. Caso o Brasil seguisse as exigências e pagasse o superávit primário estabelecido como meta pelo Fundo, poderia sacar as outras parcelas.

Segundo Heloísa Helena (PT-AL), saber que o PT estava cumprindo o acordo firmado pelo governo do PSDB com o FMI era o que mais a ofendia, como afirmou em seu discurso na tribuna do Senado, no dia da aprovação da EC nº 41/2003, em 25 de novembro de 2003:

¹⁶⁹ SILVA, Rodrigo da. 10 coisas que você não sabia sobre a relação entre o PT e o PSDB. *SPOTNIKS*. Jun. 2015. Disponível em: <<http://spotniks.com/10-coisas-que-voce-nao-sabia-sobre-a-relacao-entre-o-pt-e-o-psdb/>> Acesso em: 20 maio 2016.

¹⁷⁰ O jornal Folha de S. Paulo (05/08/2002), trouxe entrevista de economistas que afirmavam ser necessário um empréstimo de US\$ 40 bilhões ao Brasil, em seu Caderno Brasil, p. A 4.

E o pior, o pior mesmo é saber onde está a inspiração!
Tá lá, no acordo com os gigolôs do Fundo Monetário Internacional. Tá lá os quatro pontos: reforma da previdência, privatização dos bancos federalizados, Lei de Falência e autonomia do Banco Central, estão lá os quatros pontos! (HELOÏSA HELENA, 2003).¹⁷¹

O empréstimo melhorou a reação do mercado por alguns dias, porém, aumentando ainda mais o endividamento e o compromisso do Brasil com o FMI, pois, segundo Fatorelli (2003)¹⁷², “o FMI exigiu a anuência prévia dos quatro principais candidatos à eleição presidencial - entre eles, Lula, demonstrando a arrogância e o autoritarismo do Fundo”.

Godoy Filho (2016) relata, que foi ele quem descobriu, por acaso, a existência da *carta de compromisso* dos candidatos à Presidência com o FMI e o Banco Mundial:

Eu sempre vasculhei muito as coisas do Banco Mundial por causa da minha área de trabalho, e achei lá a carta de compromisso, aí eu mostrei para a Memélia, que era uma jornalista, amiga do professor Darcy (Ribeiro), e o tio dela era editor do jornal *Cadernos do Terceiro Mundo*. Ele era um deputado do Maranhão, do PDT. Neiva Moreira, o nome do deputado. Aí a Memélia falou: “isso daqui ninguém viu lá no Congresso”. Ela disse: “vamos falar com meu tio”. Isso foi em agosto ou setembro de 2002, aí levamos a carta, que caiu na mão do Neiva que era liderança do PDT no Congresso, e ele disse: “mas não passou nada disso pelo Congresso”, e essas coisas, segundo ele, tinham que passar por ali, e no dia seguinte ele foi para a tribuna e denunciou, e ninguém tinha conhecimento da carta, nem as lideranças do PT porque, ou se calaram ou realmente não conheciam também. Eu acho que não conheciam mesmo, mas se conhecessem, seriam os únicos. E os compromissos eram muito claros em relação aos cortes da educação, modificações na previdência, na indústria, acordos com ONG's etc, numa outra linha, o que estava na carta (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Mas, independentemente disso, era de interesse da cúpula do PT o apoio dos EUA ao governo petista, mesmo porque, previam a obtenção de novos empréstimos, posteriormente.

Fernando Henrique se empenhou durante o período oficial de transição, para que Lula fosse recebido pelo presidente Bush, a fim de acalmar o mercado. O capital financeiro queria ter certeza de que a política econômica não sofreria mudanças de

¹⁷¹ CASSIO, Tony. *Heloísa Helena – Reforma da Previdência 2003 – 2ª parte*. Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GdNRvFYg47E>> Acesso em: 21 maio 2016.

¹⁷² FATORELLI, Maria Lúcia. *Brasil assina novo acordo com o FMI*. Opinião Socialista – PSTU, 25 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.pstu.org.br/node/4078>> Acesso em: 21 maio 2016.

viés socialista para continuar “investindo” no Brasil, e o aval de Bush seria fundamental nesse sentido, sendo os EUA administrador majoritário do FMI.

Ao apoiar o encontro de Lula com o presidente Bush, FHC estaria realizando também a transição externa do governo brasileiro. Após todo um trabalho diplomático, coordenado pelo presidente FHC e pela direção do PT, a imagem do presidente eleito haveria de ser “desmistificada”, e no dia 10 de dezembro de 2002, Lula foi recebido na Casa Branca.

Figura 5 – Lula sendo recebido como presidente eleito por George Bush Filho



Foto: AFP – Capa do jornal *O Globo*, em 11/12/2002.

Conforme Aith e Alencar (2002), em sua conversa com o presidente Bush, Lula pediu seu apoio para convencer os bancos privados dos EUA a retomarem linhas de crédito comerciais com as empresas brasileiras, mas Bush disse que isso dependeria da postura do governo petista. A reunião durou 45 minutos, e Lula considerou sua aliança selada com o presidente estadunidense, como relatam na matéria:

Durante todos os encontros que teve ontem, Lula procurou elogiar Bush e demonstrar otimismo com relação ao futuro da relação bilateral. “Em meu primeiro pronunciamento após vencer a eleição, disse que pressentia o nascimento de um novo Brasil. Volto ao Brasil convencido de que terei no presidente George W. Bush um importante aliado nessa nova e decisiva etapa que se inaugura para a nação brasileira”, disse ele em seu discurso no Clube Nacional da Imprensa (AITH; ALENCAR, 2002, p. A 4).

Enquanto que os jornais estampavam a visita do presidente eleito na Casa Branca, em primeira página, uma pequena reportagem no jornal *O Globo*¹⁷³ dava

¹⁷³ FRANCO, Ilmar. Lula vai rever aposentadoria de servidores. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 dez. 2002. O País, p. 13.

detalhes da proposta da contrarreforma da previdência para o serviço público. Sob a alegação de que a proposta da equipe de transição era fundamental “para o desenvolvimento do Brasil e para que nos próximos anos possam ser gerados os dez milhões de empregos previstos no programa de governo do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva”, o deputado José Genoíno (PT-SP), afirmou que a PEC seria encaminhada ao Congresso, no máximo, até o início do segundo semestre. Ainda nessa matéria, o mesmo afirmou: “O problema não são as aposentadorias do INSS, mas as do setor público” (FRANCO, 2002, p. 13). No entanto, uma matéria de maior destaque, ocupando toda uma página no jornal *O Globo*, já havia sido feita no dia 01 de dezembro de 2002 (DORA; FRANCO, 2002, p. 8).

Mello (2003, p. 53) registra que a proposta havia sido elaborada pela empresa Gushiken Associados, pertencente ao Luiz Gushiken, o que era de conhecimento da grande imprensa, e não por acaso, ele aparece em destaque na referida matéria. Além disso, o juiz federal Marcos Orione disse durante uma mobilização nacional promovida pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, que havia sido informado que o ministro Gushiken tinha interesses pessoais sobre a reforma, pois sua empresa assessorava fundos de pensão privados (GALLUCCI, 2003, p. A4).

Figura 6 – Equipe de transição revela a proposta da “reforma” previdenciária



Fonte: Doca e Franco (2002, p. 08).

Na realidade, a proposta de reforma previdenciária foi algo simples para o ministro Gushiken apresentar num curto espaço de tempo, considerando que ele já

havia sido contratado pelo governo FHC, no ano de 2001 para elaborar esse documento (MORENO, 2003, p. 10).

Apesar de já estar pronta, a proposta ainda não havia sido apresentada aos servidores e aos parlamentares, pois necessitava de aprovação do presidente eleito, mas a despeito disso, já estava estruturada, incluindo o teto do benefício previdenciário no mesmo valor do INSS para os futuros servidores, e uma menor remuneração para aqueles que necessitavam de mais de cinco anos para completar o tempo de aposentadoria, ou seja, defendia o fim da aposentadoria com valor integral.

No dia da visita de Lula à Bush, o coordenador da equipe de transição – já anunciado como ministro da Fazenda – Antônio Palocci, se reuniu com o diretor-gerente do FMI, Horst Köhley.

Pinto (2002, p. A11) ressaltou o entusiasmo demonstrado pelo diretor com o novo governo, e a sua preocupação central com o “equilíbrio fiscal”, onde relata que o gerente do Fundo “Observou que o principal problema fiscal do país é a previdência, cujo déficit chega a 5% do PIB. Ouviu de Lula que resolver esse problema rapidamente será a prioridade número um do seu governo e disse achar que ele tem credenciais para cumprir a promessa”.

Assim que Lula disse à imprensa – durante sua visita aos EUA – que o presidente do Banco Central seria o tucano Henrique Meirelles¹⁷⁴, estava definido e confirmado, que o governo petista iria seguir os passos do governo anterior, como destaca Spektor (2014, p. 62):

Lula também herdava um modelo de coalização partidária. As mudanças seriam processadas por alianças e consensos negociados, avançando ao ritmo ditado pelo crescimento da economia. Os bancos reteriam seu poder. Sociedade civil e movimentos sociais seriam trazidos para perto dos órgãos de governo, mas não haveria apoio à mobilização popular como forma de pressionar o sistema político por reformas profundas. Assim como FHC, Lula pactuara seu governo com as elites tradicionais. A mudança seria lenta. Para muitos, conservadora.

Henrique Meirelles foi presidente do BankBoston, e mais tarde, do Global Banking, ficando muito conhecido e estimado no mercado financeiro. Em 2002, após voltar ao Brasil, foi eleito deputado federal pelo PSDB-GO, mas acabou não

¹⁷⁴ Engenheiro civil, nascido em Goiás, com pós-graduação em Administração de Empresas.

exercendo o cargo devido a sua nomeação como presidente do Banco Central, o que durou todo o governo Lula (2003-2010).

A escolha do Meirelles causou espanto em muitos, e o prof. Godoy Filho (2016) relata que a partir daí alguns representantes classistas começaram a visualizar o cenário que teriam que enfrentar:

Mas, ainda em dezembro, a primeira coisa que já assusta: quem é escolhido como presidente do Banco Central? O Henrique Meirelles! Mas não é só porque ele foi o presidente do Banco de Boston, além de ele ter se aposentado na presidência do Banco de Boston, um dos credores da dívida, ele tinha sido o candidato mais votado para deputado federal em Goiás pelo PSDB, o adversário! Igual na Argentina: o cara ganhou e colocou um outro lá para ser ministro, uma coisa assim impensável! A coisa foi de tal maneira, que não tem um outro caso. Eu, pelo menos, não conheço. O Meireles nem chegou a tomar posse, sabia? Porque ele podia ter tomado posse, dali dois dias ter saído para o Banco Central, porque vai que é mandado embora? Não! Ele nem posse tomou. Ele foi o cara mais votado de Goiás, e disse: “não, pode ficar pra vocês o cargo”. Ficou lá oito anos. O que você espera de uma raposa tomando conta do galinheiro? Não vai sobrar nada, nem ovo, nem pintinho, nem galinha! (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Apesar das expectativas dos trabalhadores em aumentar os gastos com as políticas sociais após a posse do presidente Lula, e da expectativa dos empresários nacionais em conseguir mais desonerações fiscais, o cenário político se mostrava mais favorável mesmo ao capital financeiro, que pregava o ajuste fiscal para abocanhar uma parte ainda maior do orçamento público.

Os rumos do Brasil no governo Lula já estavam definidos: havia o compromisso firmado com o cumprimento e manutenção dos contratos internacionais (FMI, concessões, privatizações e juros da dívida pública), nomeação de ministros que agradavam ao capital, e a decisão de se fazer um forte ajuste fiscal em prol do superávit primário.

Ainda no mês de dezembro, Lula aprovou a proposta de “reforma da previdência” apresentada pela equipe de transição, e ela não era mais segredo, pois estava descrita e justificada pelos grandes meios de comunicação. Era algo concreto, pronto para ser protocolado no Congresso Nacional, porém como ponderou o futuro ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, o governo só iria protocolar no Congresso “depois que a opinião pública estivesse formada” (PATÚ, 2002, p. A7).

Já Doca (2002, p. 5) destacou que Berzoini não via a possibilidade de taxar os inativos, e que o texto final da proposta ainda seria negociado. As declarações do Ministro talvez fossem verdadeiras, sendo possível que a princípio, o PT não cogitasse a taxaço dos inativos, ou talvez fossem declarações para não alarmar o funcionalismo público antes da festa de posse do presidente eleito, que ocorreria dali uma semana, mas admitiu o fim da paridade e da integralidade dos proventos, a fim de expandir a previdência complementar.

Figura 7 – Ministro Berzoini nega intenção do governo em taxar os inativos

Previdência: Berzoini descarta a cobrança de contribuição de inativos

Futuro ministro diz que se trata de direito adquirido e que o STF é contra

Geralda Doca

• BRASÍLIA. O futuro ministro da Previdência Social, deputado Ricardo Berzoini (PT-SP), descartou ontem a possibilidade de cobrança de contribuição dos servidores aposentados. Ele disse que existe interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) contrária à cobrança e explicou que a reforma da Previdência vai reconhecer o tempo de contribuição dos servidores da ativa e implantar um sistema de capitalização para complementar as aposentadorias do INSS.

— A questão dos inativos é direito adquirido — afirmou.

Ele disse que vai seguir o que foi previsto no programa de governo de Lula, como implementar um sistema único de previdência para funcionários públicos e da iniciativa privada, com um teto semelhante ao do INSS (dez salários-mínimos). Segundo Berzoini, o valor do teto ainda será discutido e deverá abranger o maior número de trabalhadores possível.

— É importante reconhecer aquilo que os trabalhadores



BERZOINI: UM amplo debate para aprovar a reforma da Previdência

Companheiro de Meirelles

Berzoini negociava com o ex-banqueiro

Germano Oliveira

• SÃO PAULO. Se depender do seu círculo de relacionamentos, não faltará verba para o futuro ministro da Previdência, Ricardo Berzoini. Como presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo de 94 a 2000 — sucedendo ao ami-

Fonte: Doca (2002, p. 5).

As entidades de classe começaram a observar as notícias, e talvez ainda não acreditassem que a guerra já havia começado. Algumas tinham clareza das ações que viriam a seguir, ao passo que outras estavam tentando absorver as declarações do governo em contraposição ao apoio maciço que os funcionários públicos deram ao PT. Como relatou Mello (2016), parecia algo inacreditável:

Nessa ocasião, como diretor do sindicato, e acredito que boa parte dos sindicatos dos servidores públicos consideram isso, a gente ajudou a eleição do ex-presidente Lula, eu acho que poucos sindicatos dos servidores públicos não se engajaram nisso. E quando o presidente assumiu, a primeira providência que ele tomou foi fazer uma reforma da Previdência que era muito pior do que qualquer outra que havia sido tentada antes pelos governos anteriores, nos governos que a gente dizia ser de oposição. Isso causou um susto muito grande em todo o movimento sindical, e eu me lembro de ter participado de uma

reunião na ANFIP em que todos os dirigentes estavam minando, batendo e criticando pesadamente o governo Lula, e eu era um dos poucos que estavam: “Não, peraí! Vamos com calma, porque afinal, é um governo que nós ajudamos a eleger, vamos ver o que é isso, vamos tentar dar uma olhada nesse negócio”. Eu era um dos que estavam botando panos quentes naquela reunião, eu me lembro disso muito bem! (MELLO, 2016, informação verbal).

Segundo Souza (2016), não só os sindicatos, mas os movimentos sociais em geral, e até os partidos socialistas do Brasil, esperavam ter grandes avanços sociais no governo Lula, como analisou:

E o mais interessante: esses movimentos acreditavam no PT em 2003, e tem uns que acreditam até hoje! Mas na época eles acreditavam que o PT ia fazer mudanças, não ia fazer a revolução, isso já sabiam. Por isso que o PCO, o PCB e o PSTU, os partidos socialistas do Brasil, eles decidem apoiar no segundo turno o Lula, porque achavam que ia ter um movimento que levaria a classe trabalhadora para um outro patamar, não socialista, dentro do capitalismo, mas em outro patamar, com mais garantias. Uma reforma agrária, teria reforma agrária de verdade, coisa que nunca aconteceu no Brasil, teria reforma urbana, acabaria com déficit habitacional, teria saúde, educação de verdade... (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Por outro lado, Godoy Filho (2016) afirmou que ele e seus colegas da diretoria do ANDES viram sinais claros que o governo seguiria uma política neoliberal. Além da escolha do empresário José Alencar, como vice-presidente na chapa de Lula, ainda no ano de 2002 tomaram conhecimento da carta de compromisso assinada pelos candidatos à presidência ao FMI (sem que a mesma passasse por votação no Congresso); depois, acharam estranha a nomeação do Henrique Meirelles ao Banco Central; e, até o início de janeiro/2003, já estavam convictos da realidade que os aguardava.

Por fim, ainda em janeiro/2003, ficaram convencidos que seria necessária uma mobilização nacional. Assim, começaram a debater isso com a base e, com pouco mais de sessenta dias, deliberaram por um indicativo de greve:

Então, nós não tínhamos muitas dúvidas em relação ao que viria com o governo Lula, não havia uma expectativa de grandes mudanças do modelo liberal, neoliberal do governo Fernando Henrique. Todas aquelas indicações que vinham, que não eram teóricas, desde o Bush, a Thatcher e o Reagan, a coisa veio crescendo e a gente veio acompanhando, então a gente tinha muito claro isso.

(...)

O congresso de 2003 foi em Teresina e tinha já essas coisas que tinham acontecido da CUT, esse quadro da Previdência, já tinha um

acordo que tinha sido assinado pelo governo Lula. Então, no congresso a avaliação foi de que: “bom, vamos aprovar o indicativo de greve, para as próximas semanas”, e o congresso aprovou. (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Ao cabo do período de transição, muitos acontecimentos já evidenciavam a diretriz neoliberal adotada pelo governo Lula, e, conseqüentemente, pelo PT, tanto que, assim que tomou posse, o governo começou a agir pela aprovação da “reforma” previdenciária, e elegeu isso, enquanto prioridade número um.

Aquelas entidades sindicais que se posicionavam contra a proposta governamental e que pretendiam militar na resistência, certamente haviam entendido, desde os últimos meses do ano de 2002, que teriam que lutar contra poderosos instrumentos à disposição do governo: a mídia e a base parlamentar.

Nos primeiros dias do novo ano, perceberam sinais de que o governo também teria uma aliada muito importante: a Central sindical que outrora os defendiam. Assim se inicia o mês de janeiro de 2003.

5.2 OS ARGUMENTOS APRESENTADOS NA MÍDIA

É importante ressaltar, antes de tudo, que o Partido dos Trabalhadores nunca foi homogêneo. Sempre foi composto de várias correntes ideológicas, com grupos bem definidos, chamados de “tendências”. Apesar de ser um só partido político, o PT, representado no Congresso Nacional por meio dos parlamentares, tinha algumas diferenças em relação ao PT que havia sido eleito para governar o país, já que as tendências se configuravam como se fossem subpartidos.

No governo, estavam aqueles da ala majoritária, a *Articulação – Unidade na Luta*, uma vez que haviam vencido as disputas internas do partido e eram “de direita”, ou, quando muito, com aspiração socialdemocrata, porém, também havia parlamentares de outras tendências do PT, inclusive das socialistas, e por isso muitos analistas políticos começaram a mencionar a “ala direita”, e a “ala esquerda” (ou radical) do PT, composta pelos socialistas.

Com a proposta escrita e determinada, a equipe do governo tinha de estar afinada. Os argumentos eram sempre os mesmos, os quais passaremos a destacar neste momento.

A partir da segunda semana de governo, no dia 8 de janeiro de 2003, vários jornais estampavam, na capa, o início do processo da “reforma da previdência” do setor público. Zanini (2003, p. A 4) afirmou que o porta-voz da Presidência, André Singer, ressaltou que a urgência da reforma se justificava pelo elevado déficit registrado no ano de 2002, que era de R\$ 29,5 bilhões, já que o gasto total tinha sido de R\$ 33,8 bilhões, e a arrecadação dos ativos não passava de R\$ 4,5 bilhões.

O porta-voz também disse que a discussão da proposta oficial começaria pela chancela do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, e que o ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, passaria noventa dias viajando pelo país para “debater a reforma com governadores, prefeitos, líderes empresariais, sindicais, associações de servidores públicos e ONG interessadas no assunto” (ZANINI, 2003, p. A 4).

De fato, o ministro Berzoini ouviu muitas entidades, tanto em Brasília, como nos estados, mas isso não significou uma negociação real com elas, tendo em vista que foram ignoradas. Com base na fala do senhor Tuccilio (2016), podemos até mesmo afirmar que as mesmas foram enganadas, como ele descreve sobre uma de suas experiências:

Nós debatemos muito isso, fizemos muito estudo a respeito disso, contratamos até advogado, prova é, que tivemos um parecer do Celso Antônio de Mello¹⁷⁵, em que ele coloca claramente. Nós mandamos isso para o governo mostrando toda a inconstitucionalidade do projeto, e tudo isso foi registrado, cotizamos com uma série de entidades, nós é que capitaneamos isso, e ele dizia claramente que era inconstitucional, e que não poderia aprovar o projeto da forma como ele foi apresentado, e a luta foi grande.

Eu me lembro bem que nós fomos pra Brasília, e até o Ministro que hoje ainda atua no governo, o Ricardo Berzoini, ele era na ocasião, o responsável por essa área previdenciária... Nós fizemos uma reunião em Brasília com ele, com as entidades envolvidas, defendemos a inconstitucionalidade da medida mostrando para ele, tudo o que estava errado dentro do projeto, e ele naquela oportunidade concordou conosco, e nos afirmou naquela ocasião, que não iria alterar mais nada das sugestões.

Olha, nós saímos felizes da reunião, até demos entrevistas elogiando o Ministro, dizendo que realmente ele entendeu que havia uma inconstitucionalidade no projeto, mas que ele prometeu que não iria mudar. Trouxemos ele para São Paulo, fizemos uma grande reunião na Associação, com trezentas pessoas, e ele confirmou tudo isso, e depois de praticamente um mês foi tudo aprovado, e nós ficamos realmente desapontados (TUCCILIO, 2016, informação verbal).

¹⁷⁵ Advogado, autor de livros e professor titular de direito administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

Conforme Braga e Vasconcelos (2003, p. 3), o CDES seria um Conselho representativo do debate da sociedade sobre os temas das reformas previdenciária e tributária. Já tinha alguns nomes confirmados, que eram o empresário Jorge Gerdau Johannpeter; o presidente da FIESP, Horário Lafer Piva; o presidente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - FIRJAN, Eduardo Eugênio Gouveia Vieira; o deputado Delfim Netto (PPB-SP); o presidente da central sindical CUT, João Felício; o presidente da central Força Sindical, Paulo Pereira da Silva; presidente da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG, Sérgio Haddad; o presidente da Comissão Pastoral da Terra, dom Tomás Balduino, dentre outros. Ao ser questionado pelos parlamentares sobre a existência desse Conselho, o governo posicionou que, de forma alguma ele funcionaria como um substituto do Congresso Nacional, seria apenas uma discussão prévia do governo em contato direto com os segmentos que compunham a base eleitoral dos parlamentares.

Estava claro que o que fosse aprovado no CDES seria apresentado aos parlamentares como algo já aprovado pelas suas bases, e isso serviria para pressionar ainda mais o Congresso, levando em conta que muitos dos que compunham aquele Conselho haviam patrocinado suas campanhas eleitorais.

No início de fevereiro de 2003, o Conselho já estava completo, com 82 integrantes, sendo a maioria de empresários¹⁷⁶. Muitas dessas empresas com assento no CDES tinham dívidas milionárias com a Previdência Social, e constavam na lista de inadimplentes do INSS.

A pretensão do governo era de que fosse aprovado, de imediato, o fim da paridade, da integralidade, o teto da aposentadoria, o teto da remuneração para os ativos, a previdência única e a previdência complementar. Seabra e Doca (2003^a, p. 5) afirmam que o ministro Berzoini admitiu que a ideia era implantar todas essas regras de imediato, inclusive para os servidores da ativa que ainda não tivessem completado o tempo de aposentadoria. Para aqueles que já haviam completado os requisitos, nada iria mudar, pois considerariam o *direito adquirido*.

Ele começou, então, a divulgar duas teses: do direito adquirido e da “expectativa de direito”, ou seja, direito adquirido só existiria se o servidor já tivesse cumprido as atuais regras de aposentadoria. Quem não o tivesse, teria apenas uma

¹⁷⁶ Conforme listado no jornal Estado de S. Paulo (06/02/2003, p. 07).

expectativa de direito, porque a regra de aposentadoria a ser cumprida deveria ser aquela vigente quando o servidor fosse solicitar a aposentadoria e não aquela vigente no seu ingresso no serviço público.

Atualmente, no governo federal interino, a discussão do direito adquirido voltou à tona, e Mello (2016) acredita que o cenário de 2003 pode se repetir, e o país pode passar por outro processo aprofundado de retirada de direitos previdenciários, tendo em vista as declarações do ministro Henrique Meirelles:

Até hoje ainda, quem está nesse sistema ainda tem, mas eu não sei por quanto tempo, porque a minha impressão é que, consolidado esse governo, eles vão tentar reproduzir aquele cenário, vão tentar reproduzir aquela coisa de que “quem não cumpriu, não adquiriu”. Isso já foi dito! Já foi dito pelo próprio atual Ministro da Fazenda, que direito adquirido para ele é quem adquiriu o direito, expectativa de direito é uma coisa e direito adquirido é outra, o próprio Ministro da Fazenda já teve a oportunidade de pronunciar isso recentemente. Mas não sei se haverá um ambiente político para isso, mas que haverá uma tentativa, haverá! (MELLO, 2016, informação verbal).

Em sua entrevista, Rocha (2003^a, p. A 4) mostra que membros do CDES já se posicionavam contra a diferença de regras entre o RPPS e o RGPS, defendendo, assim, a previdência única. O presidente da CUT, João Felício, disse que o RPPS era um instrumento de concentração de renda, tinha que acabar, e que não era justo o servidor ter regras diferentes do Regime Geral. Já o conselheiro Dom Tomás disse, na mesma matéria, que a população brasileira deveria ser educada a fazer poupança, como se todos os trabalhadores tivessem uma renda que lhes permitisse custear suas despesas e ainda poupar mensalmente um percentual, ou seja, ele considerava que a população em geral não poupava por opção e por falta de educação.

O ministro Berzoini declarou que defendia um sistema único de aposentadoria, tal qual o modelo defendido historicamente pelo PT e pela CUT, e que fosse aplicado a todos os servidores públicos, civis e militares, de todos os Poderes (SEABRA; DOCA, 2003^b, p. 5). Isso gerou uma reação imediata dos servidores militares, que, no dia seguinte, manifestaram na imprensa que a proposta era algo inaceitável.

Também, no dia 11 de janeiro de 2003, a imprensa trouxe as primeiras reações das entidades classistas, e a crítica dos magistrados, dizendo que “o déficit da previdência era devido à sonegação, fraudes e timidez na cobrança das contribuições” (GALLUCCI; MACEDO, 2003, p. A8), uma forma amena de criticar as renúncias da

receita previdenciária¹⁷⁷. O próprio ministro Berzoini havia dito que estaria revendo as renúncias de receita da previdência, que só no orçamento de 2003, somavam R\$ 9 bilhões (SOFIA; MUGNATTO; SOUZA, 2003, p. A8).

Conforme Cristino e Barbosa (2003, p. A8), o presidente da Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas – COBAP disse que qualquer alteração na legislação previdenciária só deveria alcançar quem entrasse no sistema (RPPS ou RGPS) a partir da publicação no Diário Oficial e que uma lei não poderia retroagir para tirar direitos já garantidos, porém o ministro Berzoini havia manifestado que se fosse assim, só haveria economia de recursos após 35 anos, e que o fundo de pensão dos servidores não seria estimulado. Além disso, o presidente da Comissão de Previdência da OAB/SP, Paulo Pastori, defendeu a tese do “direito adquirido e expectativa de direito” do ministro Berzoini, dizendo que seria inútil entrar com ação judicial de inconstitucionalidade (ROCHA, 2003^b, p. A8).

Já no dia 14 de janeiro de 2003, os jornais trouxeram a notícia de que as Forças Armadas ficariam fora das alterações na previdência. Berzoini afirmou que foi uma decisão do presidente Lula e que os militares manteriam as regras vigentes de paridade, integralidade e sem previdência complementar. No dia seguinte, o ministro se reuniu com o ministro da Defesa, José Viegas, e com os comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, e ratificou a notícia pessoalmente a eles, de que nada mudaria para a categoria, e que reconhecia que eles não tinham “privilégios”, e sim direitos. Agora restaria apenas os civis.

Figura 8 – Ministro declara que reforma previdenciária não atingirá os militares

Funcionalismo reage a proposta para Previdência
Constituição prevê regime próprio para os militares

Privilégios não serão mantidos. Mas, quando está na Constituição, não se trata de privilégio
Ricardo Berzoini

Funcionalismo reage a proposta para Previdência
Constituição prevê regime próprio para os militares

Privilégios não serão mantidos. Mas, quando está na Constituição, não se trata de privilégio
Ricardo Berzoini

Fonte: Monteiro (2003^a, p. A5).

¹⁷⁷ Solicitei ao Portal da Transparência, através do protocolo nº 37400001698/2016-53, a listagem dos devedores da Previdência Social, porém me responderam que se tratava de uma listagem sigilosa. Em 14/11/2014, o STF decidiu que as dívidas do FGTS prescreveriam em 05 anos e não mais em 30 anos.

O presidente do Supremo Tribunal Federal – STF, Marco Aurélio de Mello se posicionou, por meio de entrevista, contra a proposta do governo, dizendo não ser cabível num Estado democrático de direito, que se avançasse sobre direitos adquiridos. Para ele, as novas regras só deveriam ser aplicadas para quem ingressasse no serviço público posteriormente (MACEDO, 2003, p. A8). Sua declaração impactou o mercado financeiro: a bolsa de valores fechou em queda e o dólar subiu. Após isso, mudou o tom vindo do governo, que se tornou mais agressivo e taxou os servidores públicos de privilegiados, dizendo que isso tinha que acabar.

Os demais ministros do STF se apressaram em tornar pública a opinião contrária ao seu presidente, e ressaltaram que a maioria dos ministros concordava com o governo, lembrando, inclusive, que havia jurisprudência na Suprema Corte, dando respaldo para se aplicar as novas regras aos servidores que estavam na ativa: “Pela súmula 359 de 30 de setembro de 1999, o direito adquirido é limitado a servidores que já se aposentaram ou a servidores que estão em condições de pedir a aposentadoria” (CHRISTOFOLETTI, 2003, p. A7). No mês seguinte, o ministro Marco Aurélio mudou seu posicionamento.

Alguns parlamentares do PT começaram a reclamar que desconheciam a proposta do governo, mas que a mesma já estava sendo debatida na imprensa, porém, o ministro da Previdência negou que ela estivesse pronta, frisando que a mesma deveria ainda ser debatida no Congresso Nacional.

Em matéria jornalística, o economista Raul Velloso¹⁷⁸ afirmou ser necessária a taxação dos inativos para o governo ter recursos imediatos, e não ficar aguardando anos para ver os resultados da reforma, pois dizia que os inativos tinham contribuído bem pouco para a previdência (DOCA, 2003, p. 3). Mais tarde, esse argumento iria ganhar força.

A revista *Veja*, logo em janeiro de 2003, trouxe em matéria de capa, o debate já acirrado sobre a reforma da previdência dos funcionários públicos e sentenciava que sem ela, o “Brasil quebrava”.

¹⁷⁸ Apontado com o “pai” do PLP 09/1999, que é o Projeto de Lei Complementar apresentado pelo Poder Executivo para implantar a previdência complementar aos servidores públicos que ingressassem após publicação da lei.

Figura 09 – Capa da revista *Veja* nº 1.786, de 22 de janeiro de 2003



Logo no início (p. 7), o editorial da revista critica as declarações do Presidente do Supremo Tribunal Federal - STF, Marco Aurélio Mello, que dizia que a proposta do governo mudava a essência da Constituição Federal. Agressivamente, a revista afirmou que o Ministro era inconveniente, e que deveria se limitar a dar seu parecer apenas nos processos aos quais estivesse julgando, sendo perturbador declarar suas opiniões na imprensa.

A revista atribuiu todos os problemas econômicos do país à Previdência Social, dizendo ter ela um déficit de R\$ 70 bilhões, e destes, R\$ 53 bilhões eram provenientes do RPPS das três esferas de governo. A ideia passada ao leitor era a de que todos os recursos do Estado estavam sendo destinados para cobrir os gastos da Previdência Social, e que por isso o país não conseguia pagar a dívida pública, o que causava o aumento das taxas de juros e fazia com que a economia do Brasil estagnasse, conforme se descreve a seguir:

Para poder rolar sua dívida com o mercado financeiro, o governo precisará oferecer juros na estratosfera, como já vem fazendo há anos, e todo mundo sabe qual é o resultado dessa política insana. O governo não tem recursos para investir, precisa sangrar o país com impostos crescentes, e no fim da linha, o crescimento do Brasil fica travado porque o Tesouro Nacional está sofrendo de inanição financeira (VEJA, nº 1.786, p. 31).

Apesar de o Presidente do STF, Marco Aurélio, se posicionar contrário à proposta devido a vários princípios constitucionais, inclusive sobre o *direito adquirido*, o ministro Gilmar Mendes, também do STF, declarou à imprensa que o direito a ter escravos também já havia sido um “direito adquirido” no Brasil, mas ao passo que a

Lei Áurea foi aprovada, todos tiveram de ser libertados, independente do prejuízo causado, e assim deveria ser com a previdência do RPPS. Sua célebre comparação ficou registrada na página 37 do citado periódico.

O argumento do “déficit da previdência” foi o primeiro a ser usado pelo governo, já na segunda semana de sua gestão. Porém, passaram de largo de uma antiga bandeira de luta do PT, que era o questionamento da dívida pública.

O então ministro da Fazenda, Antônio Palocci, disse claramente – para quem ainda duvidava – de que o Brasil não mudaria em nada a política econômica, principalmente em relação aos acordos com o FMI, e que a dívida tinha que ser paga (ROSSI, 2003, p. A5):

“O problema do país não é o aperto acertado com o FMI, mas a dívida. O Brasil precisa pagar a dívida”, enfatiza Palocci, para justificar o aumento do superávit primário, combinado com o FMI para ficar em 3,75% do PIB (medida da produção econômica de um país), mas que o PT elevará para acima de 4%.

Realmente, o governo do PT se empenhou em pagar a dívida com o FMI, porém, endividando ainda mais o país. Conforme Salvador (2010^a, p. 359), o que o Banco Central fez foi emitir mais títulos da dívida pública para quitar a pendência com o FMI, num percentual de juros duas vezes maior, o que explica o crescimento exponencial da dívida interna no primeiro semestre de 2006.

Em momento algum esclareceram para a sociedade que a dívida com o FMI era uma das menores (FATTORELLI, 2013, p. 52). D’Amorim (2005, p. B3) apurou que a dívida total do Brasil, interna e externa, totalizava US\$ 595,64 bilhões (na cotação do dólar do dia), e que a dívida com o FMI era de US\$ 15,5 bilhões, ou seja, significava apenas 2,6% do total da dívida pública.

