

**Maria Cristina Cardoso Pereira**

**SERVIDORES, SIM; TRABALHADORES, NÃO:  
OS DIREITOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS REESCRITOS PELO JUDICIÁRIO**

**(1995 – 2002)**

Tese de doutorado em Ciências  
Sociais, Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas (IFCH).  
Universidade Estadual de Campinas –  
UNICAMP, sob orientação da  
Professora Doutora Ângela Maria  
Carneiro Araújo

**Campinas**

**2008**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

Pereira, Maria Cristina Cardoso

**P414s** Servidores, sim; Trabalhadores, não: os direitos dos servidores públicos federais reescritos pelo judiciário (1995 –

2002) / Maria Cristina Cardoso Pereira. - - Campinas, SP :

[s. n.], 2008.

Orientador: Ângela Maria Carneiro Araújo.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2. Servidores públicos. 3. Sindicalismo. 4. Judiciário. I. Araújo, Ângela Maria Carneiro II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título. crl/ifch

**Título em inglês:** Servants, yes. Not workers. Federal civil servants rights rewritten by Supreme Court in Brazil (1995-2002)

**Palavras chaves em inglês (keywords) :** Supreme Brazil Federal Court

Public worker

Civil servants

Syndicalism

Judiciary

**Área de Concentração:** Ciências Sociais

**Titulação:** Doutor em Ciências Sociais

**Banca examinadora:** Ângela Maria Carneiro de Araújo, Cláudio Salvadori De Decca, Iram Jácome Rodrigues, Arnaldo José Franca Mazzei Nogueira, Cristina Carvalho Pacheco

**Data da defesa:** 29-02-2008

**Programa de Pós-Graduação:** Ciências Sociais

MARIA CRISTINA CARDOSO PEREIRA

**Servidores, sim; Trabalhadores, não: Os direitos dos servidores públicos federais  
reescritos pelo judiciário (1995-2002)**

Tese apresentada para obtenção do grau de  
Doutor em Ciências Sociais do Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Estadual de Campinas sob a  
orientação da Profa. Dra. Ângela Maria  
Carneiro Araújo.

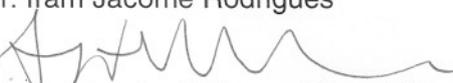
Este exemplar corresponde à redação  
final da Tese defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em 29/02/2008

**Comissão Julgadora:**

  
Prof. Dra. Ângela Maria Carneiro Araújo

  
Prof. Dr. Cláudio Salvadori De Decca

  
Prof. Dr. Iram Jácome Rodrigues

  
Prof. Dr. Arnaldo José França Mazzei Nogueira

  
Prof. Dra. Cristina Carvalho Pacheco

**Suplentes:**

Profa. Dra. Márcia de Paula Leite  
Profa. Dra. Magda de Almeida Neves  
Prof. Dr. Jacob Carlos Lima

Campinas  
Fevereiro 2008

**À minha mãe, Jocelyna Cardoso  
Pereira e ao Meu Pai, José Cardoso  
Pereira, *in memoriam*. A doença levou  
seu corpo, mas não suas idéias.**

## AGRADECIMENTOS

Agradecer a todas as pessoas que me ajudaram direta ou indiretamente na realização deste trabalho não é só uma obrigação, mas também um imenso prazer. Foram elas que fizeram esta tese não apenas possível, mas também mais amena: lendo os manuscritos, construindo observações pertinentes - ou pegando “impertinentemente” no meu pé, sempre com a disposição de ajudar.

Gostaria, então, de começar com algumas delas, especialmente presentes no início e no final desse trabalho.

Primeiramente, meu pai. Ele não conseguiu viver o suficiente para ver o término dessa etapa de minha vida, que ele tanto estimulou e destinou imensos esforços para que se viabilizasse. Espero que eu tenha feito justiça à semente da dedicação e esforço que ele, que começou como lavrador e terminou seus dias como doutor, plantou.

Também agradeço imensamente a Iram Jácome Rodrigues, que me estimulou e desafiou a iniciar esse trabalho, e a Ângela Araujo, que me orientou com imensa paciência e competência. A relação que construímos, eu e minha orientadora, foi de extrema confiança e apreço – e tenho certeza, renderá muitos frutos. Sou-lhe imensamente grata pela paciência demonstrada na leitura de meus originais e comigo, que nem sempre fui uma orientanda muito disciplinada.

Agora, os amigos. Começo com dois, em especial, que merecem uma menção muito carinhosa: Isabella Jinkings e Edmundo Dias. Eu e Isa nos aproximamos intuitivamente no início do nosso doutorado e a convivência solidificou nossa amizade. Isa pacientemente leu meus originais e fez comentários e sugestões de uma pertinência ímpar. Eu não tenho palavras para agradecer o seu companheirismo, em especial nos meses finais dessa tese.

Edmundo Dias, apesar de ter acompanhado meu doutorado à distância, foi pessoa com quem pude contar todo o tempo. Só não esteve mais presente por falta minha. Com Edmundo aprendi o significado do princípio gramsciano que afirma que os socialistas devem ser intransigentes na defesa de seus princípios e convicções, mas tolerantes para ouvir argumentações e debater, de coração aberto, pontos de vista diferentes.

A Cristina Pacheco devo uma amizade recente, mas profundamente fértil. Cristina me apresentou diversos autores que aparecem nessa tese – além de ter se tornado amiga e companheira de congressos e de interesses (especialmente por cachorros).

A Bruna Torres – que me se prontificou a me auxiliar na formatação de tabelas e gráficos.

A Sérgio Tonello, presença indispensável para meu equilíbrio emocional

Ao pessoal do CDOC do ANDES-SN em Brasília, da biblioteca e da secretaria do IFCH - em especial Christina (com h!), Gil, Júnior, Maria Rita e Lourdinha.

Ao meu marido, César Mendes. Um imenso obrigada pela paciência em se manter firme ao meu lado nas alegrias e nas angústias do trabalho acadêmico.

A Maria das Graças Souza, que me acolheu com tanta generosidade em Brasília enquanto fiz minhas pesquisas e me consolou quando precisei de um ombro.

Finalmente à CAPES e ao CNPq, que me proporcionaram, respectivamente, ajuda financeira para a apresentação deste trabalho em congressos internacionais e a bolsa com a qual pude me dedicar exclusivamente a este trabalho.

***“Eu não escondo o terreno em que me situo. É o terreno da luta teórica. É o próprio terreno que me é imposto por aquilo de que eu falo mesmo que aquilo de que falo (o direito), deva ignorar que esse é o seu terreno. Quero dizer que esse é justamente aquele terreno que o direito circunscreve e que as fronteiras que ele se esforça por traçar são as ‘verdadeiras’ fronteiras da sua ideologia. Quero dizer que o direito apresenta este surpreendente ‘paradoxo’ de sancionar, coativamente, a sua própria ideologia.”***

**Bernard Edelman. *O direito captado pela fotografia*. Centelha. Coimbra- Portugal. 1976. P. 16.**

***“Quereis que aquele que até ontem era um escravo se torne um homem? Comeceis a tratá-lo, sempre, como um homem e o maior passo à frente já terá sido dado.”***

**Antonio Gramsci. XXII. 10 de janeiro de 1920. *L’Ordine Nuovo*. P. 470.**

## RESUMO

Nesta tese discuto as características e conseqüências da crescente procura da via judicial (a denominada "judicialização") para decidir questões que dizem respeito aos servidores públicos, e que poderiam ser resolvidas pela via da negociação entre Sindicatos e Estado. Analiso o período do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando tivemos uma flexibilização generalizada dos direitos trabalhistas, tanto na esfera pública quanto privada. Com relação aos servidores públicos, observamos uma forte recusa, tanto pelo governo quanto pelo Supremo Tribunal Federal, em reconhecer o direito dos Sindicatos em negociar. O mesmo acontece com o direito de greve, apesar de ser constitucionalmente garantido. Demonstro que, apesar desta recusa, houve um crescimento dos sindicatos de servidores públicos durante este período, assim como do número de greves. Uma vez que a via negociada era negada, o número de ações na justiça aumentava, e direitos coletivos importantes foram decididos pela Corte. Finalmente, analiso o Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN), uma associação muito forte e ativa, e demonstro como o impacto da judicialização é negativo para Sindicatos e servidores.

Palavras-chave: judicialização, servidores públicos federais, Supremo Tribunal Federal

## **ABSTRACT**

In the thesis I discuss the characteristics and consequences of the increasingly request to Courts to decide questions regarding civil servants that could be solved by negotiation between Unions and the State (the so-called "judicialization"). I analyze the period of President's Fernando Henrique Cardoso government (1995-2002) in Brazil, when we had a general flexibilization of labor rights, both in private and public sphere. Regarding civil servants we observe a strong refuse, both by the government and the Supreme Court (STF), in recognizing the Unions' right to negotiate. The same happens with the right to go on strike, although it's a Constitutional right. I show that, in spite of this refusal, there was a grown of the Civil servants Unions during that period, as well as the number of strikes. As the negotiated via was denied, the number of demands increased and important collective rights were decided by the Court. Finally I analyze the Union representative of the Professors of Public Institutions in Brasil (ANDES-SN), a very strong and active association, and demonstrate how the impact of Judicialization is negative to the Union and the servants.

**Keywords: judicialization, civil servants, Brazilian Supreme Court**

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> _____	1
OBSERVAÇÕES METODOLÓGICAS _____	4
<b>CAPÍTULO 1 - A CONSTRUÇÃO DO PASSIVO TRABALHISTA E A JUDICIALIZAÇÃO</b> _____	
1.1. A JUDICIALIZAÇÃO NA ESFERA PRIVADA _____	13
1.2.A “DESREGULAMENTAÇÃO REGULAMENTADA” DAS RELAÇÕES DE TRABALHO SOB FERNANDO HENRIQUE CARDOSO _____	19
1.3. O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS _____	20
1.4. A DESREGULAMENTAÇÃO REGULAMENTADA – OU O AUMENTO DO PASSIVO TRABALHISTA NOS ANOS 90 _____	24
1.5. O CRESCIMENTO DO RECURSO À JUSTIÇA NA ESFERA PRIVADA _____	29
1.6. A JUDICIALIZAÇÃO NO DEBATE ACADÊMICO: ADALBERTO CARDOSO, WERNECK VIANNA E CARLOS ALBERTO COLOMBO ____	30
<b>CAPÍTULO 2 - SERVIDORES PÚBLICOS E REFORMA ADMINISTRATIVA NO GOVERNO FHC</b> _____	43
2.1. OBSERVAÇÕES SOBRE OS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 _____	44
2.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FUNCIONALISMO E O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO _____	
2.2.1 - A REFORMA DO ESTADO E O PROJETO DE BRESSER PEREIRA _____	47
2.3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO _____	55
2.4. O IMPACTO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS SOBRE OS SERVIDORES _____	60
2.5. POLÍTICA SALARIAL PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS (1995-2002) _____	68
<b>CAPÍTULO 3 - OS DIREITOS DO FUNCIONALISMO REESCRITOS PELO JUDICIÁRIO</b> _____	75

3.1. A VIA DO JUDICIÁRIO PARA A OBTENÇÃO DOS REAJUSTES SALARIAIS _____	76
3.2. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA _____	84
3.3. JUDICIÁRIO FRENTE ÀS GREVES DO FUNCIONALISMO PÚBLICO _____	93
3.4. A POLÍTICA SALARIAL NOS ESTADOS E O RECURSO AO JUDICIÁRIO _____	103
<b>CAPÍTULO 4 - O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO SINDICATO NACIONAL</b>	111
4.1. O INÍCIO DO MOVIMENTO DOCENTE E REFORMAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA _____	112
4.2. DITADURA MILITAR E AS ASSOCIAÇÕES DE DOCENTES _____	119
4.3. SINPROS e ANDES _____	123
<b>CAPÍTULO 5 - O ANDES-SN E A JUDICIALIZAÇÃO</b> _____	132
5.1. O ANDES-SN E A JUDICIALIZAÇÃO _____	133
5.2. A JUDICIALIZAÇÃO NOS ANOS FHC (1995-2002) _____	144
5.3. A JUDICIALIZAÇÃO NO ANDES-SN – A FALA DOS SINDICALISTAS _____	152
CONCLUSÕES	163
REFERÊNCIAS	171
<b>TABELAS E GRÁFICOS</b>	179

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELA 1 - Percentuais de rejeição de ADINS no mérito e liminares por agentes impetrantes e conteúdo das ações _____	180
TABELA 2 - Ativos civis do poder executivo e de estatais. Variação em relação ao ano imediatamente anterior _____	181
TABELA 3 - Número de servidores ativos desligados do serviço por ano ____	182
TABELA 4 - Variação do número de aposentadorias de servidores em relação ao ano imediatamente anterior _____	183
TABELA 5 - Ingressos no Serviço Público Federal por concurso público ____	184
TABELA 6 - Cargos para os quais houve provimento de vagas via concurso público (qualquer nível de escolaridade) _____	185
TABELA 7 - Gastos com sentenças judiciais de pessoal da União _____	186
GRÁFICO 1 – Crescimento da Matrícula por setor _____	187
TABELA 8 - Participação dos docentes em relação ao total de servidores ____	188
TABELA 9 - Comparativo entre docentes de 3º. grau e demais professores da rede pública Federal _____	189
TABELA 10 - Prazos máximos de permanência do trabalhador em regime de contratação em regime por tempo determinado na administração pública ____	190
TABELA 11 - Escolaridade e regime de contratação por tempo determinado_	191
TABELA 12 - Relação entre servidores com nível superior de escolaridade _	192
TABELA 13 - Variação dos bens de consumo – DIEESE _____	193
TABELA 14 – Retrospecto dos reajustes dos vencimentos concedidos aos servidores públicos da União 1990-1995_____	194
TABELA 15 – Quantitativo de servidores da União por Poderes de 1995 a 2000 _____	195
TABELA 16 – Relação entre número de professores e alunos no ensino superior _____	196
TABELA 17 – Distribuição de Instituições de Ensino Superior, matrículas e cursos _____	197
TABELA 18 – Ações questionando a legitimidade do ANDES-SN_____	198
TABELA 19 – Ações envolvendo a Caixa Econômica Federal _____	200
TABELA 20 - Comparação entre o número de processos propostos junto ao STF nacionalmente e o número de processos propostos pelo escritório de	202

advocacia do ANDES-SN (representando apenas o Sindicato Nacional)	
TABELA 21 – Filiados ANDES-SN 1995-2005 _____	203
TABELA 22 – ANDES-SN – Gastos com jurídico por ano _____	204
TABELA 23 - Ações impetradas pelo ANDES-SN através do escritório central em Brasília junto ao STF e a justiça federal _____	205
TABELA 24 – Ações no STF por parte adversa _____	206
TABELA 25 – Processos por classe processual _____	207
TABELA 26 – Número de processos por assunto no STF envolvendo o ANDES-SN _____	208
ANEXOS	209
TABELA 1 - FILIAÇÃO AO ANDES-SN E QUADRO DE SERVIDORES DOCENTES	210
QUADRO 1 - GREVES DO ANDES E RESULTADOS – 1995-2002	211
TABELA 2 - GREVES DO ANDES E RESULTADOS – 1995-2002	213
ROTEIRO DE PERGUNTAS	216

## INTRODUÇÃO

O título desta tese faz referência a um debate que chamou nossa atenção, ocorrido na TV Justiça por volta do ano de 2002, quando ainda estávamos elaborando o projeto de pesquisa. Dizia respeito a uma decisão do Supremo Tribunal Federal em que se discutia o caráter da relação laboral do servidor público. Ao final dos trabalhos, um dos debatedores nos informava que aqueles que possuíam vínculo laboral com o Estado por definição não podiam ser considerados trabalhadores (ainda que a Constituição Federal se referisse a eles desta forma), mas servidores.

À época a discussão me pareceu prosaica. Um preciosismo jurídico. Porém não me esqueci do esforço demonstrado por um dos debatedores que transpirava (literalmente) para demonstrar a validade de seu parecer. Para além da fundamentação jurídica que justificava a decisão, ela chamou nossa atenção para um conjunto de questões que serão objetos desta tese: afinal, a quem interessava que os servidores não pudessem ser considerados “trabalhadores”? E porque a mais alta Corte brasileira se dedicaria a regular esse assunto? Por que não poderiam os próprios servidores-trabalhadores decidirem, com a participação da sociedade e do poder público, o caráter de sua relação laboral?

Nosso objetivo nesse trabalho é analisar o que se convencionou chamar de “judicialização” das relações de trabalho no setor público, ou a crescente procura do judiciário para a resolução de conflitos relacionados com as relações laborais especificamente na esfera do sindicalismo representativo dos servidores públicos Federais. Para isso, nos dedicaremos à análise do período que corresponde ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando se procurou efetivar reformas no serviço público que significariam uma profunda mudança nos direitos consagrados do funcionalismo. Em especial, nos interessou entender as causas da judicialização neste setor e verificar como parcelas combativas do sindicalismo público federal se comportaram diante do fenômeno. Escolhemos o ANDES-SN (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional) como nosso “*leading-case*” – tendo em vista o seu caráter combativo e a existência de reflexões próprias sobre o caráter e os efeitos da judicialização.

A tese possui duas partes. Do capítulo 1º. ao capítulo 3º. abordaremos o debate bibliográfico, as principais reformas realizadas no período de 1995 a 2002 e que afetaram o funcionalismo público (com destaque para a Reforma Administrativa) e analisaremos (no 3º. Capítulo) as decisões do Supremo Tribunal Federal envolvendo os direitos dos servidores. A

segunda parte corresponde aos capítulos 4º. e 5º. Nestes verificaremos como a judicialização afetou o movimento sindical do funcionalismo público federal. Para isso escolhemos o ANDES-SN como estudo de caso em função de alguns fatores: a sua representatividade desde a sua criação, como Associação de Docentes na década de 70 (o que será visto no capítulo 4º.), passando por sua transformação em Sindicato Nacional, em 1988 e o período de resistência às reformas implementadas no serviço público entre os anos de 1995 a 2002. Neste último período também ocorreu um aprofundamento das perdas salariais dos docentes das universidades públicas e modificações nos direitos do funcionalismo público.

Além disso, o ANDES-SN destacou-se entre as entidades associativas do funcionalismo público por possuir representação nos locais de trabalho, ter apresentado um crescimento constante no número de filiados e se distinguido pela sua militância tanto em relação às questões salariais quanto políticas. Associado com o número de greves de longa duração, protagonizadas por esse sindicato no período das reformas da administração<sup>1</sup>, podemos afirmar que ele se caracteriza pela sua combatividade e pela politização de seus membros. Apesar disso, o SN também sofreu os efeitos da judicialização, como procuraremos demonstrar.

Como ponto de partida para a investigação, utilizamos as seguintes hipóteses: A primeira diz respeito à aplicabilidade das teses de Werneck Vianna ao papel desempenhado pela Suprema Corte quando está em questão o reconhecimento de direitos coletivos do funcionalismo público federal e a legitimidade dos seus sindicatos e entidades representativas. O autor afirma que, em relação a uma série de direitos difusos, o Supremo Tribunal Federal (STF) estaria desempenhando o papel de “guardião” da Constituição – inclusive opondo-se ao Executivo e Legislativo. Procuramos verificar até que ponto essa afirmação poderia ser estendida aos conflitos coletivos entre servidores e o Executivo e se, ao decidir, o Judiciário favoreceria ou não os interesses deste último.

Como estratégia, e ao contrário de Werneck Vianna<sup>2</sup>, nesta tese não tomamos como objeto de análise apenas as decisões do STF no mérito, transitadas em julgado<sup>3</sup>, favoráveis ou não aos servidores. Ao analisarmos as manifestações produzidas pelo Supremo Tribunal Federal verificamos um grande número de não-decisões (ou decisões que não atingiam o

---

<sup>1</sup> Ver o quadro 1 das greves no Anexo.