Ao contrário, a ideia de que o Brasil tinha condições de quitar a dívida, foi reforçada pelo *marketing* governamental, altamente explorado no início de 2008, quando uma parte da população chegou de fato a acreditar que a dívida pública havia sido quitada, causando-lhes estranheza ao saber que, no ano de 2015, a dívida interna alcançou o total de, aproximadamente, R\$ 4 trilhões, e a dívida externa US\$ 545,3 bilhões. O crescente *superávit* primário consumiu, em 2015, 42% do orçamento público, conforme denunciado na página virtual da Auditoria Cidadã da Dívida¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/>> Acesso em: 6 jun. 2016.

O discurso do *déficit* da previdência, na verdade, se constitui em uma farsa, já que comprovadamente o orçamento da Seguridade Social é superavitário. Tanto é que, como explica Salvador (2010^a, p. 369), o governo federal cuidou em criar, por diversas vezes, legislações com o intuito de flexibilizar a vinculação da arrecadação tributária direcionada às políticas sociais, a fim de canalizá-las ao capital financeiro. Trata-se da Desvinculação de Receitas da União – DRU e da Lei da Dívida Pública, mais conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal” – LRF.

Sobre a DRU, o próprio *site* do Senado Federal, assim a define:

Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública (SENADO FEDERAL, 2016).

Ora, se a previdência é deficitária, porque, então, existe a DRU, que permite retirar recursos desse fundo? Ao se fazer esse questionamento, realmente, o tão propagado *déficit* se evidenciava como ilógico, e, assim, esse debate se aprofundou durante o ano de 2003, com a manifestação tanto dos técnicos e estudiosos da área quanto daqueles que defendiam a versão do governo.

Figura 10 – Debate entre a prof.^a Laura Tavares Soares e o consultor previdenciário Marcelo Estevão



Fonte: Cariello (2003, p. A6).

O “equivocado” discurso do *déficit* é feito com base numa análise contábil irregular, quando o governo federal deixa de fazer o cálculo como manda a

Constituição Federal – somando a arrecadação de todos os tributos pertencentes à Seguridade Social – e considera tão somente a arrecadação dos tributos previdenciários por parte dos trabalhadores em relação aos benefícios pagos, sempre desconsiderando os recursos repassados ao *superávit* primário.

Mesmo com um cenário econômico desfavorável para o Brasil, e com uma taxa de desemprego de aproximadamente 13% no ano de 2003, o governo federal registrou um saldo positivo de R\$ 4,55 bilhões em relação ao fluxo de caixa da Seguridade Social, conforme detalhado por Silva (2008, p. 134).

Salvador (2010^a, p. 379) afirma que no ano de 2007, 65% do *superávit* primário foi custeado pelos recursos da Seguridade, e isso segue se repetindo ano após ano. Ainda assim, o governo federal insiste no discurso do *déficit* da previdência, com o intuito de favorecer o mercado financeiro e a previdência complementar, pois se aproveita do fato de que o aporte às verdadeiras informações orçamentárias da União é de difícil acesso à população como um todo, considerando sua linguagem tecnicamente complexa, como afirma Silva (2008, p. 137):

O governo, ainda assim, insiste no argumento de que há déficit na política previdenciária. E a grande massa permanece silenciosa, pois a peça orçamentária é de difícil compreensão.

(...)

Esta é a bandeira hasteada pelos setores capitalistas, interessados na aposentadoria complementar, e que sabem ser ela um bom negócio para o mercado nacional e internacional.

Assim, demonstra-se que a DRU é o mecanismo arbitrário, que transforma a arrecadação da Seguridade Social em orçamento fiscal para ser repassado ao capital financeiro, apesar da CF de 1988, anteriormente, autorizar justamente o contrário, ou seja, transferências do orçamento fiscal ao orçamento da seguridade, para garantir que suas obrigações tivessem prioridade (SILVA, 2008, p. 127). Além disso, o governo contabiliza despesas alheias ao orçamento da seguridade social, como se fossem pertencentes a ele (SALVADOR, 2010^a, p. 372).

A exemplo do senador Paulo Paim (PT-RS), os parlamentares petistas sabiam analisar esse panorama de forma clara, como ele mesmo expôs em entrevista (GERCHMANN, 2003, p. A 5):

Se eu fosse ministro, estaria fazendo tudo diferente. Tenho um projeto pronto, com previsão de aposentadoria integral e gestão quadripartite. Continuo dizendo que a Previdência não é

deficitária. Se todos os recursos que por ela são arrecadados ficassem com ela, isso seria bem diferente.

Ressalta-se também, que vários intelectuais do Partido dos Trabalhadores fizeram essa análise em encontros políticos, enquanto eram oposição ao governo FHC, portanto, se tratava de um tema já bastante discutido dentro do partido, como afirma Silva (2014, p. 149):

O Brasil sobrevive para pagar a dívida externa, deixando de lado a dívida social que não consegue ou não quer contabilizar. É importante ressaltar que a análise que acabamos de reproduzir foi feita por intelectuais do Partido dos Trabalhadores (PT) com a boa intenção de combater a política neoliberal de Fernando Henrique Cardoso que governou o país no período de 1994 a 2002.

Como já dito, além da DRU, outra lei que favoreceu a usurpação de recursos para o orçamento fiscal foi a LRF, que tem por objetivo privilegiar o pagamento dos juros da dívida pública e restringir os gastos com políticas sociais e despesas correntes em geral. Restringe até os gastos com a folha de pagamento do Estado, porém, não restringe os gastos com o “serviço da dívida”, permitindo, inclusive, a emissão de mais títulos públicos para arrolar o endividamento. Ela foi implementada durante o governo de FHC, sob o monitoramento do FMI, considerando que a mesma era uma das exigências para a concessão de novos empréstimos ao Brasil.

O termo “dívida pública” sugere que se trata de um compromisso moralmente e economicamente obrigatório, pois pressupõe-se que se existe uma dívida, é porque o país recebeu algo em troca, algum valor para ser gasto em demandas públicas, no entanto, não é esse o caso da dívida pública brasileira.

Os dados são obscuros e todos tratados como sigilosos. Não há transparência sobre os contratos da dívida, e nem ao menos a certeza de que há contratos, pois o relatório alternativo da CPI da Dívida Pública concluído em 2010 pela Câmara Federal, apontou vários indícios de irregularidades, tais como: prática de juros sobre juros, ausência de contratos do endividamento da década de 1970, contabilização de dívida nula, influência de banqueiros no Banco Central para o aumento da taxa de juros no país, dentre outros (FATTORELLI, 2013, p. 125).

Por isso, muitos movimentos sociais têm divulgado a necessidade de se cumprir o que foi previsto no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, de 1988, que é a obrigatoriedade de uma auditoria em relação

à dívida pública com a participação da sociedade, obrigação essa que nunca foi cumprida nesses vinte e oito anos de democratização.

Mas, voltando ao discurso do *déficit*, o ex-secretário da Previdência Social, Vinícius Carvalho Pinheiro, afirmou que o *déficit* do RPPS era tão grave, que em 30 anos ocuparia 61% do PIB, porém, não explicou como calculou o PIB dos 30 anos seguintes. Também disse que, diminuir a previdência do funcionalismo público era uma forma de melhorar a distribuição de renda no Brasil, pois “Se o governo optar por diminuir a transferência de renda para os servidores, terá mais recursos disponíveis para as políticas de alívio da pobreza e redução das desigualdades” (CRISTINO, 2003, p. A5).

Porém, o argumento de que os salários e benefícios dos servidores públicos concentravam renda e promoviam desigualdade social, se chocava com a matéria de Alencar e Salomon, em 22 de novembro de 2002, a qual dizia que o governo do PT estava tendo dificuldade de preencher os cargos da União por “pessoas reconhecidas” do setor privado, justamente porque os salários eram baixos.

Figura 11 – Baixos salários no serviço público dificultam contratação de profissionais



Fonte: Alencar e Salomon (2002, p. A6).

Além do mais, o próprio governo havia divulgado que apenas 20% do funcionalismo público recebia remuneração acima do teto do INSS, sendo que as remunerações mais elevadas estavam concentradas no Poder Judiciário, no Poder Legislativo e nas Forças Armadas.

Em suma, pode-se afirmar que, já no mês de janeiro, a maior parte dos argumentos usados na imprensa contra o funcionalismo público, para endossar a privatização do RPPS, estavam postos, a saber:

- 1) Déficit da previdência social;
- 2) Altas aposentadorias como fator de concentração de renda;
- 3) Privilégios injustos em relação aos demais trabalhadores;
- 4) Possibilidade de remanejar recursos do RPPS para aumentar o valor das aposentadorias do RGPS;
- 5) Inexistência do princípio do “direito adquirido”;
- 6) Promoção da “cultura da poupança” junto aos trabalhadores;
- 7) Estímulo ao desenvolvimento da economia por meio dos fundos de pensão.

Acrescentou-se posteriormente, os argumentos de que:

- 8) A reforma constava no programa de governo aprovado nas eleições;
- 9) Era necessária para poder baixar a taxa de juros;
- 10) O país estava em crise e poderia piorar com a guerra internacional (EUA x Iraque);
- 11) Servidores eram corporativistas, e não se importavam com a população¹⁸⁰.

O planejamento orçamentário para os gastos com publicidade, no primeiro ano do governo Lula, teve uma elevação de 54%. No ano de 2002, foram R\$ 73 milhões, e, em 2003, previstos 113 milhões, mas Fontes e Domingos (2002, p. A6) alertaram que poderia chegar a R\$ 250 milhões.

Para convencer a sociedade que a “reforma da previdência” era essencial para “combater os privilégios e garantir o pagamento de todas as aposentadorias no futuro”, o ministro-chefe da secretaria de comunicações, Luiz Gushiken, anunciou, no dia 16 de abril de 2003, que o governo iria lançar uma campanha publicitária para explicar a proposta de alteração do RPPS. Uma das coisas que mais incomodava o governo, eram as denúncias feitas pelas entidades sindicais e por parlamentares, de que se tratava da privatização da Previdência Social.

O ministro afirmou que todos estavam equivocados, e que o governo iria mostrar para a sociedade que apenas buscava justiça social. Ao ser questionado sobre o valor a ser investido nessa campanha, Gushiken disse: “Primeiro preciso saber qual é o custo político desse debate para saber o custo da publicidade”, e em relação aos protestos das entidades de representação dos servidores públicos, sobre

¹⁸⁰ O presidente Lula também disse isso sobre os parlamentares que votaram contra a PEC nº 40/2003, conforme jornal O Globo (27/08/2003, p. 03).

o abuso do governo com essa ação, o ministro respondeu: “Se há sindicatos que querem questionar o uso da publicidade nesse campo, penso que as pessoas não sabem da importância que é um trabalho de orientação” (GUEDES, 2003, p. A4).

Figura 12 – Gushiken anuncia campanha publicitária em prol da “reforma” da previdência

Campanha explicará Previdência até para o PT

Gushiken diz: 'há desconhecimento' do assunto entre as bases e explicação será para todos

GI-SE GUEDES

BRASÍLIA – Com o argumento de que “há muito desconhecimento”, entre as próprias bases petistas, a respeito de questões técnicas, principalmente da Previdência, o ministro-chefe da Secretaria de Comunicação do governo, Luiz Gushiken, anunciou ontem que a campanha publicitária a ser lançada em breve pelo governo, para justificar a necessidade das reformas, será direcionada também para o público interno – aliados e os próprios petistas. Será “uma caça na pã de ‘pedagógica’”

para atingir não só a população em geral, mas também deputados e senadores, entre eles os da própria bancada parlamentar

do PT. “Eu vejo, por exemplo, as pessoas falarem que haverá uma privatização da Previdência. Essa afirmação não é verdadeira, tecnicamente falando. Se trata, portanto, de esclarecer”, completou Gushiken.

Em suas declarações, depois de participar da solenidade de comemoração do Dia do Exército, o ministro disse que é “crucial” explicar o que significa a reforma previdenciária. A propaganda, abordando os vários pontos da reforma, estará no rádio e na televisão ainda este mês. A data coincidirá com o cronograma de transmissão, no Congresso,

da proposta com as mudanças nas regras previdenciárias. Segundo o ministro, um dos pontos centrais da propaganda será reproduzir “uma história que vem sendo explorada pelo presidente Luiz

Inácio Lula da Silva em seus discursos: a de que, sem a reforma da Previdência, estarão comprometidos os benefícios



Gushiken: contra ideia de 'jogar um contra outro'

dos futuros aposentados.

Ele disse ainda que o governo tentará mostrar, nos anúncios no rádio e na televisão, que há distorções nas aposentadorias do setor público e que elas precisam ser corrigidas. “Não é um processo de jogar um setor contra o outro. Mas o povo vai ter de saber que uma pequena minoria desse País tem ganhos a título de aposentadoria e que certamente será repulido”.

Segundo ele, a campanha se-

rá didática ao apresentar a estrutura do sistema previdenciário, com detalhes sobre as regras para o setor privado e público, e com dados sobre os custos para a manutenção do atual modelo.

Gushiken informou que não há um custo fechado da campanha publicitária. “Primeiro, preciso saber qual é o custo político desse debate para saber o custo da publicidade.” Também será lançada uma campanha publicitária sobre a reforma tributária, mas a prioridade do governo é a que tratará das alterações do modelo previdenciário.

Para o ministro, são sem sentido as críticas ao uso da propaganda para conquistar o apoio da população. “Se há sindicatos que querem questionar o uso da publicidade nesse campo, penso que as pessoas não sabem da importância que é um trabalho de orientação”.

Fonte: Guedes (2003, p. A4).

Com forças extremamente desiguais, era ainda mais evidente que os diversos canais e modalidades de comunicação no país não abririam espaço para a análise dos argumentos dos servidores; a voz das entidades representativas haveria de ser sufocada para não ser ouvida pela sociedade. Nesse sentido, Souza (2016) disse que realmente o trabalho de mídia fortaleceu o governo junto à opinião pública, além do próprio presidente Lula também fazer discursos aos trabalhadores celetistas de menor renda, como se fosse uma verdadeira campanha eleitoral:

O próprio Lula, com aquele linguajar dele popular, ele dizia que era necessário, que ia quebrar, jogava um terrorismo em cima da mídia. Ele dialogava diretamente com os trabalhadores, principalmente os mais pobres, e dizia que era necessário, e fazia comparações esdrúxulas, por exemplo, que servidor público ganhava 50 mil, 30 mil, e que a média no setor privado era de trezentos reais, então assim, era o mesmo golpe do Collor, que no serviço público era cheio de marajá, que todo mundo ganhava bem, que não tinha cabimento, e que ele tinha que fazer essa reforma para poder dar dinheiro para a saúde, para educação, etc.

E a mídia, lógico, a mídia adestrada, a mídia paga pelo capitalismo apoiou integralmente (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Croitor (2003, p. A 4) trouxe a informação de que a campanha publicitária teve um orçamento inicial de, aproximadamente, R\$ 7 milhões, no entanto, três entidades sindicais questionaram judicialmente a legalidade dessa “publicidade” – já que havia resolução do STF que proibia propaganda sobre projeto de leis – e, apesar de ganharem o pedido de liminar suspendendo as propagandas, o governo não desistiu de lançar outra campanha publicitária.

Godoy Filho (2016) por sua vez, analisa que, a despeito dos recursos que foram investidos nas campanhas publicitárias contra a previdência do funcionalismo público, os próprios grupos de comunicação são investidores de diversos fundos de pensão e lucram muito com as operações financeiras nas bolsas de valores: “A mídia jogou pesado ao lado deles, porque tem ações, tem fundos de pensão de alguns setores da mídia, que são donos dos grupos econômicos, e aí foi aquela inflada, que agora eles estão tendo que inverter tudo” (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Temos que ressaltar que o trabalho midiático teve efeito de formação de opinião, não apenas sobre aqueles que estavam fora do processo de disputa – que nesse caso seria a sociedade de forma geral, e em especial os trabalhadores celetistas –, mas também causou um impacto muito grande sobre os parlamentares (ao serem taxados como inimigos dos mais pobres) e sobre os próprios funcionários públicos que, dependendo da formação política e da consciência de classe, se renderam ao discurso da classe dominante, em meio ao processo de alienação que naturalmente é feito no interior da Administração Pública.

Além disso, é importante considerar as condições e os avanços dos processos de flexibilização, precarização do trabalho no país, que estavam articulados a esses processos ideológicos em curso.

Com isso, podemos visualizar quão determinante foi todo o trabalho de mídia e da imprensa em prol da aprovação da EC nº 41/2003.

5.3 AS ARTICULAÇÕES COM O CONGRESSO NACIONAL

Após as eleições de 2002, a composição da base parlamentar do presidente Lula não era maioria. O PT elegeu 91 deputados e 14 senadores. Contando com a base aliada, chegariam a 228 deputados e 31 senadores, mas, para aprovar a proposta da contrarreforma seriam necessários, no mínimo, os votos de 308 deputados e 49 senadores. Portanto, tinha minoria no Congresso Nacional, pois para

alterar a Constituição Federal, seriam necessários três quintos dos parlamentares das duas Casas.

O governo fez as contas e, calculando a necessidade de apoio de mais parlamentares, começou uma campanha “pró-reformas” desde o mês de dezembro/2002, intensificando declaradamente sua intenção a partir de janeiro/2003.

Historicamente, o partido mais importante, no Brasil para qualquer governante, é o Partido do Movimento Democrático do Brasil – PMDB, o qual não costuma lançar candidato para encabeçar a chapa da presidência. Geralmente investe mais nas bases estaduais para eleger parlamentares federais, pois assim, independente do resultado da eleição, acaba sendo um partido fundamental no Congresso, sendo imprescindível ao governante eleito negociar com o presidente do partido para buscar apoio.

O PMDB é o partido que mais teve vice-presidentes, inclusive, governando após a saída do titular, tais como, José Sarney, Itamar Franco e Michel Temer. No início de 2002, fez acordo com o principal oponente de Lula, José Serra (PSDB), colocando Rita Camata na chapa como vice-presidente, portanto, era oposição.

Com a vitória de Lula, o referido partido foi convidado pelo futuro ministro da Casa Civil, José Dirceu, para compor o governo, oferecendo-lhe dois ministérios, mas a aliança com o governo do PT não era consenso entre seus parlamentares. Se fosse consenso, o PT teria o total de 302 deputados e 51 senadores, conforme avaliado por Costa e Cabral (2002, p. A 5).

O partido do PMDB estava visivelmente dividido. Lula então avaliou que não valia a pena negociar com ele, pois poderia ceder dois ministérios e não ter o apoio esperado. Michel Temer (presidente do PMDB) e José Dirceu já haviam negociado os ministérios, mas Lula vetou o acordo e acabaram permanecendo enquanto oposição.

Para conseguir ter seus projetos aprovados, o governo destacou que buscaria apoio junto aos governadores dos estados, mas efetivamente, também buscou negociar com partidos menores, e “no varejo”, negociando com alguns deputados isoladamente.

Figura 13 – Governo federal busca apoio dos governadores

No Congresso, tática é atrair governadores

Petistas buscam o apoio das bancadas estaduais para garantir maioria nas votações

MARIANA BARBOSA
Enviada especial

BRASÍLIA – O assédio direto aos governadores é a estratégia na qual o PT decidiu investir para conquistar a maioria de apoio ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva no Congresso. Com o poder de um governo no início de suas atividades, mesmo em ano de Orçamento apertado, os petistas estão tentando atrair as bancadas dos Estados por meio dos governadores.

O presidente do partido, José Genoíno (PT-SP), é um dos que passaram a dar maior atenção às conversas com os dirigentes estaduais. Ele acredita que a falta de um acordo com o PMDB para a composição do ministério não impedirá o governo de conquistar maioria. “Estamos conversando e vamos fazer composições nos Estados onde já fizemos alianças durante as eleições”, disse o presidente do partido. “Com o apoio dos governos estaduais vamos conseguir a maioria absoluta.”

Mesmo com essa perspectiva positiva, Genoíno não deixa de lamentar o fato de o PMDB ter ficado fora do ministério de Lula. “O acordo teria sido bom, mas não deu.”

Para a aprovação de emendas constitucionais, em que são exigidos votos de três quintos da Casa (308 deputados), Genoíno afirmou que as negociações serão feitas caso a caso. Disse que o governo terá uma “relação séria com os partidos de oposição” e que não prevalecerá o esquema conhecido como “toma lá da cá”. Para ele, “não se pode conquistar maioria a qualquer custo”.

Ajuda do conselho – O presidente do PT acredita que a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, com o qual o presidente eleito pretende tornar viáveis consensos sobre as reformas que o País precisa, também deverá ajudar nas votações. “Nas ocasiões em que o governo apresentar um projeto que conte com o apoio de todos os segmentos da sociedade, isso influenciará o diálogo”, disse Genoíno. “Mas isso não será um instrumento de pressão, nem servirá para constranger o Congresso.”

**GENOÍNO
LAMENTA
EPISÓDIO
COM PMDB**

Fonte: Barbosa (2002, p. A6).

Nas eleições da presidência do Senado e da Câmara, surgiu uma oportunidade para o PT negociar com uma ala do PMDB. José Sarney e Renan Calheiros (ambos do PMDB) disputavam a presidência do Senado. Renan era o candidato do presidente do partido (o deputado Michel Temer), e o mesmo pedia o apoio dos senadores do PT à Renan, e caso não fosse atendido, ameaçava disputar a presidência da Câmara contra o candidato do governo, João Paulo Cunha (PT-SP).

No entanto, Sarney se articulou com os deputados do PMDB que queriam compor o governo e eles se comprometeram votar no deputado petista à presidência da Câmara, o que fez com que os senadores do PT votassem em Sarney. Então, a aliança com o PMDB se deu através de Sarney, que se comprometeu em angariar votos para a aprovação dos projetos de interesse do governo Lula, no Congresso Nacional (SAMARCO; MADUEÑO, 2003, p. A7).

Outra estratégia utilizada pelo presidente Lula para conseguir apoio nos mais diversos partidos, foram as conversas pessoais que manteve com os governadores. Lula montou uma caravana para traçar o “mapa da fome”, a qual era composta por ministros, secretários e demais assessores do governo, que foram a diversas cidades “conhecer a realidade e a necessidade do povo de perto”. Visitaram favelas na região Nordeste, cidades com alto índice de pobreza e conversaram com as autoridades por onde passavam. O presidente Lula fazia questão de coordenar a caravana e, assim, saiu pedindo apoio parlamentar aos governadores, ouvindo a demanda deles sobre a reforma da previdência. Vários governadores declararam apoio, se comprometendo

em falar com os deputados federais de seu estado para uma aproximação com o governo.

Figura 14 – Lula conquista apoio dos governadores para “reforma” da previdência.



Fonte: Monteiro (2003^b, p. A4).

Ao passo que o presidente Lula fazia acordos para obter apoio parlamentar de outros partidos que há pouco tempo haviam feito campanha eleitoral contra o PT, os parlamentares petistas aumentavam as críticas ao governo, quanto à condução das prioridades de ação. Alguns levaram críticas até às reuniões oficiais do partido.

O deputado Babá (PT-PA) apresentou à imprensa, uma lista de doze grandes devedores da Previdência que estavam compondo o CDES, e exigiu uma auditoria, antes de se falar em "reformas", pois não aceitava o fato do funcionalismo público arcar com os prejuízos da sonegação dos empresários.

Alguns parlamentares petistas se reuniram com o presidente do PDT, Leonel Brizola, para unirem força contra as ações do governo, e o deputado Lindberg (PT-RJ) afirmou: "Queremos construir uma frente por dentro dos partidos da base governista para atuar na perspectiva de mudança dos rumos do governo" (GOBETTI, 2003, p. A4).

Alguns dias depois, o PT organizou um almoço com todos os seus deputados federais, e nesse almoço todos foram advertidos pessoalmente pelo presidente Lula que quem não votasse a favor da PEC, seria expulso. Lula também disse que havia partidários contra a proposta porque não se importavam com os trabalhadores mais pobres, e apenas defendiam a classe média: "O PT não briga mais pelos trabalhadores que ganham R\$ 500,00, R\$ 600,00 e menos [de aposentadoria]. O

partido está muito intelectualizado e influenciado pelos setores mais abastados da classe média. Está se esquecendo da peãozada”¹⁸¹.

Porém, a atitude do governo era justamente contrária: flexibilizava com as categorias mais favorecidas do funcionalismo público (magistrados e militares), e era irredutível com os servidores de carreiras com menor poder de pressão e salários mais baixos, tanto que, numa ocasião, a senadora Heloísa Helena, disse que diante do Judiciário, o PT deixava de ser um leão e virava um gatinho manhoso (SEABRA; GALHARDO, 2003, p. 3). Sem dúvida, o tratamento privilegiado que o PT dispensou a alguns segmentos do funcionalismo público era totalmente contraditório com o discurso defendido pelo próprio partido, quando afirmava que a previdência única era uma questão de justiça social, a fim de promover igualdade entre todos os trabalhadores.

Nessa mesma ocasião, Lula não perdeu a oportunidade de ofender o deputado petista considerado mais radical, o Babá (PT-PA), para o qual Lula disse: “Você, Babá, se não falasse mal do governo não sairia nem na ‘Gazeta do Pará’. Sai no ‘Jornal Nacional’ porque ataca o governo”.¹⁸² O discurso governamental de que quem estava contra a PEC estava contra os mais pobres, se tornou recorrente, e os ministros e líderes do governo no Congresso também passaram a desabonar a imagem de qualquer parlamentar que se opusesse à reforma, acusando-os de defender uma elite ou de quererem “atrair holofotes”.

Mas, os parlamentares socialistas do PT tinham clareza sobre qual era o projeto do governo: aprofundar o neoliberalismo no Brasil, flexibilizar os direitos sociais e economizar recursos, transferindo-os ao capital financeiro.

O governo então, nessa ânsia de atender com rapidez ao capital nacional e internacional, vivia um momento delicado: estava negociando apoio de outros partidos, mas poderia perder dentro do próprio PT, e isso representava uma situação muito séria, porque estavam contando com todos os votos possíveis para a aprovação da “reforma”. Lula também pediu o apoio dos seus ministros, ameaçando demitir aqueles que não apoiassem a proposta na íntegra (ALENCAR, 2003, p. A 4).

É preciso considerar que, no ano de 2003, ainda não havia qualquer restrição quanto à “fidelidade partidária”. Era de praxe, que, de acordo com a negociação com

¹⁸¹ Folha de S. Paulo. *Lula ameaça rebeldes e diz que PT esquece ‘peãozada’*. São Paulo, 30 abr. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 4).

¹⁸² Idem ao 42.

o Poder Executivo, os parlamentares trocassem de partido político. Ao final do mês de janeiro, isso ocorreu, quando alguns parlamentares saíram da oposição e foram para partidos da base aliada, surpreendendo a muitos.

Líderes dos partidos da oposição (PSDB e PFL) começaram a declarar apoio ao governo em relação à contrarreforma, porém, afirmavam que se o governo não fosse duro com o seu próprio partido – pois, um terço da bancada do PT estava se manifestando contra a proposta – ficaria desmoralizado e os outros deputados poderiam votar contra. Os motivos do apoio desses deputados, justificados na imprensa, era a negociação de cargos e a liberação de emendas parlamentares referentes ao orçamento do ano corrente.

Dentro das Comissões parlamentares da Câmara que analisavam a PEC, alguns líderes substituíram deputados que sabiam ser contrários à proposta, e que não seguiriam a recomendação do partido. O próprio PT foi o primeiro a recorrer a essa estratégia, afastando das Comissões todos aqueles que se posicionavam desfavoravelmente.

Na Câmara Federal, todos os líderes dos partidos orientaram a suas respectivas bancadas a votar “sim” à proposta, com exceção dos partidos PFL, PDT e PRONA. O governo precisava de 308 votos e, na segunda votação, conseguiu 357 favoráveis, de um total de 487, onde 123 votaram “não”, 6 se abstiveram e 1 justificou ausência.

No Senado Federal, a votação foi bem mais difícil, já que o governo conseguiu aprovar o projeto por apenas 3 votos. Precisava de 49 votos favoráveis e obteve 51 na segunda votação. Votos contrários totalizaram 24, e houve 4 ausências¹⁸³, e, assim, tornou-se notório que, em ambas as Casas, o governo do PT só conseguiu a maioria dos votos porque buscou o apoio dos políticos que outrora combatia e taxava de “representantes das oligarquias” (ABDALA; SEABRA, p. 2003, p. 3), inclusive do partido que historicamente foi o seu principal adversário: o PSDB (DOMINGOS; LOPES, 2003, p. A5). A garantia de que a proposta seria votada com rapidez e sem modificações no Senado veio do presidente da Casa, José Sarney, e dessa forma, o PT passou a ser, definitivamente, um partido de direita.

¹⁸³ O detalhamento e dos votos dos parlamentares, por nome, partido político e estado, segue em anexo ao final desse trabalho.

Camarotti e Seabra (2003, p. 4), registraram o grande empenho da senadora Roseana Sarney em munir o governo com informações sobre seus colegas. De fato, o governo soube pressioná-los, como no caso da senadora Maria do Carmo Alves (PFL-SE), que havia se posicionado contra a reforma e, na véspera da votação, recebeu a informação de que investimentos em seu estado por parte do Ministério das Cidades, poderiam ficar comprometidos, caso não votasse a favor da proposta.

Outro voto favorável conseguido pouco antes da votação foi o do senador Paulo Paim (PT-RS), que negociou o compromisso do presidente Lula em aprovar a PEC nº 77/2003 (PEC paralela, de autoria dos senadores).

A articulação do governo foi diversificada, pois, além das situações descritas, cargos no segundo e terceiro escalão foram negociados juntamente com as emendas parlamentares – conforme mencionado em todos os jornais – mas também foram complementados com um valor mensal pago a cada parlamentar que decidisse apoiar o governo. Era um caso de corrupção chamado *esquema do mensalão*.

O dinheiro do mensalão era operacionalizado pelo ministro da Casa Civil e alguns dirigentes do PT, que, por diversas fontes, “lavavam dinheiro” para entrega-los aos parlamentares. A forma de efetuar a lavagem de dinheiro era através de empresas de comunicação, empresas privadas e estatais, além dos fundos de pensão das empresas estatais, utilizando-se de licitações fraudulentas e aplicação de recursos em títulos dessas empresas. Tanto aqueles que operacionalizaram o pagamento quanto os parlamentares que intermediavam a venda dos votos, foram condenados pela Ação Penal nº 470 (processo do mensalão). Ao todo, foram 41 indiciados criminalmente e 26 condenados.

O relator da Ação Penal nº 470 e presidente do STF, ministro Joaquim Barbosa, registrou, na conclusão do relatório que houve compra de voto parlamentar entre os anos de 2003 e 2004, e que a EC nº 41/2003 teria sido fruto desse esquema.

Por isso, no dia 3 de outubro de 2012, o juiz Geraldo Claret de Arantes, do estado de Minas Gerais, por meio do processo nº 0024.12.129.593-5, deu ganho de causa à uma pensionista que questionou a diminuição do valor de sua pensão baseada na referida Emenda¹⁸⁴. O juiz concluiu que se a EC nº 41/2003 havia sido

¹⁸⁴ CONSULTOR JURÍDICO, Revista. *Juiz diz que mensalão anula reforma da Previdência*. São Paulo, 24 out. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-out-24/juiz-anula-efeitos-reforma-previdencia-causa-mensalao>> Acesso em: 07 jun. 2016.

aprovada com base em ilegalidades, seus efeitos eram inválidos e inconstitucionais, e destacou a conclusão do ministro Joaquim Barbosa, afirmando que:

A tese do eminente Ministro Joaquim Barbosa foi seguida pela maioria dos demais Ministros do E. STF, ou seja, de que a EC 41/2003 foi fruto não da vontade popular representada pelos parlamentares, mas da compra de tais votos, mediante paga em dinheiro para a aprovação no parlamento da referida emenda constitucional que, por sua vez, destrói o sistema de garantias fundamentais do estado democrático de direito.

Pela via se consequência, a jurisdição emanada do Ministro Joaquim Barbosa e demais ministros, por maioria, declaram que o pagamento em dinheiro resultou na aprovação da EC 41/2003, a maculando de forma irreversível, tornando-a inválida *ex tunc*, ante o vício de decoro (*sic*).

Neste prisma, não sobejam dúvidas de que a atividade constituinte derivada padece de vício de decoro parlamentar, revestindo a emenda em exame da inconstitucionalidade absoluta.¹⁸⁵

Isso contribuiu para que mais quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI fossem protocoladas no Supremo Tribunal Federal, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB), Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) e Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em conjunto com a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA)¹⁸⁶, as quais ainda aguardam o julgamento da Suprema Corte¹⁸⁷.

Na opinião de Tuccilio (2016) toda essa articulação para conseguir os votos dos parlamentares e o esquema de corrupção arquitetado para esse fim, foi o principal fator que viabilizou a aprovação da Emenda:

Eu acho que o principal fator foi, para mim, a corrupção. O principal fator foi a movimentação que o governo fez em relação à sua base partidária, e aí com os deputados que compunham essa base, esses deputados foram realmente cooptados, e eu não tenho nenhuma dúvida. Eu não quero generalizar, também seria injustiça, existe os deputados sérios, existem deputados honestos, mas como você perguntou, o maior motivo foi esse. Porque o governo queria isso, defendia isso com unhas e dentes, e para que isso acontecesse – porque era inconstitucional – só foi possível através dessa compra de votos (TUCCILIO, 2016, informação verbal).

¹⁸⁵ CONSULTOR JURÍDICO, Revista. *Juiz diz que mensalão anula reforma da Previdência*. São Paulo, 24 out. 2012. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/sentenca-mensalao-reforma-previdencia.pdf>> Acesso em: 07 jun. 2016.

¹⁸⁶ ADI 4889 – PSOL, 4888 – CSPB, 4887 – ADEPOL e 4885 – AMB e ANAMATRA.

¹⁸⁷ Situação consultada em 07/06/2016.

Godoy Filho (2016) concorda com essa opinião, e também analisa que a proposta do governo era da vontade dos parlamentares neoliberais que tentaram fazer, alguns anos antes, o mesmo, mas não haviam conseguido. Eles disseram isso explicitamente em uma das conversas que tiveram com os representantes sindicais, conforme depoimento do professor:

O (senador) Arthur Virgílio disse para nós, muito cínico, “Vocês são pessoas que cobram coerência, e vocês têm que entender que eu, por exemplo, vou ser coerente. Essa proposta que eles estão apresentando é do Fernando Henrique. Eu votei a favor lá e vou votar a favor aqui, mas vamos conversar, vamos debater, só que o meu voto é esse”. O Tasso (Jereissati) idem, e os outros também.

(...)

A gente ia no Congresso para tentar ganhar tempo, fazer barulho, mas a gente já sabia, porque como iríamos pedir para o Tasso Jereissati votar contra? Não precisava eles falarem que era uma questão de coerência, porque a gente sabia que a proposta era deles (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Com esse cenário, podemos observar que a contrarreforma da previdência, realmente, foi o assunto prioritário do governo, que, ao invés de propor reformas estruturais no país, que viessem a trazer benefício à toda sociedade, remodelando o sistema político, o sistema tributário e o bancário, se empenhou em alterações constitucionais para contemplar, unicamente, as antigas demandas do capital.

Com as articulações no Congresso Nacional para aprovar a EC nº 41/2003, o PT também iniciou um esquema de corrupção, financiado, em grande parte, pelos fundos de pensão das empresas estatais, simplesmente para garantir sua manutenção no poder.

6 O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DURANTE A CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA, NO ANO DE 2003.