<sup>2</sup> VIANNA, L. Werneck ET al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro. Ed. Revan. 1999.

<sup>3</sup>Uma decisão transitada em julgado é aquela contra a qual não cabe mais recurso.

---

<sup>4</sup> COLOMBO, Carlos Alberto. *Judiciário e dominação*. O supremo tribunal Federal e a (in)efetividade de direitos contidos na Constituição Federal de 1988. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, julho de 2001.

<sup>5</sup> Todos esses autores serão abordados por nós no primeiro capítulo.

<sup>6</sup> CARDOSO, Adalberto M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo, Boitempo, 2003.

<sup>7</sup> A reforma Administrativa do Estado, implementada na Gestão FHC, reorganizou os sistemas de contabilização de dados das áreas da gestão pública e dividiu os servidores em: pessoal civil, serviços gerais, organização administrativa, informação e informática, planejamento e orçamento e controle interno. Teoricamente, esses sistemas deveriam divulgar informações não privativas e não confidenciais para a sociedade. Os principais sistemas de informações são: SIAFI, Sistema Integrado de Análise Financeira (realiza o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social e o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional), SIAPE Sistema Integrado de Análise de Pessoal (elabora a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais), O SIDOR – Sistema de dados orçamentários (elabora o orçamento de investimentos), O SISPLAN – Sistema de Planejamento (planejamento de ações do governo) e o SIASG – Sistema de Análise de Serviços e Gastos (responsável pela análise da movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços) e o SIORG, Sistema de Organização Governamental, que fornece informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições (SIORG).

Fonte: [http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI8.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI8.HTM). Último acesso em 27/2/2008 às 13:37.

<sup>8</sup> [http://www.sindtten.org.br/index.php?ID\\_MATERIA=8825](http://www.sindtten.org.br/index.php?ID_MATERIA=8825). Último acesso em 27/2/2008 às 13:37.

<sup>9</sup> O MARE, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, foi criado em 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso. O SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoas) era um setor dentro do Ministério. A partir de 2002 (governo Lula) o SIAPE passou a reunir as informações antes monopolizadas pelo Ministério. A partir de 2002 observamos uma alteração na forma como os dados passaram a ser consolidados e divulgados, ressaltando-se uma maior homogeneidade na divulgação de informações ano a ano e uma preocupação com a divulgação de dados omitidos nos anos anteriores.

<sup>10</sup> No banco de dados de SUGAHARA & SUGAHARA constam informações sobre “pessoal docente”, “não docente de nível superior” e “não docente de nível médio”. O ponto de referência é, portanto, a categoria “docente”. Não-docentes ou docentes são os servidores que assim se declararam (pode ocorrer de um servidor declarar-se professor sem sê-lo administrativamente (ou vice-versa), o que, ressalvam as autoras, pode ter provocado algumas distorções no resultado da pesquisa). Docentes podem possuir nível médio ou superior. Não-docentes de nível médio possuem escolaridade menor do que o superior completo. Não docentes de nível superior possuem escolaridade igual ou acima ao superior completo. As autoras ainda utilizaram dados do SIAPE por terem identificado problemas na RAIS em nível Federal e pelo fato do PNAD ser uma amostragem. Ainda assim há problemas nos dados do SIAPE. Por exemplo, as datas de aposentadoria de todos os servidores nesta condição aparecem como a mesma: no caso, a data de inclusão do SIAPE no sistema de dados do governo Federal. PINHEIRO, Sonoe Sugahara & SUGAHARA, Tomie. *Perfil dos funcionários públicos ativos nas áreas Federal, Estadual e Municipal – comparação de bases disponíveis: RAIS, PNAD e SIAPE*. Rio de Janeiro, RJ. IPEA. 2000. 2000. Disponível em <http://www.cipedya.com/doc/100243>. Último acesso em 27/01/2008 às 18:03.

<sup>11</sup> O estudo não se dedicava especificamente à categoria “docentes” – o desmembramento foi realizado em virtude da forma de aposentadoria especial que, à época, ainda se estendia aos professores de 3º. grau.

<sup>12</sup> Observa-se que o levantamento estatístico do governo Federal apresenta um foco muito intenso na relação de despesas e quantitativo dos servidores. Levantamentos sobre o perfil social do servidor são deixados em segundo plano. Este padrão de tratamento dos dados predomina até meados do ano 2000. Uma abordagem, que não tivemos oportunidade de realizar nesta tese, diz respeito à qualidade dos dados estatísticos divulgados ao longo do governo FHC em relação a governos anteriores e posteriores e se essa abordagem, em termos da seleção e tratamento dos dados publicizados, sugere e/ou reflete as políticas públicas adotadas com relação ao pessoal.

<sup>13</sup> Trabalhamos com a hipótese de que, anteriormente ao Regime Jurídico Único, o requisito “nível superior” nem sempre foi exigência da administração para o ingresso em determinados cargos, bastando que o servidor fosse apenas um técnico ou equivalente. Também não podem ser descartadas as

mérito) que se revelaram de grande impacto, gerando conseqüências sobre os direitos coletivos dos trabalhadores. Na prática, encontramos a Constituição Federal sendo reescrita pelo Judiciário de forma sutil. Assim, foram objeto de nossa análise não somente as súmulas produzidas pelo Supremo, mas todo e qualquer ato processual que produzisse efeitos coletivos imediatos – como se pretende demonstrar no capítulo 3.

A segunda hipótese diz respeito à análise realizada por Carlos Alberto Colombo<sup>4</sup> em sua dissertação de Mestrado. Em linhas gerais o autor afirma que o STF teria se transformado, ao contrário do que afirma Werneck Vianna<sup>5</sup>, em uma arena judicial de disputas de interesses estratégicos que diriam respeito à efetivação ou não efetivação de determinados dispositivos constitucionais. Nesta tese, utilizamos como objeto os conflitos na esfera dos direitos coletivos dos servidores (data base, greve, negociações coletivas, entre outras), para verificar a aplicabilidade desta hipótese.

A terceira hipótese diz respeito à aplicabilidade ou não das teses apresentadas por Adalberto Moreira Cardoso<sup>6</sup>. Em linhas gerais, o autor afirma que a judicialização na esfera

---

nomeações quando parcelas dos cargos eram considerados “de confiança”, particularmente à época do regime militar (com especial atenção às carreiras classificadas na rubrica “jurídica”). As funções para as quais não foi possível definir o grau de escolaridade exigido do servidor foram: rubrica “**auditoria**”: auditor-fiscal da receita federal, técnico da receita federal, auditor-fiscal da previdência social, auditor-fiscal do trabalho (legislação do trabalho, segurança no trabalho e medicina do trabalho); rubrica “**diplomacia**”: 3º. Secretário do ministro 1ª. Classe; Rubrica “**jurídica**”: procurador federal, procurador da fazenda nacional, Advogado/assistente jurídico AGU, Advogado/assistente e Procurador de Autarquias e Fundações, Defensor Público. Rubrica “**Fiscalização**”: fiscal federal agropecuário, fiscal de contribuições previdenciárias (INSS); Carreiras cujo cargo se fazia pela denominação da profissão foram consideradas como de nível superior (médico, assistente social, engenheiro, químico, farmacêutico e zootecnista, advogado etc.).

<sup>14</sup> Observamos que apenas a partir de 2003 ocorreu uma preocupação em conferir um caráter orgânico e linear aos dados publicados.

<sup>15</sup> Exemplo disso são as tabelas “ingresso no serviço público por escolaridade em regime de contratação por tempo determinado”. A rubrica “outros” não indica o nível de escolaridade, o grau ou a função exercida pelo trabalhador. Não há também menção ao tempo sob o regime de contratação por tempo determinado. Entretanto, sua representatividade é indiscutível: em 2002, por exemplo, sob “outros” estão 52,44% de todos os contratados por tempo determinado pelo governo Federal, contrastando com 1995, o primeiro ano do governo – quando estes correspondiam a apenas 1,95% dos trabalhadores nestas condições.

<sup>16</sup> Houve alguns picos de demissões na história recente do funcionalismo público e que deram início à elevação do número de ações judiciais contra o Estado: em 1991, no governo Collor e nos anos de 1993 e 1995. Essas demissões (29.930 de ativos em 1991 e 73.070 trabalhadores de estatais, num total de 103 mil trabalhadores, 253 em 1993 e 376 em 1994), controversas do ponto de vista jurídico, foram questionadas na justiça, o que elevou o passivo dos anos posteriores. Só foi possível obter os dados até julho de 1995 – depois disso o item desaparece do boletim estatístico do MARE-SIAPE. Em 1993 4 servidores foram reintegrados e 74 processos anulados. Em 1994 houve 20 reintegrações e 24 processos nulos.

<sup>17</sup> É possível também entrar a partir do número do processo, número do protocolo ou número na origem – dados disponíveis ao pesquisador que inicia a busca desses mesmos processos a partir do STF.

<sup>18</sup> [HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/listarProcessoParte.asp](http://www.stf.gov.br/portal/processo/listarProcessoParte.asp) Último acesso em 27/01/2008 às 13:38.

das relações privadas ocorreu em decorrência da crise de um modelo legislado de relações de trabalho. A burla patronal e a crise dos sindicatos teriam sido determinantes para o avanço dos empregadores no terreno de direitos consagrados. Os patrões teriam sido favorecidos pela leniência do Estado em exercer seu papel fiscalizatório e o sucesso em aprovar uma legislação caracterizada pela flexibilização das relações laborais. Do ponto de vista coletivo, a judicialização teria sido maior entre sindicatos e entidades associativas com menor representação por local de trabalho e geograficamente mais isoladas. Apesar de o autor ter trabalhado predominantemente com decisões individuais, é possível verificar que a judicialização foi favorável aos trabalhadores ao reconhecer-lhes direitos vetados pela nova conjuntura das relações de trabalho que se iniciou a partir de final da década de 80 (com retração do movimento sindical e a retirada ou flexibilização de vários de seus direitos). Para a verificação das teses de Cardoso, utilizamos como *leading case* a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional (ANDES-SN). O objetivo é verificar como uma entidade de caráter nacional, organizada por local de trabalho, com forte representação entre as bases e tradicionalmente combativa sofreu esse processo de judicialização e respondeu a ele.

Nossas hipóteses presentes nesta tese consistem em que a judicialização no sindicalismo público ocorreu em um contexto em que vários direitos foram negados aos servidores sob uma roupagem institucionalizada – e não apenas via burla dos direitos dos servidores, ainda que esta também tenha ocorrido. Esta institucionalização ocorreu de várias formas. Destacamos aqui a Reforma Administrativa, ocorrida no início do governo Fernando Henrique Cardoso, e a atuação do Judiciário. No primeiro e segundo capítulos abordamos a Reforma Administrativa de Bresser Pereira para demonstrar como houve uma tentativa de conferir uma roupagem moderna e legítima a uma reforma que, declaradamente, não era nova (mas uma continuidade do projeto iniciado no governo Vargas e que teve prosseguimento durante a ditadura Militar dos anos 60 e 70) e que visava destruir o conjunto de direitos conquistados pelo funcionalismo público e previstos na Constituição Federal.

A última hipótese diz respeito à atuação do Judiciário. Esta seria mais sutil, ainda que seus efeitos tenham sido pontuais – como demonstraremos nos capítulos 2 e 3. O STF também desempenhou papel importante na “reescritura” da Constituição Federal ao conferir novas interpretações à Constituição Federal que restringiam a ação coletiva dos trabalhadores (como no caso das greves). Além disso, a ação do Tribunal conferiu suporte e legitimidade às várias tentativas do governo Federal em eliminar direitos dos servidores, ainda que o tenha feito através de decisões que nem sempre reconheciam o mérito (ou

mesmo eram revistas posteriormente), mas produziam afeitos para os agentes.

## OBSERVAÇÕES METODOLÓGICAS

O estudo dos servidores públicos no Brasil apresenta dificuldades de ordem prática ao pesquisador, decorrentes da ausência quase absoluta de dados que permitam realizar aferições seguras sobre número de sindicatos e sindicalizados, abrangência da representação dos trabalhadores, distribuição territorial, distribuição dos filiados pelos órgãos da administração federal e poderes, arrecadação, entre outras informações. O conjunto de dados sobre o serviço público federal encontra-se reunido no sistema SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal - Recursos Humanos)<sup>7</sup>, porém estes são parciais. Não há informações sobre o tratamento estatístico dos dados ou justificativa sobre a opção de divulgar determinadas informações e omitir outras. Dois exemplos nos chamaram a atenção. O primeiro diz respeito a informações que compõem o banco de dados em um determinado ano – como demissões de servidores realizadas pela administração – e que desaparecem nos anos seguintes. O segundo, em relação a dados que existem nos bancos de dados da administração, mas não são divulgados ou têm seu acesso restrito. É o caso das greves no serviço público. A rede corporativa da Receita Federal possui mecanismos que contabilizam a ocorrência e adesão dos servidores aos movimentos paredistas. A Secretaria de Planejamento, entretanto, não publica dados sobre as organizações coletivas dos servidores públicos ou a realização de greves, ainda que ambos sejam contabilizados. A consulta é limitada apenas aos “usuários internos do sistema”<sup>8</sup>. Parece-nos que o conjunto de lacunas e a própria opção pela veiculação (ou não) de determinadas informações no sistema SIAPE decorre muito mais da política do governo para divulgação e manipulação dos dados do que propriamente da ausência desses dados ou de um mau gerenciamento do banco de dados. Inegavelmente, entretanto, as agências governamentais representam uma fonte importante para os pesquisadores, já que bancos de dados, como o do DIEESE, dependem da boa vontade dos sindicatos em informar a ocorrência de greves ou da realização de levantamentos através de *clippings* de jornais.

Apesar dessa lacuna, que se reflete no levantamento da história recente do sindicalismo no Brasil, foi possível colher dados que nos permitiram avaliar o impacto da reforma administrativa e das relações de trabalho na esfera pública sobre os servidores e suas organizações no período correspondente aos dois mandatos do Presidente Fernando

Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). Além de dados constantes no SIAPE/MARE<sup>9</sup>, utilizamos dois outros estudos: *Reforma Administrativa e relações trabalhistas no setor público*, de J. CHEIBUB, de 1999, e o “*Perfil dos funcionários públicos ativos nas áreas Federal, Estadual e Municipal – comparação de bases disponíveis: RAIS, PNAD e SIAPE*”, publicado por Sonoe Sugahara Pinheiro e Tomie Sugahara, em outubro de 2001. Além disso, colhemos dados no próprio SIAPE para traçar um perfil do funcionalismo público entre 1995 e 2002 – o que ajudou a elaborar um esboço dos impactos das reformas operadas no serviço público federal, especificamente entre os servidores civis da União. Os dados do SIAPE também nos permitiram focar especificamente o grupo formado por docentes do 3º grau, ainda que os dados apresentassem várias lacunas.

Com relação à bibliografia sobre o tema, observamos que há pouco material disponível contendo dados quantitativos específicos sobre os professores. O Estudo das economias Sonoe Sugahara Pinheiro e Tomie Sugahara<sup>10</sup> aborda de forma mais detalhada os docentes, tanto de nível superior quanto de primeiro e segundo graus<sup>11</sup>, porém a análise abrange apenas o ano de 1999. Com relação ao SIAPE-MARE, observamos que muitas informações são publicadas apenas a partir de 1997. Dados referentes a 1995 e 1996 foram retirados de anos posteriores a partir dos Boletins Estatísticos de Pessoal do sistema SIAPE.

Com relação aos dados em geral constantes no SIAPE, até 1998 o grau de escolaridade não era medido com base na função exercida, mas pelo nível de escolaridade declarado pelo servidor por ocasião de seu ingresso no serviço público. Uma vez que o MARE (à época responsável pelas estatísticas de pessoal) não relacionava o nível de escolaridade exigido pelo cargo e o quantitativo de servidores, não foi possível contabilizar parcela das informações referentes aos dois primeiros anos do governo FHC<sup>12</sup>. O levantamento apresentando por nós, em relação ao grau de escolaridade do servidor e o quantitativo de ativos e aposentados, parte do mês de janeiro de 1998, que contém dados dos 12 meses anteriores. Sucessivamente para os anos seguintes foram sempre considerados os dados do mês de janeiro do ano posterior, que continha os dados dos 12 últimos meses (janeiro a dezembro). Relativamente ao quantitativo de servidores das carreiras da administração pública, observamos que as tabelas disponíveis no sistema MARE-SIAPE também são incompletas. Apesar do objetivo dos dados levantados ser mostrar uma relação entre o número de servidores e o grau de escolaridade nas carreiras da administração pública, encontramos um universo imenso de servidores que aparecem nas carreiras, porém para os quais não é informado o nível de escolaridade. É o caso de todas as carreiras de fiscalização e jurídica, algumas da diplomacia, entre outras. Para uma

parcela delas, encontramos os dados relativos à escolaridade mínima nos editais publicados para concursos públicos. Foi o que ocorreu com a maioria dos cargos da carreira “fiscalização” (médico do trabalho, assistente social, engenheiro, fiscal do trabalho, engenheiro agrônomo, químico, farmacêutico e zootecnista) e da carreira docente (professores de 3º. graus).

Para os professores de 1º. e 2º. graus os dados estavam incompletos, porém partimos do pressuposto que a carreira passou a exigir o 2º. grau completo a partir da Constituição Federal de 1988 (e, portanto, da previsão do Regime Jurídico Único). Apesar disso, encontramos entre os servidores ouvidos inúmeros relatos apontando a contratação de servidores sem formação acadêmica ou escolar superior – em especial nos Territórios, onde durante vários anos predominou a discricionariedade dos chefes políticos locais e o provimento de cargos por indicação. A despeito dos relatos da presença de docentes sem formação escolar intermediária ou superior, esses foram incluídos na rubrica “nível intermediário”. Por razões semelhantes não foi possível realizar o levantamento do nível de escolaridade exigido por ocasião do ingresso para parcelas das carreiras da administração pública. Por esse motivo, nossa tabela destoa daquela apresentada pelo MARE-SIAPE, já que acrescentamos a rubrica “sem registro” para cargos cujo nível de escolaridade não foi informado ou não foi possível definir se parcelas dos servidores foram admitidos em épocas anteriores à exigência de nível superior de escolaridade<sup>13</sup>.

Sobre os dados estatísticos divulgados pelo governo federal entre 1995 e 2002, podemos afirmar que há uma descontinuidade na contabilização de informações ou omissão de dados sem que haja uma preocupação do MARE-SIAPE em justificá-las. Além disso, ocorre uma ausência de padronização das informações de um ano para outro – o conteúdo só começa a ser uniformizado (ainda assim parcialmente) a partir de 1999<sup>14</sup>. Sobre o regime de contratação por tempo determinado – implementado após a reforma Administrativa de 1996 – os dados são genéricos. Informações sobre o perfil destes servidores, tempo de contratação etc. estão dispersas. Nos primeiros anos do governo FHC observamos uma grande quantidade de servidores ou terceirizados contabilizados em rubricas genéricas, como “outros”, o que nos impediu de obter qualquer tipo de informação a respeito desses trabalhadores<sup>15</sup> - exceto seu número absoluto. Especificamente em relação aos docentes, a contabilidade dos servidores docentes na ativa por nível e ano só passou a ser desmembrada pelo regime de contratação a partir de 1999, e somente a partir de 2001 as tabelas também passaram a apresentar os dados relativos às contratações por tempo determinado.

Finalmente, uma palavra sobre o item “*gastos de pessoal da união com sentenças judiciais*” – única menção nos dados estatísticos da União do peso desse item na composição do orçamento Federal. O item foi desmembrado e apresentado em tabelas específicas para os anos de 1995 e 1996. A partir de 1997, entretanto, as despesas com sentenças são incorporadas ao passivo de governos anteriores – como se o governo do período correspondente aos anos 1997-2002 não tivesse sofrido derrotas judiciais causadas pela sua política de pessoal, o que não condiz com os dados obtidos por nós no exame do crescimento dos processos judiciais sofridos pelo Executivo Federal<sup>16</sup>. Apesar destas dificuldades, foi possível desenhar um quadro do impacto das políticas públicas de pessoal durante o governo FHC – e, mais especificamente, como estas afetaram os docentes.

Os dados relativos às decisões judiciais envolvendo o funcionalismo público federal foram retirados ou tiveram sua matriz no site do STF e no banco de dados do escritório de advocacia ALINO & ROBERTO, que gentilmente nos cedeu informações valiosas.

Outro conjunto de problemas, entretanto, apresentou-se no decorrer de nossa pesquisa junto ao STF. O primeiro diz respeito ao *lay-out* da página do STF. O segundo – e mais grave - à localização e entrada nos mecanismos de busca na página do STF. Os *lay-outs* das páginas foram alterados pelo menos quatro vezes durante o curso de nossa pesquisa (meados de janeiro de 2005, dezembro de 2005, janeiro de 2007 e dezembro-janeiro de 2008). Além do *lay-out* houve modificações importantes nos mecanismos de busca que foram acrescentados ou suprimidos. Isso significou que, a cada vez que a página era alterada, se fazia necessário realizar um verdadeiro trabalho de prospecção em termos da localização e conteúdo dos novos mecanismos de busca adicionados ou suprimidos. Assim, nossas buscas foram realizadas em ambientes diferentes – o que significa que se o pesquisador, hoje, der entrada com as palavras-chave escolhidas por mim em 2007, provavelmente encontrará resultados diversos.

O site do STF também não possui mecanismos de refinamento de buscas. Isso significa que as entradas só podem ser feitas pelos critérios escolhidos pelo *webmaster*, ou seja, pelo nome de uma das partes<sup>17</sup>. A restrição de dados por ano ou por parte contra a qual um determinado processo é movido só pode ser feita manualmente – o que acabou consumindo um tempo muito maior de trabalho do que o esperado. Assim, não foi possível refinar a busca para ANDES-SN e ADIN. Só pudemos optar por uma das entradas (o nome de uma das partes). Também só é possível entrar com o nome de **uma** das partes. Desta maneira, a verificação da existência de processos, por exemplo, do SINPRO-SP contra o ANDES-SN só podia ser realizada entrando-se com o nome de uma das partes – ou

SINPRO-SP ou ANDES-SN. Uma vez escolhida a parte, o site enumerava todos os processos relativos àquela parte, independentemente do conteúdo, data ou parte oposta. Diante da impossibilidade prática de realizar qualquer cruzamento optamos por dar entrada no mecanismo de busca do STF apenas a partir da palavra-chave ANDES-SN. A partir daí, construímos um banco de dados na plataforma Excel na qual foi possível realizar os cruzamentos. Com relação ao nome fornecido na entrada da pesquisa (ANDES) encontramos outra dificuldade. Não existe uma uniformização com relação ao nome da entidade ou um recorte mínimo – por exemplo, tendo em vista tratar-se de pessoa física ou jurídica. Assim, quando entramos com a palavra ANDES ou ANDES-SN no mecanismo de busca do STF surgiram no mínimo 180 entradas que continham “ANDES” no nome. Mais uma vez, a seleção teve que ser feita manualmente<sup>18</sup>.

Além do banco de dados do STF uma segunda frente de pesquisa aberta por ocasião do levantamento dos processos envolvendo o ANDES-SN foi construída a partir do banco de dados do escritório Alino & Roberto advogados associados – principal escritório jurídico que tradicionalmente atende ao ANDES-SN. Os dados foram utilizados em paralelo aos dados obtidos junto ao STF (o que possibilitou a checagem mútua). O Alino & Roberto é um grande escritório de advocacia especializado em questões judiciais envolvendo o funcionalismo público. Tem atendido o ANDES-SN e outros sindicatos e associações de forma mais sistemática a partir de 1988. Apesar da existência de outros escritórios atendendo o SN no período (como Wagner Advogados Associados), optamos por trabalhar exclusivamente com o Alino & Roberto por ser, reconhecidamente pelas direções da entidade e pelos seus próprios advogados, o principal escritório jurídico do ANDES-SN.

Com relação ao banco de dados propriamente dito, este foi elaborado para o escritório, visando atender suas necessidades particulares na área da operação do direito. Assim, foi possível realizar um levantamento de todos os processos envolvendo o ANDES-SN, a Associação Nacional dos Docentes da Universidade de Brasília (ADUNB) e da Universidade Federal da Bahia (ADUFB), utilizando filtros como ano, parte impetrante, impetrado, tribunal, status do processo (ativo ou baixado), número do processo e assunto, entre outros mais específicos à processualística jurídica. Dois problemas, entretanto, merecem destaque. O primeiro foi em relação ao número de processo na origem. O segundo em relação ao conteúdo dos processos. Em relação ao primeiro obstáculo, há uma observação a ser feita: uma mesma demanda judicial, com as mesmas partes e o mesmo conteúdo, pode variar de número dentro de um mesmo tribunal dependendo da medida judicial tomada pelas partes ou mesmo a fase em que a causa se encontra. Por exemplo, a execução de uma determinada ação (momento em que a parte favorecida em decisão final

solicita o pagamento da quantia arbitrada pelo juiz) é um processo separado do processo principal. O mesmo ocorre com um mandado de segurança dentro de um processo. Para saber se esse “desmembramento” do processo ocorreu, é necessário observar o número do processo na origem e o tribunal no qual o processo deu entrada. A partir daí, realiza-se uma busca para verificar o conteúdo original do processo.

Um dos principais problemas encontrados por nós foi a disposição das informações no banco de dados do escritório: não havia referência ao número dos processos na origem. Sendo assim, a busca da ação inicial, desencadeadora da solicitação na justiça demandaria um longo trabalho de pesquisa em vários tribunais. Apesar de não ser impossível, a pesquisa individual de mais de 300 processos no período significaria um esforço imenso, além de consumir um tempo considerável. Tendo em vista essa limitação encontrada, optamos por selecionar alguns processos que diziam respeito a questões relacionadas com os direitos coletivos do funcionalismo público e proceder a uma análise qualitativa. Outro aspecto dizia respeito ao conteúdo dos processos.

Há alguns anos atrás, quando a informatização ainda não se constituía em regra, era comum os advogados escreverem manualmente observações pessoais sobre o andamento do processo, comportamento dos tribunais, estratégias judiciais etc. nas fichas de acompanhamento processual. O arquivo com dados dos processos ativos ou baixados sempre foi, assim, um elemento estratégico, que reunia inclusive informações confidenciais que ultrapassavam a mera narrativa técnica das causas. Com a informatização essa prática se manteve – agora transferida para o meio eletrônico. Ocorre que, uma vez que o banco de dados de um escritório não se dirige à divulgação pública, muitas informações confidenciais não se encontram desmembradas das informações de domínio público sobre os processos. No escritório onde elaboramos nossa pesquisa essas informações sigilosas e estratégicas estavam vinculadas ao item “assunto”. Este item foi suprimido quando o banco de dados nos foi cedido. Sendo assim, encontramos um obstáculo que nos remetia ao mesmo problema da busca do processo na origem: para descobrir o assunto de cada um dos processos seria necessário fazer um levantamento em todos os tribunais de sua situação em julho de 2006 para que pudéssemos descobrir o seu conteúdo original. A alternativa que nos restou foi realizar as pesquisas na origem somente para alguns processos – e estes foram aqueles em que entidades representativas de professores ou trabalhadores na educação eram mencionadas.

Uma segunda frente de pesquisa quantitativa foi realizada a partir do banco de dados

do próprio STF. Neste caso, os dados estão limitados ao período entre 1995 a 2002.

Os dados com despesas financeiras relativas a questões jurídicas assim como o acesso ao banco de dados e entrevistas foram obtidos na sede do ANDES-SN em Brasília, durante o mês de junho e julho de 2006. Para o tratamento dos dados, foram construídos bancos de dados a partir da plataforma Excel.

Além das informações obtidas junto a sites oficiais, colhemos ainda depoimentos dos diretores dos sindicatos ou ex-membros das diretorias do ANDES-SN, da FASUBRA e da CONDSEF a respeito da judicialização, ainda que nosso foco tenha sido o sindicato docente cujos depoimentos complementaram as análises quantitativas.

## CAPÍTULO 1

### A CONSTRUÇÃO DO PASSIVO TRABALHISTA E A JUDICIALIZAÇÃO

*“As leis (...) são inúteis se a elas não corresponde o costume; são um equívoco em sentido de classe, porque não estando o costume difundido, se tornam privilégios de categorias.”*

*Antonio Gramsci. Asttratismo e intransigenza. 11 de maio de 1918. Scritti Politici. 1978. P. 127.*

#### 1.1. A JUDICIALIZAÇÃO NA ESFERA PRIVADA

O final da década de 70 e os anos 80 corresponderam a um período de acúmulo de força dos movimentos sociais e ampliação de direitos até então vedados às classes trabalhadoras. Da fundação da CUT em 1983 até a Constituição de 1988 houve uma potencialização dos movimentos grevistas, especialmente no ABC, assim como a organização de setores das classes trabalhadoras que até então vinham sendo sufocados pelos governos militares: ao lado dos trabalhadores urbanos, os funcionários públicos e trabalhadores rurais avançaram imensamente em suas organizações sindicais e assumiram papel fundamental na interlocução com as classes proprietárias brasileiras.

Esse poder das classes trabalhadoras refletiu-se na ampliação de garantias sociais e da regulamentação do trabalho presentes na Constituição de 1988, apesar da grande resistência de setores patronais à sua aprovação.

Desde a promulgação da Constituição o discurso patronal já apresentava claros sinais do que estava por vir: a argumentação da “inviabilização” da indústria nacional em função da elevação do “custo Brasil”. São ilustrativas, a esse respeito, as discussões dos setores empresariais, em especial das Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio (CNI e CNC) e CUT, além de juristas da área constitucional e trabalhista. O conjunto de críticas envolvendo a Constitucionalização de direitos trabalhistas culminou em um amplo debate em 1993. No *Fórum Nacional de Debates*

*sobre Contrato Coletivo e Relações de Trabalho no Brasil*<sup>19</sup>, composto por representantes dos trabalhadores, patrões e especialistas na área trabalhista, houve consenso entre as partes sobre a necessidade de formulação de um novo sistema sindical, centrado na negociação direta entre patrões e empregados. O conteúdo das alterações, entretanto, permaneceu sob constante discussão, e não se chegou a um consenso sobre o que seria a “flexibilização” e “desregulamentação” da justiça do trabalho.

Durante o Governo Collor a atuação do executivo na área das relações de trabalho caracterizou-se pelo seu visível interesse em obstruir o exercício de direitos estabelecidos na Constituição Federal e que dependiam de regulamentação. Direitos individuais e coletivos conquistados, transcritos na Constituição, foram sistematicamente “contornados” pelo uso sistemático de Medidas Provisórias, Decretos, Portarias etc. – prática mantida nos governos subsequentes. Questões como a licença paternidade, greve de servidores públicos federais, representação de trabalhadores por empresa, proteção contra a dispensa arbitrária, redução de riscos inerentes ao trabalho e à automação, não obtiveram regulamentação ou esta foi questionada juridicamente, o que impediu sua aplicação.

Sob Collor os trabalhadores sofreram perdas salariais não repostas posteriormente. Algumas medidas visaram grupos específicos de trabalhadores – como o caso dos mais de 100 mil servidores públicos demitidos no período. Governando por meio de Medidas Provisórias, o Executivo desconsiderou, no cálculo da indexação salarial, a inflação de cerca de 80% ao mês do período entre 15 de fevereiro a 15 de março de 1993, reduzindo a frio o salário de milhões de trabalhadores.

A Medida Provisória 154, de 15 de março de 1990 – assinada pelo Presidente Collor, Bernardo Cabral (Ministro da Justiça) e Zélia Cardoso de Mello (Ministra da Economia) – criminalizava reajustes de preços acima dos patamares estabelecidos pela própria MP. Estabelecia índices de correção dos preços e salários e facultava ao Ministro da Economia o estabelecimento de atos que fossem necessários para a consecução da Medida Provisória (MP). A MP 168, baixada no mesmo dia 15 de

---

<sup>19</sup> Organizado em dezembro de 1993 pela Secretaria de Relações de Trabalho do Ministério do Trabalho no Brasil, destinou-se à elaboração de um diagnóstico das negociações coletivas e das relações de trabalho no Brasil e a subsidiar futuras propostas legislativas na área. Ver, a respeito do Fórum, RIEDEL REZENDE, Ulisses. *Estudo sobre o contrato coletivo de trabalho*. Cadernos Debate. DIAP. Publicação do Dpto Intersindical de Assessoria Parlamentar. Edição no. 1, abril de 1995. <http://diap.ps5.com.br/file/654.pdf>. Último acesso em 26/01/2008. às 8:41.

março, instituiu o Cruzeiro como moeda nacional e estabelecia o congelamento de preços. Além disso, confiscava todo o dinheiro disponível no sistema financeiro que ultrapassasse CR\$50.000,00, estabelecendo o pagamento do excedente em parcelas mensais. Com uma inflação real de mais de 80% ao mês, a MP significava, na prática, a pulverização de parte da poupança nacional. A medida ficou conhecida como “MP do confisco da poupança” – ou do “empréstimo compulsório” - e gerou um debate jurídico imenso. Afinal, ao se apropriar de parcela dos rendimentos dos trabalhadores, Collor também produzia – ainda que indiretamente – um confisco salarial.

A Medida Provisória 173 blindava, do ponto de vista jurídico, o conjunto de medidas tomadas pela equipe econômica. Para isso intervinha diretamente no poder normativo dos tribunais e na legislação processual ao estabelecer limites à interposição de pedidos de Mandados de Segurança, ações ordinárias e cautelares que dissessem respeito às medidas econômicas do governo. O governo contrariou inúmeros princípios constitucionais e legais relativos à defesa individual e coletiva ao especificar quais temas não poderiam ser objeto de ação judicial. Afrontava, de uma só vez, o Código Civil (CC), o Código de Processo Civil (CPC), a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que garantiam, dentro do procedimento ordinário (Código de Processo Civil, arts. 282-475) ou de dissídio individual (Consolidação das Leis do Trabalho, arts. 770-853), a defesa de qualquer direito material assegurado pelo ordenamento Constitucional (*“a todo direito corresponde uma ação, que o assegura”* Código Civil, art. 75). Paralelamente, expurgou da apreciação do judiciário liberdades e direitos considerados intocáveis pela CF, tais como a irredutibilidade salarial e os títulos salariais inegociáveis - como salário mínimo, por exemplo. Na prática, impedia qualquer decisão dos tribunais que suspendesse – mesmo temporariamente – determinações oriundas de Medidas Provisórias do governo. Nos anos seguintes o saldo das medidas seria cobrado por meio de intervenções judiciais de autoria da sociedade civil e de particulares cujos direitos foram desrespeitados pelo governo. Assim, se tivéssemos que estabelecer um período a partir do qual as ações explodiram na justiça, esse ter ia início no décimo quinto dia do governo Collor, quando foi decretado o bloqueio dos depósitos acima de NCZ\$50 mil.

Além de ignorar a Constituição, o governo Collor seguiu a tradição histórica dos governos militares em outro aspecto: foi vitorioso nos julgamentos tanto das liminares quanto no terreno do mérito dos processos. Em sua pesquisa, Rogério Bastos

ARANTES<sup>20</sup> demonstra como a atuação de vários ministros do STF (como Paulo Brossar, Moreira Alves, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira, Marco Aurélio, Celso de Mello, entre outros) foi sistematicamente favorável ao Executivo Federal, destacando-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade às medidas do Plano Collor. Em comum, o fato dos Ministros terem sido escolhidos por governos militares e a sua prodigalidade no indeferimento das ações por causas processuais (e, portanto, sem examinar o mérito das demandas)<sup>21</sup>. Segundo ARANTES, A sucessão de medidas foi acompanhada por uma enxurrada de processos judiciais. Em 1988 chegaram à Justiça Federal 193.709 processos. Em 1991, auge das ilegalidades do governo Collor, os processos alcançaram a cifra de 725.993.

Para sustentar a argumentação jurídica, o Executivo lançava mão de declarações de juristas favoráveis ao plano e que interpretavam o momento vivido pelo Brasil como “excepcional”. “Segurança nacional”, “ordem democrática”, “manutenção das instituições democráticas e do Estado de direito” eram as palavras de ordem que justificavam que o judiciário assumisse uma postura condescendente com as medidas adotadas por Collor, de caráter francamente inconstitucional. A este respeito é ilustrativa a declaração de Ives Gandra Martins, especialista em direito Constitucional e Tributário, sobre as evidentes inconstitucionalidades de Collor de Mello:

*“Como cidadão reconheço que o plano não tem retorno (...) Por esta razão, entendo que, salvo casos extremos de absoluta necessidade, o Poder Judiciário não deve ser acionado, para que não se atribua à classe dos advogados ou dos magistrados a responsabilidade pelo insucesso da iniciativa presidencial; entendo mesmo que o Congresso deva, no que concerne à espinha dorsal do plano, que é o enxugamento da liquidez do mercado, não alarcear o perfil da MP 168, para que também não seja eventualmente responsabilizado”<sup>22</sup>.*

Para conferir uma aparência de legalidade às alterações constitucionais realizadas via Medida Provisória e Decretos – sabidamente frágeis do ponto de vista da sua sustentabilidade e possibilidade de revisão – o Executivo contava com uma base aliada não só no Legislativo, mas também nos Tribunais – especialmente nas

---

<sup>20</sup> ARANTES, Rogério B. - *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, EDUC, 1997. p.190.

<sup>21</sup> Ver a esse respeito a tese de PACHECO, Cristina Carvalho. *O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)* Tese de Doutorado. UNICAMP. 2006. O trabalho versa sobre a qualidade das decisões do STF e a relação entre liminares/decisões sobre o mérito e a legitimidade ativa das partes. A autora demonstra que parte expressiva dos processos indeferidos liminarmente pelo Tribunal – portanto, sem análise de mérito - são propostos por grupos contrários às políticas oficiais.

<sup>22</sup> MARTINS, I. Gandra - O plano Collor . *Folha de São Paulo*. 14/03/1990. Caderno A, p.3.

instâncias cujos membros eram diretamente nomeados pelo Executivo<sup>23</sup>. Por exemplo, em uma demonstração de confiança em relação à cúpula do Judiciário Trabalhista o Executivo editou a Medida Provisória 185 através da qual se atribuía ao presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) a competência para suspender sentença normativa dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT) em dissídios coletivos e para não aceitar recursos interpostos por sindicatos que dissessem respeito a “questões econômicas”. Ao regulamentar a competência do órgão superior, entretanto, o Executivo retirava totalmente a autonomia da Justiça do Trabalho de Primeira e Segunda Instância ao mesmo tempo em que concedia poderes ilimitados ao TST. A Medida, rejeitada inicialmente pelo Legislativo, foi reeditada em 4 de maio de 1990 e 30 de maio de 1990<sup>24</sup>.

Os milhares de trabalhadores lesados recorreram à justiça para a recuperação das perdas salariais decorrentes da alta inflação entre 1986 e 1990, em especial às relativas à correção monetária<sup>25</sup>. As ações foram julgadas improcedentes em primeira instância e os trabalhadores, individual ou coletivamente, recorreram ao TST. Neste momento, instalou-se uma quase unanimidade no Tribunal no sentido de deferir as ações, argumentando o princípio do direito adquirido ou da irredutibilidade salarial. O TST chegou a sumular as matérias, via Enunciados 316, 317 e 323, reconhecendo a pertinência das reivindicações. Posteriormente, o próprio tribunal foi obrigado a rever sua posição tendo em vista o pronunciamento do STF em sentido contrário. Em relação ao STF, o TST, depois de deferir o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de março de 1990, optou por pacificar seu entendimento editando o Enunciado 315, recusando o reajuste de 84,32%.