Como já mencionamos, o direito de sindicalização dos funcionários públicos só foi estabelecido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Mas a falta de previsão legal desse direito não significou inércia por parte desses trabalhadores, ao contrário, há registros de mobilizações reivindicatórias desde a época do Império, passando pelas décadas iniciais da República (porém, restrito a algumas categorias). No final da década de 1970 começaram a se intensificar, em todo o país, mobilizações grevistas no setor público, tanto por demandas salariais, quanto pelo próprio direito de organização e manifestação (VITAL, 2016, p.62).

Mas, de acordo com os nossos entrevistados, a maior mobilização conjunta dos funcionários públicos foram aquelas organizadas durante o ano de 2003. Uniram-se em torno de uma pauta em comum, contando inclusive com a participação dos servidores inativos, todavia, não tivemos acesso a nenhuma publicação que trouxesse, especificamente, e de forma detalhada, a história do movimento representativo do funcionalismo público no Brasil.

É certo que somente após a CF 1988, o movimento sindical dos mesmos irá tomar forma e ser impulsionado, em especial, pela garantia constitucional do direito de greve, ainda que na prática, tal direito não seja respeitado em sua plenitude, uma vez que o funcionalismo deve pagar para obtê-lo. Isso ocorre a partir do momento em que o Poder Judiciário permite o desconto salarial dos trabalhadores grevistas.

Dessa maneira, eles passam a ter que comprar o respectivo direito para poder exercê-lo, a fim de conquistar avanços legais que resultem em melhores condições de trabalho, reposições salariais e maior abrangência do serviço público à população.

Em relação a estrutura sindical do Brasil – quer seja do setor público ou privado – ela segue uma estrutura parecida com a de outros países. Existe a entidade de base, que é o sindicato, ligado a uma categoria específica, que pode ser municipal, estadual ou nacional. Para fundar um sindicato laboral é necessário que um conjunto de trabalhadores publique, em um jornal de grande circulação, a realização de uma Assembleia Geral, aprove o estatuto e o registre em cartório. Na estrutura jurídica brasileira, os sindicatos são considerados “entidades sindicais de primeiro grau”.

Devido à amplitude territorial do país, geralmente, os sindicatos são municipais ou estaduais, e para uma extensão maior de representação formam-se as federações,

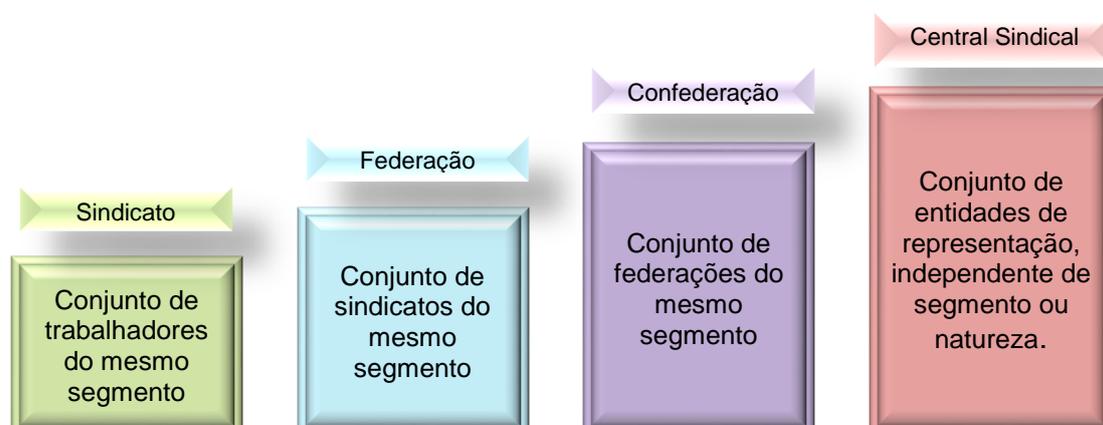
que reúnem um conjunto de sindicatos ou associações. São as mesmas constituídas de acordo com a segmentação dos sindicatos, como, por exemplo, Federação Estadual dos Sindicatos dos Padeiros, ou Federação dos Sindicatos dos Servidores Municipais. Assim, a federação sempre engloba um conjunto de entidades de base, unidas pelo exercício de uma profissão em comum, e também podem ser de extensão nacional, caso seja fundada por sindicatos de diferentes unidades federativas. As federações podem propor Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI referente às leis estaduais, desde que tenham registro no Ministério do Trabalho. São entidades sindicais de segundo grau.

As confederações seguem a mesma lógica, mas representam um conjunto de federações em nível nacional. É necessário que seja fundada por federações, também de diversos estados, e são consideradas “entidades de representação superior”, de terceiro grau, o que lhes outorga legitimidade para propor ADI referente a qualquer lei, inclusive as federais, conforme prevê o artigo 103 da Carta Magna.

Englobando todas essas entidades de representação, nós temos as centrais sindicais nas quais qualquer sindicato, associação, federação e confederação pode se filiar. As centrais sindicais não são consideradas pela CF, uma entidade de representação superior. Tem caráter político e não jurídico de representação, por isso, não podem questionar a constitucionalidade das leis.

Para uma melhor visualização da hierarquia sindical e representativa em âmbito nacional, elaboramos a seguinte ilustração:

Ilustração 4 – Hierarquia representativa em âmbito nacional



Fonte: Elaboração da autora.

Levando em consideração essa estrutura representativa, é compreensível que o governo sempre procure as centrais sindicais para se sentar à mesa de negociação. Elas abarcam um percentual muito grande de trabalhadores, têm visibilidade na mídia, arrecadação milionária e são capazes de reproduzir um determinado posicionamento a milhares de sindicatos instantaneamente. Os presidentes das grandes centrais sindicais têm a mesma relevância política de um deputado federal.

De acordo com Henrique (2010), atualmente no Brasil, há pelo menos dez centrais sindicais. Elas foram fundadas ou reorganizadas após o período de redemocratização do país, mas em relação ao período que esse trabalho abrange, ou seja, até o ano de 2003, existiam apenas quatro delas, a saber:

- Central Única dos Trabalhadores - CUT, fundada em 1983;
- Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB, fundada em 1986;
- Força Sindical, fundada em 1991;
- Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, fundada em 1992.

Contudo, nenhuma delas se manifestou contrária à “reforma da previdência”. Por serem as maiores centrais sindicais, com percentuais relevantes de filiação de sindicatos, a imprensa deu destaque apenas às falas dos presidentes da CUT e da Força Sindical.

Nas primeiras semanas de polêmicas geradas em torno da proposta do governo, o presidente da CUT se posicionou veementemente favorável ao sistema único, dizendo não aceitar exceção para qualquer segmento do funcionalismo público. João Felício disse que “Querer uma Previdência universal que exclua juízes, desembargadores, diplomatas, militares, justamente os setores com as aposentadorias mais suculentas, é uma injustiça e uma agressão ao povo brasileiro”, e ameaçou promover uma grande greve, se o governo abrisse exceção para alguma categoria (CHRISTOFOLETTI, 2003^b, p. A 5), mas, devido seu atrelamento político ao PT, isso não aconteceu.

Apesar de a CUT congregar, na época, o maior número de sindicatos do serviço público, em termos de quantidade de trabalhadores, eles não constituíam a maioria nessa Central. Macedo *et al.* (2003, p. 13) também registrou as declarações do presidente da CUT e informou que a central sindical representava 23 milhões de trabalhadores, sendo 30% de funcionários públicos.

A CUT defendia o sistema único para todo o funcionalismo público, um teto remuneratório de vinte salários mínimos e regra especial apenas para aqueles que trabalhassem em condições nocivas à saúde (ressaltando que todas as regras deveriam ser as mesmas, mas tendo a possibilidade de se aposentar com cinco anos de antecedência). Nesses termos, Felício disse que a Central apoiaria a proposta, conforme descrito em matéria jornalística.

“O presidente da CUT adiantou que, se o governo enviar ao Congresso o projeto da Previdência Única, a entidade trabalhará pela sua aprovação. Caso contrário, mobilizará seus filiados contra a votação do projeto, “como foi feito durante o governo Fernando Henrique Cardoso””. (CRISTINO; ALLEN, 2003, p. A4).

Algumas entidades classistas admitiam que os excessos das regras vigentes deveriam ser corrigidos para equilibrar os gastos, como, por exemplo, a existência do Montepio dos magistrados¹⁸⁸. Também a falta de tempo de contribuição no cargo e a baixa idade de aposentadoria mediante a expectativa de vida, mas defendiam essas mudanças para os novos servidores, já que os daquele período não teriam mais tempo para se planejar com uma previdência complementar.

Outro problema detectado foi o lamentável histórico que a Administração Pública brasileira teve em somente planejar o regime estatutário, mas nunca tê-lo implementado por completo, fazendo com que a maioria do funcionalismo estivesse vinculada ao Estado através do regime geral da CLT (principalmente durante a ditadura militar), já que nele, além do governo não ter depositado suas contribuições patronais, não era prevista a aposentadoria do servidor com base na última remuneração¹⁸⁹, como ressalta Mello (2016):

Uma penca de servidores, que era a maior parte quando a Constituição foi promulgada, 90% dos servidores eram celetistas, os servidores estatutários eram os sobreviventes. Então, 90% o Estado transformou – e a realidade nos estados deve ser pior ainda – mas na União, 90% dos quadros que eram os servidores celetistas estavam no Regime Geral de Previdência, e não contribuíram para coisa nenhuma, e de repente, foram transportados para o regime previdenciário dos servidores, com aposentadoria integral. Isso não dá certo! Isso não geraria equilíbrio em lugar nenhum, não há nada que se equilibre dessa forma (MELLO, 2016, informação verbal).

¹⁸⁸ Decreto 942-A de 1890, que permitia pensão vitalícia às filhas e irmãs solteiras dos juízes e conselheiros do Tribunal de Contas da União, conforme descrito no jornal Estado de S. Paulo (02/03/03, p. 04).

¹⁸⁹ O benefício da aposentadoria do RGPS passou a ter teto em outubro de 1960. Disponível em: <<http://www.ieprev.com.br/conteudo/id/8528/t/tabela-de-tetos-do-inss>> Acesso em: 09 ago. 2016.

Porém, a paridade e a integralidade, defendiam que deveria continuar até para os novos servidores, desde que cumprissem o tempo necessário na carreira. Ou seja, as exigências de ter 20 anos no serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo, como foi proposto pelo governo, já iria corrigir essa questão, sendo desnecessário acabar com a integralidade e a paridade, mesmo porque, desde a última contrarreforma, os servidores públicos já estavam contribuindo para o RPPS com um percentual maior (11%), do que os trabalhadores do RGPS (8%).

Os questionamentos que começaram a ser levantados pelas entidades de classe foram os seguintes: se o servidor tivesse que se aposentar com o teto do RGPS, a contribuição também não teria que baixar? É justo que um servidor que contribuiu durante anos com um percentual maior, ter o mesmo teto do que aquele trabalhador que contribuiu com um percentual menor? Para aquele servidor que falta pouco tempo para se aposentar, como se daria essa compensação? Por isso, defendiam que “as regras não poderiam mudar no meio do jogo”, e que fossem aplicadas somente para os futuros servidores.

A falta de exigência de contribuição previdenciária correspondente ao cargo, de fato, gerava uma distorção no sistema, pois digamos que uma pessoa tivesse trabalhado trinta anos na iniciativa privada, com uma remuneração média de três mil reais, e depois passasse a exercer um cargo público com a remuneração de dez mil reais, ela contribuiria apenas alguns anos com o RPPS, mas teria a última remuneração do cargo de forma vitalícia.

Situação como esta ocorreu, principalmente, devido à inserção de funcionários públicos na Administração por indicação política, ao invés de ser por concurso público, possibilitando, assim, mediante apadrinhamento político, que determinado familiar ou cabo eleitoral exercesse um cargo de boa remuneração já no final da carreira, somente para se aposentar com esse valor.

Mas, o mesmo também poderia acontecer com servidores que ingressassem por concurso público, considerando a histórica legislação do Brasil de exigir concurso público apenas para o primeiro cargo, que só veio a mudar com a CF de 1988. As transposições geraram desequilíbrios, porque o servidor poderia ter contribuído a maior parte dos anos sobre o valor de um cargo de nível fundamental, e nos últimos anos de carreira ter galgado um cargo de nível superior.

Todavia, essa situação não pode ser confundida com a evolução na carreira, num mesmo cargo, devido à escolaridade, que corresponde à uma política de valorização do servidor pela titularidade alcançada e de uma remuneração adequada aos novos conhecimentos aplicados na sua rotina de trabalho.

O governo rebatia a questão da contribuição, dizendo que os servidores públicos só passaram a contribuir com o fundo previdenciário após o ano de 1997, mas se recusava a fazer uma auditoria para atualizar o montante que fora apropriado pelo governo dos fundos previdenciários no passado, assim como das contribuições patronais nunca depositadas por parte do Estado em relação aos seus trabalhadores, ou seja, consideravam o histórico previdenciário dos servidores só sob o aspecto que lhes era conveniente, e não como um todo.

A dúvida era: se o Estado brasileiro nunca tivesse se apropriado dos fundos previdenciários dos trabalhadores – tanto do setor público quanto do setor privado – qual seria o montante acumulado? Se não tivesse perdoado dívidas previdenciárias das empresas privadas, se não tivesse promovido desonerações trabalhistas para o capital, qual seria o saldo financeiro dessa conta?

Essas perguntas não foram respondidas, uma vez que o governo buscou apagar o débito estatal do passado, o peso da má administração e o crescimento exorbitante da dívida pública, responsabilizando os servidores por todos os males que o orçamento público estava sofrendo.

Ainda sobre a posição da CUT, ao ser questionado sobre qual era a proposta da central, João Felício reforçou ser contrário a qualquer tipo de exceção, e resumiu:

Sistema universal único, nenhuma categoria excluída. Teto de 20 salários. Não há em lugar nenhum do mundo aposentados com aposentadoria de US\$ 2 mil, US\$ 5 mil. Para quem quiser aposentadoria melhor, o Poder Público deve criar um fundo de pensão, a previdência complementar. Defendemos uma administração quadripartite. Temos o direito de participar da gestão do fundo, com trabalhadores, empresários, governo e aposentados. O critério da aposentadoria deve ser por tempo de serviço e não por idade. Senão você pune o pobre, que começa a trabalhar mais cedo (ALLEN, 2003, p. A12).

O que parece, pelo menos a princípio, é que o antagonismo da CUT se deu com os funcionários públicos de classe média, e não com o funcionalismo em geral. Ainda na mesma entrevista, Felício defendeu a taxação dos aposentados, mas

somente para aqueles que tivessem aposentadoria acima de 20 salários mínimos, porém, o resultado da contrarreforma foi diferente.

No dia 20 de janeiro de 2003, o presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social – ANASPS, Paulo César Régis de Souza, propôs em reunião com o ministro Berzoini, que o governo federal primeiramente cobrasse as dívidas previdenciárias do empresariado, e que criasse a contribuição facultativa para os trabalhadores informais ou sem remuneração, o que poderia trazer para o sistema previdenciário mais de 40 milhões de pessoas (VERÍSSIMO; GALUCCI, 2003, p. A6), porém, a contribuição facultativa só foi implementada após a EC nº 47/2005¹⁹⁰. Também sugeriu a elevação do teto remuneratório do RGPS para 20 salários mínimos, padronizado para todos os trabalhadores.

Enquanto que nas primeiras reuniões, os líderes classistas defendiam o teto de 20 salários mínimos (na época R\$ 4.000,00), o presidente da ABRAPP, Fernando Pimentel, defendia um teto de 5 salários mínimos (R\$ 1.000,00), a ser implantado de forma imediata para todos os trabalhadores, a fim de expandir os depósitos nos fundos de pensão. Pinheiro (2003, p. A6) afirmou que:

Pimentel constatou, com base em estudo do IPEA, que se o teto da Previdência fosse fixado em 5 salários mínimos (R\$ 1.000,00), o patrimônio das entidades fechadas em 2007 atingiria R\$ 500 bilhões. “Isso representa crescimento econômico pois boa parte dos recursos seria destinada para a Bolsa, a construção civil e novas empresas”.

Já a Força Sindical, segunda maior central sindical do Brasil, defendia o sistema único, com teto de 10 salários mínimos e aumento de idade mínima, assim como os dirigentes da Associação Nacional de Previdência Privada – ANAPP, o que realmente estava mais próximo da vontade do governo, tendo em vista que no dia 28 de janeiro de 2003, o ministro Berzoini descartou a possibilidade de aumentar o teto para 20 salários, pois, segundo ele, 95% da população economicamente ativa se encontrava abaixo desse teto, e por isso, o objetivo final não seria alcançado, qual seja, impulsionar os fundos de previdência complementar.

Berzoini declarou que, com o fortalecimento dos fundos privados, os recursos seriam canalizados para o mercado de capitais, e isso iria diminuir a dependência

¹⁹⁰ Art. 201 § 11 da CF 1988.

externa do Brasil, devido à formação interna de poupança (PALHANO *et al.*, 2003, p. A6).

Sua declaração se chocava com a avaliação do sociólogo Boaventura de Sousa Santos, que afirmou, por meio de entrevista que, após o fortalecimento dos fundos privados de previdência em países como a Suíça, Chile e Argentina, o Estado criou um problema imenso (TOSTA, 2003, p. A8).

Ele considerava que, de fato, era necessária uma reforma para trazer mais equilíbrio ao sistema, assim como ocorreu em Portugal, mas que os servidores públicos sabiam que quando se falava em “reforma da previdência”, na verdade estava se falando em “privatização da previdência”, o que torna o benefício futuro inseguro, à medida que as contribuições dos trabalhadores são totalmente perdidas com as oscilações do mercado de capitais. No final das contas, o Estado tinha que financiar as seguradoras, para haver um pagamento mínimo do benefício, como explicou:

O que estão contra é que hoje, quando se fala contra os privilégios, é fundamentalmente para privatizar a Previdência Social, não é para fortalecer o sistema público. Agora, veja a situação que está a acontecer no Chile, onde o Estado já é quem financia as seguradoras, porque as pessoas deixaram de contribuir para a Previdência; veja como está a Previdência da Argentina, totalmente quebrada (TOSTA, 2003, p. A8).

Isso aconteceu principalmente porque, ao privatizar a Previdência Social, os governos instituíram a “Contribuição Definida”, ou seja, o trabalhador saberia quanto iria contribuir, mas não teria qualquer garantia sobre quanto iria receber no futuro. Tudo dependeria do sucesso das aplicações nas bolsas de valores. Se houvesse prejuízo, o ônus recairia sobre os trabalhadores, como aconteceu no caso do fundo de pensão dos empregados dos Correios no Brasil, por exemplo.

Tão logo fora confirmado pelo governo de que não se iria alterar as regras previdenciárias dos militares, várias entidades começaram a marcar reunião com o ministro Berzoini, solicitando também um tratamento diferenciado. A base de filiados das entidades classistas começou a questionar os rumos da proposta, e foram orientados pelos seus representantes a deixarem o pedido de aposentadoria pronto. Assim, aqueles que já haviam cumprido as exigências vigentes de aposentadoria, estavam prontos para solicitá-la, já que não estava claro o entendimento sobre os “direitos adquiridos”.

O ministro da Previdência afirmava na imprensa que não havia motivos para pânico, que não havia necessidade de solicitar a aposentadoria, mas muitos desconfiaram das palavras do governo e se aposentaram. Os representantes das associações e sindicatos já previam uma grande diminuição do efetivo, devido ao medo de perderem seus direitos, e posicionaram isso ao governo.

Também alertaram, que as novas regras adiariam a aposentadoria dos servidores que estavam prestes a completarem os requisitos vigentes, mesmo sem terem condições de continuar trabalhando, por motivos de saúde.

Figura 15 – Funcionários públicos solicitam aposentadoria por temerem novas regras

PREVIDÊNCIA *Áreas importantes, como o Banco Central e a PF, apresentam índices elevados de pedidos de aposentadoria*

Reforma provoca êxodo de servidores e preocupa governo

JULIANNA SOFIA
DA SUCURSAL DE BRASÍLIA

O governo não tem conseguido conter a corrida de servidores públicos federais às aposentadorias por causa da reforma da Previdência. Setores estratégicos, como universidades, institutos de pesquisa, Banco Central e Polícia Fe-

nhará um abono equivalente à contribuição previdenciária. Ou seja, 11% do salário.

A Previdência esclareceu que o abono valerá para os servidores que tenham completado as atuais regras para aposentadoria mesmo após a aprovação da reforma, quando mudarem as normas.

Assim, quem completar depois da aprovação da reforma 53/48 anos de idade, 35/30 anos de contribuição (mais pedágio de 20% sobre o tempo que faltava para a aposentadoria em 1998) e tiver cinco anos de exercício no cargo terá direito ao abono caso decida continuar na ativa.

Fonte: Sofia (2003^a, p. A 5).

Após um mês de especulações sobre a proposta do governo, as diretrizes começaram a mudar, principalmente porque os governadores foram os principais opositores da ideia da previdência única. Caso implantada como na versão original do governo, ela geraria uma despesa de transição enorme, pois os empregadores (União, estados e municípios), teriam que contribuir rigorosamente em dia, e ainda aumentar a contribuição patronal para um fundo que seria uma conta separada. Além disso, a arrecadação de todos os servidores que estivessem na ativa iria diminuir, pois não pagariam mais 11% sobre o salário total, mas sim sobre o teto do INSS. Ou seja, diminuiria a arrecadação previdenciária e não teriam acesso ao fundo da previdência complementar. Então, como pagar os atuais aposentados?

Os estados passaram também a defender que todas as mudanças deveriam ser somente para os futuros servidores, mas o governo buscou formular uma nova proposta para apresentar a eles.

Em poucos dias, os ministros começaram a defender a previdência única para um segundo momento, e um cálculo parecido com o fator previdenciário – já existente no RGPS – para aqueles que estivessem na ativa, contribuindo com o mesmo percentual de 11%. Isso resolveria os “custos da transição”. Aliado ao fator previdenciário para o servidor, também pretendiam aprovar o PLC 09/1999, que estabelecia o teto do INSS e a previdência complementar para futuros servidores. Foi o que Berzoini chamou de “reforma em etapas”: teto do INSS para os futuros servidores e fator previdenciário para os atuais.

O fator previdenciário do setor público consiste em calcular o valor do benefício de acordo com a média de 80% dos últimos salários, o que, além de fazer com que o servidor perca em média 30% do valor, ainda contribui para adiar a aposentadoria.

Diante de tudo isso, os servidores federais iniciaram sua mobilização no dia 18 de fevereiro de 2003, durante a Plenária Nacional dos Servidores Públicos Federais, e contaram com a presença dos parlamentares petistas Luciana Genro, Lindberg Farias, Babá e Heloísa Helena, os quais criticaram a política econômica do governo Lula.

Além de lançarem a campanha de defesa do RPPS, os servidores defendiam a reposição inflacionária acumulada em 46,95%, bem como a luta contra o PLC 09/1999. Algumas entidades sindicais marcaram reuniões com o governo e levaram sugestões de mudança na estrutura previdenciária, no entanto, tais propostas não foram consideradas.

Durante a primeira reunião com todos os governadores dos estados, em 21 de fevereiro de 2003, o presidente Lula declarou ser favorável à taxaço dos aposentados, a diminuição do valor das pensões e ao subteto remuneratório para os servidores estaduais, dizendo, inclusive, estar disposto a ir para o confronto com o funcionalismo público, como demonstra reportagem a seguir:

Figura 16 – Presidente Lula passa a defender a contribuição dos inativos

Lula: 'Se preciso, botamos a sociedade contra o servidor'

Presidente defende a cobrança de contribuição dos inativos e o teto para os salários do funcionalismo público

Carla Seabra
BRASÍLIA. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva defendeu ontem abertamente a cobrança de contribuição dos funcionários públicos aposentados. O presidente se disse disposto ao diálogo e à busca de consenso, mas mostrou que, se a negociação não surgir eleito, poderia partir para o confronto. Enquanto, contudo, o ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, recomendava que, antes da apresentação da proposta, o governo dirimitisse qualquer obstáculo jurídico à cobrança, Lula foi categórico. Disse que estava disposto a encerrar os servidores públicos, se necessário, para aprovar a medida.
— Se for preciso, a gente coloca a sociedade contra o servidor. É uma injustiça que o trabalhador do setor privado se aposente com uma merca, e o servidor leve aposentadoria integral — disse Lula, propondo a criação de um fundo em que o dinheiro fosse liberado à família do segurado em caso de morte.
Lula e os governadores decidiram ontem, na reunião da Granja do Torto, ressuscitar a proposta de fixação de teto — possivelmente o salário de

ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) — para o serviço público federal e de subleito nos estados. Na reunião, Lula concordou em apoiar a aprovação da emenda que estabeleça, nos estados, o salário dos governadores como o limite máximo da folha de pagamento.
Na reunião, só um governador ma-

nifestou-se contrário à ideia de cobrança dos inativos: Roberto Requião (PMDB), do Paraná. O presidente também, no entanto, a rejeição do valor da aposentadoria. O ministro Aécio Neves (PSDB), porém, foi um dos que desenvolveram uma mobilização política para a cobrança dos inativos. E chegou a lembrar a Berzoini que a contri-

buição só foi suspensa pelo STF porque foi aprovada na forma de projeto de lei, não de emenda constitucional.
— Não estou disposto a assumir esse desgaste sozinho. Se for, vamos todos juntos — pregou Aécio, com apoio de Lula.
Momentos antes, o governador de Alagoas, Ronaldo Lessa (PSB),

usou o mesmo argumento: — Já assumi o desgaste. Tem que estar todo mundo junto.
Mas, como ainda há resistência à ideia, a proposta não estará na carta a ser divulgada hoje com os temas que foram consenso na reunião.
— A contribuição dos inativos não pode ser discutida separadamente — disse o peista Jorge Viana (AC), após a reunião.
Segundo Aécio, Lula deixou claro que implantará a cobrança de inativos pelo menos para os novos aposentados. Antes de cobrar dos já aposentados, analisará juridicamente a hipótese.

Na carta, ficará exposto também o apoio dos governadores à criação de um sistema misto de cobrança de contribuição patronal ao INSS. Hoje são 22% da folha de pagamento. Pela proposta, seria adotado um modelo em que 11% saem da folha e outra parte do faturamento das empresas. A fixação do teto único para os novos servidores, com aprovação do PLP-9, dependerá de criação de mecanismos que compensem as perdas sofridas pelos governadores. ■

COLABOROU Cristiane Jungblat

Propostas para a reforma da Previdência

NOVOS SERVIDORES

• **TETO ÚNICO:** Fixação de teto único para funcionários públicos e trabalhadores da iniciativa privada, com a aprovação do PLP-9. Para convergência a aposentadoria, os servidores terão que contribuir para um fundo de previdência complementar.

FUNCIONÁRIOS DA ATIVA

• **IDADE MÍNIMA:** Para homens, a idade mínima para aposentadoria passaria de 55 para 60 anos. A de mulheres passaria de 48 para 53 anos, como é para quem atua no serviço público desde 1999.
• **TEMPO MÍNIMO DE SERVIÇO:** Au-

mentar o prazo de carência para quem sai da iniciativa privada para o serviço público. Para quem foi contratado a partir de 5/9, a exigência é de dez anos de contribuição para ter direito ao regime do servidor.
• **FATOR PREVIDENCIÁRIO:** Adoção de fator previdenciário para o cálculo do benefício. Em vez do último salário, a aposentadoria do servidor levada em conta a média de seus 80% melhores salários.

• **CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS:** Contribuição dos funcionários já aposentados para o pagamento de parcelas.
• **REDUÇÃO DE PENSÃO:** Reduzir a pensão concedida pelo servidor aposentado que não a tenha recebido por igual ao benefício do servidor aposentado.

MILITARES

• **PENSÕES:** Acabar com pensões vitalícias.
• **CONTRIBUIÇÃO:** Aumentar a contribuição dos militares de 7,5% para até 11%, igualando a dos civis.

• **CONTAGEM DE TEMPO:** Dar fim ao chamado tempo fictício de contribuição, que inclui, para efeito do cálculo da aposentadoria, os anos de estudo do militar.

PARA TODOS

• **TETO:** Fixação do teto para os Três Poderes.

Fonte: Seabra (2003^a, p. 3).

Argumentando que a guerra dos EUA contra o Iraque traria instabilidade à economia brasileira, o Banco Central resolveu no dia 17 de março de 2003, sacar mais US\$ 4 bilhões do FMI. Isso levou o governo a assinar uma nova carta de intenções, afirmando que apressaria o envio da reforma previdenciária ao Congresso. Além disso, foram reafirmados os outros pontos do acordo, que eram a privatização de bancos estatais, a lei de falência e a autonomia do Banco Central.

Figura 17 – Governo promete ao FMI encaminhar proposta da Previdência até o mês de junho

Reformas irão para o Congresso até junho

Compromisso foi assumido pelo governo na carta assinada com o FMI

BRASÍLIA — A proposta de reforma tributária será enviada ao Congresso até o fim de junho, segundo compromisso assumido pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI). De acordo com o texto divulgado ontem, o governo brasileiro deverá enviar também até junho projeto de lei reformando os regimes de aposentadoria dos servidores públicos civis e outro projeto autorizando a criação de fundos de pensão complementar para os servidores públicos federais.

No mesmo prazo, o governo se comprometeu a avançar nos processos de venda de quatro bancos estaduais federalizados: Maranhão, Piauí, Ceará e Santa Catarina. Também é compromisso do País com o Fundo obter, até maio, "progresso na votação de uma nova lei de falências". Todos esses compromissos e prazos constam dos "parâmetros estruturais" da nova versão do acordo do Brasil com o FMI. O texto afirma que o País manterá uma "política de

diálogo estreito" com o fundo.

Por outro lado, o compromisso de encontrar alternativas para a queda da alíquota da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) dos ataques 0,38% para 0,08% e para o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU), ambas a partir de janeiro de 2004, foi trocado pelo compromisso de fazer uma reforma fiscal. Na versão anterior do acordo, as alternativas deveriam seguir para o Congresso até o fim deste mês.

A autonomia operacional do Banco Central foi tema de discussões acaloradas entre os integrantes da equipe econômica e os técnicos do FMI, segundo um dos negociadores. O FMI queria amarrar um compromisso de fazer votar a proposta de emenda constitucional (PEC) que abre caminho para essa mudança até o fim de março. A equipe econômica considerou o prazo muito curto. No texto final, consta que o governo brasileiro procurará garantir "uma aprovação rápida" da PEC, um passo para a "desejada lei que

formalizará a autonomia operacional e a responsabilização do Banco Central". Além de fortalecer a discussão sobre reformas, a equipe do ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, incluiu um capítulo sobre crescimento e políticas sociais no acordo. Apesar disso, a equipe econômica brasileira considera que o novo texto do acordo é mais "enxuto" e livre de "penduricalhos" do que as versões elaboradas no governo passado.

O governo brasileiro afirma que o Brasil pretende atuar com parceiros comerciais para reduzir barreiras aos produtos nacionais. Além disso, o governo "está trabalhando para aumentar a oferta de crédito para as pequenas e médias empresas."

O texto do acordo diz que o programa Fome Zero "é um importante primeiro passo" para reduzir as desigualdades no País e acrescenta que o governo vai "delimitar, nos próximos meses, uma reforma mais abrangente dos programas de transferências e uma rede de proteção social". (L.A.A.)

Fonte: Otta (2003, p. B1).

Como o presidente Lula tinha empenhado sua palavra com o FMI, buscou fechar a proposta da reforma com os governadores, bem antes do prazo previsto. Os

estados queriam uma economia rápida, que pudessem sentir ainda no mandato vigente. Com os orçamentos estaduais comprimidos pelo pagamento da dívida interna, a contribuição dos inativos significava um recurso fundamental para os governadores terem uma margem de gasto. Por isso, fizeram um apelo ao governo federal: a taxaçoão dos inativos deveria ter um teto baixo para abranger a maioria do funcionalismo (que em geral tem uma baixa remuneraçoão), caso contrário, o percentual de contribuintes e o montante arrecadado seria muito diminuto.¹⁹¹

Os estados maiores e com maior bancada no Congresso, não estavam dispostos a discutir a reforma tributária na forma que o governo havia proposto inicialmente. Então, para entrar em consenso, o governo federal recuou e fez mudanças mínimas na legislação tributária, e, por outro lado, todos os governadores apoiaram as propostas, não totalmente satisfeitos, mas porque a pressa do governo era grande.

Lula queria não só demonstrar internacionalmente que tinha governabilidade, como também, queria aproveitar sua popularidade em alta para aprovar tais reformas.

Fecharam a proposta nos seguintes termos (DOCA et al., 2003, p. 3):

- a) Taxaçoão de 11% para servidores inativos que recebessem mais de 4,5 salários mínimos.
- b) Reduçoão de 30% do valor das pensões;
- c) Aumento de idade mínima para aposentadoria;
- d) Cálculo de fator previdenciário para a aposentadoria dos atuais servidores;
- e) Teto do valor da aposentadoria de acordo com o RGPS para futuros servidores;
- f) Implementaçoão da previdência complementar, com a abertura de fundos de pensão, obrigatoriamente para os futuros servidores.

No dia 30 de abril de 2003, o presidente Lula resolveu fazer um ato público para entregar a PEC da previdência e da legislação tributária. Desceu a rampa do Palácio do Planalto acompanhado da primeira dama, Marisa Letícia, governadores, ministros, prefeitos, parlamentares e membros do CDES.

¹⁹¹ Na atualidade, a questionável dívida dos estados continua sufocando as políticas públicas em todo o país, e a soluçoão novamente está sendo buscada sobre a remuneraçoão e os proventos dos funcionários públicos, por meio do projeto de lei complementar 257/2016.

O ato tinha um grande peso simbólico e buscava demonstrar à sociedade, a urgência e a necessidade de o Congresso Nacional aprovar as “reformas” o quanto antes, além é claro, de chamar atenção da mídia nacional e internacional. Não haveria a possibilidade de algum veículo de comunicação não dar destaque ao fato.

Souza (2016) avalia que a necessidade do PT era demonstrar ao mundo que estava mesmo disposto a gerenciar o capitalismo no Brasil, dentro das diretrizes neoliberais, e isso demandava uma prova contundente: “E eles tinham que dar algo assim, um recado ao grande capital. Qual foi o recado? Foi a reforma previdenciária: “Aquilo que os gestores anteriores do capitalismo não conseguiram, nós vamos conseguir”” (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Sua intenção era “marchar” até o Congresso, assim como o ex-presidente Fernando Collor havia feito quando foi entregar o “Plano Collor”, em 1990, mas um protesto do Sindicato dos Servidores Públicos do DF e do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados - PSTU, com aproximadamente duzentas pessoas, o aguardava em frente ao Palácio, o que obrigou a comitiva ir de ônibus.

Juntamente com o grupo dos servidores, um grupo de etnias indígenas protestava contra a invasão de fazendeiros em suas terras, pedindo para que o presidente fizesse algo, no entanto, a polícia agrediu os grupos, ocasião em que alguns manifestantes ficaram feridos (DANTAS, 2003^a, p. A 6). Junto com eles estavam os deputados Babá (PT-PA) e João Fontes (PT-SE).

Figura 18 – Lula entrega pessoalmente ao Congresso Nacional, proposta da Previdência

Presidente leva os 27 governadores e 22 ministros ao Congresso para mostrar apoio às propostas de mudanças

Lula entrega reformas e pede pressa



Lula desce a rampa do Planalto com a primeira-dama, Marisa, e os 27 governadores para ir ao Congresso levar as propostas de reformas tributária e previdenciária

No ato mais simbólico de seus quatro meses de governo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi pessoalmente ao Congresso com os 27 governadores e entregou as propostas do Planalto para as reformas tributária e da Previdência.