Esse foi, em linhas gerais, o caminho que seguiu a jurisprudência majoritária, que entendeu que os reajustes eram devidos até que se manifestou contrariamente o STF. Entretanto, boa parte do TST resistiu à corrente dominante, deferindo esses reajustes. É necessário, ainda, registrar que alguns órgãos judiciais, mesmo depois da manifestação do STF afirmando a constitucionalidade do não pagamento daqueles

---

<sup>23</sup> O apoio, entretanto, não era total e, em alguns momentos gerou a intervenção direta de tribunais superiores nos de 1ª. e 2ª. Instâncias.

<sup>24</sup> Ver, a esse respeito, ARANTES, R. B. op. cit. p. 192 e seguintes.

<sup>25</sup> Verificou-se isso em junho de 1987 (quando foi afastado o reajuste salarial equivalente ao IPC de 26,06%), em abril e maio de 1988 (quando foram suspensas, para os servidores públicos, as URPs na base de 16,19%), em fevereiro de 1989 (não concessão do reajuste de 26,05%, orientado pela URP daquele mês e ano) e em março de 1990, quando se deixou de aplicar o IPC equivalente a 84,32%, para correção salarial.

percentuais de reposição, continuaram por algum tempo decidindo em sentido contrário.

O argumento dos tribunais superiores para denegar os reajustes foi justamente o que ensejou as ações coletivas: a controvérsia de entendimento dos poderes Executivo e Judiciário acerca do seu cabimento ou não. Na Súmula 343 o Supremo Tribunal Federal entendeu que não caberia ação rescisória<sup>26</sup> contra determinada decisão quando esta encontrasse fundamentação em um texto legal cuja interpretação fosse controversa nos próprios Tribunais. Para fundamentar esse entendimento, o STF baseou-se em outra decisão controversa, emitida pelo antigo Tribunal Federal de Recurso (TFR). O Tribunal havia emitido uma Súmula, de número 134<sup>27</sup>, na qual entendia que enquanto os Tribunais não estabelecessem uma decisão uniforme e pacífica sobre determinada matéria, esta, na prática, não poderia ser revisada pelos próprios Tribunais. Além disso, ao mesmo tempo em que o STF recusava-se a decidir sobre matéria constitucional (de sua competência), não deferiu a suspensão dos prazos prescricionais<sup>28</sup>.

Assim, por um lado o autor de uma ação solicitando a correção de seus salários teria seu pedido liminarmente indeferido pelos tribunais, tendo em vista a ausência de um entendimento pacífico dos próprios Tribunais sobre a matéria. Por outro, os prazos prescricionais para que o lesado entrasse com uma ação pleiteando seus direitos continuavam a correr, independente do fato de serem os próprios Tribunais os responsáveis pela mora em se chegar a um entendimento pacífico sobre a questão. Observa-se que, enquanto o Tribunal não se decidia se o processo era devido ou não, indeferia todos os processos versando sobre a matéria. Ao não se manifestar sobre a suspensão do prazo prescricional inviabilizava a transferência da solicitação para o futuro, quando houvesse jurisprudência construída sobre o assunto.

---

<sup>26</sup> A ação rescisória tem por objetivo declarar a nulidade de outra ação já transitada em julgado.

<sup>27</sup> A Súmula 343 do STF era, por sinal, praticamente idêntica à de número 134 do TFR (de 13/12/1963). “Não cabe ação rescisória por ofensa a literal disposição de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de interpretação controvertida nos tribunais”. (Súmula 134) e “Não cabe ação rescisória por violação de liberal disposição de lei se, ao tempo em que foi prolatada a sentença rescindenda, a interpretação era controvertida nos tribunais, embora posteriormente se tenha fixado favoravelmente à pretensão do autor.” (Súmula 134 do TFR). Disponíveis em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=343.NUME.&base=baseSumulas> Último acesso em 26/01/2008 às 8:49 (Súmula 343) e <http://www.trt23.gov.br/acordaos/2000/pb00016/AR993139.HTM>. Último acesso em 26/01/2008 às 8:51.

<sup>28</sup> A Súmula 343 continuou a ser aplicada até recentemente – quando o Ministro Gilmar Mendes levantou a questão sobre o fato de, ao aplicá-la, o STF nem julga o mérito, nem exerce sua função precípua, a saber, julgar matéria constitucional. MACHADO, Alexandre. *Ação Rescisória – Supremo discute aplicação da Súmula 343*. Consultor Jurídico, 21 de agosto de 2005. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/37257.1>. Último acesso em 24/01/2008 às 15:11.

Esta forma de ação dos Tribunais sobre as relações de trabalho iniciada no governo Collor se manteria durante o governo Itamar Franco, quando foram editadas e aprovadas pelo Congresso várias medidas que reduziam a autonomia dos sindicatos dos trabalhadores e patronais em estabelecer livremente as cláusulas das negociações coletivas<sup>29</sup>. No próximo item examinaremos algumas dessas medidas.

## **1.2. A “DESREGULAMENTAÇÃO REGULAMENTADA” DAS RELAÇÕES DE TRABALHO SOB FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

A MP 1.053, posteriormente convertida na Lei 8.542/92, (inclusive regulamentada novamente durante o governo FHC por meio de Medida Provisória 1.620/98) tratava do Plano Real. Previa a livre negociação entre as partes e vedava a indexação de salários. Seu ponto mais polêmico, entretanto, dizia respeito aos acordos coletivos. Tradicionalmente, por ocasião do término do contrato coletivo e a negociação de outro, as cláusulas anteriormente negociadas mantinham sua vigência. Assim, se um determinado sindicato de trabalhadores se encontrasse em um impasse com o sindicato patronal e tivesse que recorrer à justiça, enquanto o caso não fosse decidido a regulamentação do contrato coletivo anterior continuaria a vigor (um dispositivo denominado “*ultratividade*” dos acordos e contratos coletivos). A MP 1.053 suspendia contratos e acordos coletivos no período de negociação. Enquanto os trabalhadores não chegassem a um acordo com os patrões ou o tribunal manifestasse seu entendimento, as proteções coletivas ao trabalho estariam suspensas. Na prática, a medida obrigava os trabalhadores a cederem às propostas patronais – em especial atingindo as entidades com menor poder de barganha.

A MP 1.539/94<sup>30</sup> regulamentou o direito à participação nos lucros e resultados da empresa, conforme determinava o inciso XI do artigo 7º da CF. A medida, entretanto, não estabeleceu a obrigatoriedade no cumprimento da participação, tornando a norma Constitucional uma “opção” às partes. Em uma das várias reedições dessa MP, foi introduzida cláusula alheia ao escopo inicial, que possibilitava a abertura do comércio aos domingos<sup>31</sup>, sob a justificativa de ampliação dos postos de trabalho no setor.

---

<sup>30</sup> Posteriormente MP 1.619 e no. 1.698, convertida na Lei 10.101 em 2000.

<sup>31</sup> A respeito da ausência de geração de empregos com a abertura do comércio aos domingos e a desigualdade gerada entre os trabalhadores do comércio, ver estudo de OLIVEIRA SIQUEIRA, J., FLISONI DE ANGELO, C. e LARA DE SIQUEIRA, J.P. – *Análise do problema da abertura do*

Medida Provisória 1.960/94 regulamentava o Plano Real. A MP vedava a indexação salarial e cláusulas de correção automática de salários em negociações coletivas (gatilhos) <sup>32</sup>. Além disso, retirava dos trabalhadores o direito à indexação salarial diante da recusa do governo de considerar que a inflação, ainda que baixa, mantinha o seu caráter corrosivo. Reforçava a prática da redução salarial por Decreto ao condicionar a recuperação salarial ao mercado - ou seja, a negociação entre patrões e empregados. Revogava, além disso, dispositivos da Lei 8.542/92 que garantiam a fixação de aumentos reais, produtividade e pisos salariais em livre negociação.

A Lei 8.949/94 foi uma das últimas e mais polêmicas medidas do Congresso Nacional antes da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso: modificou o artigo 442 da CLT. Com isso, desapareceu o vínculo empregatício entre as empresas cooperadas e contratantes de serviços. A partir daí, multiplicaram-se os casos de empresas prestadoras de serviços apenas de fachada, que contratavam ou subcontratavam cooperativas, desobrigando-se de encargos trabalhistas, porém agiam como verdadeiros patrões, sem quaisquer ônus relativos a encargos trabalhistas e previdenciários.

### **1.3. O USO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

A partir da metade da década de 90 o processo de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho acentuou-se sob o governo Fernando Henrique Cardoso. Como veremos no capítulo 2, quando tratarmos da análise do Plano Diretor elaborado pela equipe de Bresser Pereira, o Executivo Federal defendeu a necessidade de que o Estado deixasse de ser o principal regulamentador das relações laborais – inclusive aquelas envolvendo seus próprios servidores. Sob o argumento de uma suposta necessidade de ajustes à nova realidade econômica internacional, o governo FHC assumiu as teses defendidas por setores do empresariado nacional, assim como do Banco Mundial<sup>33</sup>.

---

*comércio aos domingos*. Dep. de administração da FEA-USP. S/d. Disponível em <http://www.hottopos.com/convenit2.siq1.htm>. Último acesso em 26/01/2008 às 08:56.

<sup>32</sup> Convertida na Lei no. 10.206 de 23/03/2001. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis/2001/Lei0206.htm>. Último acesso em 26/01/2008 às 8:59.

<sup>33</sup> O Banco Mundial (BM), estabeleceu uma série de condições para a distribuição de benefícios sociais e o empréstimo financeiro que envolviam diretamente alterações na legislação trabalhista brasileira e o papel do Estado na regulamentação das relações de trabalho. No documento Técnico no. 319 o BM impôs

No centro do pensamento predominante no governo estava a convicção de que somente uma ampla reforma no sistema de relações de trabalho, no funcionalismo público e na previdência social poderiam reduzir o “custo Brasil”. Este era caracterizado como uma série de “encargos”, especialmente de cunho trabalhista, cujas conseqüências mais evidentes seriam o desemprego interno e a falta de competitividade do Brasil nos mercados externos<sup>34</sup>.

Segundo o governo, o excesso de legislação era um obstáculo à autonomia necessária para que patrões e empregados definissem livremente as bases dos acordos salariais e os benefícios trabalhistas. A amplitude do ordenamento jurídico trabalhista desestimularia alianças de compromisso entre patrões e empregados em torno da busca por produtividade e competitividade – além do interesse do capital externo em investir no país. Já em relação ao funcionalismo público, foi desencadeada uma intensa campanha de desmoralização do servidor – na visão do governo (e como veremos no texto de Bresser-Pereira), um “privilegiado”.

Somente a flexibilização das garantias legais poderia gerar empregos e a diminuição do número de demissões, já que os direitos não seriam suprimidos a não ser por acordos entre as partes. É interessante notar que boa parte dos apologistas do “custo Brasil” considerava como “excessivas” todas as despesas e encargos sociais de uma empresa. Exemplar é a posição de José Pastore, para quem o peso dos encargos trabalhistas corresponderia a 102,06% da folha de pagamento. De acordo com esse entendimento, que é repetido por várias associações patronais, a eliminação do “custo Brasil” significaria o fim não só das contribuições do sistema dos 5-S (Sesi, Senai, Senac, Sesc e Sebrae), mas também do salário educação, seguro acidentes de trabalho, FGTS (inclusive 13º. Salário), repouso semanal remunerado, férias, feriados,

---

aos países tomadores de empréstimos, especialmente os emergentes como Argentina e Brasil, a adoção de novas concepções de Justiça, de direto do trabalho emprego, flexibilizando sua legislação através da política neoliberal que advogava o prevaecimento do negociado sobre o legislado. Afirmava claramente que a legislação trabalhista brasileira não servia ao mercado: “*A economia de mercado demanda um sistema jurídico eficaz para governos e setor privado visando solver os conflitos e organizar as relações sociais. Ao passo que os mercados se tornam mais abertos e abrangentes e a s transações mais complexas, as instituições jurídicas formais e imparciais são de fundamental importância.*” DAKOLIAS, Maria. Banco Mundial. Documento Técnico no. 319. *O setor judiciário na América Latina e no Caribe.* Elementos para Reforma. Disponível em <http://www.anamatra.org.br/downloads/documento318.pdf> Último acesso em 24/01/2008 às 19:20.

<sup>34</sup> Na esfera do governo, os principais articuladores desta tese foram José Pastore, José Roberto Mendonça de Barros, Gesner José de Oliveira Filho e César Mattos. Para eles, os encargos sociais no Brasil atingiriam 81,9% da folha de pagamento, contra 60% na Alemanha, 58,8% na Inglaterra e 51% na Holanda. O prof. Pastore, por sua vez, afirma que os encargos representariam 102,06%. Os dados foram publicados no jornal Folha de São Paulo em 31 de janeiro de 1996 e deram origem a uma polêmica com Demian Fiocca Voltaremos, mais à frente, a essa questão do custo Brasil e à relação entre encargos, salários e leis trabalhistas.

auxílio doença (primeiros 15 dias), aviso prévio (passivo), 40% sobre o depósito do FGTS (passivo), entre outras garantias. É importante mencionar que, independente do conteúdo atribuído ao “custo Brasil”, boa parte dele corresponde a salários indiretos, que, mais cedo ou mais tarde serão usufruídos pelos trabalhadores. A diminuição ou eliminação desses direitos corresponderia a um verdadeiro confisco salarial, já que, se retirados, significariam um corte na remuneração do trabalhador assalariado.

Se todos esses direitos fossem eliminados, em um quadro de renúncia tácita (por exemplo, via acordos individuais ou coletivos) ou mudança no ordenamento legal, a condição de trabalhador celetista desapareceria para dar lugar, na prática, ao prestador de serviços que ganharia por hora trabalhada, sem complementações salariais de qualquer espécie. Segundo Demian Fiocca,

*“os encargos passíveis de redução que não significam perda direta para o trabalhador são a Previdência e as contribuições menores, de saúde, SEBRAE etc. O restante, cedo ou tarde ele leva para casa em dinheiro<sup>35</sup>.”*

A outra parte corresponde a encargos denominados “sociais” que em outros países foram assumidos pelo denominado “Estado de Bem Estar Social”. A partir dos anos 70, o keynesianismo, teoria econômica que afirmava ser possível conciliar lucro com o bem-estar social, serviu de base ao Welfare State. Para evitar a acentuação da tensão as classes trabalhadoras e proprietárias, o Estado passou a providenciar serviços públicos como educação, saúde, habitação, transporte etc, eximindo os patrões de arcar com gastos denominados “sociais”.

No Brasil o Estado ignorou por muito tempo essa tarefa e, quando confrontado nos anos 80 com as carências dos trabalhadores, as transferiu precariamente para a “iniciativa privada”. Ocorre que, do ponto de vista do peso dos encargos sobre os rendimentos, estes foram assumidos em parte ínfima pelos empregadores e transferidos, na sua maior parte, para os próprios empregados. Com isso o Estado pôde desvincular-se, ao menos momentaneamente, da sua responsabilidade social, ao mesmo tempo em que cresciam as desigualdades sociais no país.

Durante o final dos anos 80 e início dos 90 esse mecanismo de transferência dos encargos e responsabilidades sociais ocorreu com relativo sucesso. A partir do final da década de 90, entretanto, as sucessivas crises econômicas que se abateram nos mercados internacionais praticamente inviabilizaram tal política e uniram o empresariado contra o que passou a denominar “custo Brasil”. Este passou a queixar-

---

<sup>35</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, 04 de fevereiro de 1996. Coluna Clóvis Rossi. P. A2

se ativamente das “excessivas” restrições à contratação e à “negociação” coletiva, e deixou sistematicamente de cumprir cláusulas trabalhistas individuais. Para Adalberto Moreira Cardoso, “o conteúdo dos processos mudou nos anos 1990, sugerindo não apenas que os empregadores estão deslegitimando a ordem legal existente, como ainda estão flexibilizando a frio o mercado de trabalho<sup>36</sup>.” O presidente Fernando Henrique Cardoso assumiu pessoalmente a condução e propaganda desse processo de flexibilização. Afirmou que o país estava enfrentando o desafio do desemprego e da competitividade externa, e que a solução seria

*“tornar mais flexível o conjunto de regras relativas às relações de trabalho, de modo a preservar o número de empregos. Esta flexibilidade deve possibilitar que empresas e trabalhadores negociem livremente um leque tão vasto quanto possível de tópicos, tais como o número de horas extras etc., assim como resultar em menores custos para a contratação de trabalhadores<sup>37</sup>.”*

De fato, as medidas prometidas vieram, mas não no sentido de conferir maior autonomia aos sindicatos. Dentre os governos pós-Vargas, o FHC foi o que mais propôs (e aprovou) leis e Medidas Provisórias na área das relações de trabalho. Em um processo que denominamos de “desregulamentação regulamentada”, ele sistematicamente excluiu os sindicatos e representações dos trabalhadores da discussão das medidas legais, assim como da fiscalização do cumprimento de prerrogativas, acarretando prejuízos imensos aos trabalhadores. Os casos mais notórios deste último aspecto foram a criação da figura das “cooperativas” de trabalhadores e das Comissões de Conciliação Prévia.

A legislação trabalhista, o regime de previdência e o funcionalismo público foram os principais alvos das reformas nas relações de trabalho. Para isso, o governo precisou alterar e reinterpretar a Constituição Federal. Para tanto, realizou um duplo trabalho: De um lado, lançou mão de Medidas Provisórias – em especial no primeiro mandato – e de emendas à Constituição, eliminando ou modificando dispositivos que representavam importantes conquistas dos trabalhadores à época da Constituinte. De outro, estimulou, ainda que indiretamente, uma nova redação da Constituição Federal através dos tribunais.

---

<sup>36</sup> CARDOSO, Adalberto Moreira. Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo. In: Luiz Werneck VIANNA (org.). *A Democracia e os três poderes o Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG. 2002. p. 03.

<sup>37</sup> FOLHA DE SÃO PAULO, 28 de janeiro de 1996, cad.1-8. No México, em 1996, FHC defendeu a “*diminuição do custo do fator trabalho nas negociações entre o capital e o trabalho para a flexibilização das relações trabalhistas, incluindo medidas que dessem maior autonomia aos sindicatos para celebração de contratos coletivos de trabalho*”. FOLHA DE SÃO PAULO, 21 de fevereiro de 1996, cad.1-6.

#### **1.4. A DESREGULAMENTAÇÃO REGULAMENTADA – OU O AUMENTO DO PASSIVO TRABALHISTA NOS ANOS 90**

Através das MPs 1053/95 e 1.070/95, o governo promoveu a desindexação salarial e atribuiu efeito suspensivo aos dissídios coletivos. Sob o argumento de que a inflação já se encontrava controlada, o governo eliminou os reajustes salariais periódicos ou de acordo com a inflação, substituindo-os pela livre negociação entre as partes. A “livre negociação entre as partes”, entretanto, possuía limites estabelecidos pelo próprio governo: os salários e as cláusulas coletivas eram livremente negociáveis, porém patrões e empregados estavam proibidos de inserir nos contratos e acordos coletivos qualquer cláusula que previsse o reajuste automático de salários. Como observamos anteriormente, já antevendo uma corrida ao Judiciário trabalhista, o governo promoveu uma intervenção branca nos tribunais ao retirar das mãos de juízes de Segunda Instância a apreciação de recursos e transferindo a atribuição de sua revisão apenas ao Presidente do TST - nomeado diretamente pelo Presidente da República.