Também estavam presentes na cerimônia 22 dos 34 ministros e dez perfetos de capital. O presidente afirmou que o Congresso “tem o tempo que quiser, porque tem autoridade”, mas citou a urgência das reformas ainda neste ano.

O presidente da Câmara, João Paulo Cunha (PT), previa dificuldades e afirmou que as reformas não mudariam “a estrutura” da sociedade. Lula disse que as reformas não são do governo, são de todos — e buscam produtos para exportação.

A proposta de reforma tributária já enfrentou críticas da maior bancada de oposição, o PTB, que pretende apresentar emendas. Já alguns governadores criticaram mudanças de última hora sobre os impostos de produtos para exportação.

No Previdência, as maiores resistências estão na cobrança dos servidores aposentados.

A oposição de governadores tucanos frustrou o plano de Lula de caminhar do Planalto ao Congresso — da se recusaram, e todos foram de ônibus.

Ao chegar ao Congresso, o grupo passou por um protesto. No meio do discurso, Lula deixou de lado as reformas e fez promessas para agradar ao Nordeste, como a transposição do São Francisco e a construção da Transoeste. **Brasil**

Professor antecipa aposentadoria Método de pressão não é legítimo Benefício de inativo terá 2 regras

Fonte: Capa do jornal Folha de S. Paulo, em 01/05/2003.

Pressionado por entidades sindicais e parlamentares contrários à proposta, o governo federal prometeu divulgar, pela primeira vez, a lista dos devedores da Previdência Social, conforme previsto no art. 81 da Lei 8.212/1991¹⁹², e em meados do mês de maio/2003 a mesma foi publicada, revelando como principais devedores as empresas estatais, além de grandes empresas privadas, clubes de futebol e partidos políticos. O montante a ser recebido totalizava, na época, R\$ 153 bilhões, e correspondia ao dobro do valor propagado pelo governo como sendo o “*déficit* da previdência”, incluindo o RPPS.

Todos os devedores negaram estar inadimplentes pelo fato de que contestavam o cálculo da dívida judicialmente. O ministro Berzoini, por sua vez, disse que era muito difícil conseguir receber tais dívidas, e que, portanto, o governo não deveria considerá-las. Concomitantemente, o Congresso Nacional avaliava a Medida Provisória nº 107, que se transformou na Lei nº 10.684 de 30 de maio de 2003, a qual lançou outro programa de refinanciamento das dívidas previdenciárias (REFIS), chegando até mesmo a anistiar boa parte dos valores.

Na polêmica sobre o montante da dívida, Berzoini admitiu que “os três principais problemas do INSS são a baixa capacidade de combater a sonegação, a fraude e de recuperar crédito” (SEABRA, 2003^b, p. 3), o que, automaticamente, desfazia o principal argumento defendido pelo presidente Lula, de que o *déficit* da previdência social fora causado pelos “privilégios dos servidores”.

Mesmo perdendo e refinanciando a dívida patronal junto ao INSS em até 180 meses, o governo federal conseguiu atingir o maior *superávit* primário que se tinha registrado desde julho de 1991. Alcançou, em apenas quatro meses R\$ 32,7 bilhões, e a meta estipulada pelo FMI era de R\$ 34,5 bilhões para o primeiro semestre de 2003, conforme descrito por D’Amorim (2003, p. B4).

O ministério da Previdência também divulgou a lista de todos os servidores ativos e inativos que recebiam salário maior que o dos ministros do STF, os quais eram considerados “super-salários ou super-aposentadorias”, e num universo de 1 milhão e 300 mil servidores, apenas 279 pessoas recebiam acima do teto do setor público, o que representava, portanto, 0,021% do total (SOFIA, 2003^b, p. A 6).

Enquanto isso, os sindicatos filiados à CUT exigiam um posicionamento de oposição ao governo, em defesa dos direitos dos servidores, porém, Felício já havia

¹⁹² A Lei 11.941/2009, revogou esse artigo e proibiu a divulgação da lista de devedores.

declarado, na comemoração do dia 1º de maio em São Paulo, que a entidade apoiaria as reformas previdenciária e tributária, assim como a central Força Sindical.

Lula compareceu no congresso nacional da CUT, no início do mês de junho/2003, e vários sindicatos dos servidores públicos fizeram protesto, vaiaram e estenderam faixas, acusando-o de ser conivente com o FMI. Lula compareceu nesse congresso com o intuito de apoiar a eleição de seu indicado e amigo Luiz Marinho¹⁹³. O professor Godoy Filho (2016) estava lá naquele dia, e afirmou que, na verdade, o presidente Lula foi ao congresso para impor à base da CUT, a escolha do novo presidente:

Mas, ainda teve o pior: nós não tínhamos ainda entrado de greve, estava só uma movimentação... Aí teve o congresso da CUT em São Paulo, no Anhembi, fomos nós todos pra lá, as entidades com seus delegados, o Andes e tal – e a CUT escolhe as suas diretorias no congresso – e aí aparece um tal de Luiz Inácio Lula da Silva lá, e a gente pensou: “Puxa vida! Você agora é presidente, você é patrão, o que você está fazendo aqui?”

Mas ele não se contentou em ir, ele foi lá para escolher um tal de Luiz Marinho, para indicar. Indicar não, para impor o Luiz Marinho à presidência da CUT (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Certamente, não seria viável para João Felício disputar sua reeleição na presidência, uma vez que era servidor público estadual. Seria mais conveniente aos interesses do PT que, à frente da presidência da central estivesse alguém com origem na área privada, pois sofreria menos pressão da base e teria abertura junto aos trabalhadores celetistas para defender a contrarreforma com mais tranquilidade, além de reforçar a imagem negativa do funcionalismo público que havia sido construída desde o governo Collor.

A ala da central, que estava descontente com o apoio incondicional ao governo Lula, montou uma chapa e disputou a eleição, no entanto, Luiz Marinho obteve maioria e se tornou o presidente nacional da CUT.

A ligação da CUT com o PT não estava apenas na história da constituição dessas entidades, mas também na própria composição do governo. Barbosa e Corsalette (2003, p. A6) usam a expressão ‘república dos sindicalistas’, pois também observaram que, pelo menos, 66 cargos relevantes do poder executivo estavam ocupados por ex-sindicalistas oriundos da CUT, dentre eles, nove ministros e três

¹⁹³ Metalúrgico, nascido no estado de São Paulo, foi presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, presidente nacional da CUT em 2003, Ministro do Trabalho em 2005, Ministro da Previdência Social em 2007, e atualmente é prefeito da cidade de São Bernardo do Campo (2009 a 2016).

secretários de Estado. O presidente da Central ainda ponderou que eram poucos estes cargos diante da relevância da entidade perante o governo, inclusive no Poder Legislativo, pois, na matéria jornalística se registrou que:

“A presença dos sindicalistas no governo Lula é menor do que a influência que os sindicalistas têm dentro do PT”, afirma o presidente da central, lembrando que 40% dos parlamentares (deputados federais, estaduais e senadores) eleitos pelo PT e pelo PC do B nas últimas eleições são oriundos da CUT (BARBOSA; CORSALETTE, 2003, p. A6).

Quinze dias após o governo protocolar a PEC na Câmara Federal, algumas categorias começaram a fazer manifestação e greves. Em São Paulo ocorreram duas manifestações organizadas por sindicatos do serviço público, todos filiados à CUT, nas quais a deputada federal Luciana Genro participou.

Figura 19 – Luciana Genro participa de manifestação contra a proposta da Previdência

Genro e Tílio falam até em renúncia para conter ação de senadores em favor de trio rebelde
SOLANGE GUERDES
A GAZETA DO POBRO

BRASÍLIA – Com uma manobra artificada, que envolveu até mesmo a ameaça de renúncia do presidente do PT, José Genro, o líder do partido no Senado, Tílio Vianna (AC), o governo conseguiu conter mais uma crise em sua bancada e evitou que ganchos como um recurso assinado por deputados e senadores contra a decisão da Executiva pedissem a expulsão de parlamentares radicais. No documento assinado por 36 deputados e 8 senadores, pediu-se que a executiva do PT adotasse um canal de negociação com a senadora Heloisa Helena (AL) e os deputados João Batista Araújo, o Ibsi (PA) e Luciana Genro (PS), ameaçando de expulsão por serem contrários à reforma da Previdência.

Por alguns horas, o PT viveu sua maior crise desde que virou governo. Numa reunião, iniciada às 9 horas, Tílio disse que tomara conhecimento por intermédio dos penalistas de que oito senadores haviam assinado um documento contestando decisão da Executiva de abrir processo contra o trio radical. afirmou que deveria ter sido avisado e, por sentir que sua autoridade estava em jogo, renunciaria. Presente à reunião, Genro anunciou que faria o mesmo se os senadores não recuassem.

A ameaça dos dois deixou os senadores estupefatos. “Senador Sarney, tome conta da liderança”, disse Tílio para seu vice-líder, um dos signatários do documento, divulgado ontem pelo Estado. Tílio deixou a reunião por volta das 9h30. Cer-

Luciana Genro discursa durante manifestação na Praça da República: “Estamos lutando contra a reforma porque ela é nefasta”

Luciana desafia cúpula e vai a ato contra reforma

Deputada reforça críticas ao governo e não dá suporte à determinação da executiva
CORSALETTE

Três dias depois de virar alvo da comissão de ética do PT, a deputada Luciana Genro (PT-SP) desafiou a resolução da executiva nacional do partido e participou ontem de duas manifestações contra a reforma da Previdência. Além disso, reforçou as críticas ao governo Luiz Inácio Lula da Silva.

“Se eu fizer esse acordo eu estarei vendendo a minha alma”, afirmou Genro, que fez na Praça da República, a deputada pediu argumentos para a reforma da Previdência proposta pelo governo. “pessoa e princípios de Estado” que o PT construiu em sua história. Segundo ela, o governo não, com essa reforma, colocando “o trabalhador pobre

lutas de ordem contra reforma, os sindicalistas – a maioria deles do setor de ensino – exigem reajustes salariais.

Frente a isso, Luciana participou também de outra manifestação de professores estaduais na Avenida Paulista. Entre as reivindicações da categoria, ela criticou a reforma e também estavam presentes. Lá, Luciana não discursou, mas se encontrou com o

Estado – Por que o senhor ameaça renunciar ao cargo de líder?

Tílio Vianna – Porque a executiva nacional do PT, que decidiu pela abertura de processo contra os três parlamentares, representa o partido. Como líder não posso aceitar que a decisão do partido seja contestada. Que a defesa dos três seja feita no âmbito de ética, que é a instituição para isso.

Estado – O senhor sentiu sua autoridade ameaçada?

Vianna – Sim. Como líder, sou um representante do parti-

‘Não posso aceitar que decisão do PT seja contestada’

Tílio diz: que partido vai mais forte do impasse, e defende processo contra Heloisa Helena

BRASÍLIA – O líder do PT no Senado, Tílio Vianna (AC), renunciou à reunião logo depois de receber dos 13 senadores que comanda a garantia de que ninguém mais assinaria o documento que propunha à executiva nacional do PT o arrendimento da posição aos radicais. Ele tem discusso no plenário do Senado para anunciar que o PT ficaria pacificado. Recebeu no entanto da senadora radical Heloisa Helena (PT-AL), que lhe prestou solidariedade e disse que estava conversando com os colegas para que retirassem as suas assinaturas. Mesmo assim, ele continua a defender a manutenção do processo contra a senadora, que figura na lista dos ameaçados de expulsão por divergirem do governo na reforma da Previdência. A seguir, trecho da entrevista.

Estado – Aceito acordo desde que não envolva meu silêncio, minha ausência em

Fonte: Corsalette (2003, p. A8).

No Rio Grande do Sul, servidores do INSS fizeram greve e os servidores do Poder Judiciário Federal paralisaram suas atividades contra a reforma da previdência, além de outras manifestações pontuais de algumas categorias. Mas, foi a partir da aprovação do texto da PEC na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ¹⁹⁴ da Câmara Federal e da convocação de sessões extraordinárias para apressar a

¹⁹⁴ Comissão que avalia a constitucionalidade dos projetos de leis e proposta de emendas. As propostas só são encaminhadas para aprovação no plenário, depois de serem aprovadas nas análises das Comissões.

votação, que os servidores perceberam a necessidade de uma mobilização conjunta em Brasília. Os deputados federais receberam dois salários extras para dar andamento na reforma previdenciária durante o recesso do mês de julho.

Durante a votação da PEC na CCJ, que ocorreu no dia 5 de junho de 2003, funcionários públicos presentes protestaram e, para não haver nenhum constrangimento para os deputados, o presidente da Comissão não fez votação nominal, assim, os deputados não precisaram declarar seu voto perante os servidores.

Figura 20 – Manifestação dos servidores durante votação da proposta na CCJ



Fonte: Lopes (2003, p. A8).

Os entrevistados Pedro Souza (2016) e Paulo Souza (2016) entendem que não houve nenhum espaço para discutir a proposta, e que de fato, foi algo imposto. Os demais entrevistados analisam que houve um espaço formal, mas não um debate verdadeiro e democrático. Tudo demonstrava já estar decidido e acordado com o governo. Os parlamentares não estavam dispostos a considerar os argumentos e os estudos elaborados pelos representantes sindicais, como descrevem, sequencialmente, Tuccilio, Mello e Godoy Filho (2016):

(...) era um espaço decorativo, era um espaço de fachada, era um espaço só para dar uma satisfação, que tinha sido atendido as entidades, as Confederações e tudo, porque já estava tudo desenhado, aquilo que o pessoal fala: preciso desenhar? Então, já está desenhado naquela oportunidade. O espaço foi dado, mas foi um espaço pró-forma, que não valeu nada (TUCCILIO, 2016, informação verbal).

Houve uma discussão a respeito, mas essa discussão não foi aberta ao que era a verdadeira razão, não se permitiu que a sociedade tivesse acesso ao que era o verdadeiro objetivo. A discussão foi toda em cima de “déficit da previdência”, de problemas estruturais, e não sei o quê.. (MELLO, 2016, informação verbal).

Teve algumas sessões de debates, teve uma semana que foram três ou quatro dias no auditório principal do Senado, com aquele ar de democracia e discussão, mas nós já sabíamos o resultado, mas tudo bem, o direito de espernear nos foi garantido. Na Câmara não foi. (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Sobre a urgência em aprovar a proposta ainda no ano de 2003, os entrevistados têm opiniões diferentes em relação a essa questão. Para Souza (2016), o governo do PT necessitava sinalizar, ao capital internacional, de que nada iria mudar na conjuntura econômica do Brasil e que não precisavam ficar receosos de que corriam riscos com seus “investimentos”:

Ele tinha que dar um sinal para o mercado, o mercado do grande capital, que o Brasil estava esperando o dinheiro aqui, que aqui teria garantia, e que o Brasil ia fazer caixa. Aí vem outra questão, o “porquê” prático da coisa, que é o superávit primário.

(...)

Então, o Lula quando faz isso, ele faz pensando nisso, ele precisava fazer uma ação de grande impacto pra dizer o seguinte: “eu sou melhor do que o FHC, eu represento melhor o empresariado do que o FHC”, e com isso ele realmente consegue. Quando faz isso, as notas de todas as entidades de risco, que calculam risco, levam o Brasil para o melhor patamar de toda a história (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Para Paulo Souza (2016) e Godoy Filho (2016), era a necessidade de se aprovar uma PEC com a força das urnas, ainda no primeiro ano, pois nos anos posteriores seria mais difícil.

Já para Mello (2016), a urgência era de consolidar o Regime de Previdência Complementar o quanto antes, para fomentar os fundos de pensão, porém, sua crítica não se concentrou na rapidez da tramitação da proposta, mas sim no conteúdo do debate que foi formado:

Na verdade, era o interesse de ampliar o mercado dos fundos de pensão, de ter uma clientela maior, bem maior do que era, ou seja, integrar os servidores públicos nesse universo, esse era o interesse. Não era o interesse de consertar déficit de coisa nenhuma, o único interesse era esse.

(...)

Só que essa discussão, a crítica não é nem em relação ao prazo em que ela se deu, mas ao conteúdo. Ela não abordou o verdadeiro objetivo da reforma, e daí a gente ter identificado e chamado o livro de *A face oculta da reforma da previdência*, e ela continua oculta até hoje (MELLO, 2016, informação verbal).

No dia 11 de junho de 2003, em resposta a essa tramitação, a Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais – CNESF¹⁹⁵, realizou a primeira manifestação unificada em Brasília-DF, composta pelas seguintes entidades:

- 1) Associação dos Servidores do IBGE – ASSIBGE;
- 2) Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – ANDES;
- 3) Confederação dos Sindicatos de Servidores Federais – CONDSEF;
- 4) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social – CNTSS;
- 5) Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil – FASUBRA;
- 6) Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência – FENAFISP;
- 7) Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União – FENAJUFE;
- 8) Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FENASPS;
- 9) Sindicato Nacional dos Servidores Federais em Educação Básica, Profissional e Tecnológica – SINASEFE;
- 10) Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União – SINDILEGIS;
- 11) Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO

Caravanas de vários estados se uniram com carros de som, e acompanhados de parlamentares contrários à reforma, caminharam da catedral de Brasília até o Palácio do Planalto. Conforme depoimento de Godoy Filho (2016), a logística das mobilizações em Brasília era administrada pela CNESF, de forma conjunta. As entidades participantes faziam cota financeira para dividir os custos, e aquelas que tinham mais recursos ajudavam as que tinham menos recursos.

¹⁹⁵ Grupo de entidades representativas do serviço público federal, sem personalidade jurídica, que foi formado em 1991, para reivindicar pautas em comum junto ao governo. Conforme Mello (informação verbal) a CNESF se reformulou e fundou o Fonacate.

A organização foi a partir da CNESF, porque com a CUT não dava para contar. Então, cada entidade se cotizava para levar sua turma, e organizava a manifestação. Tudo que acontecia em Brasília, o carro de som, e tudo mais, foi cotizado pelas entidades, não tinha dinheiro de fora, de lugar nenhum, e acredito que nas outras entidades também.

Então, como se organizaram as manifestações? A gente decidia nas plenárias quando ia ser, nunca fizemos nada escondido, era aberto, e aí a gente marcava uma data, essa data era referendada nas assembleias de base das diferentes categorias, e aí se organizava (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Vários líderes sindicais presentes nessa manifestação, assim como parlamentares dissidentes do PT, também avaliavam em seus discursos que a PEC era para agradar o mercado financeiro. Tanto o presidente da CUT, Luiz Marinho, quanto o líder do partido na Câmara, Nelson Pellegrino, foram na manifestação e tentaram justificar a reforma, mas foram vaiados pelos servidores.

Figura 21 – Primeira grande mobilização do funcionalismo público contra a proposta da Previdência.



Fonte: Capa do jornal *Folha de S. Paulo*, em 12/06/2003.

Uma comissão com 20 pessoas foi recebida pelos ministros José Dirceu (Casa Civil), Ricardo Berzoini (Previdência), Guido Mantega (Planejamento) e Luiz Dulci (Secretaria Geral da Presidência), porém, Dulci deixou claro à imprensa que o governo não estava disposto a negociar nenhum ponto essencial da proposta, e que não temiam uma greve do funcionalismo público, pois, além da popularidade do presidente

Lula estar elevada em nível nacional, para o governo, “a decisão de fazer a reforma era inabalável” (BRAGA, 2003, p. 3).

Suwwan (2003, p. A 8) observou que ao passo que o representante Godoy Filho afirmava para os manifestantes que achava inevitável a convocação da greve, Luiz Marinho tentava desmobilizá-los, dizendo ser algo precipitado, e que seria uma greve esvaziada, sendo que a CUT só apoiaria se realmente fosse uma decisão das bases, e assim, registrou a seguinte fala do presidente da Central:

Não temos ainda mobilização suficiente para iniciar uma greve dos servidores. Nós, a CUT, não queremos nem gostaríamos de ter que liderar uma greve esvaziada, uma greve que ainda não tem mobilização suficiente. Quantas manifestações nós já fizemos maior que esta? (SUWWAN, 2003, p. A 8).

Figura 22 – Durante manifestação, a CUT tenta desmobilizar os servidores



Fonte: Suwwan (2003, p. A 8).

Simultaneamente à mobilização em Brasília, sindicatos do serviço público realizaram paralisação e manifestações nas cidades de origem, tendo se verificado protestos em diversas cidades do Brasil.

Após essa primeira manifestação na capital federal, os servidores continuaram com atos pontuais, e com um “acampamento” organizado em Brasília, para se fazerem presentes, diariamente, no Congresso Nacional conversando com os parlamentares, participando das audiências públicas e debates realizados pelas entidades dos servidores. Também era necessária essa presença constante dos representantes classistas para conceder entrevistas à imprensa.

No entanto, a repressão governamental também era diária. As tropas da Polícia Militar - PM do Distrito Federal estavam sempre a postos, agredindo os servidores sem que houvesse qualquer confronto, como relata Godoy Filho (2016):

As entidades mantinham os comandos de mobilização, como se fossem comandos de greve, cada entidade em Brasília, para poder fazer atividades no Congresso a semana toda, em audiências...
Numa dessas audiências, foi com a gente a Heloísa Helena que era senadora do PT, e outra parlamentar do PT. Nós fomos no Ministério da Previdência, e ela ficou presa, dentro do Ministério, não deixaram ela sair. Nós montamos uma turma e ficamos do lado de fora, e falamos: “Como vocês vão prender a senadora aí dentro? É arbitrário!” Mas era porque dali a pouco, a tropa do Roriz baixou lá dando porrada e soltando bomba de gás. Eu e o Jorjão carregamos as mulheres, porque os caras jogaram bomba do lado, e isso foi nas manifestações locais (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Os funcionários públicos também realizaram protestos de acordo com a agenda do presidente Lula. Em suas inaugurações ou qualquer participação em eventos empresariais e políticos pelo país, as entidades sindicais locais organizavam grupos de manifestantes.

Para rebater as vaias que recebia, a estratégia do Presidente era sempre a de desqualificar o funcionalismo público perante outros trabalhadores e outros segmentos da sociedade, porém, não mais dando ênfase no argumento do “*déficit* da previdência” (porque depois que foi revelado o calote dos tributos previdenciários por parte dos empresários, ficou difícil sustentar isso), mas sim no da “justiça social”, cuja versão colocava o funcionalismo público enquanto segmento extremamente privilegiado, que concentrava renda, e isso era injusto para com os demais trabalhadores. Temos como exemplo a fala que fez durante um evento em Pelotas-RS, onde a maioria dos manifestantes eram professores:

“Não quero prejudicar o intelectual, quero aproveitar ao máximo o potencial da sua inteligência para que fique trabalhando até os 60 ou 70 anos, e não que se aposente com 53. Se um cortador de cana tem que trabalhar 60 anos para se aposentar, por que um professor universitário se aposenta com 53?”¹⁹⁶

¹⁹⁶ Jornal Folha de S. Paulo (18/06/2003, p. A 7)

O intuito era intimidar, não só com ações policiais repressivas como as que aconteciam na concentração em Brasília, mas também, com palavras que soavam a defesa dos princípios republicanos perante a população.

Godoy Filho (2016) lembra que o discurso contra o funcionalismo público era muito agressivo e as ações ainda mais discriminatórias que nas gestões passadas, tanto, que a sensação era de que o governo tinha ódio dos servidores:

O funcionalismo público era execrado o tempo todo, inclusive pelo “Lulinha paz e amor”. Parece que eles tinham ódio do serviço público e do servidor público!

(...)

Eu não sei porque cargas d'água, eles entraram com uma sede, uma raiva que continua até hoje, dos servidores públicos, que é um negócio alucinado!

E o pior, é que nós éramos acusados de ser o “braço de manobra” do Estado. Isso é uma coisa de esquizofrênico! (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

As entidades sindicais também buscaram uma audiência com o presidente Lula, já que concluíram que com os seus ministros as negociações não avançavam, mas àquela altura, o ministro chefe da Casa Civil, José Dirceu, disse aos representantes sindicais que o governo não iria mais debater a proposta com os servidores, e que isso agora cabia somente ao Congresso Nacional.

Figura 23 – Governo federal se nega a dialogar com funcionários públicos



Fonte: Domingos e Gobetti (2003, p. A4).

Os ministros ressaltaram que o posicionamento do governo era abrir uma mesa de negociação, mas para tratar de outros assuntos de interesse do funcionalismo:

elaboração de leis de carreira, revisão de tabela salarial e realização de concurso público. Isso serviu para inibir a resistência de algumas entidades representativas à reforma previdenciária, pois, de acordo com Godoy Filho (2016), o governo começou a tratar com cada categoria individualmente, realmente, com o intuito de desmobilizá-las: “Então, foi ficando para o ANDES, o encargo de carregar a bandeira. (...) E aí, a tal da mesa de negociação nacional foi para o ralo, e mais: começou a ser manipulada para desviar a atenção dos respectivos Ministérios” (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

O deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) alertou aos juizes e procuradores, durante uma mobilização contra a PEC nº 40/2003, que eles deveriam pressionar os deputados de seus respectivos estados, pois, a maioria estava cedendo às negociatas do governo: “O deputado é pressionável, vocês devem mostrar que se continuar fazendo esse jogo da negociação e da negociata ele poderá ser prejudicado duplamente, até porque sou deputado e eu sei bem: deputado tem medo da base dele” (DOMINGOS; GOBETTI, 2003, p. A4).

Esse é o mesmo entendimento de Souza (2016), o qual afirma que as bases eleitorais dos parlamentares não se mobilizaram contra a proposta, ao contrário, muitas delas, influenciadas pela CUT e pelo governo, apoiaram. Isso facilitou o posicionamento favorável dos deputados e senadores:

Então, se esses movimentos, que elegeram esses deputados e senadores, se voltam contra o governo, os deputados aqui na sua base, e os senadores, não irão aprovar isso, porque senão não seriam reeleitos. Mas à medida que esse movimento validou, os deputados ficaram livres para fazerem o que quisesse (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Mesmo não sendo uma decisão unânime, no dia 8 de julho de 2003 foi iniciada a greve dos servidores públicos federais, liderada pela CNESF. Três entidades discordaram da greve (Sindilegis, Fasubra e CNTSS), mas, ainda assim, a CNESF representava 800 mil servidores públicos. Nesse mesmo dia, o presidente nacional da CUT, Luiz Marinho, publicou artigo dizendo que a central era contra a reivindicação da retirada da PEC do Congresso Nacional e que, por isso não apoiaria a greve das entidades filiadas a ela, mas que a central “era solidária” ao movimento paredista. Para Marinho, as entidades sindicais deveriam focar na apresentação de emendas juntamente com os parlamentares (MARINHO, 2003, p. A7).

Mas, o depoimento dos entrevistados contradiz a declaração do presidente da CUT. Eles afirmaram que não receberam qualquer solidariedade, mas, ao contrário, ela não só não apoiou, como também agiu contra a greve dos funcionários públicos, mesmo sabendo que se tratava de uma mobilização realizada pelas entidades representativas filiadas a ela. Os entrevistados consideraram que, se a greve tivesse conseguido se desenvolver e ganhar força a cada dia, poderia ter impedido a aprovação da contrarreforma, como afirmou Souza (2016):

Mas a CUT sabia disso, e como ela sabia que o governo também sabia disso, ela manteve uma fidelidade canina ao governo, e freou todo o movimento. Além, de frear... não é que ela se omitiu, pelo contrário, ela foi para a ação contra a greve. Então em alguns discursos para a base ela falava que não era contra, e blá, blá, blá,...

Mas as ações dela eram contra a greve. Aí ela desmoralizava quem era contra a retirada de direitos, ela denegria, fazia ataques falsos, expunha essas lideranças, enfim... todas as ações dela eram absolutamente contra a ação dos servidores que não queriam essa reforma. E ela tinha esse poder, porque ela era muito forte (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Godoy Filho (2016) também reafirmou essa mesma postura, em relação à Central:

Não, ela realmente atrapalhava! Ela trabalhava no sentido contrário, em apoio ao governo Lula. E depois que o Marinho virou Ministro então, imagine!

Eles falavam: “Estão com saudade do Fernando Henrique!”, esse era o argumento. Como se, ao discutir os descaminhos que eles estavam fazendo, fosse porque a gente estava querendo que voltasse para o que o Fernando Henrique tinha feito (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Ao se posicionar ao lado do governo, a CUT ganhou acesso privilegiado às mesas de negociação, e a todo Conselho Gestor da União que demandasse uma entidade representativa dos trabalhadores, bem como, passou a decidir quais entidades poderiam ter acesso ao governo, como afirmou um dos entrevistados: “A CUT mobilizou os sindicatos a favor (da contrarreforma), e fechou a porta para outras entidades” (SOUZA, Paulo, 2016).

O governo dizia que a greve não lhe preocupava por ser motivada por uma minoria, e apostava na divisão de posicionamentos das entidades sindicais para que o movimento fracassasse, já que, entre as entidades em greve, não havia

unanimidade sobre a reivindicação da retirada da PEC; algumas defendiam apenas a abertura da negociação sobre itens da proposta.

Um mês de greve se passou, com a adesão de aproximadamente 45% dos servidores federais em todo o Brasil. A CUT exigia que, ao menos, uma de suas reivindicações fossem atendidas para compensar o desgaste que estava tendo com a sua base de sindicatos do serviço público, mas o governo se mostrava indiferente.

Na primeira semana do mês de agosto/2003 foi organizada, pela CNESF, outra mobilização em Brasília. A previsão era a de que o governo colocaria a PEC em votação no dia 6 de agosto de 2003 e a “2ª marcha para Brasília” fora marcada para esse dia, no entanto, o presidente da Câmara, João Paulo Cunha, sabendo que haveria uma grande manifestação, articulou para colocar a proposta em votação na véspera, no dia 5 de agosto de 2003.

Desde o dia 4 de agosto, ele proibiu a entrada de manifestantes nas galerias do plenário. Ordenou a distribuição de apenas cem senhas de acesso, sendo trinta para representantes sindicais e setenta divididos para os partidos políticos, exceto para o PSTU, o qual apoiava a greve (DANTAS, 2003^b, p. A 6).

Solicitou a ajuda da PM do Distrito Federal, que enviou uma tropa de mil soldados, os quais cercaram o Congresso para afastar os servidores públicos que já estavam começando a chegar, e ainda houve deputado da oposição que tripudiasse sobre aquela situação, como relata Godoy Filho (2016):

No dia que teve a votação, não deixaram a gente entrar, colocaram a polícia, e teve a cena surreal do Aleluia dizendo: “eu quero entrar por essa porta!”, mas estava tudo trancado, e ele virava pra gente e falava: “quem mandou vocês votarem no PT? Eles não são amigos de vocês?
(...) o deputado Aleluia¹⁹⁷ se divertiu, e eu não esqueço ele falando! “Mas não vão deixar eu entrar? Como? Eu estou a favor desse povo!”. Ele virava e perguntava: “Cadê os colegas de vocês, da CUT? Cadê o pessoal?” (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Na opinião do professor, só não se repetiu a ação da ditadura militar do dia da votação da emenda das *Diretas* – isolando toda a Esplanada dos Ministérios – porque sabiam que não haveria uma multidão grande o bastante, para ocupar todo aquele espaço, mas ao redor do Congresso Nacional tudo foi fechado:

¹⁹⁷ José Carlos Aleluia (PFL-BA), atualmente do partido DEM.

Alguns sindicatos conseguiram liminar judicial concedida pelo STF, que lhes garantia o direito de acesso à Câmara Federal, mas a liminar foi ignorada pelo presidente da Câmara, que ameaçou amassá-la e jogá-la no lixo. Houve conflito com os policiais, e os servidores foram agredidos.

Figura 24 – Servidores são impedidos de entrar na Câmara Federal



Fonte: Dantas (2003^c, p. A 11).

Quando os representantes sindicais tiveram a informação de que a PEC seria votada nesse mesmo dia, buscaram antecipar a vinda de suas bases, porém somente algumas categorias dos estados de Minas Gerais e Goiás conseguiram chegar mais cedo. A maior parte dos manifestantes havia fretado ônibus e estava no meio do caminho, com previsão de chegar somente no dia 6 de agosto pela manhã.

Começaram a debater a PEC 40 na sessão noturna, e às 23h00, após um acordo com o PMDB para liberação especial de emendas a seus parlamentares, e cargos no governo, o presidente da Câmara iniciou a votação.

Do lado de fora estava cerca de três mil servidores, em vigília e protestando. Mantiveram o protesto até a madrugada.

Figura 25 – Do lado de fora da Câmara Federal os servidores protestavam, enquanto o governo negociava os votos na sessão parlamentar

REFORMA SOB PRESSÃO Deputados peemedebistas só decidem votar após as 23h, após promessa de liberação de verbas

PMDB obriga o governo a negociar cargos

DA REDAÇÃO DE BRASÍLIA

Após se comprometer a votar o texto principal da reforma da Previdência, o PMDB recuou em plenário e forçou o governo a negociar até momentos antes da votação a concessão de verbas e cargos exigidos pelo partido. Sem a sigla, o Planalto teria não ter votos suficientes para aprovar o texto do deputado José Pimentel (PT-CE).

O endereçamento do PMDB foi o último de uma série de contratempos que levaram o governo a ir adiando sucessivamente a votação, programada inicialmente para ocorrer por volta das 20h. Os deputados peemedebistas só começaram a voltar ao plenário após as 23h, quando o projeto continuava em discussão, sem previsão de votação.

Além do PMDB, outro grande problema do governo era o projeto PT. Até o fechamento desta edição, nove deputados da esquerda petista ameaçaram votar contra ou se abster. Os focos de incêndios mobilizaram o ministro José Dirceu (Casa Civil), que passou a operar diretamente do Planalto pelo telefone. O presidente nacional do PT, José Genoino (SP), que participou

PL defende juizes e vira entrave em negociação

DA REDAÇÃO ESPECIAL A BRASÍLIA
DA REDAÇÃO DE BRASÍLIA

O PL, partido do vice-presidente José Alencar, foi o maior entrave nas negociações com a base aliada para fixar o teto do Judiciário nos Estados em 85,5% do salário dos ministros do STF.

Em desobediência assumida à orientação dada anteriormente pelo ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, o partido apresentou dois desenhos ao relatório de José Pimentel (PT-CE). As duas emendas tentavam manter o artigo 93 da Constituição, que permite que o teto do Judiciário fique entre 85,5% e 98,2%, e não fixado em um único percentual.

O líder do partido na Câmara, Valdemar Costa Neto (SP), afirmou que a não aceitação por parte do governo dos 90,25% para o teto

Cardoso em duas ocasiões distintas. Na primeira, culpou FHC, pela situação da educação no país. Na segunda, deu a entender que o ex-presidente não teve a coragem de enfrentar o debate da reforma.

Reação

Além disso, o presidente sugeriu que ele leve a coragem de fazer a reforma que outros governos não tiveram. A reação foi imediata. O PSDB, que já havia decidido votar o texto principal, passou a fazer corpo mole, no que foi seguido pelo PFL e pelo PMDB.

Uma votação realizada pelos governistas para testar as chances da proposta em plenário recomendou cautela: o requerimento para encerrar a discussão e começar a votação foi aprovado por pouco mais de 230 votos. O governo precisaria de pelo menos mais cem, para entrar na disputa com boa margem de segurança.

As insatisfações começaram a se tornar evidentes desde o final da tarde. O PTB, convidado para uma reunião com Lula no Palácio do Planalto, preferiu não aparecer. A sigla avisou ao Planalto que o governo estava lhe impondo um desgaste muito grande.