A desregulamentação não tornou as relações de trabalho tão livres e flexíveis quanto o Governo Federal pregava: as negociações e os pleitos na justiça estavam sujeitos a limites completamente regulados através de Leis, Decretos e da própria jurisprudência – como observaremos nos próximos capítulos. Destacamos as normas relativas à Participação dos Trabalhadores nos Lucros ou Resultados das Empresas (PLR). Em 1994 o Governo Federal editou a MP 794 que regulamentava o inciso XI do artigo 7º. Da CF. Esta garantia aos trabalhadores participação nos lucros ou resultados, porém desvinculada da remuneração. Isso significava que sobre a PLR incidiriam encargos diversos daqueles relativos à remuneração do trabalhador, criando, na prática, uma remuneração paralela. Essa diferença entre os pagamentos rapidamente tornou-se objeto de barganha por parte dos patrões, que ofereciam participações maiores em troca da inalterabilidade dos ganhos salariais. O governo FHC reeditou ilimitadamente a MP794, sem ceder às pressões das entidades representativas dos trabalhadores para que os critérios de concessão do PLR fossem transparentes. A recusa do governo resultou no recurso à justiça para que os sindicatos e entidades passassem a fazer parte da mesa de negociação. O objetivo era realizar um controle maior da utilização da PLR em troca dos aumentos salariais, assim como pressionar por maior transparência na divulgação de dados das empresas

– já que informações centrais para a elaboração do índice de PLR não eram obrigatoriamente divulgadas aos trabalhadores.

No mesmo ano de 1995 o governo FHC estabeleceu restrições à ação dos fiscais do trabalho em relação ao seu poder de fiscalização do cumprimento de cláusulas pactuadas em acordos ou convenções coletivas. Até então, o fiscal do trabalho, ao identificar o descumprimento patronal de cláusulas acordadas ou entre a lei e as condições presentes no sítio de trabalho, deveria lavrar um auto de infração e aplicar a multa, conforme a lei. Sob o pretexto de permitir uma maior margem de negociação e autonomia entre patrões e empregados, a Portaria 865/95 estabelecia que a multa seria substituída pela comunicação ao Ministério Público e do Trabalho, que passariam a ser responsáveis pela interposição de penalidades<sup>38</sup>.

O Decreto 9.300 de 1996 alterou a Lei 5.889/93. Com isso, atingia-se o direito do trabalhador rural em incorporar seu salário *in natura* às verbas rescisórias. Na seqüência, a MP 1.415/96<sup>39</sup> atingia diretamente os trabalhadores urbanos, ao fixar normas para o cálculo do salário-mínimo sem considerar os indicadores relacionados aos custos da reprodução da força de trabalho (moradia, alimentação, vestuário, educação, lazer, saúde, higiene, transporte e previdência social, previstos na Constituição de 88, inciso IV, artigo 7º.)

No mesmo ano, as entidades dos servidores públicos sofreram interferência do governo através do Decreto 2.066. Este estabelecia limitações ao número de dirigentes sindicais das associações de servidores públicos e proibia inclusive a licença não remunerada de servidores (ou paga pelas entidades sindicais) para o cumprimento de mandato sindical. Como veremos nos capítulos seguintes, datam deste ano as primeiras decisões do judiciário contra a greve do funcionalismo público assim como as medidas tomadas pelo Executivo no sentido de penalizar civil e criminalmente servidores e sindicatos de trabalhadores da Administração pública. O caso mais emblemático foi o da greve dos petroleiros – com a inviabilização das

---

<sup>38</sup> Ver, a esse respeito, SIQUEIRA NETO, José Francisco. Contrato coletivo de trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos A. e MATTOSO, Jorge E. *Crise e trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado?* São Paulo, Ed. Scritta, 1996.

<sup>39</sup> Reeditada na MP 1.463 e convertida na Lei no. 9.971, de 18/05/2000. As MPs sobre o salário mínimo do período compreendido entre 1996 a 2000 foram: 1.415, 1.572, 1.656, 1.933, 2.019, até serem convertidas todas na Lei 9.971/2000. A MP 1.663 limitou, ainda, o direito à aposentadoria especial.

atividades da Federação Única em virtude de pesadas multas e prisão de seus associados<sup>40</sup>.

Várias leis aprovadas na gestão FHC eram mera formalização de Decretos que já vigiam desde o primeiro ano de governo. Em 1997 a MP no. 1.530, no mesmo ano convertida em Lei 9.468, instituiu o Plano de Demissão Voluntária voltado para o pessoal da Administração Pública. Copiada em Estados e Municípios, pretendia obter um enxugamento da máquina administrativa através do desligamento voluntário de servidores – que obteriam vantagens econômicas ao fazê-lo. Neste mesmo ano foram aprovadas as leis 9.491, 9.504 e 9.525. A lei 9.491 estabelecia a possibilidade dos recursos do FGTS serem utilizados para a privatização de Estatais, a critério dos trabalhadores. Seu principal ponto dizia respeito à alteração da multa de 40% do FGTS, devida ao trabalhador dispensado sem justa causa. A nova lei previa que ela deixaria de ser paga no momento da homologação da rescisão contratual e passaria a ser sacada posteriormente em uma agência da Caixa Econômica Federal. Até então, a homologação e pagamento das verbas rescisórias e multa eram feitos no sindicato para os trabalhadores com menos de um ano de vínculo empregatício. Com a Lei, a supervisão dos sindicatos deixa de ser obrigatória. A Portaria 60/99 do Ministério do Trabalho complementou o “afastamento compulsório” da entidade coletiva ao dispensar o patrão de apresentar a documentação probatória dos reais valores devidos ao empregado no momento da homologação da dispensa. A Lei 9.504 de 1997 ampliou a possibilidade de contratação de trabalhadores sem vínculos empregatícios aos partidos ou candidatos, formalizando uma prática sobre a qual a fiscalização praticamente não incidia.

A Lei 9.525 atingia diretamente os servidores públicos ao facultar a divisão do período destinado ao gozo de férias em até 3 vezes, desde que com o seu consentimento. Esta medida aumentava o poder das chefias para obrigar os servidores a “cobrir” faltas de outros funcionários dispensados por força das alterações promovidas por ocasião da Reforma Administrativa<sup>41</sup>.

Em 1998 a Lei 9.601 instituiu o contrato trabalho por tempo determinado e reduziu o FGTS, para os trabalhadores sujeitos a essa modalidade de contratação, de

---

<sup>40</sup> Ver a esse respeito ROMÃO, Frederico. *A greve do fim do mundo: petroleiros 1995-2006*. UNICAMP. Tese de Doutorado. 2006.

<sup>41</sup> Destacamos também a MP 1.906/97, que estabeleceu o salário mínimo nacional em R\$120,00, desvinculando a correção do SM à inflação.

8% para 2%<sup>42</sup>. Além disso, estipulou que, em caso de demissão, esses trabalhadores não teriam direito aos 40% de multa sobre o FGTS nem ao aviso prévio. A lei permitia ainda a introdução do banco de horas, desde que convencionado em acordo coletivo. A MP 1.709-1, de 1998 disciplinou o regime de trabalho em tempo parcial e o cumprimento do banco de horas, estendendo a computação das horas trabalhadas a mais – e não pagas como horas extras – para o período de até um ano. Com isso, alterou o artigo 443 do parágrafo 2º. da CLT, abrindo a possibilidade também da jornada de trabalho de 44 horas semanais ser computada anualmente – e não semanal ou mensalmente, como era a prática. Em uma das reedições, a MP introduziu ainda o “desemprego temporário”, caracterizado pela possibilidade de suspensão do contrato de trabalho do empregado por um período de 2 a 5 meses, sem remuneração ou pagamento, por parte do empregador, das verbas previdenciárias (que deveriam ser arcadas pelo trabalhador caso este desejasse que a contagem do tempo de trabalho para a aposentadoria não fosse interrompida).

A Lei 9.608 de 1998 instituiu o “serviço voluntário”, e foi utilizada largamente no serviço público. Tratava-se de modalidade de vínculo a título gratuito, cuja única formalidade era a assinatura de um termo de adesão no qual o trabalhador declarava exercer atividade voluntária, isentando-o dos encargos decorrentes do vínculo empregatício. Adotada com ressalvas pela iniciativa privada, foi amplamente utilizada no serviço público, em especial objetivando o retorno de servidores aposentados sem a necessidade de pagamento de verbas salariais.

Em 2000 a Lei 9.958 determinou a criação de comissões paritárias compostas por empregados e patrões. O objetivo destas comissões era dirimir os conflitos que pudessem chegar à justiça diretamente com os patrões. O recurso, entretanto, não era facultativo: antes de recorrer à justiça do trabalho os trabalhadores eram obrigados a pelas comissões paritárias em uma tentativa (imposta) de conciliação.

Após esse rápido exame das principais medidas do governo de Fernando Henrique Cardoso na área do trabalho, observamos que houve uma continuidade das políticas de arrocho salarial e enfrentamento com os trabalhadores, em especial os servidores públicos, iniciadas com o governo Collor. Lançando mão predominantemente de Medidas Provisórias e Decretos, o governo flexibilizou os direitos dos trabalhadores assalariados, introduzindo meios para facilitar a dispensa

---

<sup>42</sup> Posteriormente a MP 2.164-41, de 24/08/2001 estenderia por mais sessenta meses a celebração de contratos de trabalho por prazo determinado de até 2 anos.

de, reduzir encargos, obstruir a fiscalização de ilegalidades e postergar o cumprimento de determinações legais e judiciais. Apesar de não ter sido nosso objetivo elencar exaustivamente as medidas emanadas ou propostas pelo governo FHC, observamos que todas as Medidas Provisórias foram convertidas em Lei – em geral no período de um ano após sua emissão pelo Executivo – o que sugere forte ascendência do governo federal sobre o Legislativo<sup>43</sup>.

Outros dois aspectos dizem respeito à Justiça: em primeiro lugar, o Executivo Federal normatizou sistematicamente procedimentos coletivos, que em princípio, deveriam dizer respeito apenas aos sindicatos de patrões e trabalhadores (como, por exemplo, restrições às cláusulas econômicas passíveis de serem negociadas nos acordos e convenções). Em segundo lugar, o Governo Federal normatizou procedimentos processuais da justiça, afetando os processos judiciais de interesse dos trabalhadores. Chamamos a atenção aqui para a MP 2.226, que instituiu o “critério da transcendência” no exame de recursos de revista ajuizados junto ao TST – o que significava que uma demanda judicial, ainda que justa, poderia ser denegada pelo Judiciário tendo em vista o risco de que suas conseqüências viessem a causar danos à toda a sociedade.

O regime de urgência foi uma estratégia adotada pelo Executivo para priorizar seus projetos de lei e, na prática, obrigar o Legislativo a acelerar a conversão de MPs em Leis. A urgência, além de garantir celeridade à aprovação das leis, também as retirava do exame das comissões da Câmara e do Senado - limitando, portanto, sua apreciação pública. Além disso, transferia para as mãos do Relator – em geral homem de confiança do Executivo Federal – o poder de aceitar ou vetar quaisquer alterações, minimizando a pressão da opinião pública. Foi o que ocorreu com as Leis 9.032, de 1995, que alterava as regras de concessões de benefícios da previdência, a Lei 9.300, de 1996, que alterava o valor das indenizações dos empregados rurais, a Lei 9.525/1997, que previa a possibilidade de divisão do gozo das férias dos servidores públicos e a Lei 9.601, de 1998 (cujo trâmite é exemplar da ascendência do Executivo sobre o Legislativo).<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> O judiciário atuou no sentido de conter algumas dessas medidas – como foi o caso da MP 1.523, renumerada para 1.596 e convertida em Lei no. 9.528/97. Nesta o governo criava uma modalidade de extinção do contrato de trabalho a partir do requerimento da aposentadoria especial. Neste caso, o STF acatou a ação de inconstitucionalidade proposta pelo PT e suspendeu seus efeitos. A lei ainda limitava o acesso ao benefício do auxílio-acidente por parte do trabalhador.

<sup>44</sup> Ver FREITAS, Carlos Eduardo. *Levantamento sobre normas de direito do trabalho durante o governo FHC*. <http://www.pt.org.br/assessor/levantaprecariza.htm>. Não fizemos menção aqui à reforma

## 1.5. O CRESCIMENTO DO RECURSO À JUSTIÇA NA ESFERA PRIVADA

O final dos anos 80 foi marcado por um aumento expressivo do número de demandas judiciais envolvendo trabalhadores. Alguns dados colhidos o Tribunal Superior do Trabalho (TST)<sup>45</sup> e DIEESE<sup>46</sup> merecem destaque. O primeiro diz respeito ao aumento em números absolutos de ações nas Juntas de Conciliação e Julgamento – que no período de maior desregulamentação das normas do trabalho saltaram de 922.879, em 1988, para 1.941.070, em 1996. Nos TRT's, que julgam dissídios coletivos e ações individuais em recurso, o número em 1988 era de 38.704 processos. Em 1995, 104.581. No STF, o número de processos trabalhistas passou de zero em 1988 a 4.013 em 1995. Os dados recolhidos junto ao STF, TRT e TST não nos permitem distinguir, a partir da Segunda Instância, os processos individuais ou coletivos, mas podemos aventar a hipótese que boa parte dos processos que sobem ao STF sejam patrocinados por entidades de classes, uma vez que os custos envolvidos inviabilizam esta forma de recurso para processos individuais, envolvendo demandas de baixo valor econômico.

O segundo diz respeito à diminuição do número de grevistas por greves e o aumento do número de processos nas Varas do Trabalho no Brasil. Isto pode demonstrar que no sindicalismo privado pode estar ocorrendo uma relação entre a diminuição da capacidade de organizar manifestações ou da disposição das bases em participar de greves e a elevação do recurso individual à Justiça do Trabalho<sup>47</sup>.

O terceiro é a diminuição do número de conciliações nas Juntas de Conciliação e Julgamento<sup>48</sup>, indicando que as partes recusaram-se a realizar acordos e preferiram

---

previdenciária, por fugir do escopo original do nosso trabalho. Salientamos, entretanto, os danos que esta causou aos trabalhadores e seu impacto no regime de aposentadoria. Último acesso em 26/01/2008 às 9:15.

<sup>45</sup> Movimentação Processual na Justiça do Trabalho. Disponível em [www.tst.gov.br](http://www.tst.gov.br). Último acesso em 24/01/2008 às 15:24.

<sup>46</sup> Anuário dos trabalhadores, série histórica. Disponível em [www.dieese.org.br/anu/ind\\_anuario.xml](http://www.dieese.org.br/anu/ind_anuario.xml). Último acesso em 24/01/2008 às 15:25.

<sup>47</sup> Os dados são de CARDOSO, Adalberto M. – *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 178.

<sup>48</sup> As chamadas “Audiências de Conciliação e Julgamento” na verdade são compostas por três fases distintas: a fase da tentativa da conciliação, a fase de instrução e o julgamento, que em geral ocorre em data posterior, já que o Juiz deverá examinar com mais tempo as provas apresentadas. A conciliação significa uma tentativa de acordo – que em geral é combinado previamente entre as partes. Na presença do Juiz, ocorre a sua homologação. Os procedimentos para a instrução ocorrem em seguida à negativa das partes em realizar acordo. Neste caso, as testemunhas são ouvidas e as provas apresentadas. Em geral, as partes não conhecem com antecedência as provas documentais ou testemunhais que serão apresentadas na audiência por cada uma das partes. O julgamento em geral é publicado posteriormente, em uma

submeter-se ao julgamento. A curva das conciliações segue igualmente uma tendência apontada para a diminuição do número de grevistas: nos anos das reformas liberais – 1995, 1996 e 1999, há uma tendência de elevação dos percentuais de conciliações (47,0%, 46,7% e 46,9%, respectivamente). Em 1985 elas atingiram o seu mais alto nível (55,3%), e em 1993, o menor (43,1<sup>49</sup>). Esta tendência à conciliação também pode indicar que muitos trabalhadores, quando acionam a Justiça do Trabalho, o fazem pretendendo obter compensações parciais e no espaço menor possível de tempo. O quarto e último ponto que destacamos é a curva ascendente e paralela que indica um crescimento proporcional do número de sindicatos de trabalhadores urbanos no Brasil e o número de processos nas Varas do Trabalho. Isto indica que pode haver uma relação entre o aumento do número de sindicatos e a elevação da procura ao judiciário.

#### **1.6. A JUDICIALIZAÇÃO NO DEBATE ACADÊMICO: ADALBERTO CARDOSO, WERNECK VIANNA E CARLOS ALBERTO COLOMBO**

Segundo Cardoso<sup>50</sup>, a crescente procura pelo Judiciário trabalhista iniciou-se nos anos 90 e deveu-se não só à crise econômica que se abateu sobre a sociedade, mas também à elaboração de um grande projeto nacional de cunho neoliberal e que orientou as políticas públicas do Estado para as relações de trabalho. A palavra de ordem era “desregulamentar”. Associados a ela, ocorreram dois processos paralelos: de um lado, a sistemática resistência patronal em obedecer a padrões legislados mínimos que regulavam as relações entre patrões e empregados. De outro, do ponto de vista dos trabalhadores, a perda de direitos ocorreu de forma generalizada tanto via enfraquecimento dos sindicatos e das lutas coletivas quanto pela avalanche de normas flexibilizando as relações de trabalho.

A desregulamentação, entretanto, não foi acompanhada de uma resposta sindical nos moldes das que ocorriam nos anos 80: os trabalhadores tentaram fazer valer as regras da legalidade dentro da ordem, isto é, intensificando o número de demandas na Justiça do Trabalho. A corrida ao Judiciário Trabalhista teria sido, assim, o resultado da confluência de três fatores: a adoção da política neoliberal com a

---

“audiência” à qual não comparecem as partes. A distinção é fundamental para a compreensão correta dos dados.

<sup>49</sup> Dados do TRT, disponíveis em <http://www.tst.gov.br>. Último acesso em 24/01/2008 às 14:49.

<sup>50</sup> Idem.

flexibilização dos direitos dos trabalhadores, o descumprimento patronal das normas trabalhistas e a debilidade dos sindicatos em sustentar ações coletivas:

*“a economia brasileira tratou de flexibilizar no grito o direito do trabalho na década de 1990, via contestação da norma legal, expressa por dois indicadores centrais: a queda na proporção de assalariados com carteira assinada entre os assalariados em geral; e o aumento do número de demandas na Justiça do Trabalho. O governo federal (voluntariamente) e o trabalho organizado (por debilitação do poder sindical) teriam perdido capacidade de fazer valer o direito existente, restando como último recurso o balcão Judiciário.”<sup>51</sup>*

As razões dessa debilidade dos sindicatos não são estabelecidas claramente pelo autor. Não há em sua análise elementos que vinculem a judicialização ao comportamento político dos sindicatos ou à forma como eles foram atingidos pelas reformas liberais. Sindicatos e associações são tratados coletivamente, tomando-se por base seus dados brutos. O autor também não efetua recortes em relação ao perfil dos trabalhadores e dos sindicatos (se filiados a CUT ou a outra Central, se organizados nacionalmente ou não etc.). Igualmente não há menção a se os sindicatos e centrais correspondentes aos grupos analisados estimularam a resolução de conflitos na esfera individual – via demandas judiciais. A ausência desses recortes faz com que as conclusões do autor sejam bastante genéricas e não apontem para diferenças entre as entidades representativas dos trabalhadores.

Cardoso assinala, entretanto, uma possível relação entre o crescimento de sindicatos de trabalhadores urbanos e o crescente número de processos nas varas de trabalho no Brasil, estabelecendo uma hipótese sobre o perfil dessas organizações: quanto menor sua base territorial e quanto menos contassem com representação por local de trabalho, maior sua tendência a seguir pelo caminho da Justiça.