Apesar disso, votaram o texto do



MANIFESTAÇÃO Funcionários públicos fazem vigília do lado de fora do Congresso Nacional em protesto contra o projeto de reforma da Previdência, cuja votação na Câmara ia começar ontem à noite

Fonte: Costa e Cabral (2003, p. A 6).

Aos 00h40 minutos do dia 6 de agosto, a PEC foi aprovada. Os manifestantes que estavam a caminho começaram a chegar às 09h00 e se concentraram em frente à Catedral de Brasília. Ao saberem que a PEC já havia sido aprovada no início da madrugada, a revolta tomou conta de muitos, e assim, eles caminharam em direção ao Congresso Nacional, onde houve mais confronto e sete pessoas ficaram feridas.

Os parlamentares petistas contrários à PEC participaram do protesto (Heloísa Helena, Babá, Luciana Genro e João Fontes) e tiveram a confirmação, por parte do presidente do PT, de que seriam expulsos na próxima assembleia do partido. Lindberg Farias acabou votando favorável à proposta, por pressão do partido.

Já os deputados petistas que, em relação ao texto principal, votaram pela abstenção, a saber, Paulo Rubem (PE), Walter Pinheiro (BA), Chico Alencar (RJ), Maninha (DF), Ivan Valente (SP), Mauro Passos (SC), João Alfredo (CE) e Orlando Fantazzini (SP), foram punidos com suspensão de 60 dias e exoneração de pessoas indicadas por eles aos cargos de indicação política.

Figura 26 – Manifestação realizada pela manhã, em Brasília, horas depois da aprovação da PEC nº 40/2003 na Câmara Federal



REFORMA SOB PRESSÃO Manifestação durou quatro horas e reuniu cerca de 50 mil pessoas, segundo a PM; sete ficaram feridos

Fonte: Marques (2003, p. A 8).

Figura 27 – Servidores protestaram na entrada principal do Congresso Nacional, e revoltados, alguns quebraram os vidros da fachada



Fonte: Sampaio (2003, p. A8).



Ação e reação – Manifestante quebra vidro no Salão Negro do Congresso; Lula condenou os atos de vandalismo

Fonte: Nicolau (2003, p. A1).

Mais policiais e a cavalaria foram chamados para “garantir a segurança” dos ministérios e do Palácio do Planalto, onde o presidente Lula estava também protegido com o reforço de um pelotão do Exército, armado com fuzis.

Mesmo com todas as manobras para aprovar a PEC antes de os manifestantes chegarem e de proibi-los de se aproximar do Congresso Nacional, os presidentes do Senado, José Sarney e da Câmara Federal, João Paulo Cunha, condenaram a reação dos servidores, dizendo ser “inaceitável a tentativa de invasão”, pois “o Congresso é o coração da democracia e ferir a Casa é ferir o próprio povo”.

Para o presidente Lula, a quebra dos vidros do Congresso foi um ato de “vandalismo gratuito e irresponsável que deveria ser rechaçado com vigor” (GUEDES; COSTA, 2003, p. A7). Já para o presidente do PT, José Genoíno, eram “atos individuais de pessoas que não estavam preparadas para a democracia”, não obstante, mantivesse uma postura autoritária dentro do partido, reiterando a afirmação de que o parlamentar petista que não votasse de acordo com a determinação do partido, seria expulso (RODRIGUES, R., 2003, p. A6). Disse ainda que os servidores que se manifestaram contra a PEC estavam tendo uma postura egoísta.

Também foi votada, como emenda aglutinativa, o subteto salarial dos desembargadores, que havia sido aprovado no texto original com o percentual de 85,5% sobre o salário máximo de um ministro do STF, e os magistrados, representados pelo presidente da Suprema Corte, insistiam em 90,25% (BRAGON, 2003, p. A 4). O acordo firmado entre o governo e os líderes do PSDB e PFL era de que se aprovaria o teto salarial que os magistrados queriam, e, em troca, a taxaçoão dos inativos seria aprovada pela Câmara e não derrubada pelo STF. Assim, o governo cedeu e foi aprovado o teto salarial de 90,25% para os magistrados (RODRIGUES, F., 2003, p. A 9).

Essa negociação foi noticiada até pela imprensa internacional, na nossa vizinha Argentina, como já havia sido previamente registrado por Figueiredo (2003, p. 8).

Se referindo a este acordo, de relativização do princípio do direito adquirido e da diminuição dos salários, é que, na opinião de Souza (2016), o STF declarou ser constitucional a taxaçoão dos inativos e a consequente diminuição do valor dos benefícios dos servidores já aposentados.

(...) na época não existia um teto e todo mundo queria, os deputados queriam, os senadores queriam, os juízes queriam (principalmente, os juízes de tribunais superiores), queriam um teto para poder igualar todo mundo, e não tinha, e na época então, o STF, em troca desse teto que o governo não queria dar, ele deu o teto no serviço público e jogou os salários dos juízes, de todo mundo lá pra cima, dos deputados, em troca da constitucionalidade.

Isso foi um escândalo, que foi denunciado, em troca do fim da paridade, da contribuição de quem era aposentado, e principalmente do fim do direito adquirido. O direito adquirido então, ele passa a não ter mais valor, então a partir daí abriu inclusive um grande problema, que vários direitos que os servidores públicos tinham por exemplo, foram passados (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

O Sr. Tuccilio (2016) também entendeu que o STF deveria ter declarado a inconstitucionalidade, mas isso não ocorreu devido às negociações:

Se o Supremo Tribunal Federal dissesse naquele momento, como poderia ter dito naquela ocasião, de que haviam coisas inconstitucionais, o Congresso não poderia aprovar. E não houve isso, porque a coisa já estava tramada, a coisa já estava definida, e discutida internamente há muito tempo (TUCCILIO, 2016, informação verbal).

Após a aprovação da PEC, em segundo turno, e seu envio ao Senado Federal, a greve da maior parte das categorias foi encerrada. Godoy Filho (2016) avaliou que o enfraquecimento do movimento grevista se deu, principalmente, pela cooptação dos sindicalistas da época, visto que vários deles formaram aliança com o governo em troca de cargos políticos. Além disso, alguns já tinham há muitos anos, uma ligação muito forte com a CUT e com o PT, pois eram filiados a essas entidades, ou seja, havia sindicalistas que já ocupavam cargos de chefia por indicação política, e os mesmos foram pressionados a induzir o abandono da greve:

A dificuldade da greve foi essa cooptação interna, o tempo todo, com as pessoas que tinham cargo no governo do PT, porque várias pessoas das entidades tinham algum cargo de direção, e ligações fortíssimas com o PT, além de serem filiados, e queriam se dar bem, infelizmente.

Quer dizer, não era a questão de o governo tocar bem o país, era a questão “chegou a nossa hora”, e isso ficou muito claro pra gente (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Godoy Filho (2016) afirmou que a greve foi ficando esvaziada e acabou antes mesmo da aprovação no Senado. Mas mesmo assim, ele avaliou que as mobilizações de resistência foram satisfatórias, tendo em vista todos os recursos disponíveis ao governo para combater o movimento, e o cenário político desfavorável aos funcionários públicos:

Foram satisfatórias, porque a gente conseguiu um momento importante no sindicalismo, da movimentação social. A merreca foi não conseguir dar continuidade, porque não foi fácil, por causa da cooptação e da despolitização que aconteceu no país.

Eu acho que o pior legado que fica desse governo, do governo do PT – e é lamentável porque o partido não foi criado dessa maneira lá atrás, ao contrário, ele era politizado – foi a desvalorização da política e a despolitização das pessoas. Então, foi importante, mas a gente tinha que avançar, e a gente não conseguiu, porque a despolitização foi muito grande (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Souza (2016) também fez uma avaliação positiva das mobilizações de 2003, se comparadas aos obstáculos que os servidores tiveram pela frente:

Foram além do que era possível. Porque nós juntamos 70 mil pessoas em Brasília, 50 mil, 20 mil, 10 mil, em várias mobilizações que teve, caravanas de ônibus, e pela primeira vez nós tivemos aposentados indo para rua, coisa que nunca tinha existido antes, conseguimos levar muitas pessoas para a rua.

E como tinha a taxação dos 11% dos aposentados, nós conseguimos levar eles para rua, e foi uma das maiores manifestações dos servidores públicos na história do Brasil. Essa manifestação toda que a gente conseguiu, e tem que lembrar que ela tinha a resistência da CUT. A CUT era totalmente contra a greve geral, era contra a greve no serviço público (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Todavia, Tuccilio (2016) acredita que os servidores poderiam ter respondido melhor às convocações de suas entidades de classe, para compor as mobilizações:

Eu acho que nós tentamos da nossa parte, nós fizemos uma movimentação razoável, eu achei, mas uma coisa eu considerei naquela oportunidade, e até hoje eu verifico isso: que o servidor público não é unido, o servidor público, ele reclama muito, mas ele deixa só nas costas de poucos a defesa.

Hoje está mudando um pouco, mas você tem que conscientizar o servidor que ele precisa participar. Ninguém quer quebrar nada, ninguém quer fazer revolução nenhuma, destruir coisas não, mas nós temos que mostrar a nossa opinião, nós temos que lutar por aquilo que é de direito. Então, naquela oportunidade, quando queríamos as manifestações, a gente não tinha um retorno bom, como não tem até hoje (TUCCILIO, 2016, informação verbal).

Mas, parte dessa indiferença relatada pelo sr. Tuccilio é fruto do processo de alienação já discutido, no qual o funcionário público é submetido sistematicamente, em meio a burocracia, ao mascaramento de sua identidade enquanto trabalhador assalariado, doutrinando-o como um ser neutro e apolítico.

Mello (2016) avaliou também que as mobilizações realizadas em 2003 foram satisfatórias só até o momento em que o governo aceitou preservar os direitos dos servidores que já estavam na Administração Pública. Dali para frente, ele observou que a resistência diminuiu: “Havia uma resistência razoável até que o governo contemplou quem já estava em exercício, a partir daí a resistência passou a ser bem menos” (MELLO, 2016, informação verbal).

Os jornais *O Globo* e *O Estado de S. Paulo*, do dia 31 de agosto de 2003, estamparam em suas capas matérias relatando o aparelhamento da Administração

Pública por indicações políticas e a distribuição de cargos a todos que demonstravam apoio ao governo. A ênfase foi dada à ocupação de sindicalistas nos cargos de chefia, até mesmo quando a escolha deveria ser feita a partir do funcionalismo público de carreira, sendo valorizada mais a atuação militante do servidor do que a sua experiência e formação acadêmica.

As matérias também destacaram a acomodação política para aqueles que haviam perdido o pleito eleitoral do ano anterior, quando, por exemplo, um candidato derrotado ao Senado, pelo estado de Minas Gerais, havia sido nomeado embaixador em Cuba (MEDEIROS, 2003, p. 3).

Após a aprovação da segunda votação da PEC na Câmara Federal e o encaminhamento para o Senado Federal, o FMI liberou mais uma parcela do empréstimo, no valor de US\$ 4 bilhões, com elogios da gerente do Fundo, Anne Krueger ao governo Lula, afirmando: “Todos os critérios de desempenho associados à quarta revisão do acordo foram cumpridos e as etapas de encaminhamento das propostas de reforma tributária e previdenciária foram alcançadas bem antes do programado”, conforme descrito por Andrade (2003, p. B1). Próximo da primeira votação no Senado, o governo federal renovou o acordo com o FMI para obter mais empréstimos no futuro, caso fosse necessário¹⁹⁸.

A aprovação da EC nº 41/2003 no Senado, no dia 26 de novembro de 2003, selou a expulsão da senadora Heloísa Helena do PT, quando ela subiu à tribuna para protestar contra a proposta, já que, como dito anteriormente, considerava ser consequência do acordo com o FMI e da subordinação ao mercado financeiro, e que o partido sempre havia lutado contra essas ações. Posteriormente, a senadora e os demais dissidentes do PT fundaram outro partido político, o PSOL.

Ao questionar os entrevistados sobre o que consideravam ser o principal fator que viabilizou a aprovação da EC nº 41/2003, as respostas foram distintas.

Souza (2016) acredita que o fator determinante para a aprovação, foi a mobilização da CUT e demais movimentos sociais, ao apoiar a proposta do governo:

O apoio da CUT e dos movimentos sociais. Esse foi o fator decisivo. Sem o apoio ao governo, com toda a força que ele tinha, se ele não tivesse tido o apoio da CUT, e a CUT ficasse com o apoio dos servidores, e os estudantes também ficassem contra o governo, não aprovariam (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

¹⁹⁸ Folha de S. Paulo. *Pacote do FMI terá US\$ 6 bi em dinheiro novo*. São Paulo, 6 nov. 2003. Folha Dinheiro, p. B 1.

Para Mello (2016), a aprovação aconteceu porque o funcionalismo público reduziu a resistência, se contentando com o acordo da PEC paralela, e, em especial, a magistratura, a qual tinha o maior poder de pressão sobre o Congresso Nacional:

Eu diria que sem esse recuo não teria havido aprovação, sem esse recuo, não. Porque nem que houvesse uma resistência grande dos próprios servidores, que não era muito concentrada, havia uma resistência enorme da magistratura.

(...)

E a magistratura se sentiu confortável resguardando os que já estavam em exercício, e a partir daí que se viabilizou, porque havia uma resistência, é claro, no movimento sindical, mas havia uma resistência maior ainda, com mais força, no movimento da magistratura, que se sentiu contemplada com esse negócio aí, o fato de que a partir daí só os novos que iam ser engajados nesse sistema: “Então, deixa pra lá, não sou eu...”

Não houve a percepção de como isso iria repercutir sobre o sistema em geral (MELLO, 2016, informação verbal).

Godoy Filho (2016), avaliou que, apesar da pré-disposição que os partidos da direita tinham em atender essa pauta neoliberal, o principal motivo da aprovação da Emenda, foi a aliança feita entre governo e parlamentares, tendo por base, negociações espúrias:

Essa negociata que hoje se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão, esse pacto, essas negociatas entre os partidos para fazer a tal da governabilidade, fez com que eles aprovassem. O que foi trocado? Se na época a gente tinha dúvidas, agora ficou muito claro (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Souza (2016) afirma que, além da pressão do governo, foi determinante a pressão por parte da imprensa que, durante todo o processo da contrarreforma, expôs as avaliações dos “especialistas” em previdência para reforçar a ideia de que era necessário aprovar a Emenda, e que isso reduziria o suposto *déficit*. “Os analistas e especialistas em Previdência, terceirizados ou não, a serviço do capital, insistiram que a reforma era necessária. Tanto não era que não reduziu o *déficit*” (SOUZA, Paulo, 2016).

Em relação ao que poderia ter evitado a aprovação, as opiniões dos entrevistados também foram diversificadas, pois Mello (2016) defende que, se a sociedade tivesse conhecimento dos reais motivos da “reforma”, o Congresso não teria aprovado:

Eu acho que, se o verdadeiro propósito da reforma tivesse sido discutido, ela não teria sido aprovada, e daí o fato de não ter sido permitido que esse debate fosse feito. Se a sociedade tivesse consciência do que realmente estava por trás daquilo, provavelmente rejeitaria a reforma (MELLO, 2016, informação verbal).

Já para Tuccilio (2016), o maior problema não seria a aprovação da Emenda no Congresso, mas sim ela entrar em vigor e se manter como regra válida, mesmo contendo inconstitucionalidade:

Eu acho até que, como era aspecto legal, se existe um órgão que é superior, que tem que definir essas coisas, e nesse caso é o Supremo Tribunal Federal, se existisse, como nós apresentamos tudo, deveria haver uma definição legal. Porque, quem que julga definitivamente se existe um ato que é constitucional ou inconstitucional? O último reduto é o Supremo Tribunal Federal.

Se existe uma ação que mostra, e na verdade nós temos coisas inconstitucionais, e na verdade o Supremo poderia definir que isso jamais poderia ser aprovado, o Congresso não pode aprovar! (TUCCILIO, 2016, informação verbal).

A respeito disso, os jornalistas concluíram que a segurança sobre o apoio do STF, não foi conquistada pelo governo apenas com a negociação do teto salarial, mas também com a nomeação de mais três ministros na Suprema Corte, indicados pelo governo do PT, os quais eram favoráveis à reforma da previdência. Aliás, tanto Alencar e Freitas (2003, p. A 7), quanto Weber e Gallucci (2003, p. A8) informaram que esse era um dos requisitos para a escolha dos ministros, que vieram a ser Joaquim Barbosa, Antônio Cézár Peluso e Carlos Ayres Britto.

Já Godoy Filho (2016) considerou que somente os parlamentares do PT poderiam ter evitado a aprovação. Se ao menos uma parte maior deles tivesse se posicionado como outrora, o governo não teria conseguido os votos necessários:

O PT, se ele não tivesse nos traído. Ou se os 15 deputados que formavam aquele núcleo contrário, tivesse segurado a onda e metido a boca, e não votasse, tudo bem.

Então, você pergunta: tinha jeito? Tinha. Era só se esses caras tivessem trabalhado para valer e não tivessem votado, se tivessem arrumado uma dor de barriga na hora, qualquer coisa, aí podia ter tomado outro rumo, mas a história não se faz com “se”.

Da parte das entidades, o que podia ser feito foi feito, mesmo com alguns na retranca, porque depois eles começaram a ir para os cargos (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

Um dia após ser aprovada na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ do Senado (07/10/2003), a senadora Ideli Salvatti, com o apoio de mais 28 senadores, protocolou a PEC nº 77/2003, conhecida como a “PEC Paralela”, sendo a mesma aprovada por unanimidade e, em segundo turno, no Senado Federal, no dia 17 de dezembro de 2003, porém, a mesma só passou por aprovação na Câmara Federal no dia 16 de março de 2005, transformando-se então, na EC nº 47/2005.

Conforme avaliação dos entrevistados, a aprovação da PEC 77/2003 só foi possível porque o senador Paulo Paim (PT-RS) articulou sua aprovação, pois, além de condicionar anteriormente seu voto à aprovação dessa proposta no Senado, também cobrou para ser aprovada na Câmara Federal. Apesar de ela contemplar minimamente as reivindicações dos funcionários públicos, seu processo de aprovação foi penoso.

Paulo Souza (2016) observa que foi uma iniciativa do Senado Federal, mas ainda assim, sua aprovação foi muito difícil.

Logo após a aprovação da PEC principal, o governo recuou e não queria mais aprovar a PEC paralela, porém, os servidores de todos os estados se mobilizaram por mais de um ano, fazendo um trabalho junto aos deputados federais, conversando com cada um, para conseguir a aprovação:

Então, foi difícil para conseguir, muito difícil. Teve época que a gente achava que não ia ser aprovada, nem esse mínimo da PEC paralela seria aprovada, mas foi muita pressão. Fizemos muitas caravanas para Brasília, conversas com os deputados em cada estado, né?

Aqui, fizemos muitas conversas com os deputados daqui, com os senadores daqui, então foi muito difícil. Teve momentos que a gente achava que mesmo reduzido, a gente achava que não conseguiria, porque o PT cada vez mais, ele se aprofundava nessa retirada de direitos.

(...)

Foi de gabinete em gabinete, trabalhando aqui, em cada estado, conversando com os deputados e senadores para garantir. E a pessoa que intermediava dentro do PT, e fez todo esse trabalho foi o senador Paim (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Na visão de Mello (2016), a aprovação da PEC paralela só foi possível porque as entidades representativas começaram a visualizar os problemas oriundos da EC nº 41/2003 causados aos pensionistas, passando, então, a pressionar a Câmara Federal:

O grande gancho que viabilizou muito a PEC paralela, foi o prejuízo enorme que se causou aos pensionistas. A pensão de quem já estava no sistema ficou extremamente fragilizada, a pensão vinculada foi para o espaço e aí, as pessoas começaram a morrer, e viram isso, porque houve um prejuízo enorme de quem faleceu nesse tempo, nesse ínterim entre a aprovação da primeira e a segunda, da emenda 41 e da emenda 47.

Quem teve óbito nesse interím, teve prejuízo pavoroso, tem histórias terríveis. Teve gente que realmente ficou em situação de penúria por causa disso. E aí se justificou a PEC paralela, não se percebeu isso porque estava todo mundo vivo, estava todo mundo trabalhando, todo mundo vivo. Ninguém que embarcou naquilo pensou. Eu tentei advertir para isso, mas pensavam: “Ah, não é o meu caso”.

A orientação foi muito assim: “Na minha situação”, eles não viram que se morressem, a família ia ter consequências, mas a partir do momento que começou a surgir o problema social aí se viabilizou a PEC paralela (MELLO, 2016, informação verbal).

Após aprovada como a EC nº 47/2005, foi criada uma regra de transição objetiva, garantindo que os servidores que entraram na Administração Pública até a data de publicação da EC nº 41/2003, não fossem atingidos com a contrarreforma, desde que cumprissem o tempo mínimo exigido no serviço público, na carreira e no cargo. Todos os representantes sindicais avaliaram que, apesar de tímida, a PEC paralela contribuiu para que os danos não fossem ainda maiores.

Além disso, possibilitou a contribuição facultativa no RGPS de trabalhadores e donas de casa pertencentes a famílias de baixa renda, com alíquotas e vigências inferiores aos demais contribuintes¹⁹⁹.

Como a imagem do presidente da CUT, Luiz Marinho, ficou desgastada no meio sindical, e o presidente Lula lhe tinha como amigo, ele foi nomeado Ministro do Trabalho, no ano de 2005, e como Ministro da Previdência Social, em 2007. Atualmente, é prefeito municipal reeleito na cidade de São Bernardo do Campo – SP, pelo Partido dos Trabalhadores.

Em todo o ano de 2003, a contrarreforma previdenciária foi o tema central na política e significou um rearranjo totalmente novo no cenário brasileiro. Alianças impensáveis foram seladas e pactos antigos foram quebrados, revelando um perfil do PT que apenas uma pequena minoria dos brasileiros havia percebido antes.

Ocupou lugar nos noticiários, tanto quanto as ações internacionais do governo. Tornou-se um divisor de águas na Administração Pública e na configuração sindical

¹⁹⁹ Artigo 201, §12 da CF de 1988.

do Brasil com a fundação de outras Centrais, porém, abrindo uma enorme crise no movimento representativo dos trabalhadores como um todo.

Com exceção de Paulo Souza (2016), os entrevistados concordam que o movimento sindical/classista brasileiro atravessa uma crise, e tem buscado meios para superá-la, a fim de voltar a ter uma entidade representativa que possa realmente ser atuante na área do serviço público, e junto à classe trabalhadora em geral.

Assim como em todo o mundo, a influência do sindicalismo de empresa, oriundo do método toyotista, as flexibilizações dos contratos de trabalho, a fragmentação da classe trabalhadora e a alienação ideológica da classe dominante sobre as classes subalternas, têm comprometido o movimento sindical.

Além do contexto internacional, há de se considerar a forma como o sindicalismo foi estruturado no Brasil, sendo totalmente atrelado ao Estado, tornando-se um sindicato burocratizado. E, no caso do funcionalismo público, ainda existe o agravante da obediência ao princípio da *impessoalidade*, da neutralidade, que, teoricamente, “os representantes” do Estado são obrigados a ter.

O sr. Tuccilio (2016) relata a criação de uma central sindical exclusiva para os servidores públicos, chamada “Pública”:

Porque nós criamos a Pública? Por que nenhuma outra Central, seja ela CUT, Força Sindical, CGT, Nova Central e outras que têm por aí, nenhuma delas nunca defendeu o servidor público. Todas elas participam muito mais do setor privado, e raramente, salvo algumas exceções, fazem alguma coisa pelo servidor, mas muito palidamente. Então, qual foi a nossa ideia? Vamos criar uma Central que se preocupe única e exclusivamente com servidor público. Uma Central que quer valorizar o servidor público, uma Central que quer fazer com que a população entenda melhor essa ligação entre o servidor público e a própria população, porque hoje a população está desligada do servidor público, ela critica o servidor público (...) (TUCCILIO, 2016, informação verbal).

Souza (2016) ressalta o objetivo da CSP- Conlutas, uma central sindical de ideologia socialista, que busca a independência total dos trabalhadores em relação à parte patronal e aos governos partidários:

Hoje, você tem essa Central que combate a CUT e o getulismo, que é um movimento totalmente novo. Então, esse movimento não aceita os postulados de você ficar ligada a qualquer governo, seja governo do estado, municipal, você tem que ser independente dele, independente de quem esteja ali, independente do patrão, por melhor que ele seja, ele é patrão e ponto. E que reivindica o socialismo, e isso é uma

novidade, apesar do pessoal achar que a CUT defende o socialismo, não, nunca defendeu! Assim como o PT. Todo mundo acha que o PT é socialista, mas ele nunca defendeu nem o socialismo, muito menos o comunismo (SOUZA, Pedro, 2016, informação verbal).

Para Mello (2016), o movimento sindical está burocratizado, tendo cada dia menos representatividade, o que deixa a militância dos servidores públicos apática e fragmentada. Para reverter esse quadro, seria necessário ter liberdade plena, acabando com o controle estatal sobre os sindicatos, ou seja, eliminar o registro sindical que garante a unicidade sindical aos sindicatos já existentes e registrados pelo Ministério do Trabalho.

Para ele, a unicidade sindical é a principal barreira para se fortalecer os sindicatos, e contra isso, o movimento sindical dos servidores públicos nunca lutou, apesar de ser o maior problema:

Sim, e necessariamente a unicidade sindical porque ela é uma coisa que trava o movimento sindical, e ela trava o movimento sindical na medida que constitui o sindicato, ele não pode ser desconstituído pelos seus próprios associados, não pode porque ele é o único. Qualquer coisa é criar um novo sindicato de uma categoria específica, e aí vai se fragmentando cada vez mais a categoria (MELLO, 2016, informação verbal).

Godoy Filho (2016) também considera que a unicidade sindical é extremamente prejudicial ao movimento dos trabalhadores, e que a mesma deveria acabar, para que a base passasse a avaliar melhor seus representantes:

Se você tira a unicidade e começa a trabalhar a unidade, pressupõe que você vai ter que disputar a base, politicamente. E aí volta naquilo que eu estava te falando, na conversa, na confiança: “eu vou pra aquele ali, porque ele está defendendo os meus interesses”, e quem está no meio sabe disso, que é difícil, não é oba-oba (GODOY FILHO, 2016, informação verbal).

No sentido da falta de liberdade, Souza (2016) vai um pouco além, criticando o controle do governo sobre a modalidade de representação, já que o mesmo tende a não considerar as associações enquanto entidades de representação classista, da mesma forma que considera o sindicato. Na sua visão, o governo deveria se pautar apenas na base de representação da entidade, e não na sua natureza jurídica:

O PT, além disso, no governo, tirou as entidades de representação da Mesa de Negociação no Ministério do Planejamento, admitindo tão

somente as entidades sindicais. Lamentável. Neste sentido, mudanças seriam relevantes deixando que as relações entre os servidores e o governo fossem feitas pelas instituições que tem representatividade (SOUZA, Paulo, 2016).

Ao serem indagados sobre o que precisaria ser alterado na legislação sindical, existe uma unanimidade entre os entrevistados ao considerar que, além do fim da unicidade, é necessário acabar com o imposto sindical, tendo em vista que ele representa um retrocesso para o sindicalismo. Acreditam também que a Contribuição Sindical Anual sustenta sindicatos sem combatividade e fomenta a corrupção no seu meio, bem como deve cessar o acesso aos recursos do Fundo de Apoio ao Trabalhador – FAT, por parte das centrais sindicais.

No entanto, para o Souza (informação verbal), uma reforma sindical só seria completa se estivesse vinculada a uma reforma trabalhista que garantisse mais segurança ao trabalhador e às lideranças sindicais, principalmente aos líderes sindicais do setor rural, que, frequentemente, são assassinados por causa das disputas de terra e exploração do meio ambiente.

Em relação à mobilização do ano de 2003, os representantes classistas entrevistados afirmaram ter feito o que estava no seu alcance. Enfrentaram várias adversidades, lutaram muito, mas não foi possível evitar a aprovação da Emenda, mediante todas as investidas do governo contra o movimento paredista.

Enfim, não foi por falta de lutar, não foi falta de organização. A nível de Brasília, houve bastante apoio da imprensa todo dia, em todos os canais. (...).

Parou o serviço público em quase 70%, ficou parado. Não deixaram de aprovar porque não quiseram. Então, não teve jeito, eles entraram para aprovar (GODOY FILHO, informação verbal).

Sem dúvida, a luta entre sindicatos e governo foi desproporcional, com muitos obstáculos, manobras políticas e, principalmente, com o pesado fardo do passado para se carregar no transcorrer do processo da contrarreforma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a Segunda Guerra Mundial, com a nova configuração político-econômica do mundo, o plano de reconstrução dos países envolvidos no confronto impulsionou neles a implementação do Estado de Bem-Estar, e lhes possibilitou ter desenvolvimento econômico, beneficiando também a classe trabalhadora, pois combinou a implementação da política do pleno emprego à uma seguridade social extensiva, compreendendo-a como a acessibilidade de um direito social que deveria ser protagonizado pelo Estado aos seus cidadãos, por meio da formulação de políticas públicas.

Nesse período, se consolidou a produção com modelo de acumulação rígida, ou seja, a produção industrial era nacional, realizada por completo dentro de uma mesma fábrica, com funcionários diretamente contratados, os quais seguiam uma padronização de produção em série, em grande escala. Os funcionários eram protegidos por uma legislação trabalhista também rígida e gozavam de uma proteção previdenciária ampliada.

A realidade econômica do Estado de Bem-Estar, na Europa e nos EUA, permaneceu até os anos de 1960, quando começou a mostrar sinais de esgotamento, entrando em crise, pois muitos acontecimentos foram responsáveis pelas transformações da realidade econômica e social, em âmbito mundial. Essas transformações se configuraram como “gatilhos” para desencadear uma grave crise econômica, no entanto, não eram a causa da crise, pois a causa das crises econômicas no sistema capitalista é sempre a mesma: superprodução de mercadorias e falta de mercado consumidor, conforme havia sido descrito por Marx (1998), e isso se configura como a principal característica do capitalismo, uma vez que se repete de forma cíclica.

Portanto, as crises econômicas, por serem cíclicas, deixam explícito o inevitável e perene descompasso entre produção e lucro. No entanto, a classe empresarial desloca a análise da crise, negando contundentemente os defeitos do sistema, defendendo a tese de que é possível uma inesgotável taxa de superlucros, desde que o mercado tenha liberdade para isso. Nesse sentido, o capital combate os direitos trabalhistas, afirmando que os acordos coletivos devem prevalecer sobre a legislação, “em prol da manutenção dos empregos”.

Com o desemprego em alta, os trabalhadores ficam vulneráveis ao arrocho salarial, e também a uma maior intensificação do trabalho, o que faz a taxa de lucro voltar a crescer e um novo período de euforia econômica recomeçar. Os capitalistas voltam a contratar mais funcionários, o consumo e a produção aumentam, até reiniciar o ciclo com o desencadeamento de uma nova crise, e, assim se segue continuamente.

No contexto da crise da década de 1970, as políticas públicas que defendiam a intervenção do Estado, passaram a perder lugar para o neoliberalismo. Assim, a intervenção estatal só passa a ser admitida quando for para socorrer o capital, sendo demonizada quando for em prol da sociedade.

Na visão dos capitalistas, ao invés de arcar com despesas sociais, o Governo deve usar o erário para incentivar o investimento do capital, delegando os serviços públicos ao setor privado, ou direcionando-os às Organizações Não-Governamentais.

Essas diretrizes se expandiram pelo mundo, pregando que o Modelo de Acumulação Flexível - MAF seria a solução para a crise econômica, induzindo, inclusive, o Estado a adotar tal premissa em todos os aspectos de sua Administração, e na elaboração de novas políticas públicas que tendem a privilegiar a política econômica em detrimento da política social.

Ao se flexibilizar as leis trabalhistas, as empresas ganham a possibilidade de terceirizar sua produção e suas contratações, podendo também, se deslocar para os países onde os custos com a força de trabalho seja menor. Isso gera desemprego ao país de origem, e aumenta a quantidade de trabalhadores na informalidade, o que tem se mostrado como uma tendência mundial.

Ora, se o trabalho sem carteira assinada (e conseqüentemente, sem contribuição previdenciária) se torna a regra num determinado país, naturalmente a maior parte dos trabalhadores não terá proteção social na hipótese de impossibilidade ao trabalho (desemprego, doença ou velhice), e isso demandará mais amparo da Assistência Social, que também sofre com a falta de recursos. Aos que contribuem com a Previdência, resta-lhes direitos cada vez mais comprimidos pela demanda orçamentária do capital sobre o fundo público e, sendo assim, o Estado começa a reduzir os direitos a fim de transferir mais recursos ao setor privado.

Outro fator determinante para o aumento do desemprego na atual fase do capitalismo é o fortalecimento do capital financeiro, quando as bolsas de valores ditam a estabilidade econômica dos países, de forma mais decisiva como nunca se viu antes na história. Alguns dos títulos mais negociados são os da dívida pública dos países

como um todo, que vem a ser a dívida externa de cada nação, onde quanto maior for o risco de pagamento, mais se paga juros ao credor, e o crescente aumento desses juros atrai o capital dos especuladores, mas retira recursos públicos da área social.

Ou seja, o orçamento público é disputado não só entre empresários e trabalhadores, mas também com os rentistas do sistema capitalista. Com isso, além dos incentivos fiscais e renúncias de receita regularmente anunciadas, o governo também “corta gastos” para elevar o *superávit* primário, sempre em detrimento da garantia dos direitos dos trabalhadores e de seus dependentes.

Dessa maneira, o Estado consegue favorecer o capitalista de forma dupla: primeiro, retirando orçamento da seguridade para empregar na área fiscal, e, em segundo lugar, privatizando os direitos sociais, o que contempla os anseios do setor bancário e dos empresários do ramo de serviços, os quais apontam a solução do problema para o trabalhador através de seus produtos do mercado de seguros, educação e planos de saúde.

Aos cidadãos que não têm acesso ao mercado de seguros, e que não estão contribuindo com a seguridade social, por atuar no campo do trabalho informal, ou simplesmente por estar desempregados, infelizmente, restam-lhes os serviços públicos deficientes e programas precários de assistência social, e assim se configura o cenário para a elaboração de uma política social com mecanismos de seletividade.

Mas, além da tendência de privatização, como já mencionado anteriormente, existe a terceirização das funções estatais para as Organizações Não Governamentais (ONG), que se constituem em organizações sociais, filantropia e o chamado “terceiro setor”, que são as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP, as quais ganham relevância junto à sociedade civil, à medida que as entidades representativas tradicionais (entidades sindicais e partidos políticos) começam a perder a credibilidade e eficácia para demandar a implementação de políticas públicas de qualidade aos cidadãos.

Por meio dessas Organizações, é possível favorecer o capital em áreas ainda não exploradas por ele, já que o governante delega as funções do Estado a uma organização da sociedade civil, “sem fins lucrativos”, sob os argumentos de que as instituições estatais seriam muito burocráticas, morosas, corruptas e incapazes de entender as demandas da sociedade. Já as referidas Organizações seriam dinâmicas, democráticas e flexíveis, no entanto, na prática, muitas vezes o que se vê noticiado, são casos de negligência e corrupção, com o desvio de milhões de reais do erário.

Como essas Organizações tem caráter privado (mesmo sendo financiada com recursos públicos), lhes é possível comprar materiais e equipamentos sem licitação, e contratar seus funcionários sem concurso público, possibilitando, assim, a formação dos chamados *cabides de emprego de cabos eleitorais*, considerando-se, inclusive, que a própria OS ou OSCIP é passível de ser contratada pelo governo, sem a necessidade de licitação. É uma forma legalmente instituída de aparelhamento político-partidário da Administração Pública, que contribui para o enfraquecimento do Estado democrático.