O caminho judicial estaria sendo preferido à negociação coletiva em virtude de alguns fatores: o primeiro é o “pouco poder de mercado”, isso é, a fragilidade dos sindicatos de base Municipal em negociar direitos com os empregadores. O segundo seria o seu isolamento em relação a sindicatos maiores e Centrais. O terceiro seria o fato desses sindicatos, apesar de pequenos e locais, não contarem com representação por local de trabalho (delegados sindicais ou comissões de empresa):

*“(esses sindicatos) não estariam aparelhados para a solução desse tipo de conflito. A Justiça não seria apenas um, mas o único canal de sua solução. (...) sindicatos são criados para representar os trabalhadores e, no Brasil, isto*

---

<sup>51</sup> Idem. p.159. Grifos nossos.

*quer dizer, além de realizar negociações coletivas, servir de ponte para o acesso dos indivíduos à Justiça.*<sup>52</sup>

Cardoso entende que o modelo de relações de trabalho no Brasil é legislado, e a lei sempre restringiu o espectro de itens do contrato de trabalho que poderiam ser negociados. Este padrão de relações do trabalho, presente desde a era Vargas, forjou entre os trabalhadores brasileiros uma expectativa de direitos que conferiu legitimidade à norma legal. A sua burla por parte dos patrões, associada com a leniência do Estado em garantir mecanismos de cumprimento das leis, levaria os trabalhadores a procurar uma resposta na Justiça:

*“É porque os capitalistas estão testando os limites da nova ordem constitucional, num ambiente em que os trabalhadores organizados não conseguem impedi-los e o órgão fiscal do Estado parece desinteressado nisso, que a Justiça do Trabalho apresenta a explosão de reclamações.”*<sup>53</sup>

A crise econômica dos anos 80 e 90 teria apenas acentuado um comportamento que a própria estrutura sindical brasileira possibilitava aos sindicatos: o oferecimento de serviços jurídicos para seus associados:

*“Pela CLT, os sindicatos estão obrigados a prestar serviços jurídicos a seus associados, e o crescimento das burocracias sindicais deve estar seguindo a passo com o crescimento de sua capacidade de pressionar os canais Judiciários de solução do conflito trabalhista. Para isto, dependem da existência de advogados do trabalho”*<sup>54</sup>

As hipóteses levantadas por Cardoso são importantes para nossa análise sobre o comportamento de sindicatos da Administração Pública, ainda que sejam hipóteses relacionadas com sindicatos de trabalhadores celetistas e a abordagem escolhida pelo autor não leve em conta as opções políticas e o histórico de lutas desses mesmos sindicatos, como veremos no capítulo V.

Cardoso vincula o aumento de ações no Judiciário Trabalhista a uma cultura judicialista entre os trabalhadores que afloraria em especial entre sindicatos menores, sem representação por local de trabalho. A idéia de cultura judicialista é pertinente, porém demandaria outro tipo de pesquisa sobre o perfil desses trabalhadores – o que não existe no trabalho de Cardoso. A hipótese que associa o oferecimento de serviços jurídicos por parte dos sindicatos a uma frágil organização das bases nos locais de trabalho nos parece dever ser verificada, tendo em vista que os trabalhadores representados pelo ANDES-SN (a entidade representativa de trabalhadores escolhida por nós para o estudo de caso) têm tradição de organização em locais de trabalho, ao

---

<sup>52</sup> Idem. p. 171.

<sup>53</sup> Ibidem. p. 173.

<sup>54</sup> Idem. p. 169-170.

mesmo tempo em que, como veremos nos capítulos III e V, vários de seus conflitos foram levados à Justiça.

Um segundo ponto que nos parece implícito na argumentação diz respeito à forma como Cardoso trata o comportamento da Justiça. Em nenhum momento há menção a uma possível permeabilidade dos membros do Judiciário ao projeto neoliberal – como veremos adiante, sustenta outro autor, Carlos Alberto Colombo. O autor apenas identifica (sem apresentar maiores elementos que corroborem essa hipótese), a existência, até os anos 1980, de um “*processo de permeabilização da Justiça a demandas reprimidas*” que teria sido consequência do “*crescimento do poder sindical e de sua pressão por mais direitos*”<sup>55</sup>. Entretanto, não menciona o que teria ocorrido com a mesma Justiça uma vez que houve um refluxo do poder sindical.

A análise de Werneck Vianna<sup>56</sup> nos interessa porque trata do processo de Judicialização não diretamente a partir da demanda dos trabalhadores mas tendo em vista o papel que o Supremo Tribunal Federal vem desempenhando como “guardião” das normas constitucionais. A judicialização é definida da seguinte forma pelo autor:

*“(uma circunstância particular em que o Judiciário), porque regulado pela lei e livremente aberto à exposição da controvérsia entre as partes, pode-se apresentar, à falta de um outro, como um espaço republicano para o homem comum brasileiro, ainda sujeito ao estatuto da dependência pessoal. (ela deriva) de novas práticas de resistência da sociedade civil, particularmente dos partidos que compõem a minoria parlamentar e das associações de interesses dos setores subalternos, que vêm encontrando na comunidade dos intérpretes um caminho para reforçar a sua representação.”*<sup>57</sup>

A judicialização iniciou-se na década de 80, especialmente a partir da iniciativa dos governos em implantar reformas econômicas que visassem a “racionalização” do Estado. Para realizar tais reformas, ocorreu um movimento institucional de aproximação entre o Executivo e o Legislativo que contrariou princípios constitucionais

---

<sup>55</sup> Idem. p. 170.

<sup>56</sup> VIANNA *et al* partem de dois eixos teóricos para explicar o fortalecimento do Judiciário em anos recentes: de um lado, aquele representado pela escola francesa de Antoine GARAPON. Para este autor, a valorização do Poder Judiciário estaria ligada a uma desqualificação da política e ao fim do Welfare State, em um contexto de decadência de instituições sociais, como a família, a igreja, a comunidade, etc. De outro lado, está Mauro CAPPELLETTI e Ronald DWORKIN, que possuem uma visão bastante positiva da intervenção do Judiciário na sociedade. Não somente são fenômenos que compreendem a democracia, como devem integrar a sua tradição a existência de um poder que funcione como *tertius*. Assim, não interessaria tanto o caráter ou a iniciativa dos juizes (como, de fato, não parece preocupar VIANNA), mas sim a própria relação entre o Judiciário e os outros poderes que, em última análise, são os que ativamente colocam-no em evidência ao aparecerem como autores (impetrantes) das demandas ou envolvidos direta ou indiretamente em boa parte das disputas judiciais. VIANNA, L. W. ET AL. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Revan. 1999.

<sup>57</sup> Idem. p. 258-259.

fundamentais do Estado Republicano: a independência dos poderes e o primado da Lei sobre os interesses (e planos) econômicos.

Para Vianna, a implementação de reformas econômicas privatizantes e de caráter neo-liberal exigiria uma agilidade e prontidão do Executivo que a CF não permitia. A resposta do Executivo ocorreu em um duplo sentido: primeiro, o recurso a Medidas Provisórias como alternativa à lentidão do Legislativo em aprovar reformas seguindo os preceitos constitucionais. Segundo, o Executivo iniciou um movimento de absorção do Legislativo – que acabou submetendo-se às suas diretrizes.

A abertura política e os sucessivos processos eleitorais no pós-ditadura provocaram um movimento favorável a coalizões políticas cada vez mais intensas, acima dos princípios partidários, e que redundavam na renúncia dos partidos que compunham a base do governo à formulação de suas próprias políticas sociais e econômicas. Os partidos passaram a operar na forma de coadjuvantes na definição de políticas, em especial por meio de membros mais graduados ou com maior cacife político, no que eram seguidos pelos membros mais jovens ou menos instruídos nas questões políticas. Isso fez com que o Executivo passasse a contar com grande maioria no Congresso Nacional, assim como garantia a aprovação de projetos e MP's em um espaço de tempo relativamente curto<sup>58</sup>. O Legislativo acabou abdicando de suas funções, delegando poderes ao Executivo que violavam claramente a Constituição Federal.

*“O ativismo Legislativo passou a ter como fim uma nova ordenação da sociedade e do mercado, importando, de fato, uma verdadeira ruptura com a tradição constitucional do país. O ativismo Legislativo do Executivo, por sua vez, encontrou no instituto das medidas provisórias, criado, como notório, para ser exercido em um contexto de regime parlamentarista, um de seus mais poderosos instrumentos de regulação da sociedade, principalmente em matérias de natureza econômica.”<sup>59</sup>*

A judicialização seria, no entender de VIANNA, uma resposta positiva, ainda que não em uma situação ideal, na qual a sociedade (finalmente) teria encontrado um canal aberto para o encaminhamento de suas demandas – diante da leniência ou intransigência do Executivo ou Legislativo. Para testar suas hipóteses VIANNA dedicou-se à análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs<sup>60</sup>): seus conteúdos e

---

<sup>58</sup> Ver, a esse respeito, FIGUEIREDO, Argelina Chelub e LIMONGI, Fernando – Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 29, 1995, p. 197.

<sup>59</sup> VIANNA, op. cit. p. 5.

<sup>60</sup> ADIN é a sigla de Ação Direta de Inconstitucionalidade, instrumento pelo qual organismos e entidades podem questionar junto ao STF a constitucionalidade de leis e atos normativos Federais e Estaduais. Por meio deste meio (classificado como “controle concentrado de constitucionalidade”), quando o STF

procedimentos adotados por impetrantes, impetrados e o STF. Baseando-se em dados predominantemente quantitativos e empíricos, VIANNA justifica a escolha das ADINS: o cenário pós-constituinte caracterizou-se pelo abuso de medidas provisórias editadas pelo Executivo à revelia da lei. A ampliação da base e a pouca importância atribuída pelos parlamentares aos princípios partidários acabaram por provocar uma erosão das formas clássicas de controle parlamentar sobre a produção da lei. As ADINS, previstas na CF, foram o recurso de parcelas da sociedade civil para contestar as inconstitucionalidades. É neste contexto que o Judiciário começa a se sobressair e tende a aparecer como o terceiro poder cada vez mais relevante na definição do que vem ou não a ser constitucional. Werneck VIANNA não acredita, entretanto, que esse processo de judicialização tenha se dado de forma consciente ou organizada por parte do Judiciário, mas como uma resposta da sociedade civil que progressivamente teria se apropriado das inovações constitucionais em seu favor – entendendo-se aí por sociedade civil, agentes institucionais, inclusive governadores, procuradores, trabalhadores e partidos políticos.

Analisando os dados sobre os impetrantes de ADINS, ele identifica duas autorias predominantes: um lado, os partidos políticos; de outro, Estados, por meio de procuradores e governadores. As ADIN's propostas pela sociedade civil – guardados os limites constitucionais, que restringem os proponentes e não são discutidos por Vianna – teriam crescido em relação àquelas propostas pelos Executivos Estaduais, Federal, Legislativos, entidades patronais, Ministério Público e partidos políticos fora do eixo do centro-direita. Já aquelas propostas por entidades sindicais e partidos políticos dentro do eixo da esquerda, estariam suplantando, ano a ano, o volume das demais ADINs<sup>61</sup>. Esta leitura, como veremos a seguir, será questionada por Colombo.

Vianna sugere que essa proporção de proposituras de ADIN's revelaria uma sociedade civil mais consciente. O caráter democrático das iniciativas seria reforçado

---

reconhece a inconstitucionalidade de norma Federal ou Estadual, suspende sua vigência de modo que a decisão estende-se a toda a sociedade. É um meio extremamente ágil e de alcance amplo para que se evite que os Executivos venham a efetivar atos potencialmente prejudiciais a parcelas da população. Sem a ADIN, só resta aos setores sociais prejudicados acionar a justiça individual ou coletivamente. Nestes casos, entretanto, os efeitos das decisões das cortes são limitados e cada parte é obrigada a percorrer as várias instâncias do poder Judiciário até obter decisão irrecorrível, cujo alcance ficará restrito às partes envolvidas no processo.

<sup>61</sup> O autor classifica os partidos políticos da seguinte forma:

- Esquerda: PT, PDT, PSB, PPS, Pcdob, PV, PCB, PSTU
- Centro: PMDB, PSDB, PL, PTB, PST, PDC, PSD, PTR, PMN, PNA, PMB, PCP E PSC
- Direita: PFL, PPB, PPR, PRONA e PLP

pelos partidos políticos que estariam “cumprindo, nesse caso, o papel clássico das minorias parlamentares no processo de judicialização da política.”<sup>62</sup>

A hipótese de VIANNA, entretanto, deixa de lado uma possibilidade que não pode ser descartada: a diminuição da propositura de ADIN’s por parte do eixo patrões-Partidos Políticos de centro/direita-Executivo/Legislativo estaria revelando uma aproximação entre esses grupos, que evitariam propor ações contra medidas tomadas por aliados. Da mesma forma, em nenhum momento há uma análise do julgamento dessas ADIN’s em termos do seu conteúdo e da fundamentação jurídica dos Magistrados – o que poderia indicar as razões de fundo e concepções relativas à Constitucionalidade e ao panorama político.

Por fim o autor atribui ao Judiciário um papel destacado na manutenção da democracia, superior, inclusive, ao dos partidos políticos e entidades de classe – ainda que o direito brasileiro limite rigidamente os proponentes de Adins (estão, por exemplo, excluídos a CUT e sindicatos nacionais, como o ANDES, conforme entendimento do próprio STF). Ainda assim, Vianna louva-lhe a função cidadã:

*“Dessas múltiplas mutações, a um tempo institucionais e sociais, têm derivado não apenas um novo padrão de relacionamento entre os Poderes, como também a conformação de um cenário para a ação social substitutiva à dos partidos e das instituições políticas propriamente ditas, no qual o Poder Judiciário surge como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação de cidadania, tema dominante na pauta da facilitação do acesso à justiça”<sup>63</sup>.*

O principal ponto de embate entre Colombo e Vianna é sobre o caráter (positivo) de “guardião da Constituição e dos direitos fundamentais da pessoa” que teria sido assumido pelo STF em anos recentes. Enveredando por uma análise histórica da composição do Tribunal desde o golpe de Estado de 1964, Colombo afirma que é impossível conceber o STF – ou qualquer outro Tribunal – sem levar em conta sua vinculação histórica, direta e orgânica com o Executivo brasileiro. O conservadorismo das elites brasileiras e a subserviência do poder Judiciário ao Executivo teriam estado presentes na própria origem do Judiciário – e não foram eliminados pela Constituição de 1988.

Entre os exemplos citados pelo autor está a manutenção, após a Constituição de 1988, dos mesmos Ministros da ditadura Militar que haviam acatado o

---

<sup>62</sup> VIANNA, op. cit. p. 22.

<sup>63</sup> Idem. p. 22.

entendimento de que os Atos Institucionais do regime militar tinham sido legítimos e legalmente válidos. Os Ministros chamados a defender as liberdades constitucionais a partir de 1988 foram os mesmos que cancelaram sua eliminação poucos anos antes, revelando um entendimento no mínimo paradoxal dos Constituintes sobre o Judiciário. Tudo ocorria como se esse poder não fosse constituído por pessoas, cidadãos, mas por técnicos, que pudessem eventualmente decidir sobre questões nacionais sem manifestar suas convicções políticas.

*“Vislumbrando a importância política estratégica que o STF teria a partir da nova Constituição, as forças conservadoras aglutinadas no chamado ‘Centrão’ conseguiram aprovar na Assembléia Constituinte a manutenção da mesma composição (com os ministros nomeados pelos governos militares) e forma de nomeação (pelo Presidente da República) dos Ministros do Supremo oriundas do regime autoritário<sup>64</sup>.”*

A hipótese central de Colombo é que existe uma associação estreita e pouco percebida pela sociedade civil entre o Judiciário brasileiro – especialmente a Corte Constitucional – e o Executivo. Segundo ele, a repressão a determinados sindicatos e a postura intransigente do Tribunal com relação a movimentos sociais específicos confeririam tratamento diferenciado a setores da sociedade civil e seriam reveladores do compromisso selado entre os poderes de Estado em favor de interesses econômicos. Para o autor, as decisões do STF posteriores a 1988 *“indicam uma forte seletividade dos posicionamentos do Tribunal quanto aos interesses e aos agentes sociais beneficiados.<sup>65</sup>”*

*“Em um contexto no qual a implementação das políticas de ajuste neoliberal colocou em xeque a normatividade e a eficácia da racionalidade formal da Constituição, a jurisprudência do STF permitiu a inobservância dessas últimas, em diversos casos estratégicos, para favorecer o livre jogo de interesses econômicos e políticos dominantes que, dessa forma, puderam impor-se socialmente, sem se submeter à regulação legal estabelecida pela sociedade e aos procedimentos democráticos reconhecidos como legítimos.<sup>66</sup>”*

Além disso, segundo o autor, não seria possível generalizar as conclusões de Vianna de que o STF tem guardado o seu papel constitucional de guardião da Constituição uma vez que os exemplos sobre os quais o autor se baseia são parciais,

---

<sup>64</sup> COLOMBO, Carlos Alberto. Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal: violações aos direitos constitucionais e ilegitimidade política. In: COELHO, Rogério Viola. *Democracia e Mundo do Trabalho*. Número 3, dezembro de 2001. Porto Alegre, RS p. 122.

<sup>65</sup> Idem. p. 123.

<sup>66</sup> COLOMBO, Carlos Alberto. *Judiciário e Dominação: O Supremo Tribunal Federal e a (in)efetividade de direitos contidos na Constituição Federal de 1988*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Julho de 2001. P. 182.

o que redundaria em uma hipótese “linear”, “*sem densidade empírica suficiente para contrastar com as abrangentes evidências em sentido contrário.*”<sup>67</sup>”

As hipóteses apontadas por Colombo – sobre a linearidade e parcialidade dos argumentos de Vianna e o fato do judiciário ser um coadjuvante na implementação de políticas do Executivo - nos parece bastante pertinente e será testada no decorrer de nossa pesquisa no que diz respeito às demandas envolvendo os servidores públicos federais. Adotaremos também uma metodologia semelhante, ou seja, a apreciação dos argumentos usados pelos Ministros e quais os fundamentos políticos que embasam suas interpretações das Leis para emitir veredictos.

*“Autores como Werneck VIANNA et al. (1999) têm citado alguns ‘casos exemplares’ em que o STF decidiu de acordo com a Constituição e contra os interesses das forças políticas majoritárias para afirmar que o Tribunal vem cumprindo seu papel de guardião dos direitos constitucionais. Todavia tais estudos têm minimizado, com freqüência, um conjunto de evidências que demonstram a existência de um forte comprometimento das decisões do Supremo Tribunal Federal com uma ‘constelação de interesses’ que careceriam de legitimidade constitucional para serem implementados politicamente.”*<sup>68</sup>”

Colombo examina as mesmas ADIN’s eleitas por Vianna. Compara Ações de Inconstitucionalidade cujo conteúdo questiona decisões dos Executivos Estaduais, com outras, que versam sobre a Constitucionalidade de normas (em especial MP’s), emitidas pelo Executivo Federal e relativas à condução da política econômica, administração pública etc.

O autor constata que há uma desigualdade no tratamento concedido pelo STF quando os Executivos Estaduais e o Federal são réus nas ações: de cada 6,05 condenações aos Estados em ADIN’s, ocorre uma condenação ao Executivo Federal. Sobre os impetrantes das normas, também há uma diferença de tratamento: o percentual de sucesso também depende de quem está impetrando contra quem. Ou seja, há uma diferença significativa no tocante ao comportamento do STF quando, por exemplo, um Estado da Federação entra com uma ADIN (ou MI<sup>69</sup>) contra o Governo Federal ou quando essa mesma ADIN é impetrada pelo Executivo (de Estados ou

---

<sup>67</sup> COLOMBO, Alberto. *Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. op. cit. p. 191.

<sup>68</sup> COLOMBO, *Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. op. cit. p. 122.