Portanto, conclui-se que as ONG's são propagadas como um meio de fortalecimento da sociedade civil, do voluntariado, do empoderamento e da economia solidária para geração de empregos, mas, na realidade, atuam como um instrumento de despolitização dos cidadãos, desresponsabilização do Estado e de fragmentação da sociedade.

E é justamente a discussão sobre “qual a função do Estado?”, que fez, tanto os pensadores políticos clássicos, como os mais contemporâneos, buscar as respostas para essa pergunta.

Desde que a economia mundial, predominantemente, deixou de ser feudal e passou a ser capitalista, surgiram autores preocupados com a função do Estado e com a manutenção do seu poder, através da legitimação do povo, já que a legitimação divina, de cunho religioso e absolutista, não era mais aceita como outrora. Além disso, a transição da classe social passou a ser possível e almejada, e os burgueses lutaram por sua participação no poder político, a fim de atender seus interesses.

Foi então, inevitável acabar com o poder absolutista, oriundo do Estado patrimonialista, onde tudo pertencia ao soberano, inclusive a vida dos súditos e a sucessão no governo. A população e o governo do país deveriam ser livres.

Após essa transição, basicamente, as correntes de pensamento político em relação ao Estado, se dividem em duas: entre aqueles que defendem que só existe liberdade à sociedade, se houver desigualdade (cunho liberal), e os que acreditam que só existe liberdade se houver igualdade (cunho social). Isso se desdobra na atuação estatal, que buscará ou o interesse de todos (soma dos interesses individuais), ou o interesse geral (interesse coletivo/comum).

Independentemente do sistema de governo, a elaboração das políticas públicas irá ser permeada de disputas, a fim de que um desses interesses prevaleça: ou o interesse geral ou o interesse de todos.

Nesse sentido, é importante que a composição do corpo burocrático do Estado seja feita através de concurso público, para favorecer os princípios democráticos no interior da elaboração de tais políticas, além é claro, de ter como premissa a estabilidade nos cargos. Somente dessa maneira, o Estado poderá selecionar as pessoas mais preparadas para os cargos públicos, de diversas classes sociais, que sejam autônomas, e não estejam alinhadas somente com a hegemonia liberal (SOUZA FILHO, 2013, p. 233).

Com um quadro de servidores públicos diversificado, democrático e autônomo, é possível haver mais proximidade com a população, o que amplia o Estado e o torna mais forte, na medida em que a sociedade civil o legitima. Tem-se, dessa maneira, um Estado com administração burocrática de *Gestão Democrática*.

Mas nos países onde, historicamente, a composição da burocracia se deu de forma autoritária, excludente e elitista, as políticas públicas tendem a ser de natureza corporativista, tendo como resultado os interesses individuais, em detrimento dos interesses da coletividade.

Assim sendo, o modelo ideal de administração burocrática depende de uma sociedade civil bem desenvolvida, instruída, participativa e forte, para possibilitar a implementação da Gestão Democrática no Estado, porém, tais características não estavam presentes na sociedade brasileira durante o processo de formação do país, e a burocracia brasileira absorveu as debilidades da sociedade. Sua formação foi elitizada e autoritária, diante da maioria da população escrava e não letrada.

Ao contrário do que ocorreu nos países vizinhos da América Latina, a constituição do Estado brasileiro, se deu a partir de uma negociação entre a elite brasileira e a família Bragança, intermediada pela Inglaterra. O Brasil pagou uma indenização à Portugal em troca do reconhecimento de sua independência enquanto nação, mas isso não significou de fato, a independência do país.

Os brasileiros continuaram a mercê do domínio da elite portuguesa, a qual permaneceu ocupando os cargos estatais, inclusive, os cargos militares, uma vez que o Brasil não desenvolveu a capacidade de formação de suas forças armadas.

Mesmo posteriormente, com a abdicação do Imperador D. Pedro I, surgindo assim, a Regência Provisória com uma administração pública mais brasileira, a população, que em sua maioria era escrava, não teve nenhum de seus interesses contemplados. Até mesmo os que eram livres ou alforriados, perceberam que ainda que o país fosse governado apenas por brasileiros, esse governo seria direcionado à

elite nacional, sem haver desenvolvimento econômico e social que viesse a beneficiar o povo.

Décadas mais tarde, com o fim do regime escravocrata, a elite brasileira procurou acabar com a monarquia e estabelecer a República, mas isso também não significou avanços para a população, já que a República brasileira não contemplou princípios republicanos. Ao contrário, foi estabelecida com a primeira ditadura militar do Brasil.

A realidade brasileira de injustiça social não se alterou com a República, porque ela não nasceu de aspirações democráticas populares, mas foi obra de uma elite corporativista, a qual se utilizou do aparelho do Estado para atender aos interesses da classe militar e da burguesia, ou seja, não se tratava de construir outra estrutura de sociedade, mas apenas de tomar o poder para a satisfação de interesses particulares, tal como ocorrera desde o advento da Independência.

Com o ato de considerar o Estado uma propriedade, centralizando suas ações para dominar e obter benefícios, a elite imprimiu nele características patrimonialistas, que podem ser observadas até os dias atuais, onde a materialização dessas ações se dará por meio do domínio da Administração Pública.

A partir da década de 1930, com a expansão capitalista de base industrial, através da intervenção do Estado na economia, foi necessário expandir a quantidade de funcionários públicos, bem como, a implementar a burocracia clássica na Administração Pública, no entanto, essa nova diretriz político-econômica não acabou com a estrutura patrimonialista da Administração brasileira, mas somente ampliou a estrutura burocrática do Estado, porque era necessário expandir as relações capitalistas. Então, a nova Administração do país foi moldada com as características do patrimonialismo e da burocracia clássica, como se fosse 50% de cada um, ou ainda, “um ser de duas cabeças” (NOGUEIRA, 2011, p. 48).

A composição do funcionalismo público dentro dessa nova burocracia teve por base o mérito e a alta profissionalização para os cargos estratégicos; e para aqueles que atendiam a população diariamente, na prestação dos serviços públicos, prevaleceu a lógica patrimonialista efetivada pelo clientelismo. Como a maior parte do funcionalismo se circunscrevia aos cargos operacionais, o instituto do concurso público foi inutilizado, e o viés patrimonialista se sobressaiu.

A dependência política, o ostracismo e a elitização burocrática, aliados à falta de estabilidade e ao autoritarismo estatal, inviabilizou a construção de espaços

democráticos que contemplassem medidas voltadas para os interesses das classes populares.

Do ano de 1930 a 1945, e de 1964 a 1989 (totalizando oficialmente 40 anos de regime ditatorial)²⁰⁰, o Brasil permaneceu com as antigas práticas patrimonialistas na burocracia. Porém, com a pressão popular nacional e as novas configurações da política internacional, a ditadura militar se rendeu à democratização do país, porém isso não significou a superação da administração patrimonialista no Brasil.

A Constituição Federal aprovada em 1988 buscou a configuração de um novo funcionalismo público, com perfil democrático, visando garantir a independência necessária perante os interesses particulares, tão enraizados na administração pública brasileira. Porém, o cenário internacional já estava voltado para pressionar a desconstrução da recente Constituição brasileira.

Permaneceu assim, a possibilidade de nomeação nos cargos públicos por indicação política, sem a necessidade de se comprovar capacidade técnica para exercer os cargos de direção, assessoramento e chefia, e poucos anos depois, por meio de emendas constitucionais, as forças neoliberais iniciaram o processo de flexibilização, considerando que já estava desenvolvido em outros países devido à crise oriunda da década de 1970.

As teorias liberais ganharam espaço na configuração da economia e, principalmente, da administração pública brasileira. Dentre essas teorias, destaca-se a Teoria da Escolha Pública – TEP, de origem estadunidense, que propagava a ideia de que os governos e os funcionários públicos só agem em benefício próprio, sem considerar o interesse público nas tomadas de decisões, o que torna o setor público ineficiente e desperdiçador de recursos, sempre aumentando o déficit público. Especialmente sobre o funcionalismo público, essa Escola leva a crer que se trata de uma classe manipuladora e até mesmo corrupta, que “distorcem informações destinadas aos superiores e promovem políticas voltadas a seu próprio interesse, maximizando o tamanho de suas agências em termos de pessoal e orçamento”, para concentrar poder e obter renda (SOUZA FILHO, 2013, p. 184). A única solução para o problema, seria a redução da máquina estatal e, conseqüentemente, da quantidade de funcionários públicos.

²⁰⁰ O povo brasileiro só voltou a escolher seu presidente a partir do ano de 1989, apesar de a Assembleia Constituinte, instituída em fevereiro de 1987, demarcar o fim da ditadura militar.

Essa teoria, combinada com as teorias neoliberais, em especial, da Nova Administração Pública britânica, irá pregar a redução do Estado, tanto em sua estrutura, quanto em termos de prestação de serviços públicos, e, assim, tudo será direcionado para a iniciativa privada, a única capaz de gerir os recursos de forma eficiente. Ao Estado caberia apenas regular e fiscalizar a atuação do mercado (PAULA, 2005, p. 35). Na Administração Pública, isso significou quebrar os pilares da burocracia clássica em relação à autonomia do funcionalismo, a saber, a estabilidade do cargo e seu provimento por meio de concurso público.

Para contornar o problema da demissão estatal em massa, passou-se a incentivar o empreendedorismo, o qual foi apresentado à sociedade como algo muito positivo e desejável.

Paula (2005, p. 56) relata que, após a década de 1970, com a reestruturação produtiva, a globalização e o fortalecimento do neoliberalismo, os teóricos que criticavam a burocracia clássica ganharam espaço e passaram a defender uma organização pós-burocrática, baseada na flexibilidade e na participação da sociedade por meio das Organizações Sociais. Formava-se, assim, o *movimento gerencialista*, recomendando às empresas a substituição da gestão clássica pela gerencial.

Entre as décadas de 1980 e 1990, os gerencialistas estadunidenses criaram o movimento “reinventando o governo”, para popularizar as práticas do gerencialismo na administração pública, e obtiveram êxito.

As premissas em comum da Nova Administração Pública britânica, com o movimento “reinventando o governo” são, basicamente, a privatização dos serviços públicos; alinhamento com a realidade do mercado e utilização de suas práticas administrativas; e delegação das responsabilidades públicas para a comunidade. Na verdade, pode-se concluir que o movimento “reinventando o governo” se guiou pelas diretrizes da Nova Administração Pública, e detalhou como deveriam ser as práticas administrativas a serem aplicadas na rotina de trabalho governamental, como se o modelo britânico fossem as ações na esfera macro e, o movimento estadunidense, as ações na esfera micro, e juntas teriam como objetivo flexibilizar a burocracia, tal como a lógica da organização da Acumulação Flexível e do método toyotista haviam flexibilizado a produção e as relações trabalhistas na área privada.

No Brasil, essa nova onda administrativa será difundida como Administração Pública Gerencial, ou simplesmente *Gerencialismo*, afirmando se tratar de um novo modelo de administração pública que superaria o modelo burocrático clássico.

Porém, denominamos de modelo burocrático sob *gestão gerencial*, já que não se trata de superar a burocracia – porque isso não é possível – mas sim de trazer para dentro do Estado técnicas administrativas pautadas no gerenciamento do setor privado e de adaptar a burocracia ao capitalismo contemporâneo, sob a crença de que: a) o setor privado é mais eficiente e, portanto, superior ao setor público; b) técnicas e práticas da administração de empresas podem e devem ser aplicadas no setor público (PAULA, 2005, p. 53).

Diante desse contexto, o Consenso de Washington irá se apressar para popularizar tais práticas gerenciais na gestão pública de toda a América Latina, as quais vão ao encontro do seu plano de ajuste na flexibilização do setor público.

Ainda que a administração estatal passe a obedecer às diretrizes da administração empresarial, o modelo burocrático não será superado, uma vez que o Estado é, essencialmente, formado e regido por normas legais.

O Governo Collor (1990-1992) seguiu todas as determinações do Consenso, mas, após os inegáveis fracassos, principalmente no campo econômico, o projeto neoliberal sobre a Administração Pública foi desacelerado, até ser empossado o governo posterior, de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1994-2002).

O protagonista da *Administração Pública Gerencial*²⁰¹ foi o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que, para desassociar o gerencialismo do projeto neoliberal, não adotou a nomenclatura de “Nova Administração Pública” (tal qual na Inglaterra), buscando se aproximar uma pouco mais da teoria da *Terceira Via*, a qual tem uma tênue linha de diferença com o neoliberalismo, pois prega a obrigação do Estado em proporcionar condições iguais de concorrência entre os cidadãos (PAULA, 2005, p. 72).

A reforma do Estado, segundo o ministro, deveria, prioritariamente, separar as **atividades exclusivas de Estado** daquelas **não exclusivas** – separação entre planejamento e execução – para distinguir quais atividades poderiam ser desempenhadas pela iniciativa privada, e quais permaneceriam totalmente estatais. Com essa separação, seria possível reduzir ao máximo o número de funcionários públicos, cedendo mais espaço para a atuação do mercado.

Em relação à área de gestão da administração gerencial, destacaram-se as políticas de recursos humanos que flexibilizaram a estabilidade do servidor público,

²⁰¹ Implementada a partir da EC nº 19/1998.

possibilitando sua exoneração por insuficiência de desempenho ou por excesso de pessoal.

A profissionalização e a valorização também se voltaram para os servidores públicos do núcleo estratégico do Estado, fortalecendo a elitização da burocracia e a tecnocracia.

Os teóricos da gestão gerencial, infelizmente, não detalharam como se daria a participação da sociedade e nem como seria superada a monopolização da formulação das políticas públicas que afetam a qualidade de vida da população, tendo em vista que, nesse modelo, as decisões sobre as demandas sociais ficam centralizadas na cúpula do Governo, juntamente com uma ínfima parcela do funcionalismo público, ficando alheia inclusive, ao Parlamento. De fato, essa será a principal marca da gestão gerencial: a formatação de um Estado centralizador a serviço do mercado, com políticas puramente mercadológicas e distantes dos conflitos sociais, perpetuando a desigualdade social.

Para Souza Filho (2013, p. 189), a estruturação do funcionalismo público nos moldes da gestão gerencial é imprescindível para o desenvolvimento do capitalismo de acumulação flexível, já que a burocratização monocrática tende a formar um corpo de servidores leais e submissos ao grupo dominante. A burocracia clássica por sua vez, devido ao caráter de independência, profissionalização e decisão por níveis de instâncias, abre possibilidade para intervenções contestatórias e movimentos de resistência. Portanto, ao capital, é necessário desconstruí-la.

Ao absorver a lógica do Modo de Acumulação Flexível em sua estrutura de gestão, o Estado brasileiro retrocedeu à sua herança histórica em relação à composição do funcionalismo público, que é marcado pelo clientelismo com perfil patrimonialista.

Por isso, a gestão gerencial não é compreendida como um modelo administrativo pós-burocrático, mas sim como um retrocesso da administração patrimonial-burocrática, agora com características flexíveis. Certamente, a melhor nomenclatura para essa nova forma da burocracia, seria aquela à qual Paula (2005, p. 97) denominou de *burocracia flexível*.

Em suma, no Brasil, a burocracia clássica não foi implementada em sua totalidade, já que seus princípios básicos são o concurso público e a estabilidade nos cargos, algo que somente após a Constituição Federal de 1988 veio a ser consolidado, garantindo, assim, a autonomia dos funcionários públicos, comprometendo-se

unicamente com a lei, sem temer represálias políticas. No entanto, as forças neoliberais que ressurgiram nos países centrais, buscam continuamente, flexibilizar tais princípios e fragilizar a relação empregatícia do funcionalismo público com o Estado, o que neste país não se configura como uma tarefa difícil. No presente momento, caminha para restringir o direito à estabilidade somente para as carreiras consideradas “típicas de Estado”, as quais não encontram correspondência na área privada.

De acordo com Nogueira (2011, p. 48), todas as ações implementadas pela Administração Pública Gerencial durante a década de 1990, consolidou a ideia, perante a opinião pública, de que o Estado, por ser ineficiente e controlador, era maléfico à sociedade e à liberdade dos cidadãos. Assim, o Estado caiu em descrédito e foi enfraquecido socialmente. Os espaços políticos, o Parlamento e o serviço público foram depreciados em prol das organizações não governamentais e do mercado, e conseqüentemente, depreciou muito mais ainda o funcionalismo público.

O discurso da ineficiência estatal teve seu ápice no ano de 2003, com a contrarreforma da previdência do setor público, ocasião em que todo o funcionalismo foi taxado como uma classe privilegiada que desequilibrava o orçamento público, tirando do mais pobre para manter suas “regalias”.

A centralização burocrática gerencial também fragilizou o Poder Legislativo, o qual, na maioria das vezes, não participa mais do planejamento das políticas públicas refletidas nas peças orçamentárias constitucionais (PPA, LDO e LOA), apenas recebem o planejamento pronto para ser avaliada sua aprovação, geralmente, num curto espaço de tempo. Além do mais, a liberação de emendas parlamentares costuma garantir a lealdade política para a aprovação dos projetos de leis elaborados pelo governo, o que abala as estruturas democráticas do país e fortalece o viés patrimonialista do Estado.

Recordando o que afirmava Coutinho (2008^a), é justamente essa situação que os funcionários públicos e a sociedade como um todo deve buscar transformar, para que cheguemos à elaboração de políticas públicas que, de fato, contemplem os interesses coletivos. Em suma, a burocracia deve ser democrática.

A Gestão Democrática dificilmente se desenvolve como algo natural na burocracia, ao contrário, ela tem que ser conquistada pela sociedade civil. Neste país, essa conquista pode ser ainda mais árdua, já que a administração pública brasileira,

tradicionalmente patrimonialista e excludente, considera-a anormal, onerosa e indesejável.

A despeito de qualquer ideologia predominante no Estado, aqueles que militam por uma administração pública democrática “devem disputar, tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista prático-político, o debate e a estruturação da ordem administrativa brasileira” (SOUZA FILHO, 2013, p. 233), com o intuito de contribuir para o fortalecimento da participação popular e da capacitação do funcionalismo para lidar adequadamente com as instâncias democráticas.

Paula (2005, p. 161) cita alguns instrumentos de participação popular na elaboração das políticas públicas que já foram utilizados no Brasil, como, por exemplo, os fóruns temáticos, os conselhos gestores e o orçamento participativo. Esses três instrumentos, quando democraticamente desenvolvidos, geram bons resultados, pois aproximam a sociedade do Estado, fomentam a participação política e implementam a vontade geral.

Mas, sem dúvida, o maior desafio é vencer a ideologia liberal que aliena os cidadãos: o individualismo. A formação autoritária do Estado brasileiro, as ditaduras instaladas por golpes militares, a repressão contra as entidades de representação popular e o rótulo de “criminoso”, pregado em qualquer cidadão que buscasse a democratização do Estado e a socialização da riqueza nacional, causaram um profundo enraizamento do individualismo no Brasil, e a maioria da população acabou por se afastar da política.

Em relação a isso, Nogueira (2011, p. 73) considera ser impossível extirpar totalmente o individualismo, tendo em vista que o indivíduo autocentrado sempre irá existir. Entende, entretanto, que cabe aos militantes da verdadeira *reforma do Estado*, reformar a política e encontrar meios de politizar o cidadão autocentrado. Mas, a seu ver, isso deve ser feito de forma progressiva, pois o que afasta esse cidadão da política é justamente o fato de o Estado liberal ser autoritário e violento.

Para Coutinho (2008^a, p. 150), um dos principais problemas é que a pequena parcela da sociedade civil que participa do cenário político tende a participar dele mediante suas entidades representativas (sindicatos, associações, cooperativas ou corporações), no entanto, a maior parte da população, que está desempregada ou na informalidade, sequer tem acesso a uma entidade representativa, sendo totalmente excluídos da esfera política, como se não fossem cidadãos. Nesse sentido, ele compreende que o maior desafio das organizações classistas, principalmente das

centrais sindicais, é a superação de um sindicalismo de resultado, que defende apenas os interesses de determinado grupo. O mesmo acontece com os partidos políticos, numa atuação mais corporativista do que nacionalista, mostrando-se incapazes de absorver as massas.

Dessa forma, no que tange a elaboração das políticas públicas, é necessário que o próprio funcionalismo público se reconheça como parte da classe trabalhadora e busque uma verdadeira transformação social, sugerindo a alteração da legislação e favorecendo a participação popular.

Mas, em busca desse objetivo, podemos incorrer na pergunta: quem são os funcionários públicos?

Considerando que todos aqueles que estão investidos em cargos públicos, independente do Poder, quer seja civil, quer seja militar, fazem parte da organização do Estado, da estrutura estatal, conceituamos aqui o funcionalismo público de forma integral, abrangendo todas as naturezas dos cargos.

Funcionário público é, então, o profissional que trabalha diretamente nos órgãos, entidades e empresas do poder público, tendo vínculo empregatício em qualquer um dos três Poderes da União ou esferas do Estado (federal, estadual ou municipal), por prazo determinado ou não.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 37, 39, 42 e 142, aponta sete naturezas de atuação dos cidadãos dentro da estrutura estatal, que são por meio de cargo público efetivo, cargo militar, emprego público, cargo estável, função pública, membros de Poder e contratação temporária.

Ainda no art. 37, inciso XI, há o termo “**agentes políticos**”, que são os Membros de Poder que têm foro privilegiado e não estão sujeitos a processo administrativo disciplinar, a saber, os cargos de chefes do Poder Executivo, dos parlamentares, ministros de Estado e de secretários nas Unidades da Federação. Já o termo “**agentes públicos**”, encontrado em legislações de menor hierarquia, abrange todos os funcionários públicos e inclui os trabalhadores terceirizados que prestam serviço ao poder público, e aqueles que desempenham trabalho voluntário por tempo determinado, remunerados ou não, como, por exemplo, membros de Conselhos em geral.

Para se chegar a essa estrutura, o Estado brasileiro moldou a burocracia conforme a realidade sociocultural e econômica do país.

Devido ao histórico da composição do quadro permanente do funcionalismo público – de que só era necessário fazer concurso para os do regime estatutário, sem ser obrigatório criar o estatuto – conclui-se que, imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988, os servidores estabilizados²⁰² constituíam a maioria do funcionalismo, apesar de não ser titular dos cargos, o que gerou uma série de discussões judiciais no país por eles não terem acesso aos mesmos direitos dos efetivos.

Por fim, a obrigatoriedade da realização do concurso público foi desassociada do regime jurídico estatutário. Agora, é necessário realizar concurso inclusive para os empregos públicos²⁰³ com vínculo celetista (como os bancos estatais, por exemplo).

E assim foi formado o funcionalismo público brasileiro: sempre num misto de concursados e de indicados políticos, que posteriormente eram estabilizados, visto que por um longo período ocorreu a predominância de indicações políticas. Nota-se, portanto, que a composição de um funcionalismo público *técnico e profissional*, e não *político e amador*, ainda está em processo de construção no Brasil.

O extenso regime escravocrata, e a característica autoritária da burguesia no Brasil gerou consequências sociais e políticas muito graves, as quais até o dia de hoje ainda não foram superadas no país, que se expressam no preconceito racial, na discriminação social e na elitização das funções estatais em relação aos cargos mais elevados, além da dificuldade em superar a distorção na relação público-privado.

Isso está vinculado ao patrimonialismo, clientelismo, e o comprometimento do Estado com a viabilização de condições para que o capital, nas suas diferentes formas, possa consolidar-se em seu estágio atual, tendo como marca o desenvolvimento de suas políticas públicas para atender a vontade de “todos”, (individualmente, pautada nos interesses privados), ao invés da vontade geral (coletivamente, pautada nos interesses da população).

Na atualidade, o país tem uma estrutura burocrática ambígua, que compromete a democracia e impossibilita uma real participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, aprofundando a injustiça social, a corrupção e a exploração desordenada das riquezas naturais.

Essa estruturação do funcionalismo público brasileiro refletiu também na estruturação do sistema previdenciário dos mesmos. Como se não bastasse o

²⁰² Conforme art. 19 do ADCT da CF 1988.

²⁰³ Vínculo empregatício nas empresas públicas ou entidades de economia mista.

histórico de fragilidade do serviço público no Brasil, ainda tivemos algumas peculiaridades em relação aos direitos sociais dos trabalhadores do setor público.

Durante o século XIX e início do XX, cada benefício previdenciário possuía uma nomenclatura diferente. O termo *aposentadoria* era o que atualmente denominamos de “aposentadoria por invalidez”. A *jubilção* ou *reforma* se referiam às aposentadorias por tempo de serviço, e os *montepios* se referiam à concessão de pensões. As pensões militares também eram chamadas de *meios soldos*.

As aposentadorias se caracterizavam – assim como a jubilação – por fazer parte da carreira, enquanto extensão dela, sem carecer de um fundo de contribuição, pois estava vinculada ao tempo de serviço que consumava um contrato vitalício entre o Estado e os seus funcionários.

Ainda que se registre o pagamento de montepios²⁰⁴ aos oficiais militares no início do século XIX²⁰⁵, é com o Decreto de 10 de janeiro de 1835 que o Brasil teve sua primeira legislação de pensão abrangente, visto que extensiva a todo o funcionalismo público, civil e militar.

Com a crise econômica mundial de 1857²⁰⁶, e a eclosão da guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, o equilíbrio do orçamento público ficou comprometido, juntamente com a contribuição que o Estado, precariamente, concedia aos fundos de pensão, e os primeiros a serem atingidos foram os funcionários públicos. Houve também um grande arrocho salarial, e para compensar isso, o governo imperial resolveu favorecer a concessão de crédito por meio de entidades privadas, o que também seria uma maneira de fomentar a economia através do crescimento da demanda efetiva. Essa mesma política econômica de aumento no volume de crédito, principalmente junto ao funcionalismo público, foi adotada durante o governo Lula (IPEA, 2015, p. 7)²⁰⁷.

Após a proclamação da República, as políticas econômicas que foram implementadas pelo novo governo, também não obtiveram êxito. Como solução às demandas do funcionalismo, foi mantida a mesma política de endividamento, agora

²⁰⁴ Originário da palavra “amontoar”, que significa um fundo para pagamentos de benefícios previdenciários.

²⁰⁵ Vide Decreto de 6 de novembro de 1827.

²⁰⁶ Essa crise mundial levou Marx a pesquisar mais profundamente as razões de uma crise econômica. Ela é o tema e a análise central do livro *Grundrisse* ou *Manuscritos de 1857-1858*.

²⁰⁷ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA registra que em dezembro de 2002 o volume de crédito representava 26% do PIB, e já em dezembro de 2010 representava 45,2%. Primeiramente

com um banco voltado aos servidores: o *Banco dos Funcionários Públicos Federais*, conforme Decreto nº 771 de 20 de setembro de 1890.

A carência de uma consolidada legislação de seguridade social era reflexo das condições dos trabalhadores durante todo o período monárquico, tanto do setor público como do privado, devido ao ranço escravocrata. Mas, com o fim da escravidão e da chegada dos trabalhadores imigrantes, os empregadores brasileiros se depararam com um sistemático movimento de resistência e reivindicação.

Os imigrantes passaram a ser fundamentais para o país, não só para substituir a força de trabalho escrava nos latifúndios de café, mas também para operar as máquinas das recentes indústrias que se instalavam no Brasil, pois, a maioria dos trabalhadores brasileiros tinha experiência apenas nos trabalhos agrícolas, além de serem iletrados, muitos deles, até mesmo na língua materna, não sabendo, portanto, operar o maquinário industrial importado da Europa.

Nessa conjuntura, tanto em outros países, como no Brasil, ao Estado coube o papel de mediador legal e político, uma vez que só o poder coercitivo não traria os resultados esperados; pois já não era suficiente para conter as massas. Ele teve que ampliar suas funções e, conseqüentemente, seu corpo burocrático para conseguir implementar suas ações, e poder avaliar a eficácia ou não das mesmas.

Isso fomentou o surgimento de novas profissões, estudos, teorias e técnicas, redundando em uma reorganização social mais ampla, além de a ciência ter se ampliado, sobremaneira. Surgiu também a necessidade de planejar o setor público e de criar fundos financeiros para sua qualificação e realização de suas políticas públicas (Pereira, 2011, p. 35).

Nascia a política social com base científica, profissionalizada, deixando de lado a visão caritativa que pairava sobre as antigas leis de cunho assistencial, por consequência de movimentos sociais defendidos pelos trabalhadores, como o cartismo, ludismo e, posteriormente, os revolucionários ligados ao anarquismo e ao socialismo. Independente da ideologia de cada um deles, a forma de se expressar era algo comum: a manifestação coletiva. Os movimentos revolucionários se basearam, à princípio, em um instrumento mais específico: a greve.

Se o maior instrumento de pressão do Estado é a coerção, e o da elite econômica o dinheiro, certamente podemos afirmar que o da classe desprovida dos meios de produção, é a mobilização de resistência e, em específico, a greve, a qual só veio a ter esse reconhecimento na história mundial, no último século. Apesar de

ser reconhecida como um direito legítimo daqueles que dependem unicamente da venda de sua força de trabalho e de um salário para sobreviver, a greve ainda recebe uma conotação criminosa por parte da ideologia dominante, que a considera como uma ação radical de vândalos, vagabundos, rebeldes ou de pessoas maldosas, contrárias à ordem social. Mas, independentemente de qualquer regulamentação jurídica, sempre se constituiu enquanto um recurso de protesto, reivindicação ou conquista de direitos, na recente história da humanidade.

Atualmente no Brasil, denomina-se “greve” toda suspensão laboral, coletiva e voluntária, devido à luta dos trabalhadores em prol de algum benefício. Ao contrário do que muitos pensam, a greve não acontece apenas por questões financeiras, que demande pagamento ou aumento salarial. Ela também pode ocorrer por melhores condições de trabalho, por legislações favoráveis aos direitos das massas, ou, ainda, por solidariedade de classe²⁰⁸.

Entre os funcionários públicos, é mais comum denominar a suspensão do trabalho, por curta duração e por tempo determinado, de “paralisação”, e a suspensão do trabalho por longa duração ou por tempo indeterminado de “greve”.

O mito de que as mobilizações trabalhistas no Brasil só se estruturaram após a chegada maciça dos imigrantes já está sendo desconstruído por diversos estudos históricos que registram a organização classista em torno da grande bandeira de luta de todos os trabalhadores, até o período Imperial: a abolição da escravatura. Essa era a prioridade de reivindicação dos trabalhadores no Brasil.

Tanto no setor privado quanto no público, trabalhadores livres, libertos e escravizados conviviam lado a lado, muitas vezes desempenhando funções correlatas, o que favoreceu a criação de uma rede de apoio aos escravizados. Incentivavam fugas e escondiam os fugitivos, além de organizarem fundos, com muito esforço, para comprar a alforria de seus colegas de trabalho.

Já na República, os trabalhadores começaram a se organizar por direitos políticos, direitos sociais e por liberdade de associação, no entanto, o Código Penal de 1890 continuava a criminalizar as organizações sindicais e os movimentos reivindicatórios.

A legalização dos sindicatos no Brasil se deu a partir de 1903. Porém, *poder constituir* um sindicato não era o mesmo de que *poder militar* em prol dos

²⁰⁸ Greve para apoiar o movimento grevista de outra categoria.

trabalhadores. Para o governo, a entidade sindical deveria ser passiva, fazer um trabalho apenas assistencialista e recreativo, e não mobilizar a classe com aglomerações e manifestações coletivas na rua. Isso era fortemente reprimido com força policial e por isso, muitos trabalhadores foram mortos.

Durante a República Velha, com o poder centrado nos governos estaduais, não havia uma legislação trabalhista única. Cada estado legislava sobre os direitos políticos, trabalhistas e sociais de forma diferente, dependendo da luta de classes de cada região, porém, por serem legislações isoladas, favorecia a anulação de um direito conquistado a nível estadual. Então, algumas pautas dos trabalhadores passaram a ter como alvo a sua garantia na Constituição Federal, o que foi feito sobre o direito de se organizarem e se reunirem.

As profissões mais organizadas conseguiram fixar seus direitos através de lei. A mesma situação se dava com relação aos direitos trabalhistas do funcionalismo público. De acordo com a pressão de cada segmento, o direito era estabelecido por uma legislação à parte²⁰⁹. Com o passar do tempo, direitos básicos começaram a ser padronizados por diversas leis federais, até ser organizado o estatuto único²¹⁰ para os funcionários públicos. Esse Estatuto estava para os trabalhadores do setor público, assim como a CLT para os trabalhadores do setor privado: consolidaria as diversas leis trabalhistas existentes, com o intuito de padronizá-las a diferentes segmentos.

No entanto, o referido Decreto não se aplicava aos militares, diplomatas, integrantes dos Poderes Legislativo, Judiciário e Tribunal de Contas, para os quais ainda valeriam normas especiais.

Quando Getúlio Vargas tomou a presidência do país, o movimento operário estava em processo crescente de conscientização da classe trabalhadora, e as mobilizações eram constantes. Junto com a pauta salarial, os trabalhadores pressionavam pela instituição dos direitos sociais e políticos aos cidadãos da recente República brasileira, como já havia sido consolidado na Europa, porém, no Brasil o contexto sociocultural era muito mais delicado, devido ao extenso período escravocrata, que ainda estava muito presente no cotidiano do país.

²⁰⁹ Os ferroviários da Central do Brasil foram pioneiros na reivindicação da jornada de oito horas por meio de greve, conforme Rodrigues (1975, p. 213), mas geralmente a reivindicação do funcionalismo público se dava pela intermediação dos presidentes das Associações dos mesmos.

²¹⁰ Decreto nº 12.296 de 6 de dezembro de 1916.

No entanto, havia um movimento sindical que defendia a cooperação entre trabalhadores, patronato e Estado. Foi seguindo essa corrente de pensamento, que, no país, foram se institucionalizando, cada vez mais, os sindicatos.

À medida que a economia brasileira começou a intensificar a industrialização, direcionada pelos capitalistas estrangeiros, o acirramento da luta de classes aumentou. As greves continuaram constantes e as entidades sindicais pressionavam por mais direitos sociais e democracia. Com o fim da ditadura de Vargas, houve eleições presidenciais, mas, o ténue “período democrático” brasileiro não chegou a durar vinte anos, já que no final de março de 1964 foi desfechado um novo golpe militar, implantando uma nova ditadura que, ironicamente, afirmava ser seu intuito manter o regime democrático. Porém, o que se constatou foi a ação desesperada da elite em calar as demandas sociais da classe trabalhadora.

Como a Constituição Federal de 1967 deixou brechas para que o concurso público e o regime estatutário fossem ignorados, criou-se uma anomalia de vínculo empregatício historicamente previsto pelos Constituintes anteriores, em relação aos funcionários públicos.

Havia sido planejado o regime estatutário, através de concurso público, com fundo de previdência separado ao funcionalismo, e o regime contratual da CLT para os demais trabalhadores, com fundo previdenciário compartilhado entre todos aqueles pertencentes ao setor privado, mas, essa separação não foi concretizada e esses regimes acabaram sendo fundidos, se tornando algo com dupla personalidade jurídica. A legislação estava prescrita como se o Regime Próprio fosse real e abrangente a todos os funcionários públicos, quando, na verdade, a maioria estava na condição de celetista.

Nessa circunstância, o poder Estatal deveria efetuar normalmente o recolhimento dos tributos previdenciários patronais, como os demais empregadores regidos pela CLT, no entanto, isso não aconteceu. Pelo contrário, o calote governamental estava consolidado na política brasileira desde a década de 1930, quando passaram a existir os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP, e os recursos passaram a ser utilizados pelo Estado em ações alheias à Previdência Social (MAIA, 2003, p. 73).

Também não se materializou o recolhimento patronal do Estado referente aos estatutários e nem em relação a sua parte de contribuição enquanto fundo previdenciário tripartite, a todos os trabalhadores (pacto de Estado, patrão e

empregado), ou seja, o Estado via a conta da previdência sempre como possibilidade de saque e nunca de depósito, conforme descreve Salvador (2010^a, p. 147).

Isso ocasionou uma situação muito grave de *déficit*, que serviu, posteriormente, para justificar as contrarreformas realizadas pelos governos de cunho liberal, sem, inclusive, mencionar o calote da contribuição patronal das empresas, que se acumulou ao longo das décadas.

Especificamente sobre a desconstrução da recente Seguridade Social do país, coube ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso iniciá-la, pois, de acordo com Vianna (2010, p. 149), o direito da seguridade social mais atacado pelos governos neoliberais é o direito à previdência, justamente devido a sua capacidade de arrecadação, e, de fato, houve a EC nº 20/1998 complementando a reforma administrativa promovida por aquele governo, através da EC nº 19/1998.

Ora, essas duas emendas constitucionais foram propostas ao Congresso Nacional na mesma época, sendo que a EC nº 19/1998 representou a flexibilização das relações de trabalho do Estado com o funcionalismo (fragilização da estabilidade e do concurso público, possibilidade de terceirizações e contratações temporárias), ao passo que a EC nº 20/1998, flexibilizou os direitos previdenciários dos trabalhadores de forma geral.

Toda a economia de recursos com os gastos sociais significou uma maior margem de transferência de riqueza para o capital internacional, mas isso é algo que, de forma alguma, é admitido pelo Governo. O desmonte dos direitos previdenciários expressos na CF de 1988 se seguiu, sob o argumento clássico de que a previdência social se encontrava, cada dia mais, em situação deficitária, devido ao envelhecimento dos trabalhadores (Behring, 2008, p. 262).

Sendo assim, nota-se que muitos artigos da Constituição nunca passaram por alterações, enquanto que os artigos que tratam do funcionalismo público e de sua previdência estão sofrendo constante modificação.

Na década de 1990, também foram alteradas as regras previdenciárias dos servidores militares e dos detentores de mandato eletivo, porém, não através de emenda constitucional.

Para os militares, as alterações das regras previdenciárias foram realizadas pela Medida Provisória nº 2.215/2001, na qual se destaca a extinção de pensões vitalícias às filhas solteiras. Até o final do ano de 2016, essa Medida Provisória ainda não havia sido votada, e se encontrava em trâmite no Senado Federal. Ela altera

privilégios estabelecidos a essa categoria, entre as décadas de 1960 e 1980, ou seja, período no qual os militares detinham o controle do Estado.

Para os que exercem cargo de parlamentar no Congresso Nacional, as regras de aposentadoria foram alteradas por meio da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997. O legislador(a) pode aderir ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC para se aposentar com valores acima do teto do INSS, mas a regra de aposentadoria passou a ser de 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, para a obtenção do valor integral do último salário, independentemente do sexo do parlamentar. Para aqueles que não cumprissem o tempo exigido, a regra foi a de receber o valor de 1/35 avos a cada ano de mandato, o que já significa uma grande vantagem em relação as demais regras de aposentadorias de outras categorias do funcionalismo público.

Já os ex-presidentes da República não têm direito previdenciário previsto sobre o cargo. Conforme a Lei nº 7.474, de 8 de maio de 1986 (e suas alterações), quando terminam o mandato, têm eles direito de utilizar os serviços de seis funcionários para sua segurança, apoio pessoal e assessoramento, além de dois veículos com motoristas, todos por livre escolha do(a) ex-presidente. A referida lei não estipula prazo, dando a entender que tal prerrogativa é vitalícia.

O benefício dos ex-governadores depende de legislação estadual, mas decisões do STF, desde abril de 2015, declararam como inconstitucional o pagamento vitalício de salários e pensões, por se tratar de um cargo eletivo, transitório e de curto período.

Mesmo com todas as modificações legislativas durante a década de 1990, que postergavam o tempo de acesso à aposentadoria, não foi assegurada a ampliação do mercado de seguros no Brasil e, por isso, elas foram consideradas insuficientes pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Diante da pressão internacional, e dos interesses nacionais, surgiu a EC nº 41/2003, a mais prejudicial aos funcionários públicos, com o claro objetivo de induzi-los aos planos de previdência complementar, devido à mercantilização da previdência, que passava a ser acentuadamente explorada pelo setor privado.

A flexibilização dos direitos previdenciários no RPPS – tanto na EC nº 20/1998 quanto na EC nº 41/2003 – vieram acompanhadas de perdas de direitos trabalhistas no Estatuto do Servidor Público (Lei nº 8.112/1990), em consonância com a lógica capitalista do MAF de constante *flexibilização e precarização do trabalho*.

Com a eleição do presidente Lula, a expectativa da maior parte dos funcionários públicos, bem como, da população, era de que ele faria um governo voltado para a política social, e não para a política econômica. Mas, aqueles eleitores mais atentos, que leram o programa de governo, ou observaram os documentos internos do PT, que tratavam da Previdência Social, não foram surpreendidos com as ações que se seguiram poucos meses após a sua posse, pois, lá já havia a afirmação de que se pretendia modificar a previdência, e qual o modelo que considerava adequado, principalmente, em relação à previdência do setor público.

Nesse contexto, o governo federal protocolou, no dia 30 de abril de 2003, a PEC nº 40/2003²¹¹, que tinha como alvo o RPPS. Na Exposição de Motivos da proposta, defendia que o regime deveria ter um caráter contributivo ao Regime Próprio, quebrando, assim, o pacto de vínculo perene que havia entre Estado e funcionalismo público, desconsiderando o histórico de constituição desse regime previdenciário, bem como a dívida da União com a Previdência Social, na medida em que buscou mudar as regras, inclusive para aqueles que já estavam no serviço público. Na prática, o que o governo do PT estava fazendo através de seu discurso, era responsabilizar o funcionalismo público, pelo calote patronal do Estado à previdência.

Tal projeto foi implementado com o apoio dos partidos políticos aliados ao PT, e assentado em um grande esquema de corrupção, viabilizando, dessa maneira, o suporte econômico, social e político do Estado para dar continuidade ao desenvolvimento na perspectiva do capital.

Para a então deputada federal, Luciana Genro²¹², as primeiras ações do governo Lula, foram de afirmar seu compromisso de governar *com e para* o grande capital, obedecendo as diretrizes neoliberais, e aprovando as mudanças constitucionais que o governo FHC não havia conseguido aprovar (GENRO; ROBAINA, 2006, p. 81).

Genro e Robaina (2006, p. 81) afirmaram que o verdadeiro intuito do PT era ampliar os fundos de pensão, os quais o próprio partido administrava, e também de aumentar o *superávit* primário para atender ao mercado financeiro, nem que para isso

²¹¹ Numeração da Proposta correspondente na Câmara dos Deputados, mas no Senado, foi protocolada sob a numeração de 67, tornando a PEC 67/2003.

²¹² Luciana Krebs Genro (1971) é advogada e política brasileira. Natural do estado do Rio Grande do Sul, onde foi deputada estadual e federal pelo PT (1995-2003). Após 2003, foi uma das fundadoras do PSOL.

tivessem que sacrificar uma parcela de sua base eleitoral. Além da ampliação do mercado de previdência complementar, ainda ressaltaram a aprovação de mais duas leis – logo no início do primeiro mandato – que comprova o compromisso do governo do PT com o neoliberalismo: a Lei de Falências e a de Parcerias Público-Privadas - PPP. A Lei de Falências prioriza o pagamento das dívidas bancárias da empresa, ao invés das dívidas trabalhistas que ela possa ter deixado. Já a Lei das PPP garante o empréstimo de recursos públicos para que os empresários participem da privatização do setor público.

Portanto, em relação à desconstrução dos direitos previdenciários do setor público, podemos afirmar que não se tratou unicamente de seguir os ditames do capital internacional, representado pelas suas entidades financeiras, mas, também, de um projeto político interno, nacional, com base na ampliação da relação de clientelismo com diversas empresas, através do capitalismo de Estado.

Mas, se apresentando como um governo preocupado com a população mais pobre do país, usaram o discurso de que os funcionários públicos eram privilegiados e que os mesmos abocanhavam boa parte do orçamento público, o que foi transmitido como verdade pela mídia que apoiava a contrarreforma, a qual, incansavelmente, repetiu isso à sociedade durante todo o processo de aprovação da proposta.

Porém, mediante a um acordo político, preservaram os interesses dos militares e dos membros de Poder (possibilitando mais tarde, inclusive, o pagamento de benefícios acima do teto salarial), pesando a “reforma previdenciária” somente para os cargos mais simples e de menor remuneração do funcionalismo público.

O fato do PT manter a política econômica voltada aos interesses do capital financeiro – o qual seguiu se servindo do orçamento público – evidencia que, após a posse na presidência da República, o partido assumiu sua diretriz neoliberal. Também foi dada continuidade à privatização do patrimônio público, flexibilização dos direitos da classe trabalhadora e proteção dos latifúndios, além da política externa voltada aos interesses do capital estrangeiro.

Basicamente, os nomes mais representativos da cúpula do PT, sob a tendência denominada *Articulação – Unidade na luta*, eram oriundos do setor bancário, operavam em grandes fundos de pensão e tinham a experiência necessária para atender ao mercado financeiro. Ainda hoje, o PT mantém internamente tendências ideológicas, mas, na prática, a maioria é liberal, já que quase todos os socialistas deixaram o partido. Os poucos, que por algum motivo ainda permaneceram nele, já

não influenciam em nada as ações do governo, que, nos últimos treze anos, formalizou alianças com tradicionais partidos de direita e atacou diversos direitos sociais, focando suas ações em programas governamentais de assistência.

Para atingir seu objetivo, o governo do PT se aparelhou da maior central sindical do país, a qual tinha um histórico de luta em prol da classe trabalhadora e grande respaldo social, a CUT. Os sindicatos do funcionalismo público, que eram vinculados a ela e lutaram contra as retiradas dos direitos, tiveram que enfrentar não apenas o governo, mas a própria estrutura dessa Central, que agiu contra uma parcela significativa de sua base sindical.

Além disso, o governo dispôs de sua legitimidade perante a sociedade para lançar uma campanha publicitária contrária à imagem do funcionalismo público, e sua principal estratégia foi apresentar a contrarreforma previdenciária como algo de interesse nacional, a fim de sufocar a voz das entidades que denunciavam seu cunho privatista e em prol do capital.

A cooptação de várias lideranças representativas também foi fundamental para o êxito do governo, tendo em vista que, apesar de muitos servidores desconfiarem do discurso governamental, ao se deparar, na mídia, com uma única versão dos fatos, com o apoio da sua entidade sindical e da central sindical que historicamente tinha tradição na defesa da classe trabalhadora, acabaram se convencendo de que, realmente, era algo necessário de ser feito, e, assim, a mobilização não atingiu a resistência que se propunha para barrar sua aprovação junto ao Congresso Nacional.

A discussão sobre o fundo público foi, e continua sendo, encoberto pela falácia do *déficit* da previdência, negando a verdade para a população sobre a operacionalização do sistema da dívida pública.

Mas, a despeito do trabalho de mídia desenvolvido pelo governo e do apoio da CUT, a formação do funcionalismo público brasileiro tem características peculiares em relação ao processo de despolitização, que naturalmente ocorre na administração pública em todo o mundo. No Brasil, além da despolitização baseada no princípio da impessoalidade, os funcionários públicos não são reconhecidos e, muitas vezes, não se reconhecem enquanto classe trabalhadora.

Além disso, a própria estrutura sindical brasileira é atrelada e controlada pelo Estado, através, principalmente, da contribuição sindical anual, financiadora da existência de sindicatos não combativos. A somar com isso, tem-se a intensificação da sobrecarga de trabalho, que o capitalismo utiliza como mecanismo de alienação,

já que acaba dificultando a participação política dos trabalhadores, pelo fato dos mesmos, muitas vezes, já não terem tempo sequer de se reunirem e discutir suas reivindicações.

As articulações dentro do Congresso Nacional por meio das negociatas, da compra direta e indireta dos votos dos parlamentares e da mudança das defesas históricas do Partido dos Trabalhadores, além de demonstrar sua postura neoliberal, feriu a esquerda brasileira, a ponto de mergulhar em uma crise sem precedentes, devido ao comprometimento da credibilidade dos movimentos sociais e da despolitização que isso causou em milhares de militantes.

Tendo por base tudo o que foi analisado, nota-se que a contrarreforma da previdência, desencadeada no ano de 2003, representou um divisor de águas na política brasileira, pois causou muitas rupturas. Ela foi responsável pela fundação de outros partidos políticos e de outras centrais sindicais, bem como por um processo de ruptura do PT com as suas tendências socialistas, e de alianças políticas impensáveis naquela época.

A fala dos entrevistados evidenciou quão difícil foi, para as associações e sindicatos, lutar contra a aprovação da EC nº 41/2003, tendo o governo, sem muita dificuldade, se munido do aparato necessário para a sua aprovação. Também denota a tentativa que os mesmos buscam para construir outra entidade de representação nacional, que possa verdadeiramente defender os interesses dos trabalhadores.

Superar a despolitização, não só dos funcionários públicos como dos demais trabalhadores que tanto necessitam dos serviços públicos, se constitui no principal desafio a ser enfrentado pelo movimento sindical. Justamente num cenário em que a credibilidade dos movimentos sociais foi danificada perante a população, e a fragmentação das categorias dos trabalhadores segue se aprofundando, dificultando assim, um movimento de contra hegemonia da classe dominante.

No entanto, há de se considerar que, ao longo da história, momentos de grandes crises para os trabalhadores acabaram por proporcionar oportunidade de sua reorganização, que conduzem a novos avanços em termos de mobilização e conquista de direitos.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Isabela; SEABRA, Catia. Teste dramático na madrugada. **O Globo**, Rio de Janeiro, 8 ago. 2003. O País, p. 3.

AITH, Marcio; ALENCAR, Kennedy. Lula pede esforço de Bush por linhas de crédito ao país. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 dez. 2002. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 4.

ALENCAR, Kennedy. Lula ameaça demitir ministro que não aderir à reforma toda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 4.

ALENCAR, Kennedy; FREITAS, Silvana de. Indicações podem reduzir oposição às duas reformas. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 maio 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 7.

ALENCAR, Kennedy; SALOMON, Marta. Salários baixos dificultam criação de equipe. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 nov. 2002. Brasil, Primeiro Caderno, p. A6.

ALLEN, James. 'Se deixar militares e juízes separados, não tem acordo'. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jan. 2003. Nacional, p. A12.

ANDRADE, Renato. Performance do País continua forte, diz Krueger. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 set. 2003. Economia, p. B1.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ARAÚJO, Pollyana. Governo encerra contrato com OSS após remédios vencidos em MT. **G1 MT**, Cuiabá, 30 jan. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2014/01/governo-encerra-contrato-com-oss-apos-remedios-vencidos-em-mt.html>> Acesso em: 4 maio 2016.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). A corte no Brasil. Escravidão na Marinha. Sala de aula. **Aluguel de escravos para serviço na Marinha**. Disponível em: <<http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infol=1416&sid=125>> Acesso em: 07 dez. 2015.

BARBOSA, Mariana. No Congresso, tática é atrair governadores. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 31 dez. 2002. Nacional, p. A6.

BARBOSA, Mariana; CORSALETTE, Conrado. Lula cria a 'república dos sindicalistas'. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2003. Nacional, p. A6.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. – (Biblioteca básica de Serviço Social, v. 2).

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente).

BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento (Brasil). **O BNDES. A Empresa**.

Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/> Acesso em: 28 jan. 2016.

BRAGA, Isabel. Marcha divide sindicatos e o PT. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 jun. 2003. O País, p. 3.

BRAGA, Isabel; VASCONCELOS, Adriana. Correndo contra o tempo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 8 jan. 2003. O País, p. 3.

BRAGON, Ranier. Governo cede ao Judiciário, e Câmara aprova subteto maior. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 ago. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A4.

BRASIL. Portal Brasil. Legislação. Legislação histórica. Constituições anteriores. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Portal Brasil. Legislação. Legislação histórica. Constituições anteriores. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. Portal Brasil. Legislação. Legislação histórica. Constituições anteriores. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jan. 1967.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. Portal Brasil. Legislação. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. **Decreto de 22 de junho de 1836**. Rio de Janeiro, RJ, 22 jun. 1836. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1824-1899/decreto-37023-22-junho-1836-562749-publicacaooriginal-86858-pe.html> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. **Decreto 2.299 de 6 de novembro de 1858**. Rio de Janeiro, RJ, 6 nov. 1858. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2299-6-novembro-1858-557614-publicacaooriginal-78092-pe.html>> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. **Decreto nº 12.296 de 6 de dezembro de 1916**. Rio de Janeiro, RJ, 6 dez. 1916. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-12296-6-dezembro-1916-524024-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. **Lei nº 8.031 de 12 de abril de 1990**. Brasília, DF, 12 abr. 1990. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8031-12-abril-1990-375980-norma-pl.html>> Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. **Lei nº 8.878 de 11 de maio de 1994**. Brasília, DF, 12 maio 1994. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8878-11-maio-1994-372572-norma-pl.html>> Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. **Medida Provisória nº 1.530 de 20 de novembro de 1996**. Brasília, DF, 21 nov. 1996.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1996/medidaprovisoria-1530-20-novembro-1996-359513-norma-pe.html>> Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. **Emenda Constitucional nº 41, de 2003**. Brasília, DF, 19 dez. 2003^b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2003/emendaconstitucional-41-19-dezembro-2003-497025-norma-pl.html>> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Proposições. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 40/2003**. Brasília, DF, 29 abr. 2003^a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>> Acesso em: 14 ago. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Proposições. **Projeto de Lei 2.333/1974 - Mensagem nº 522 de 1974**. Brasília, DF, p. 8.344. 22 out. 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=202392>> Acesso em: 18 dez. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Proposições. **Proposta de Emenda à Constituição – PEC 173/1995**: Mensagem nº 886/95. Brasília, DF, p. 18.849-18.854. 23 ago. 1995. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>> Acesso em: 19 dez. 2015.

CAMAROTTI, Gerson; SEABRA, Catia. Rolo compressor do governo entrou em ação para garantir a aprovação. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2003. O País, p. 4.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique et al. **O Brasil Republicano, v. 8**: Estrutura de poder e economia (1889-1830); introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. (História Geral da Civilização Brasileira).

CARIELLO, Rafael. Previdência em xeque. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 jun. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A6.

CARONE, Edgard. **A Segunda República (1930-1937)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Difel, 1978.

CASTRO, Pedro. **GREVE**: fatos e significados. São Paulo: Ática – série princípios, 1986.

CHRISTOFOLETTI, Lilian. STF deve aprovar sistema único para servidores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 jan. 2003^a. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 7.

_____. CUT fará greve se reforma excluir militares. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 jan. 2003^b. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 5.

CORSALETTE, Conrado. Luciana desafia cúpula e vai a ato contra reforma. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 maio 2003. Nacional, p. A8.

COSTA, Wilma Peres. **A Espada de Dâmocles**: o exército, a guerra do Paraguai e a crise do Império. São Paulo: HUCITEC – EdUnicamp, 1996.

COSTA, Raymundo; CABRAL, Otávio. Sem maioria, risco de Lula é ceder ao 'balcão'. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 dez. 2002. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 5.

_____. PMDB obriga o governo a negociar cargos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 ago. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 6.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**: Ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008^a.

_____. **Marxismo e Política**: A dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008^b.

_____. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo, 2011.

CRISTINO, Vânia. Em 30 anos, déficit da Previdência vai a 61% do PIB. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 jan. 2003. Nacional, p. A5.

CRISTINO, Vânia; ALLEN, James. 'Não há justificativa para excluir militares', diz Felício. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 jan. 2003. Nacional, p. A4.

CRISTINO, Vânia; BARBOSA, Mariana. Reforma enfrenta resistência de aposentados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 jan. 2003. Nacional, p. A8.

CROITOR, Cláudia. Campanha opõe reformas e atraso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 abr. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 4.

CUT, Central Única dos Trabalhadores. **Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha: / Dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos / Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.** – São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2016.

D'AMORIM, Sheila. Superávit primário é o maior de abril desde 91. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 maio 2003. Economia, p. B4.

_____. Sem FMI, país tenta 'grau de investimento'. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 dez. 2005. Caderno Dinheiro, p. B 3.

DANTAS, Iuri. Protestos tumultuam a chegada de Lula. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 1 maio 2003^a. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 6.

_____. Câmara tenta conter protestos na votação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 ago. 2003^b. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 6.

_____. PMs e servidores entram em confronto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 ago. 2003^c. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 11.

DELGADO, Ignacio Godinho. **Os Empresários e o Governo Lula.** Caxambu: ANPOCS, 2003. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4156&Itemid=316> Acesso em: 20 maio 2016.

DOCA, Geralda. Previdência: Berzoini descarta a cobrança de contribuição de inativos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 dez. 2002. O País, p. 5.

_____. O preço da reforma. **O Globo**, Rio de Janeiro, 26 jan. 2003. O País, p. 3.

DOCA, Geralda; FRANCO, Ilmar. Equipe do PT estuda redução de aposentadoria. **O Globo**, Rio de Janeiro, 01 dez. 2002. O País, Primeiro Caderno, p. 8.

DOCA, Geralda et al. Governo tentará taxar inativos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 abr. 2003. O País, p. 3.

DOMINGOS, João; LOPES, Eugênia. Planalto quer novos parceiros para consolidar aliança. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 ago. 2003. Nacional, p. A5.

DOMINGOS, João; GOBETTI, Sérgio. Planalto não debaterá Previdência com servidor. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2003. Nacional, p. A4.

ESTANQUE, Elísio. **Classe média e lutas sociais**: Ensaio sobre sociedade e trabalho em Portugal e no Brasil. Campinas: EdUnicamp, 2015.

FATORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria Cidadã da Dívida Pública**: Experiências e Métodos. Brasília: Inove, 2013.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FIGUEIREDO, Janaína. Até imprensa argentina critica. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 jul. 2003. O País, p. 8.

FONTES, Cida; DOMINGOS, João. Publicidade será controlada por Gushiken. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 20 dez. 2002. Nacional, p. A6.

FRANÇA, Bárbara Heliodora. **O Barnabé**: consciência política do pequeno funcionário público. São Paulo: Cortez, 1993.

FREITAS, Raquel. Investigado, suposto chefe de fraude é jovem e teve rápida ascensão. **G1 MG**, Belo Horizonte, 11 set. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2013/09/investigado-pela-pf-suposto-chefe-de-fraude-e-jovem-e-teve-rapida-ascensao.html>> Acesso em: 4 maio 2016.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia Nacional, 1997. (Biblioteca Universitária. Série 2, Ciências Sociais; v. 23).

GALLUCCI, Mariângela. Juízes e procuradores de todo o País fazem ato contra nova Previdência. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2003. Nacional, p. A 4.

GALLUCCI, Mariângela; MACEDO, Fausto. Presidente do TST vê novo regime como inevitável. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 jan. 2003. Nacional, p. A 8.

GENRO, Luciana; ROBAINA, Roberto. **A falência do PT e a atualidade da luta socialista**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

GERCHMANN, Léo. Paim sugere que servidor se aposente rapidamente. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 abr. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 5.

GODOY FILHO, José Domingues. **José Domingues Godoy Filho**: depoimento V. [jun. 2016]. Entrevistadora: V. A. Fernandes. Cuiabá: UFMT, 2016. 3 arquivos mp3 (458 min.). Entrevista concedida a este trabalho acadêmico.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v. 32).

_____. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 10. ed. São Paulo: Loyola, 2012.

GOBETTI, Sérgio. Rebeldes se unem a Brizola contra propostas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 abr. 2003. Nacional, p. A4.

GOMIDE, Raphael. MP aponta fraude de R\$ 700 milhões com OSCIPs ‘fantasmas’ em Duque de Caxias. **Último Segundo**, Rio de Janeiro, 02 jan. 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/rj/2012-12-21/mp-aponta-fraude-de-r-700-milhoes-com-oscips-fantasmas-em-duque-de-caxias.html>> Acesso em: 4 maio 2016.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In: SALVADOR, Evilásio; BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Trad. Dario Canali. 15. ed. Porto Alegre: L&PM, 2000.

GUEDES, Gilse. Campanha explicará Previdência até para o PT. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 16 abr. 2003. Nacional, p. A4.

GUEDES, Gilse; COSTA, Rosa. 'Violência precisa ser rechaçada com vigor'. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2003. Nacional, p. A7.

HAJE, Lara. Mais de 8 mil demitidos no governo Collor já voltaram ao trabalho. **Câmara Notícias**. Brasília, 18 ago. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/150092-MAIS-DE-8-MIL-DEMITIDOS-NO-GOVERNO-COLLOR-JA-VOLTARAM-AO-TRABALHO.html>> Acesso em: 21 dez. 2015.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural**. 24. ed. São Paulo: Loyola, 2013.

HAUER, Lycio Silva. **Projeto de lei nº 329/1959**. Rio de Janeiro, RJ, 25 maio 1959. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=175126>> Acesso em: 16 dez. 2015.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do Espírito – Parte I**. Trad. Paulo Meneses, 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

_____. **Princípios da Filosofia do Direito**. Trad. Orlando Vitorino, São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HENRIQUE, Virgínia Leite. **As transformações no mundo do trabalho e o sindicalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – ICHS - UFMT. Cuiabá, 2010.

HOBBSAWM, Eric J. **Sobre história**. Trad. Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOLANDA, Sérgio Buarque de; CAMPOS, Pedro Moacyr. **O Brasil Monárquico – Tomo II – 4º Volume – Declínio e Queda do Império**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1971.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão: A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2016.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. **O Nó Tributário**: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil. II Conferência do Desenvolvimento – Code 2011. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area10/area10-artigo8.pdf>> Acesso em: 29 ago. 2016.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O Estado e a Revolução**. Campinas: Navegando, 2011. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0Bxad4OI-hCVbY3ZYWUFJSVFVVE/edit?pref=2&pli=1>> Acesso em: 04 fev. 2016.

LOPES, Eugênia. Governo pressiona para mudar voto de Temer. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 5 jun. 2003. Nacional, p. A8.

LUXEMBURGO, Rosa. **Greve de massas, partido e sindicatos**. Trad. José Reis. São Paulo: Kairós, 1979.

MACEDO, Fausto. Para Marco Aurélio, reforma só com revolução. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 15 jan. 2003. Nacional, p. A8.

MACEDO, Ana Paula et al. Viegas: previdência complementar para militares. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 jan. 2003. O País, p. 13.

MEDEIROS, Lydia. Rejeitados nas urnas, mas premiados com cargos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 ago. 2003. O País, p. 3.

MAIA, Rosane de Almeida. **Fundos previdenciários e o financiamento do desenvolvimento**: o papel dos fundos patrimoniais dos trabalhadores e dos fundos de pensão. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Unicamp. Campinas, 2003.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital**. São Paulo: Ensaio; EdUnicamp, 1990.

MAQUIAVEL, Niccolò. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. Trad. Sérgio Bath, 3. ed. Brasília: EdUnB, 1994.

MARANHÃO, César Henrique. Capital e Superpopulação Relativa: em busca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs.). **Trabalho e Seguridade Social**: Percursos e Dilemas. 2. ed. São Paulo; Rio de Janeiro: Cortez; FSS/UERJ, 2010.

MARINGONI, Gilberto. História – Império de crises. **Desafios do Desenvolvimento**, São Paulo, Ano 8. Edição 67, set. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2572:catid=28&Itemid=23> Acesso em: 01 mar. 2016.

MARINHO, Luiz. A CUT, a greve e a reforma da Previdência. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 jul. 2003. Nacional, p. A7.

MARQUES, Alan. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 8. 1 fotografia. Foto da manifestação dos funcionários públicos em Brasília, rumo ao Congresso Nacional.

MARQUES, Rosa Maria et al. **A Previdência Social no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. Rubens Enderle e Leonardo de Deus, 2. ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução e Introdução de Florestan Fernandes, 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

_____. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. LOCAL: Ridendo Castigat Mores, 2000. Disponível em: <www.ebooksbrasil.com> Acesso em: 03 maio 2016.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1, v. 1 – O processo de produção do capital. Trad. Reginaldo Sant’anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **O Manifesto do Partido Comunista**. Trad. Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. O que é a Comuna? In: Fernandes, Florestan (Org.) **Marx e Engels**: história. São Paulo: Ática, 1989.

MATTOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MELLO, Magno. **A face oculta da Reforma da Previdência**. Brasília: Letrativa, 2003.

MELLO, Magno. **Magno Mello**: depoimento IV. [jun. 2016]. Entrevistadora: V. A. Fernandes. Brasília: Câmara Federal, 2016. 1 arquivo mp3 (80 min.). Entrevista concedida a este trabalho acadêmico.

MÉSZAROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MICHAEL, Andréa. Fiesp prevê 2003 de “sacrifícios”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2002. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 4.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 5).

MONTEIRO, Tânia. Funcionalismo reage a proposta para Previdência. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 jan. 2003^a. Nacional, p. A5.

_____. Lessa promete mobilizar PSB para ajudar governo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 jan. 2003^b. Nacional, p. A4.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORENO, Jorge Bastos. O guerreiro zen que dá as cartas no Planalto. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 maio 2003. O País, Primeiro Caderno, p. 10.

MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sergio G. **Reinventando o Capitalismo de Estado**: O Leviatã nos negócios: Brasil e outros países. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica de Serviço Social, v. 1).

NICOLAU, Eduardo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2003. Capa, p. A1. 1 fotografia. Durante protesto, servidores quebram vidros do Congresso Nacional.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Rômulo Andrade de. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – USP. São Paulo, 2008.

OTTA, Lu Aiko. Reformas irão para o Congresso até junho. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2003. Economia, p. B1.

PAIVA, Heitor. **Demissões no BB.** 7 out. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D0SuWWMHuAQ>> Acesso em: 21 dez. 2015.

PALHANO, André et al. Unificação da Previdência exige despesa extra. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2003. Nacional, p. A6.

PALOTTI, Pedro; FREIRE, Alessandro. **Servidores públicos federais: novos olhares e perspectivas.** Brasília: ENAP, 2015.

PANDOLFI, Fernanda Cláudia. **A imprensa e a abdicação de D. Pedro I em 1831: História e Historiografia.** Anais do XVIII Encontro Regional de História – O historiador e seu tempo. ANPUH/SP – UNESP/Assis, 24 a 28 de julho de 2006. Disponível em: <<http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XVIII/pdf/ORDEM%20ALFAB%C9TICA/Fernanda%20Cl%C3%A9udia%20Pandolfi.pdf>> Acesso em: 07 fev. 2016.

_____. **A abdicação de D. Pedro I: espaço público da política e opinião pública no final do Primeiro Reinado.** Tese (Doutorado em História) – UNESP. Assis, 2007.

PATÚ, Gustavo. Berzoini confirma que aposentadoria muda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 dez. 2002. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 7.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PINHEIRO, Paulo. Especialista defende projeto que institui teto. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 jan. 2003. Nacional, p. A6.

PINTO, Celso. As fichas de Lula na Previdência. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 dez. 2002. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 11.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Biblioteca de Ciências Sociais; v. n. 19).

POZZI, Maristela Pasolini. **A contrarreforma no regime de previdência do servidor público civil da União no período de 1998 a 2005**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – UFES. Vitória, 2010.

PT, Partido dos Trabalhadores. **XII Encontro Nacional – Resoluções**. Olinda, PE, 16 dez. 2001. Disponível em: <<http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/resolucoes-xii-encontro.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2016.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Movimento Sindical: passado, presente e futuro. In: INÁCIO, José Reginaldo (Org.). **Sindicalismo no Brasil: os primeiros 100 anos?** – Belo Horizonte: Crisálida, 2007.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Concurso Público: avanços e retrocessos**. Senado Federal, Brasília, 13 out. 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/concurso-publico-avancos-e-retrocessos>> Acesso em: 17 dez. 2015.

ROCHA, Alexandre. Previdência é o primeiro desafio do Conselho. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 9 jan. 2003^a. Nacional, p. A 4.

_____. Critério para transição divide especialistas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 jan. 2003^b. Nacional, p. A8.

RODRIGUES, Edgar. **Trabalho e Conflito: pesquisa 1906-1937**. Rio de Janeiro: Arte Moderna, 1975.

RODRIGUES, Leôncio Martins; FIORE, Ottaviano de. **Lênin: capitalismo de Estado e burocracia**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, 2010.

RODRIGUES, Fernando. Texto aprovado avança mais que a proposta original. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 9.

RODRIGUES, Ricardo. Genoino é hostilizado por servidores e deixa debate. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 9 ago. 2003. Nacional, p. A6.

ROSALEN, Volnei. **Sindicalismo de Trabalhadores Públicos no Brasil**: Entre o corporativismo e o “Anti-valor”. Bauru: Canal 6, 2012.

ROSSI, Waldemar; GERAB, William Jorge. **Para entender os sindicatos no Brasil**: uma visão classista. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

ROSSI, Clóvis. Acordo com o FMI não mudará, diz Palocci. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 27 jan. 2003. Primeiro Caderno, p. A5.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. eBooksBrasil.com, 2001. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>> Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. **Do Contrato Social**. eBooksBrasil.com, 2002. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2015.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010^a.

_____. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; SANTOS, Silvana; MIOTO, Regina (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010^b.

_____. Estudo do INESC revela que desonerações tributárias afetaram investimento social. **INESC**, 7 set. 2009. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2015/setembro/estudo-do-inesc-revela-que-desoneracoes-tributarias-afetaram-investimento-social>> Acesso em: 11 jul. 2016.

SAMARCO, Christiane; MADUEÑO, Denise. Partido faz as contas e resolve bancar Sarney. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 jan. 2003. Nacional, p. A7.

SAMPAIO, Dida. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2003. Nacional, p. A8. 1 fotografia. Foto dos funcionários públicos na entrada do Congresso Nacional.

SEABRA, Catia. Lula: ‘Se preciso, botamos a sociedade contra o servidor’. **O Globo**, Rio de Janeiro, 22 fev. 2003^a. O País, p. 3.

_____. Previdência: Empresas devem R\$ 153 bi (rombo é de R\$ 65,9 bi). **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 maio 2003^b. **O País**, p. 3.

SEABRA, Catia; DOCA, Geralda. Previdência: proposta do PT atinge servidor da ativa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 jan. 2003^a. **O País**, p. 5.

_____. PT quer acabar com privilégios de militares e juízes. **O Globo**, Rio de Janeiro, 10 jan. 2003^b. **O País**, p. 5.

SEABRA, Catia; GALHARDO, Ricardo. 'O leão virou gatinho manhoso'. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 jul. 2003. **O País**, p. 3.

SENADO FEDERAL (Brasil). Notícias. Agência Senado. Entenda o assunto. **DRU**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>> Acesso em: 6 jun. 2016.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Hélio. **O fim da Primeira República**: 1927-1930. 3. ed. São Paulo: Editora Três; Editora Brasil 21, 2004.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil**: fundamentos sócio-históricos: 2. ed. Campinas, SP; Cuiabá, MT: Papel Social; EdUFMT, 2014.