<sup>69</sup> Mandado de Injunção, ao lado do Habeas Corpus e Habeas Data e da Ação Popular, entre outros instrumentos, é um dos meios de defesa do cidadão contra abusos de poder por parte de autoridades públicas. Funciona da seguinte maneira: A Constituição prevê um determinado direito, porém a autoridade pública se nega a respeitá-lo porque não existe uma lei que o regule. O cidadão que se sinta prejudicado pode solicitar na Justiça, através do Mandado de Injunção, que a Norma seja regulamentada. Observe-se que, neste caso, será o Supremo Tribunal Federal que emitirá a regulamentação da matéria constitucional, que valerá como lei para as partes.

Federação) contra decisões tomadas em instâncias inferiores do Judiciário em favor de greves dos servidores públicos. Os dados fornecidos por COLOMBO demonstram que quando se trata de ações contra os trabalhadores, a taxa de julgamento favorável aos Executivos é elevada:

*“(...) aproximadamente 70% das ADIN’s propostas pelos governadores referentes ao tema administração pública apresentaram o questionamento de direitos e vantagens obtidas pelo funcionalismo público. Os dados mencionados indicam a existência, no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade, de um forte alinhamento das decisões do Supremo Tribunal Federal às políticas de ajuste fiscal impostas aos Estados e à União por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Mundial e o Banco Mundial<sup>70</sup>.”*

Colombo questiona inclusive o tratamento estatístico adotado por Vianna. Afirma que o autor não considera o conteúdo das ADIN’s e nem desmembra seus impetrantes tendo em vista o conteúdo das liminares e dos julgamentos de mérito. A conclusão do autor é que, aquelas que se contrapunham à política econômica do governo tiveram sua taxa de sucesso reduzida, inclusive liminarmente, ao passo que outras, que questionavam normas da administração pública, estruturas internas do poder Judiciário, recolhimento de impostos, etc, tiveram um percentual de sucesso maior.

Juntos, partidos de esquerda e associações de trabalhadores e empresários apresentaram 80,4% do total de ADIN’s impetradas no STF contra o Executivo Federal. Observe-se, entretanto, que estas mesmas organizações apresentaram os percentuais mais altos de rejeição, tanto liminarmente quanto no mérito (tabela 1).

Comparando, por sua vez, o resultado das ADIN’s das associações de trabalhadores e patrões, chega-se à conclusão que as ADIN’s dos empresários obtiveram maior sucesso: 15,7% liminarmente e cinco decisões no mérito - 4,3%, de um total de 115 ações impetradas. Já com relação às entidades de trabalhadores um dado fundamental é ressaltado por Colombo: quando Vianna elaborou seus dados, considerou como “associação de trabalhadores” não só as Confederações e sindicatos, mas incluiu aí também a Associação dos Magistrados Brasileiros. Assim, se os dados relativos a AMB forem desmembrados do resto das entidades dos trabalhadores, teremos que houve apenas **uma** decisão favorável no mérito às entidades de trabalhadores (0,64% de sucesso) de um total de 157 ADIN’s encaminhadas ao STF<sup>71</sup>. Esses dados certamente evidenciam um excesso de

---

<sup>70</sup> Idem. p. 126.

<sup>71</sup> COLOMBO, *Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. op. cit. p. 128.

formalismo por parte dos tribunais – mas também, e como abordaremos no capítulo V, podem significar uma opção deliberada em não atribuir visibilidade na esfera judicial a essas entidades dos trabalhadores (como CUT, CGT e ANDES-SN).

Além de Colombo, Rocha também enxerga no comportamento do Supremo Tribunal Federal uma tendência a decidir muito menos por critérios técnicos ou formais e muito mais por critérios políticos-conjunturais. Apesar de o discurso jurídico afirmar a relevância do formalismo, assim como da insistência de alguns Ministros em citar a bibliografia acadêmico-científica sobre diversos temas para fundamentar suas decisões, o autor demonstra que as opções oficiais do Executivo Federal foram encampadas pelos membros do Judiciário Federal, apesar de todo *mise en scène* teórico-formal. Rocha demonstra como a parcialidade do tribunal revelou-se claramente na sua apreciação sobre a aplicabilidade da regulamentação e limitação dos juros em 12%, prevista na Constituição de 1988.

*“(...) a discussão sobre o poder de regular os juros na nova ordem constitucional transformou-se, ao mesmo tempo, num debate jurídico formal sobre a aplicabilidade das normas constitucionais e numa luta política – levada ao Tribunal – do bem contra o mal. O STF abraçou, por apertada maioria de votos (6X4) o tese do Consultor Geral da República. Embora a decisão final tenha sido lavrada em termos lógico-formais, é equivocada a visão de que o Tribunal tenha se limitado a discutir a relação entre os parágrafos e o caput de um artigo. Em meio a um grande debate sobre métodos de interpretação constitucional, os Ministros desenvolveram argumentos que claramente fugiam aos limites estreitos de uma interpretação voltada para a topografia das normas.”<sup>72</sup>*

Para Colombo, o processo de judicialização das relações sociais e da política existe, porém ele ocorre em sentido totalmente oposto daquele formulado por Vianna: o destaque assumido pelos Tribunais foi uma consequência de um tipo de coalizão entre grupos políticos que se organizaram desde antes da CF de 1988, e que se refletiu não somente no Legislativo, mas também no Judiciário. Estes grupos aceitaram tacitamente a necessidade de implementação de uma agenda de reformas próxima à elaborada pelo Banco Mundial e FMI que contrariavam frontalmente a CF: *“o elevado índice de decisões favoráveis (ao Executivo) do Supremo Tribunal Federal nessas ações coincidiu com os objetivos das políticas de ajuste fiscal da agenda neoliberal predominante no período.”<sup>73</sup>*

---

<sup>72</sup> ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga. *A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Junho de 2004. p. 138.

<sup>73</sup> COLOMBO, Carlos Alberto. *Supremo tribunal federal*. 2002. <http://www.crestani.hpg.ig.com.br/ficha/~ficha100.htm> p.3. Último acesso em setembro de 2005. Em

Haveria, na prática, duas Constituições. Uma, a aprovada em 1988, repleta de princípios de normas não regulamentadas. A outra, em construção, seria o resultado do contínuo embate de forças entre grupos e classes sociais – a “constituição jurídica”, que se constrói diariamente nos tribunais.

*“(...) a interpretação constitucional do STF desempenhou um papel decisivo para o ‘ajuste’ da **Constituição jurídica** às diversas inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças no poder. Nota-se um claro alinhamento entre a racionalidade material que permeou as principais decisões do Tribunal e as diretrizes políticas estratégicas implementadas em larga escala por meio de procedimentos inconstitucionais que viabilizaram os interesses, valores e idéias das classes dominantes no período. Numa conjuntura marcada pela hegemonia de um conjunto de idéias neoliberais, as reformas políticas e os ajustes econômicos implementados pelo bloco de forças majoritárias colocaram em xeque a significação da racionalidade formal e da força normativa do ordenamento democrático-constitucional”<sup>74</sup> [grifo nosso].*

Por fim, observamos que são inúmeros os exemplos apresentados por COLOMBO para demonstrar a tendência do Supremo Tribunal Federal de assumir papel de destaque na elaboração da “constituição jurídica” brasileira. Vamos sumarizar alguns deles, em especial aqueles em que o autor aponta contradição de argumentos dentro da própria corte para favorecer determinados grupos:

- Regulação do sistema financeiro nacional (com a taxa máxima de juros reais prevista na CF em 12% a.a.) e instituição do PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional<sup>75</sup>;
- Indeferimento de pedidos de correção e expurgos provocados por planos de estabilização econômica, bloqueio dos cruzados, proibição de concessão de liminares contra as medidas provisórias fundamentais do plano; aceitação de plano econômico estabelecido por Medida Provisória

---

2008 a página não se encontrava mais disponível. O material encontrasse impresso e à disposição em meu arquivo pessoal. Uma versão modificada encontra-se em Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal: violações aos direitos constitucionais e ilegitimidade política. In: *Democracia, mundo do trabalho*. No. 3. Porto Alegre: Camargo Coelho Maineri e Advogados Associados. X/C. 2001. P. 152.

<sup>74</sup> COLOMBO, C.A. *Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Op. cit. p. 152.

<sup>75</sup> A respeito da ação dos Tribunais na regulação econômica, ver a tese de ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga. *A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Junho de 2004. A conclusão do autor, inclusive, vai no mesmo sentido da nossa: o STF prefere omitir-se a efetivamente manifestar-se no mérito em diversas questões – o que certamente favorece interesses. A não decisão é também uma decisão. “O STF adotou (...) uma postura que se tem repetido em outros hard cases: quando resolve abandonar uma hermenêutica mais convencional, tendo em vista as consequências de suas decisões, não o faz explicitamente. Ou adia o julgamento do mérito até a mudança da conjuntura, ou desenvolve uma argumentação ad hoc. A primeira atitude foi adotada nos casos FGC e PROER. A última no julgamento da ADIN no. 4. Em todos os casos, o STF decidiu de maneira tal que conseguiu repassar para a esfera política o ônus de uma decisão definitiva.” P. 141.

- Implementação da emenda constitucional permitindo reeleição do Presidente da república

Nos próximos capítulos procuraremos verificar as hipóteses de Cardoso, Colombo e Vianna do ponto de vista da atuação do Poder Judiciário em relação às demandas e aos direitos dos servidores públicos. Antes de abordarmos a questão da judicialização, entretanto, julgamos conveniente apresentar um panorama da política de Estado em relação ao funcionalismo público, o que faremos no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 2

### SERVIDORES PÚBLICOS E REFORMA ADMINISTRATIVA NO GOVERNO FHC

*“não se iludam (que) a lei tenha valor sem o controle inteligente dos representantes, que a idéia possa se fazer história sem a força organizada. As idéias, os princípios, a intransigência ideal tornam-se, assim, uma concretização histórica, ainda que imediatamente não se possa abdicar um monarca ou vencer uma batalha.”*

**Antonio Gramsci. *Asttratismo e intransigenza*. 11 de maio de 1918. *Scritti Politici*. 1978. P. 127.**

A história recente dos servidores públicos no Brasil revela um conjunto de trabalhadores sujeitos aos sabores das políticas públicas dos sucessivos governos. A ausência de uma legislação consolidada que contivesse regras consistentes e de longo alcance temporal sobre as relações de trabalho contrastava com a situação laboral dos trabalhadores da iniciativa privada. Sujeitos aos humores das políticas econômicas e aos desmandos dos governos militares ou civis, os servidores sofreram duros golpes nos últimos 20 anos. O objetivo deste capítulo é apresentar o projeto de reforma administrativa de Bresser-Pereira que previa profundas alterações no estatuto do funcionalismo público, cotejando-o com a Constituição Federal aprovada. Além disso, abordaremos os efeitos da implementação da Reforma no serviço público Federal. Ao término deste capítulo, teremos um quadro em que se procura demonstrar como se deu a construção de um passivo laboral no funcionalismo público para, no próximo (e terceiro) capítulo, abordarmos o comportamento do judiciário em relação aos litígios entre servidores (e suas entidades representativas) e a Administração Pública.

## 2.1. OBSERVAÇÕES SOBRE OS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Brasileira de 1988, nos seus artigos 34 a 41 e 169, classificava como “servidores” os titulares de cargos públicos (com vínculo estatutário ou institucional), subordinados ao Regime Jurídico Único e às normas próprias de cada poder da República (desde que não contraditórias em relação à CF). A CF deixou aberta a possibilidade de contratação de trabalhadores com vínculo celetista (formalmente denominados “empregados”, em contraste com os “servidores”), regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, Decreto-Lei no. 5.452 de 01 de maio de 1943). A grande diferença entre os regimes de contratação da Administração residia em dois fatos jurídicos fundamentais previstos na Constituição. O primeiro consistia em que os direitos que regiam os celetistas não podiam ser estendidos aos servidores públicos – só uma lei específica poderia alterar essa situação. O segundo dizia respeito à relação entre servidores e administração. Esta era, por definição, desigual – de forma que a administração pública assumia um poder discricionário incomparavelmente superior ao do “patrão” da iniciativa privada. Na Administração Pública, tecnicamente o trabalhador não é empregado, mas servidor - e o Estado assume posição diversa do “patrão” ao caracterizar-se como Ente Público<sup>76</sup>.

Há várias teorias jurídicas procurando explicar a impossibilidade de utilização de critérios celetistas para o funcionalismo. A mais comum de todas baseia-se no fato de que, ao contrário da iniciativa privada (na qual a atividade empresarial tem como fim o lucro) tanto o servidor quanto o Estado estão submetidos a uma única atividade-fim: a prestação de um serviço cujo escopo é atender a sociedade civil e preservar a “*res pública*”. Isenção, desinteresse pelas questões privadas e submissão ao interesse público seriam fundamentais para determinar a inclusão (ou exclusão) do servidor dos quadros públicos. O interesse público, por sua vez, contrapõe-se à intenção de perseguir um fim individual (o lucro para o patrão, o aumento do preço de sua força de trabalho para o empregado ou a obtenção de vantagens pessoais). Decorrencia disso é o caráter impessoal da atividade pública.

*“na função pública (...) nenhum dos dois sujeitos da relação jurídica determina as respectivas condições: nem à administração, nem ao*

---

<sup>76</sup> Apesar desta diferença que, em princípio, inviabilizaria a contratação direta por parte do Estado de trabalhadores celetistas, a Emenda Constitucional 1976 alterou o dogma jurídico ao permitir que o Estado brasileiro fosse “Ente Público” para os servidores e “Ente Público-patrão” para os celetistas – neste caso, sendo obrigado a respeitar as convenções das categorias e demais restrições presentes na CLT.

*funcionário cabe ditar o regime da função pública; ele resulta da lei e por ela é alterado<sup>77</sup>.*"

Para a doutrina Jurídica é a impessoalidade que impede a adoção do contrato de trabalho na administração pública: servidores devem nortear suas ações pelo desinteresse pessoal e, especialmente, pelo lucro ou obtenção de vantagens individuais ou relativas a grupos. Além disso, o vínculo do servidor com a administração não poderia ser regido, em princípio, por um instrumento legal cujo principal objeto é uma relação econômica, e cujo objetivo é o estabelecimento (e cumprimento) de um acordo no qual os interesses individuais das partes dá o tom das relações coletivas.

*"Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover os interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.<sup>78</sup>"*

Além disso, o contrato de trabalho pressuporia a possibilidade de alterações negociadas. Segundo parcelas da jurisprudência isso valeria para os entes privados, porém o Estado é soberano – e não obrigado a negociar. Isso não significava, entretanto, ausência de limites ao poder discricionário da administração. Toda iniciativa do Executivo em estabelecer as condições de remuneração, promoção desempenho, proteção, premiação etc. sem base em norma legalmente aprovada estaria claramente violando a Constituição. Segundo Celso Bandeira de Mello,

*"Tal regime, atributivo de proteções peculiares aos providos em cargo público, almeja, para benefício de uma ação impessoal do Estado – o que é uma garantia para todos os administrados –, ensejar aos servidores condições propícias a um desempenho técnico isento, imparcial e obediente tão-só a diretrizes político-administrativo inspiradas no interesse público, embargando, destarte, o perigo de que, por falta de segurança, os agentes administrativos possam ser manejados pelos transitórios governantes em proveito de objetivos pessoais, sectários ou político-partidários – que é, notoriamente, a inclinação habitual dos que ocupam a direção superior do País. A estabilidade para os concursados, após três anos de exercício, a reintegração (quando a demissão haja sido ilegal), a disponibilidade remunerada (no caso de extinção do cargo) e a peculiar aposentadoria que se lhes defere consistem em benefícios outorgados aos titulares dos cargos, mas não para regalo destes e sim para propiciar, em favor do interesse público e dos administrados, uma atuação impessoal do Poder Público<sup>79</sup>.*

---

<sup>77</sup> TÁCITO, Caio. *Temas de direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 1487.

<sup>78</sup> BANDEIRA DE MELO, Celso. *Curso de direito Administrativo*. 10ª. Edição. Malheiros Editores, 1998. São Paulo, pg. 63. Ver também, a esse respeito, MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 7ª. Edição. Ed. Atlas, 2000. p. 279.

<sup>79</sup> Idem. p. 278-279.

Outro ponto que merece destaque é o contraste entre o conjunto de direitos para o funcionalismo criado na Constituição Federal – e a efetivação destes direitos via políticas do governo Federal.

A Constituição Federal de 1988 alterou profundamente o ordenamento jurídico brasileiro ao reconhecer, formalmente, o direito de associação e greve como uma prerrogativa de **todos** os trabalhadores brasileiros. Entretanto, ao mesmo tempo em que afirmou este direito, estabeleceu limitações ao seu exercício. O artigo 9º. Da CF, por exemplo, reconhecia a greve como um direito fundamental dos trabalhadores em geral – entretanto, atribuía à lei a definição dos “serviços essenciais<sup>80</sup>”, modo de exercício de greve, tipo de interesses que poderiam ser defendidos por meio da greve (abrindo espaço para uma futura classificação dos tipos de greve – econômicas e políticas) e previsão de penas para a ocorrência de “abusos”, que também deveriam ser definidos por meio de lei. O artigo 37 da CF versava especificamente sobre o direito de greve dos servidores – porém apenas o enunciava, transferindo para a legislação complementar a sua regulamentação<sup>81</sup>: Legislação complementar – portanto específica, e não ordinária - proposta exclusivamente pelo chefe do Poder Executivo, único ente com exclusividade no encaminhamento de leis que dizem respeito aos servidores públicos. Instaurava-se aqui um primeiro grande obstáculo que dizia respeito ao conflito de interesses entre Executivo e as casas Legislativas: à mora do Executivo somavam-se os interesses do Legislativo em aprovar uma lei que afetaria parcela considerável do eleitorado. Além disso, a forma de aprovação exigida pela Constituição tornava mais difícil a obtenção do consenso entre o Executivo, as casas legislativas e os trabalhadores<sup>82</sup>.

Em 1998, entretanto, o Executivo Federal conseguiu aprovar no Congresso a alteração ao preceito constitucional que estabelecia quorum de 1/3 para a aprovação das leis relativas ao funcionalismo, bastando para tanto maioria simples. Apesar disso, o impasse da regulamentação formal das relações entre servidores e Estado continuou. Esta ausência de legislação específica gerou um imenso debate jurídico no

---

<sup>80</sup> Esta definição seria feita no ano seguinte, pela Lei 7.783 de 28/04/1989 – e trouxe novas polêmicas, como a extensão ou não das atividades consideradas essenciais relativas à iniciativa privada ao funcionalismo público. Esta questão foi levantada pelo STF, como veremos nos próximos capítulos.

<sup>81</sup> “Art. 37, VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical; VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/Consti.htm>. Último acesso em 25/01/2008 às 13:28.

<sup>82</sup> A principal diferença entre a legislação complementar e a específica reside no quorum necessário para sua aprovação. Para que a lei ordinária seja aprovada basta que votem em seu favor a maioria simples dos membros das duas Casas Legislativas – ou seja, bastaria a metade dos presentes à sessão para haver a sua aprovação. Já a Lei complementar necessita de 75% da concordância dos membros que compõe as casas legislativas.

tocante à possibilidade ou não de negociações coletivas, política salarial e do exercício de greve pelos servidores<sup>83</sup>.

Segundo NOGUEIRA, essa dubiedade na regulamentação dos direitos dos servidores é proposital e gera um vazio preenchido com dificuldades pelas organizações dos servidores.