SILVA, Marluce Aparecida de Souza e. **Nem déficit, nem superávit na Seguridade Social**: Contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias. – Tese (Doutorado em Política Social) – UnB. Brasília, 2008.

SIQUEIRA, Elizabeth Madureira. **História de Mato Grosso**: Da ancestralidade aos dias atuais. Cuiabá: Entrelinhas, 2002.

SOFIA, Julianna. Reforma provoca êxodo de servidores e preocupa governo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jun. 2003^a. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 5.

_____. Só 279 ganham mais que teto da reforma. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 maio 2003^b. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 6.

SOFIA, Julianna; MUGNATTO, Sílvia; SOUZA, Leonardo. Berzoini quer rever isenções na Previdência. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 8.

SOUZA, Paulo César Régis de. **Solicitação de entrevista – ANASPS** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <venerandaacosta@hotmail.com> em 21 jun. 2016. (Depoimento III).

SOUZA, Pedro Aparecido de. **Pedro Aparecido de Souza**: depoimento I. [abr. 2016]. Entrevistadora: V. A. Fernandes. Cuiabá: SINDIJUFE-MT, 2016. 1 arquivo mp3 (113 min.). Entrevista concedida a este trabalho acadêmico.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão Pública & Democracia**: A Burocracia em Questão. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SPEKTOR, Matias. **18 dias**: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

SUWWAN, Leila. Protesto opõe direção da CUT e servidores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 8.

TOSTA, Wilson. 'Não vai ser possível consenso para a Previdência'. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 jan. 2003. Nacional, p. A8.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e Ideologia**. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: EdUNESP, 2006.

TUCCILIO, Antônio. **Antônio Tuccilio**: depoimento II. [abr. 2016]. Entrevistadora: V. A. Fernandes. São Paulo: CNSP, 2016. 1 arquivo mp3 (67 min.). Entrevista concedida a este trabalho acadêmico.

VEJA, Revista. **O choque de Zélia**. São Paulo, edição 1.122, ano 23, nº 11, 21 mar. 1990^a. Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/edition/33424?page=1§ion=1>> Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. **O país dos Barnabés**. São Paulo, edição 1.135, ano 23, nº 24, 20 jun. 1990^b. Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/edition/33411?page=1§ion=1>> Acesso em: 19 dez. 2015.

_____. **Começou mal a reforma da Previdência.** São Paulo, edição 1.786, ano 36, nº 3, 22 jan. 2003. Disponível em: <<https://acervo.veja.abril.com.br/#/edition/32720?page=30§ion=1>> Acesso em: 29 ago. 2016.

VERÍSSIMO, Renata; GALLUCCI, Mariângela. Servidor propõe incluir mais beneficiários. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 jun. 2003. Nacional, p. A6.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema. In: BEHRING, Elaine Rossetti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (Orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: Percursos e Dilemas.** 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

_____. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Revan; UCAM, IUPERJ, 2011.

VITAL, Karolinne Pires. **Uma história do direito constitucional de greve dos servidores públicos brasileiros.** Dissertação (Mestrado em História) – PUC/GO. Goiânia, 2016.

WEBER, Demétrio; GALLUCCI, Mariângela. Lula indica primeiro negro para o Supremo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 maio 2003. Nacional, p. A8.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo.** Trad. José Marcos Mariani de Macedo. Edição de Antônio Flávio Pierucci. 13. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2004^a.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva - Vol. II.** Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo; Brasília: Imprensa Oficial; EdUnB, 2004^b.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política** – volume 1. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

ZANINI, Fábio. Lula define roteiro e prazos para reformar a Previdência. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 8 jan. 2003. Brasil, Primeiro Caderno, p. A 4.

BIBLIOGRAFIA

AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público: comentários à emenda Constitucional nº 41/03**. São Paulo: Letras Jurídicas: 2005.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). A corte no Brasil. O tempo das fábricas. Sala de aula. **Alvará que proíbe as fábricas e manufaturas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=978&sid=107>> Acesso em: 07 dez. 2015.

BARROS, José D'Assunção. **O campo da história: especialidades e abordagens**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

BOURDÉ, Guy e MARTIN, Hervé. **As Escolas Históricas**. Trad. Ana Rabaça. Portugal: Publicações Europa-América, 1983.

_____. Portal Brasil. Legislação. Legislação histórica. Constituições anteriores. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 25 mar. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 14 ago. 2016.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

BURKE, Peter (Org.). **A escrita da história: novas perspectivas**. Trad. Magda Lopes. São Paulo: EdUnesp, 2011.

CANABARRO, Ivo dos Santos. **Teoria e métodos da história I**. Ujuí: EdUnijuí, 2008.

CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Reforma da previdência dos servidores: Comentários à EC nº 41/03**. São Paulo: LTr, 2004.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

METRING, Roberte Araújo. **Pesquisas científicas: planejamento para iniciantes**. 1ª ed. 2. reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A Previdência Social no Brasil: 1923-2009: uma visão econômica**. Porto Alegre: AGE, 2009.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. Ver. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Marluce Aparecida Souza e. **Manual de normalização para trabalhos acadêmicos: artigos, comunicações científicas, projetos e dissertações**. Cuiabá: PPGPS, 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1ª ed. 22. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2013.

VIEIRA, Maria do Pilar de Araújo et al. **A pesquisa em história**. São Paulo: Ática, 2006 (Série Princípios).

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Como e quando foi sua inserção no serviço público e na militância classista?
2. Qual era o posicionamento da instituição que o senhor representava (contrário ou favorável), e quais eram os principais desafios durante o processo da reforma?
3. Houve a Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais (Cnesf). Porque ela foi instituída e como se organizava?
4. Descrever como ocorreu o processo de aprovação da PEC nº 40/2003 no Congresso Nacional.
5. Houve espaço para debater a proposta com antecedência pelas entidades sindicais ou associações dos servidores públicos? Porque o senhor avalia que existia a urgência da aprovação da Emenda ainda no ano de 2003?
6. Os representantes sindicais tiveram avanço em algum ponto de negociação ou foi seguida todas as diretrizes do Governo?
7. Considera que as mobilizações realizadas na época foram satisfatórias?
8. Na sua opinião, qual foi o principal fator que viabilizou a aprovação da EC nº 41/2003?
9. Na sua opinião, havia algo que poderia ter impedido a aprovação daquela Emenda?
10. Como ocorreu o tramite da EC nº 47/2005, a chamada PEC paralela?
11. Como avalia o movimento sindical/associação classista brasileiro, e em especial o dos servidores públicos?
12. Como avalia a legislação sindical do nosso país? Acredita que algo deve ser mudado?

APÊNDICE B – INFORMAÇÕES DOS ENTREVISTADOS

Entrevista I, realizada no dia 01 de abril de 2016, em Cuiabá-MT, na sede do SINDIJUFE-MT.

Pedro Aparecido de Souza, presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal do Estado de Mato Grosso – SINDIJUFE-MT, graduado em Ciências Físicas e Biológicas, Matemática e Direito, iniciou carreira no setor público em 1984, como professor da rede estadual de Mato Grosso. Em 1995 fez concurso público para a Justiça do Trabalho e foi nomeado oficial da Justiça Federal em Mato Grosso. Sua militância sindical começou a partir do momento em que se tornou servidor público, em 1984.



Entrevista II, realizada no dia 27 de abril de 2016, em São Paulo-SP, na sede da CNSP.

Antônio Tuccilio, presidente da Confederação Nacional dos Servidores Públicos – CNSP e vice-presidente da central sindical *Pública – Central do Servidor*, iniciou carreira no setor público após ser aprovado em concurso para Contador, na Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo, em 1966. Presidiu a Associação dos Funcionários Públicos do estado de São Paulo, e desde 2003, é presidente da CNSP.



Entrevista III, realizada no dia 21 de junho de 2016, através de correio eletrônico.

Paulo César Regis de Souza, jornalista, vice-presidente executivo da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social – ANASPS, é um dos fundadores dessa entidade que foi organizada no ano de 1992. Iniciou a carreira no serviço público por meio de concurso no antigo INPS, hoje INSS, no ano de 1972, onde exerceu vários cargos de direção. Foi eleito presidente da ANASPS por três mandatos, e atualmente é responsável pelo *Jornal ANASPS* e pela *Previdência Revista*. Também é autor do *Livro Negro da Previdência e Previdência de todos*.



Entrevista IV, realizada no dia 23 de junho de 2016, em Brasília-DF, na Câmara Federal.

Magno Mello, advogado, iniciou carreira no setor público em 1981, como agente administrativo do Ministério da Fazenda, cargo que exerceu até 1983, quando foi admitido como escriturário no Banco do Brasil. Em 1991 foi aprovado em concurso público para consultor legislativo na Câmara Federal. Iniciou sua militância sindical em 2002 como diretor do SINDILEGIS, presidindo-o no período de 2007 a 2010.



Entrevista V, realizada nos dias 27 e 28 de junho de 2016, em Cuiabá-MT, na UFMT.

José Domingues Godoy Filho, ex-vice-presidente do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior – ANDES, geólogo, professor da graduação de Geologia da UFMT, iniciou sua carreira no serviço público em 1978, como professor universitário, bem como, a militância sindical, sendo um dos fundadores da sua entidade representativa, que na época era a Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior, devido às restrições constitucionais.



**ANEXO A – DETALHAMENTO DO RESULTADO DA VOTAÇÃO DA EC Nº
41/2003 NO CONGRESSO NACIONAL**

Câmara dos Deputados (2º turno, em 27/08/2003).

Votação: Você aprova o texto da PEC nº 40/2003?

PARLAMENTAR		VOTO		
Acre (AC)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Henrique Afonso	PT	1		
João Correia	PMDB		1	
João Tota	PP	1		
Júnior Betão	PPS	1		
Nilson Mourão	PT	1		
Perpétua Almeida	PCdoB	1		
Ronivon Santiago	PP	1		
Zico Bronzeado	PT	1		
Total Acre: 8		7	1	0

Alagoas	Partido	Sim	Não	Abstenção
Benedito de Lira	PP	1		
Givaldo Carimbão	PSB	1		
Helenildo Ribeiro	PSDB		1	
João Caldas	PL	1		
João Lyra	PTB	1		
José Thomaz Nonô	PFL		1	
Maurício Quintella Lessa	PSB	1		
Olavo Calheiros	PMDB	1		
Rogério Teófilo	PFL		1	
Total Alagoas: 9		6	3	0

Amapá (AP)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Antonio Nogueira	PT	1		
Coronel Alves	PL	1		
Davi Alcolumbre	PDT	1		
Dr. Benedito Dias	PP		1	
Eduardo Seabra	PTB		1	
Hélio Esteves	PT	1		
Janete Capiberibe	PSB	1		
Valdenor Guedes	PP	1		
Total Amapá: 8		6	2	0

PARLAMENTAR		VOTO		
Amazonas (AM)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Átila Lins	PPS	1		
Carlos Souza	PL	1		
Francisco Garcia	PP	1		
Humberto Michiles	PL	1		
Lupércio Ramos	PPS	1		
Pauderney Avelino	PFL		1	
Silas Câmara	PTB	1		
Vanessa Grazziotin	PCdoB	1		
Total Amazonas: 8		7	1	0

Bahia (BA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Alice Portugal	PCdoB		1	
Antonio Carlos Magalhães Neto	PFL	1		
Aroldo Cedraz	PFL	1		
Claudio Cajado	PFL	1		
Colbert Martins	PPS	1		
Coriolano Sales	PFL	1		
Daniel Almeida	PCdoB	1		
Edson Duarte	PV	1		
Fábio Souto	PFL	1		
Félix Mendonça	PTB	1		
Fernando de Fabinho	PFL	1		
Geddel Vieira Lima	PMDB		1	
Gerson Gabrielli	PFL	1		
Guilherme Menezes	PT	1		
Jairo Carneiro	PFL	1		
João Almeida	PSDB	1		
João Carlos Bacelar	PFL	1		
João Leão	PL	1		
Jonival Lucas Junior	PTB	1		
José Carlos Aleluia	PFL		1	
José Carlos Araújo	PFL	1		
José Rocha	PFL	1		
Josias Gomes	PT	1		
Jutahy Junior	PSDB	1		
Luiz Alberto	PT	1		
Luiz Bassuma	PT	1		
Luiz Carreira	PFL	1		
Marcelo Guimarães Filho	PFL	1		
Mário Negromonte	PP	1		
Milton Barbosa	PFL	1		
Nelson Pellegrino	PT	1		

PARLAMENTAR		VOTO		
Bahia (BA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Paulo Magalhães	PFL	1		
Pedro Irujo	PFL	1		
Reginaldo Germano	PFL	1		
Robério Nunes	PFL	1		
Severiano Alves	PDT	1		
Walter Pinheiro	PT		1	
Zelinda Novaes	PFL	1		
Zezeu Ribeiro	PT	1		
Total Bahia: 39		35	4	0

Ceará (CE)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Almeida de Jesus	PL	1		
Aníbal Gomes	PMDB	1		
Antonio Cambraia	PSDB	1		
Ariosto Holanda	PSDB	1		
Arnon Bezerra	PSDB	1		
Bismarck Maia	PSDB	1		
Eunício Oliveira	PMDB	1		
Gonzaga Mota	PSDB		1	
Inácio Arruda	PCdoB	1		
João Alfredo	PT			1
José Linhares	PP	1		
José Pimentel	PT	1		
Léo Alcântara	PSDB	1		
Leônidas Cristino	PPS	1		
Manoel Salviano	PSDB	1		
Mauro Benevides	PMDB	1		
Moroni Torgan	PFL		1	
Pastor Pedro Ribeiro	PMDB	1		
Roberto Pessoa	PL	1		
Rommel Feijó	PSDB	1		
Vicente Arruda	PSDB	1		
Zé Gerardo	PMDB	1		
Total Ceará: 22		19	2	1

Distrito Federal (DF)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Alberto Fraga	PMDB		1	
José Rajão	PSDB		1	
José Roberto Arruda	PFL		1	
Osório Adriano	PFL		1	
Sigmaringa Seixas	PT	1		
Tatico	PTB	1		

PARLAMENTAR		VOTO		
Distrito Federal (DF)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Wasny de Roure	PT	1		
Total Distrito Federal: 7		3	4	0

Espírito Santo (ES)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Feu Rosa	PP	1		
Iriny Lopes	PT	1		
José Carlos Elias	PTB	1		
Manato	PDT	1		
Marcus Vicente	PTB	1		
Neucimar Fraga	PL	1		
Nilton Baiano	PP		1	
Total Espírito Santo: 7		6	1	0

Goiás (GO)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Barbosa Neto	PMDB	1		
Carlos Alberto Leréia	PSDB	1		
João Campos	PSDB		1	
Jovair Arantes	PTB		1	
Leandro Vilela	PMDB	1		
Leonardo Vilela	PP	1		
Luiz Bittencourt	PMDB		1	
Neyde Aparecida	PT	1		
Pedro Chaves	PMDB	1		
Roberto Balestra	PP	1		
Ronaldo Caiado	PFL		1	
Rubens Otoni	PT	1		
Sandes Júnior	PP		1	
Sandro Mabel	PL	1		
Vilmar Rocha	PFL		1	
Total Goiás: 15		9	6	0

Maranhão (MA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
César Bandeira	PFL	1		
Clóvis Fecury	PFL	1		
Costa Ferreira	PFL	1		
Dr. Ribamar Alves	PSB	1		
Eliseu Moura	PP	1		
Gastão Vieira	PMDB		1	
João Castelo	PSDB		1	
Neiva Moreira	PDT		1	
Nice Lobão	PFL		1	
Paulo Marinho	PL	1		
Pedro Fernandes	PTB	1		

PARLAMENTAR		VOTO		
Maranhão (MA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Pedro Novais	PMDB	1		
Sarney Filho	PV	1		
Sebastião Madeira	PSDB		1	
Terezinha Fernandes	PT	1		
Wagner Lago	PDT		1	
Washington Luiz	PT	1		
Total Maranhão: 17		11	6	0

Mato Grosso (MT)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Carlos Abicalil	PT	1		
Celcita Pinheiro	PFL		1	
Pedro Henry	PP	1		
Ricarte de Freitas	PTB	1		
Rogério Silva	PPS	1		
Thelma de Oliveira	PSDB		1	
Welinton Fagundes	PL	1		
Wilson Santos	PSDB		1	
Total Mato Grosso: 8		5	3	0

Mato Grosso do Sul (MS)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Antônio Carlos Biffi	PT	1		
Antonio Cruz	PTB	1		
Geraldo Resende	PPS	1		
João Grandão	PT	1		
Murilo Zauith	PFL		1	
Nelson Trad	PMDB		1	
Vander Loubet	PT	1		
Waldemir Moka	PMDB		1	
Total Mato Grosso Sul: 8		5	3	0

Minas Gerais (MG)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Athos Avelino	PPS	1		
Bonifácio de Andrada	PSDB	1		
Cabo Júlio	PSB	1		
Carlos Mota	PL	1		
Carlos Willian	PSB	1		
César Medeiros	PT	1		
Cleuber Carneiro	PFL		1	
Custódio Mattos	PSDB	1		
Dr. Francisco Gonçalves	PTB	1		
Edmar Moreira	PL	1		
Eduardo Barbosa	PSDB	1		
Eliseu Resende	PFL		1	

PARLAMENTAR		VOTO		
Minas Gerais (MG)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Fernando Diniz	PMDB	1		
Geraldo Thadeu	PPS	1		
Gilmar Machado	PT	1		
Ibrahim Abi-Ackel	PP	1		
Isaías Silvestre	PSB	1		
Ivo José	PT	1		
Jaime Martins	PL	1		
João Magalhães	PTB	1		
João Magno	PT	1		
João Paulo Gomes da Silva	PL	1		
José Militão	PTB		1	
José Santana de Vasconcellos	PL	1		
Júlio Delgado	PPS	1		
Lael Varella	PFL	1		
Leonardo Mattos	PV	1		
Leonardo Monteiro	PT	1		
Lincoln Portela	PL	1		
Marcello Siqueira	PMDB	1		
Márcio Reinaldo Moreira	PP		1	
Maria do Carmo Lara	PT	1		
Mário Assad Júnior	PL	1		
Mário Heringer	PDT	1		
Mauro Lopes	PMDB	1		
Narcio Rodrigues	PSDB	1		
Odair	PT	1		
Osmânio Pereira	PTB	1		
Patrus Ananias	PT	1		
Paulo Delgado	PT	1		
Rafael Guerra	PSDB		1	
Reginaldo Lopes	PT	1		
Roberto Brant	PFL	1		
Romel Anizio	PP	1		
Romeu Queiroz	PTB	1		
Ronaldo Vasconcellos	PTB		1	
Saraiva Felipe	PMDB	1		
Sérgio Miranda	PCdoB		1	
Silas Brasileiro	PMDB	1		
Virgílio Guimarães	PT	1		
Vittorio Mediolli	PSDB	1		
Total Minas Gerais: 51		44	7	0

PARLAMENTAR		VOTO		
Pará (PA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Anivaldo Vale	PSDB		1	
Ann Pontes	PMDB	1		
Asdrubal Bentes	PMDB		1	
Babá	PT		1	
José Priante	PMDB	1		
Josué Bengtson	PTB	1		
Nicias Ribeiro	PSDB		1	
Nilson Pinto	PSDB		1	
Paulo Rocha	PT	1		
Raimundo Santos	PL	1		
Vic Pires Franco	PFL		1	
Wladimir Costa	PMDB		1	
Zé Geraldo	PT	1		
Zé Lima	PP	1		
Zenaldo Coutinho	PSDB		1	
Zequinha Marinho	PTB	1		
Total Pará: 16		8	8	0

Paraíba (PB)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Adauto Pereira	PFL	1		
Benjamin Maranhão	PMDB	1		
Carlos Dunga	PTB	1		
Enivaldo Ribeiro	PP	1		
Inaldo Leitão	PL	1		
Lúcia Braga	PMN	1		
Luiz Couto	PT	1		
Marcondes Gadelha	PTB	1		
Philemon Rodrigues	PTB	1		
Ricardo Rique	PL	1		
Wellington Roberto	PL	1		
Wilson Santiago	PMDB	1		
Total Paraíba: 12		12	0	0

Paraná (PR)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Abelardo Lupion	PFL		1	
Affonso Camargo	PSDB	1		
Alex Canziani	PTB	1		
André Zacharow	PDT	1		
Assis Miguel do Couto	PT	1		
Cezar Silvestri	PPS	1		
Chico da Princesa	PL	1		
Colombo	PT	1		
Dilceu Sperafico	PP	1		

PARLAMENTAR		VOTO		
Paraná (PR)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Dr. Rosinha	PT	1		
Dra. Clair	PT	1		
Eduardo Sciarra	PFL		1	
Giacobo	PL	1		
Gustavo Fruet	PMDB	1		
Hermes Parcianello	PMDB	1		
Iris Simões	PTB	1		
José Borba	PMDB	1		
José Carlos Martinez	PTB	1		
José Janene	PP	1		
Luiz Carlos Haully	PSDB		1	
Max Rosenmann	PMDB	1		
Moacir Micheletto	PMDB	1		
Nelson Meurer	PP	1		
Odílio Balbinotti	PMDB	1		
Oliveira Filho	PL	1		
Osmar Serraglio	PMDB	1		
Paulo Bernardo	PT	1		
Ricardo Barros	PP		1	
Selma Schons	PT	1		
Takayama	PMDB	1		
Total Paraná: 30		26	4	0

Pernambuco (PE)	Partido	Sim	Não	Abstenção
André de Paula	PFL		1	
Armando Monteiro	PTB	1		
Carlos Eduardo Cadoca	PMDB	1		
Eduardo Campos	PSB	1		
Fernando Ferro	PT	1		
Gonzaga Patriota	PSB	1		
Inocência Oliveira	PFL		1	
Joaquim Francisco	PTB	1		
José Chaves	PTB	1		
José Mendonça Bezerra	PFL	1		
José Múcio Monteiro	PTB	1		
Luiz Piauhyllino	PTB	1		
Marcos de Jesus	PL	1		
Maurício Rands	PT	1		
Miguel Arraes	PSB	1		
Osvaldo Coelho	PFL	1		
Pastor Francisco Olímpio	PSB	1		
Paulo Rubem Santiago	PT			1
Pedro Corrêa	PP	1		

PARLAMENTAR		VOTO		
Pernambuco (PE)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Raul Jungmann	PPS	1		
Renildo Calheiros	PCdoB	1		
Roberto Magalhães	PTB	1		
Severino Cavalcanti	PP	1		
Total Pernambuco: 23		20	2	1

Piauí (PI)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Átila Lira	PSDB	1		
B. Sá	PPS	1		
Júlio Cesar	PFL		1	
Marcelo Castro	PMDB	1		
Moraes Souza	PMDB	1		
Mussa Demes	PFL		1	
Paes Landim	PFL	1		
Promotor Afonso Gil	PCdoB		1	
Simplício Mário	PT	1		
Total Piauí: 9		6	3	0

Rio de Janeiro (RJ)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Alexandre Cardoso	PSB	1		
Alexandre Santos	PP	1		
Almir Moura	PL	1		
André Luiz	PMDB	1		
Antonio Carlos Biscaia	PT	1		
Bernardo Ariston	PMDB		1	
Carlos Nader	PFL		1	
Carlos Rodrigues	PL	1		
Carlos Santana	PT	1		
Chico Alencar	PT			1
Deley	PV	1		
Dr. Heleno	PP	1		
Edson Ezequiel	PMDB	1		
Eduardo Paes	PSDB		1	
Elaine Costa	PTB	1		
Fernando Gabeira	PT	1		
Fernando Gonçalves	PTB	1		
Francisco Dornelles	PP	1		
Itamar Serpa	PSDB	1		
Jair Bolsonaro	PTB		1	
Jandira Feghali	PCdoB		1	
João Mendes de Jesus	PSL	1		
Jorge Bittar	PT	1		
José Divino	PMDB	1		

PARLAMENTAR		VOTO		
Rio de Janeiro (RJ)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Juíza Denise Frossard	PSDB		1	
Julio Lopes	PP	1		
Laura Carneiro	PFL		1	
Leonardo Picciani	PMDB	1		
Lindberg Farias	PT	1		
Luiz Sérgio	PT	1		
Maria Lucia	PMDB		1	
Miriam Reid	PSB		1	
Moreira Franco	PMDB		1	
Paulo Baltazar	PSB	1		
Paulo Feijó	PSDB	1		
Reinaldo Betão	PL	1		
Renato Cozzolino	PSC	1		
Roberto Jefferson	PTB	1		
Sandro Matos	PMDB	1		
Simão Sessim	PP	1		
Vieira Reis	PMDB	1		
Total Rio de Janeiro: 41		30	10	1

Rio Grande do Norte (RN)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Álvaro Dias	PDT		1	
Fátima Bezerra	PT	1		
Lavoisier Maia	PSB	1		
Múcio Sá	PTB	1		
Nélio Dias	PP		1	
Ney Lopes	PFL		1	
Total Rio Grande Norte: 6		3	3	0

Rondônia (RO)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Agnaldo Muniz	PPS	1		
Anselmo	PT	1		
Confúcio Moura	PMDB	1		
Eduardo Valverde	PT	1		
Hamilton Casara	PSDB		1	
Marinha Raupp	PMDB	1		
Miguel de Souza	PL	1		
Nilton Capixaba	PTB	1		
Total Rondonia: 8		7	1	0

Roraima (RR)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Alceste Almeida	PMDB	1		
Almir Sá	PL	1		

PARLAMENTAR		VOTO		
Roraima (RR)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Dr. Rodolfo Pereira	PDT	1		
Francisco Rodrigues	PFL		1	
Luciano Castro	PL	1		
Maria Helena	PMDB	1		
Pastor Frankembergen	PTB	1		
Suely Campos	PP		1	
Total Roraima: 8		6	2	0

Rio Grande do Sul (RS)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Adão Pretto	PT	1		
Alceu Collares	PDT		1	
Ary Vanazzi	PT	1		
Augusto Nardes	PP	1		
Beto Albuquerque	PSB	1		
Cezar Schirmer	PMDB		1	
Darcísio Perondi	PMDB	1		
Eliseu Padilha	PMDB		1	
Enio Bacci	PDT		1	
Érico Ribeiro	PP	1		
Francisco Appio	PP		1	
Francisco Turra	PP		1	
Henrique Fontana	PT	1		
José Ivo Sartori	PMDB		1	
Júlio Redecker	PSDB		1	
Kelly Moraes	PTB		1	
Luciana Genro	PT		1	
Luis Carlos Heinze	PP		1	
Maria do Rosário	PT	1		
Mendes Ribeiro Filho	PMDB		1	
Milton Cardias	PTB	1		
Nelson Proença	PPS	1		
Onyx Lorenzoni	PFL		1	
Orlando Desconsi	PT	1		
Osvaldo Biolchi	PMDB	1		
Pastor Reinaldo	PTB	1		
Paulo Gouvêa	PL	1		
Paulo Pimenta	PT	1		
Pompeo de Mattos	PDT		1	
Tarcísio Zimmermann	PT	1		
Yeda Crusius	PSDB		1	
Total Rio Grande Sul: 31		16	15	0

PARLAMENTAR		VOTO		
Santa Catarina (SC)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Adelor Vieira	PMDB	1		
Carlito Meress	PT	1		
Edison Andrino	PMDB		1	
Gervásio Silva	PFL		1	
Ivan Ranzolin	PP		1	
João Matos	PMDB	1		
João Pizzolatti	PP	1		
Jorge Boeira	PT	1		
Leodegar Tiscoski	PP		1	
Luci Choinacki	PT	1		
Mauro Passos	PT			1
Paulo Afonso	PMDB		1	
Paulo Bauer	PFL		1	
Serafim Venzon	PSDB		1	
Vignatti	PT	1		
Zonta	PP		1	
Total Santa Catarina: 16		7	8	1

São Paulo (SP)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Alberto Goldman	PSDB	1		
Aldo Rebelo	PCdoB	1		
Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	1		
Amauri Gasques	PRONA		1	
Angela Guadagnin	PT	1		
Antonio Carlos Mendes Thame	PSDB		1	
Antonio Carlos Pannunzio	PSDB		1	
Arlindo Chinaglia	PT	1		
Arnaldo Faria de Sá	PTB		1	
Carlos Sampaio	PSDB		1	
Celso Russomanno	PP	1		
Cláudio Magrão	PPS	1		
Corauci Sobrinho	PFL		1	
Delfim Netto	PP	1		
Devanir Ribeiro	PT	1		
Dimas Ramalho	PPS	1		
Dr. Evilásio	PSB	1		
Dr. Pinotti	PMDB		1	
Durval Orlato	PT	1		
Edna Macedo	PTB		1	
Elimar Máximo Damasceno	PRONA		1	
Enéas	PRONA		1	
Gilberto Kassab	PFL		1	

PARLAMENTAR		VOTO		
São Paulo (SP)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Gilberto Nascimento	PMDB	1		
Iara Bernardi	PT	1		
Ildeu Araujo	PRONA		1	
Ivan Valente	PT			1
Jamil Murad	PCdoB	1		
Jefferson Campos	PSB	1		
João Batista	PFL		1	
João Paulo Cunha	PT	0		
José Eduardo Cardozo	PT	1		
Jovino Cândido	PV		1	
Julio Semeghini	PSDB	1		
Lobbe Neto	PSDB		1	
Luciano Zica	PT	1		
Luiz Antonio Fleury	PTB	1		
Luiz Carlos Santos	PFL		1	
Luiz Eduardo Greenhalgh	PT	1		
Luiza Erundina	PSB		1	
Marcos Abramo	PFL		1	
Mariângela Duarte	PT	1		
Medeiros	PL	1		
Michel Temer	PMDB	1		
Milton Monti	PL	1		
Neuton Lima	PTB	1		
Orlando Fantazzini	PT			1
Paulo Kobayashi	PSDB	1		
Paulo Lima	PMDB	1		
Professor Irapuan Teixeira	PRONA		1	
Professor Luizinho	PT	1		
Ricardo Izar	PTB	1		
Roberto Gouveia	PT	1		
Robson Tuma	PFL	1		
Rubinelli	PT	1		
Salvador Zimbaldi	PTB	1		
Telma de Souza	PT	1		
Vadão Gomes	PP	1		
Valdemar Costa Neto	PL	1		
Vanderlei Assis	PRONA		1	
Vicente Cascione	PTB	1		
Vicentino	PT	1		
Walter Feldman	PSDB	1		
Wanderval Santos	PL	1		
Zulaiê Cobra	PSDB	1		
Total São Paulo: 65		42	20	2

PARLAMENTAR		VOTO		
Sergipe (SE)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Bosco Costa	PSDB		1	
Cleonâncio Fonseca	PP		1	
Heleno Silva	PL	1		
Jackson Barreto	PTB	1		
João Fontes	PT		1	
Jorge Alberto	PMDB	1		
José Carlos Machado	PFL	1		
Mendonça Prado	PFL	1		
Total Sergipe: 8		5	3	0

Tocantins (TO)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Darci Coelho	PFL	1		
Eduardo Gomes	PSDB	1		
Kátia Abreu	PFL		1	
Maurício Rabelo	PL	1		
Osvaldo Reis	PMDB	1		
Pastor Amarildo	PSB	1		
Ronaldo Dimas	PSDB	1		
Total Tocantins: 7		6	1	0

TOTAL GERAL:		357	123	6
---------------------	--	------------	------------	----------

Senado Federal (2º turno, em 11/12/2003).

PARLAMENTAR		VOTO		
Acre (AC)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Sibá Machado	PT	1		
Geraldo Mesquita Júnior	PSB	1		
Tião Viana	PT	1		

Alagoas	Partido	Sim	Não	Abstenção
Renan Calheiros	PMDB	1		
João Tenório	PSDB	1		
Heloísa Helena	PT		1	

Amapá (AP)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Papaléo Paes	PTB		1	
João Capiberibe	PSB	1		
José Sarney	PMDB			presidiu

Amazonas (AM)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Artur Virgílio	PSDB		1	
Jefferson Peres	PDT		1	
Gilberto Mestrinho	PMDB	1		

Bahia (BA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Antonio Carlos Magalhães	PFL	1		
César Borges	PFL	1		
Rodolpho Tourinho	PFL	1		

Ceará (CE)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Tasso Jereissati	PSDB	1		
Patrícia Saboya	PPS	1		
Reginaldo Duarte	PSDB	1		

Distrito Federal (DF)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Eurípedes Camargo	PT	1		
Paulo Octávio	PFL		1	
Valmir Amaral	PMDB	1		

Espírito Santo (ES)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Magno Malta	PL	1		
Gerson Camata	PMDB	1		
João Batista Motta	PSDB	1		

Goiás (GO)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Demostenes Torres	PFL		1	
Lúcia Vania	PSDB		1	
Maguito Vilela	PMDB	1		

Maranhão (MA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Roseana Sarney	PFL	1		
Edison Lobão	PFL	1		
João Alberto de Souza	PMDB			ausente

Mato Grosso (MT)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Jonas Pinheiro	PFL		1	
Serys Silhessarenko	PT	1		
Antero Paes Barros	PSDB		1	

Mato Grosso do Sul (MS)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Ramez Tebet	PMDB	1		
Delcídio do Amaral	PT	1		
Juvêncio da Fonseca	PMDB		1	

Minas Gerais (MG)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Eduardo Azeredo	PSDB	1		
Hélio Costa	PMDB	1		
Aelton Freitas	PL	1		

Pará (PA)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Ana Júlia Carepa	PT	1		
Duciomar Costa	PSD		1	
Luiz Otávio	PPB	1		

Paraíba (PB)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Efraim Moraes	PFL		1	
José Maranhão	PMDB	1		
Ney Suassuna	PMDB		1	

Paraná (PR)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Osmar Dias	PDT		1	
Flávio Arns	PT	1		
Álvaro Dias	PSDB		1	

Pernambuco (PE)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Marco Maciel	PFL		1	
Sergio Guerra	PSDB			ausente
José Jorge	PFL		1	

Piauí (PI)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Mão Santa	PMDB		1	
Heráclito Fortes	PFL			ausente
Alberto Silva	PMDB	1		

Rio de Janeiro (RJ)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Sérgio Cabral	PMDB		1	
Marcelo Crivella	PL			ausente
Roberto Saturnino	PSB	1		

Rio Grande Norte (RN)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Garibaldi Filho	PMDB	1		
José Agripino	PFL		1	
Fernando Bezerra	PMDB	1		

Rondonia (RO)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Fátima Cleide	PT	1		
Valdir Raupp	PMDB	1		
Amir Lando	PMDB	1		

Roraima (RR)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Romero Jucá	PSDB	1		
Augusto Botelho	PDT			ausente
Mozarildo Cavalcanti	PPB	1		

Rio Grande do Sul (RS)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Sérgio Zambiasi	PTB	1		
Paulo Paim	PT	1		
Pedro Simon	PMDB	1		

Santa Catarina (SC)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Ideli Salvatti	PT	1		
Leonel Pavan	PSDB		1	
Jorge Bornhausen	PFL		1	

São Paulo (SP)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Aloizio Mercadante	PT	1		
Romeu Tuma	PFL		1	
Eduardo Suplicy	PT	1		

Sergipe (SE)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Antonio Carlos Valadares	PSB	1		
Almeida Lima	PDT		1	
Maria do Carmo Alves	PFL	1		

Tocantins (TO)	Partido	Sim	Não	Abstenção
Leomar Quintanilha	PFL	1		
João Ribeiro	PFL	1		
Eduardo Siqueira Campos	PFL	1		

TOTAL GERAL		51	24	0
--------------------	--	-----------	-----------	----------