*“Estado e a administração pública permanecem no mesmo lugar no que se refere às relações coletivas de trabalho. A evolução dessas relações depende da luta e do poder de pressão dos servidores e das diversas formas de respostas dos governantes eleitos. Isso desobriga o Estado, por exemplo, de exercer a função de negociação, necessária à proteção da liberdade sindical. A negociação ocorre por meio da pressão associativa e sindical e envolve outros poderes, como o Poder Legislativo, para a sua resolução. Os casos das greves no setor público muitas vezes colocam de forma recorrente essa questão.”<sup>84</sup>*

No próximo item veremos como a reforma administrativa procurou justificar o fim de uma série de direitos do funcionalismo, ainda que à revelia do ordenamento jurídico ou do estabelecimento de um consenso com os trabalhadores.

## **2.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FUNCIONALISMO E O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO**

### **2.2.1 - A REFORMA DO ESTADO E O PROJETO DE BRESSER PEREIRA**

A reforma da máquina administrativa do Estado em geral, e do funcionalismo público em particular, foi anunciada como ponto central do projeto político de Fernando Henrique Cardoso nos primeiros dias de governo. *O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*<sup>85</sup>, elaborado pelo então ministro da Administração, Luis Carlos Bresser-Pereira, constatava que o Brasil passava por um momento agudo de uma crise que se prolongava há anos. Tal crise se caracterizava, especialmente, por dois fatores: a permanência de elevados índices inflacionários e a incapacidade do país dar início a um novo ciclo de desenvolvimento.

---

<sup>83</sup> A EC no. 19, de 04 de junho de 1998 conferiu ao artigo 37, inciso VII da CF a seguinte redação: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Esta alteração traria efeitos bastante sérios para o exercício do direito de greve, como veremos mais adiante, já que, se por um lado não havia uma legislação ordinária recente que regulamentasse o direito de greve, o governo passou a lançar mão de leis ordinárias antigas ou que diziam respeito a outras situações, como faltas ao trabalho, para obstaculizar o exercício da greve. Voltaremos a esta questão mais à frente. <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/Consti.htm>. Último acesso em 25/01/2008 às 14:42.

<sup>84</sup> NOGUEIRA, Arnaldo José França Mazzei. *A liberdade desfigurada*. A trajetória do sindicalismo no setor público brasileiro. São Paulo, 2005. Expressão Popular. p. 158.

<sup>85</sup> [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDIA.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDIA.HTM). Último acesso em 25/01/2008 às 14:43.

Para Bresser esta crise não seria conjuntural, mas estrutural: a inflação e estagnação que assolavam o país há anos não se relacionavam a fases cíclicas do capitalismo nem seriam um reflexo das crises do petróleo da década de 70 ou ainda da política recessiva Norte-Americana pós-Bretton Wood. Ao contrário, era o resultado da própria forma assumida historicamente pelo Estado brasileiro, cujos efeitos teriam sido “agravados” na década de 80 (especialmente com o advento da Constituinte, como veremos adiante). Sendo uma crise tipicamente brasileira, Bresser-Pereira localizava seu epicentro no Estado. Mais especificamente, nas políticas do Executivo para o seu pessoal.

Para sustentar tal diagnóstico, Bresser-Pereira e sua equipe elaboraram vários documentos de apoio, que continham referências a obras historiográficas brasileiras (como veremos adiante) e a documentos do Banco Mundial. O autor procurava identificar historicamente e justificar “cientificamente” as escolhas que teriam levado à forma assumida pelo Estado brasileiro na década de 90.

No documento “Do Estado Patrimonial ao Gerencial” Bresser-Pereira<sup>86</sup> afirmava que o Brasil transitou de um regime político oligárquico (até 1850), para um regime democrático (1890), passando por um período denominado autoritário-modernizador (Getúlio Vargas e Castelo Branco). Em termos de gerenciamento do Estado, isso teria significado a passagem de, inicialmente, uma “administração patrimonialista do Estado” (administração sob o Império) para uma “administração pública burocrática” (República e Vargas) e, recentemente, para uma “administração pública gerencial” cujo ápice foram as mudanças propostas pelo governo FHC, em 1995.

No documento Bresser narra como a burocracia de Estado havia crescido durante o período patrimonialista. Por influência de “práticas portuguesas”, o Estado brasileiro foi aparelhado para incorporar parcelas da população que, pelas características da economia, não podiam ser absorvidas em atividades produtivas, como a indústria. Citando Evaldo Cabral de Mello<sup>87</sup>, Bresser salientava que, com o fim

---

<sup>86</sup> Bresser assume, no texto, uma leitura weberiana do Estado e da burocracia, ao mesmo tempo em que adota as interpretações de Raimundo Faoro e Manuel Bonfim sobre a formação social brasileira do Império e Primeira República. Justifica, assim, que muito da forma de apropriação patrimonial realizada pelos grandes proprietários do nordeste e cafeicultores trazia uma forte influência das práticas tipicamente portuguesas, corroborando a tese dos “Males de origem” de Manuel Bomfim. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos – *Do Estado patrimonial ao gerencial*. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> jan2007. p. 4. Último acesso em 25/01/2008 às 14:56.

<sup>87</sup> Citado por BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Idem. P. 5. Mello, Evaldo Cabral de (1998) “Posfácio” a Joaquim Nabuco (1897/99), 5ª Edição. Não há referência sobre o número da página de onde a citação foi extraída.

da escravidão, os representantes da ordem escravocrata passaram a ocupar cargos públicos.

*“No império, seguindo uma tradição portuguesa secular, formara-se uma elite dirigente patrimonialista, que vivia das rendas do Estado ao invés das rendas da terra, e detinha com razoável autonomia um imenso poder político.”<sup>88</sup>*

A transição do Império para a República reproduziu e ampliou os padrões de utilização da máquina pública para o atendimento de interesses privados, tanto na esfera dos investimentos quanto no âmbito da incorporação de setores decadentes das oligarquias à máquina administrativa. Bresser identificava a formação de dois grupos importantes, orbitando diretamente na esfera do Estado. De um lado, a alta burocracia, composta por Ministros, Conselheiros, Presidentes de Província, Deputados, na maioria bacharéis em direito, além de religiosos e militares. A presença dessa camada de funcionários do Estado caracterizava a administração como **“burocrática”** – uma vez que a renda destes setores derivava do Estado e não da atividade produtiva ou comercial – e **“patrimonialista”**, porque os critérios de sua escolha não eram “racionais-legais”. Constituíam um *“complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o Estatal.”<sup>89</sup>*

De outro, espremida entre a grande maioria da população empobrecida e não instruída e essas elites letradas e conservadoras, que governam de forma autoritária e oligárquica, um segundo setor: *“uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras ou de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência. (...) o emprego público, embora não garantisse plena estabilidade, dada a prática das ‘derrubadas’, quando mudavam ministérios de um partido para outro, era o único emprego possível para uma ampla classe média desempregada. Dela se recrutava a elite política.”<sup>90</sup>*

Este quadro, segundo Bresser (citando Sylvio Romero e Tobias Barreto<sup>91</sup>), tendia a crescer à medida que ascendiam novos grupos sociais urbanos, mais educados que a média, que possuíam dificuldades em se incorporar ao clero e ao

---

<http://64.233.169.104/search?q=cache:oBitqtb3cWcJ:www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf+%22do+estado+patrimonial+ao+gerencial%22%3B+evaldo+cabral+de+mello&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br&client=firefox-a> p. 5. Último acesso em 25/01/2008 às 14:57.

<sup>88</sup> Idem.

<sup>89</sup> Idem. P. 7

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> Bresser apenas os cita, sem mencionar a fonte.

Exército<sup>92</sup>. Aqui Bresser-Pereira enxergava uma inflexão no Estado brasileiro: o estamento patrimonial deu lugar à administração burocrática, com sua manutenção garantida pela amplitude e ineficiência de seus quadros.

*“quando a burocracia estamental, de caráter aristocrático, começa a ser infiltrada por elementos externos, de origem social mais baixa, (...) é claro que não podemos mais falar com precisão de um estamento patrimonial (...). É a administração pública burocrática que está surgindo é o autoritarismo burocrático-capitalista que está emergindo através principalmente dos militares e das revoluções que promovem em nome de uma abstrata ‘razão’, cujas fontes capitalistas e burocráticas clássicas são claras.”<sup>93</sup>*

Na Primeira Republica estaria presente mais um elemento típico da estrutura burocrática do Estado: os militares, herança do estamento “burocrático-aristocrático do Império”. Segundo o autor, os choques entre os grupos militares e as oligarquias tradicionais produziram não o Estado liberal, mas o “Estado burocrático e autoritário do primeiro Vargas”. Apesar desse caráter, o regime varguista (especialmente no seu primeiro período) teve um saldo positivo em relação à modernização da burocracia do Estado: para o autor, apesar de Vargas ter sido um “populista político”, não era um “populista econômico”. Bresser não fornece mais detalhes sobre essa diferenciação, aparentemente de sua autoria, sobre os populismos. Conseqüentemente, produz uma lacuna teórica para explicar como Vargas teria criado uma burocracia profissional de Estado. Afirma que, se a burguesia industrial originava-se da burguesia mercantil, a burocracia *“não tinha um caráter aristocrático, nem estava circunscrita ao Estado. (...) além da clássica tarefa política e administrativa, a nova burocracia passava a ter uma função econômica essencial: a coordenação das grandes empresas produtoras de bens e serviços fossem elas estatais ou privadas.”<sup>94</sup>*

Acrescentava que a nova burocracia teria sido favorecida, de um lado, pelo intenso processo de industrialização promovido por Vargas. De outro, pelo surgimento de uma *“nova classe média de administradores de nível médio e de profissionais liberais de todos os tipos, e não apenas os tradicionais advogados e médicos”<sup>95</sup>*. Desta alteração no padrão de estratificação social brasileiro, Bresser identificava o nascimento de um segundo tipo de burocracia que passava a atuar tanto na esfera privada (no âmbito das indústrias) quanto na pública, no âmbito do Estado. O apogeu do processo de ruptura com a velha burocracia – e seus critérios de permanência e

---

<sup>92</sup> Aqui Bresser-Pereira cita José Murilo de Carvalho – *A construção da ordem*. Brasília, Editora da UNB. 1998. P. 130.

<sup>93</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos – *Do Estado patrimonial ao gerencial*. Op. cit. p.7. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> jan2007. p. 9. Último acesso em 25/01/2008 às 14:58.

<sup>94</sup> Idem.

<sup>95</sup> Idem.

apadrinhamento – ocorreria em 1938, com a criação do DASP<sup>96</sup> (Departamento Administrativo do Serviço Público), com a finalidade de padronizar os procedimentos públicos e “profissionalizar” a atividade burocrática<sup>97</sup>. Bresser-Pereira saudava a reforma de Vargas, que afirmava ser a ruptura com a persistente estrutura patrimonialista que obstaculizava o desenvolvimento nacional. Tratava-se de uma nova fase, caracterizada pelo nascimento de uma burocracia de tipo weberiano, capitalista, racional<sup>98</sup>.

O fim do governo Vargas foi lamentado por Bresser-Pereira, pois significou uma interrupção no processo de modernização da burocracia de Estado. A reforma iniciada em 1936 foi substituída pelo retorno das velhas práticas clientelistas. Em 1945 os militares “devolviam a democracia ao país”, mas “também abriam caminho para o velho patrimonialismo”:

*“Não é de surpreender, portanto, que logo após o colapso do regime autoritário de Getúlio Vargas, os velhos componentes patrimonialistas e os novos fatores clientelistas tenham se feito sentir de forma poderosa. Vargas foi deposto em outubro de 1945, fazendo com que faltasse à Reforma Burocrática de 1938 o respaldo que o regime autoritário lhe conferia. No novo regime democrático, o DASP perdeu grande parte de suas atribuições. Nos cinco anos seguintes, a reforma administrativa seria conduzida como uma ação governamental rotineira e sem importância, enquanto práticas clientelistas ganhavam novo alento dentro do Estado brasileiro.”<sup>99</sup>*

Para o autor, a reforma administrativa seria, posteriormente, retomada durante um breve período de tempo, em 1963 durante o governo João Goulart. Apesar da elaboração de um projeto de reforma do Estado nesta época, Bresser afirmava que a instabilidade política do período impediu a continuidade do projeto. Este seria retomado e efetivado apenas com o regime militar, a partir de 1967. Bresser denominava o período militar, do ponto de vista da administração pública, de “*regime autoritário modernizador burocrático capitalista*”. A supressão das garantias civis e o fim das eleições para o Legislativo e Executivo teriam propiciado o terreno fértil para “*uma aliança entre a moderna burocracia civil e militar com as classes médias burocráticas do setor privado que então já haviam crescido e se diversificado*), e com a

---

<sup>96</sup> Decreto-Lei 579, de junho de 1938. O DASP centralizava pessoal, patrimônio, orçamento, organização e métodos. Absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado pela Lei 284 de outubro de 1936. Além disso, consolidava o primeiro plano geral de classificação de cargos e introduzia um sistema de promoções por mérito. Posteriormente, e com a finalidade de formar quadros para o serviço público, Vargas criaria em 1944 a Fundação Getúlio Vargas e a Escola Brasileira da Administração Pública.

<sup>97</sup> Era a vitória da “técnica” sobre a “política”, como observou Maria Celina D’Araújo: “*o Estado Novo enalteceu a técnica em contraposição à política, veiculada como o lado sujo dos ‘interesses privados’*”. D’ARAÚJO, Maria Celina. *O Estado Novo*. RJ, Zahar Editores. P. 35.

<sup>98</sup> A reforma de Vargas regulamentou o ingresso no serviço público por intermédio de concursos, uniformizou a classificação dos cargos, organização de serviços e pessoal, instituiu critérios de avaliação e aperfeiçoamento.

<sup>99</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Op. cit.* p. 12.

*burguesia brasileira, que deixava de ser mercantil e mesmo industrial para ser uma classe capitalista diversificada e complexa.*<sup>100</sup>”

O Período militar implementou o tipo ideal pretendido por Bresser para a administração pública: distinção entre tarefas exclusivas de Estado e não-exclusivas, planejamento altamente centralizado e execução relativamente descentralizada (dependendo da tarefa, sigilo e complexidade), criação de um quadro burocrático altamente técnico e especializado, gestão de pessoal baseada em resultados e desempenho e carreiras flexíveis.

*“os militares promovem com a ativa participação de civis, a reforma administrativa de 1967<sup>101</sup>. Esta era uma reforma pioneira, que renunciava as reformas gerenciais que ocorreriam em alguns países do mundo desenvolvido a partir dos anos 80, e no Brasil, a partir de 1995. Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a administração pública burocrática por uma ‘administração para o desenvolvimento’: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais uma autonomia de gestão, muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado.*<sup>102</sup>”

A política possuía, para Bresser-Pereira, uma conotação negativa e contrária aos interesses do Estado. A Esfera da administração pública – denominada “*government*” – deveria despir-se das características ineficientes presentes na esfera do Executivo, especialmente seu setor eleito por meio de sufrágio direto. Ainda que não fosse possível desfazer-se deste último – como o autor reconhece – era preciso minimizá-lo de maneira a restringir a atividade dos “políticos” àquelas regidas por estatutos e dirigidas à consecução de resultados. O Estado não poderia ser confundido com a política, ainda que os políticos fizessem parte de sua administração. Para isso, ele deveria ser enxugado a fim de tornar-se eficiente naquilo que seria sua real “vocação”: administrar a sociedade por meio de um núcleo duro, tecnicamente competente para isso.

*“O núcleo burocrático corresponde ao poder legislativo, ao poder Judiciário e, no poder Executivo, às forças armadas, à política, à diplomacia, à arrecadação de impostos, à administração do Tesouro Público e à administração do pessoal do Estado. Também fazem parte desse núcleo as atividades definidoras de políticas públicas existentes em todos os ministérios. O núcleo burocrático está voltado para as funções de governo*

---

<sup>100</sup> Idem. p. 13.

<sup>101</sup> Bresser-Pereira refere-se ao Decreto Lei 200. Todos os Decretos-Leis foram elaborados e aprovados à revelia do Congresso Nacional e sob a estrita tutela do Estado policial, que perseguiu e obrigou ao exílio diversos membros da Casa.

<sup>102</sup> Idem. p. 14.

*que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo e estabelecer políticas públicas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente.*<sup>103</sup>”

Essa tendência à “modernização” da administração pública teria sido novamente interrompida com o fim do regime militar. Bresser-Pereira chama a atenção para o fato de a abertura democrática ter propiciado o retorno das velhas práticas patrimonialistas por meio da ascensão de novos-velhos atores: Prefeitos e Governadores eleitos diretamente e a “esquerda”, a quem atribui um retrocesso em termos gerenciais em relação ao governo militar.

*“(no período militar) os novos administradores públicos eram principalmente engenheiros e economistas, que nada tinham a ver com o sistema burocrático de carreiras rígidas previsto pela Reforma Burocrática de 1938. Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundação, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais. (...) **com a transição para a democracia em 1985, as políticas dos partidos de oposição que acabavam de assumir o governo, imaginando-se identificados com a democracia e a esquerda, revelavam, na verdade, tão ou mais acentuadamente do que os partidos anteriormente no governo, uma ideologia burocrática, além de populista.***<sup>104</sup>” (grifos nossos)

Bresser-Pereira identificava também na reforma constitucional de 1988 um retrocesso em termos de políticas para o funcionalismo tendo em vista a previsão de um Regime Jurídico Único (RJU, que se efetivaria em 1991) e a implantação oficial de *“privilégios para os servidores públicos, garantindo-se-lhes estabilidade plena, uma aposentadoria precoce com vencimentos integrais equivalentes ao último salário e, na prática, sacramentando-se a renúncia à exigência de sua responsabilização (accountability) perante a sociedade”*<sup>105</sup>.

A transição democrática teria reintroduzido o populismo – e foi responsável pelo fracasso do Plano Cruzado e pela má recepção de Bresser-Pereira à frente do Ministério da Fazenda, em 1987: *“a ideologia dominante, além de nacional-desenvolvimentista, protecionista e estatista, pretendia ser Keynesiana. Por meio do déficit público seriam combinados magicamente desenvolvimento e distribuição de renda.*<sup>106</sup>” A Constituição Federal de 1988 teria limitado drasticamente a autonomia das agências e empresas do Estado. Foi responsável também pela elevação do déficit público que *“resultaria em 1990 em hiperinflação”*<sup>107</sup>.

---

<sup>103</sup> Idem. P. 7.

<sup>104</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. op. cit. p.P. 7.

<sup>105</sup> Idem. P. 18.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Idem.

O retorno desses setores patrimonialistas teria, ainda, segundo a leitura de Bresser-Pereira, provocado uma reviravolta na estrutura da estratificação social brasileira, eliminando a sociedade de classes. O autor afirmava que a sociedade capitalista industrial brasileira e seu correlato, o Estado burocrático-industrial – gerados no período militar - desapareceram com o seu fim para dar lugar a uma sociedade extremamente segmentada internamente entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90. Com o predomínio de grandes organizações, mormente no setor de serviços, surgiu uma classe média composta por tecnocratas e especialistas. Com isso estava aberto o campo para o desaparecimento da sociedade de classes, necessária à reforma do Estado, e o surgimento de uma sociedade de “**camadas sociais**”.

*“com o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnoburocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixa de ser essencialmente uma sociedade de classes para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais, definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestígio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes organizações públicas e privadas.”<sup>108</sup>*

Saudando o regime militar (que, em princípio, foi justamente uma reação ao exacerbamento da luta de classes no Brasil) – Bresser-Pereira afirmava que a mesma luta de classes era essencial para a construção de um Estado eficiente. O “desaparecimento” das classes sociais foi resultado de uma nova distribuição de indivíduos dentro de carreiras criadas na esfera pública e privada, em que o peso da participação industrial reduziu-se tremendamente. Para o autor, a industrialização determinaria a existência de classes. Na ausência daquela, as classes – e seus conflitos típicos – também desapareceriam para dar lugar a uma sociedade em que as alianças entre capital e trabalho tenderiam a ser mais intensas. Ocorreu assim que, se o obstáculo da luta de classes (a resistência dos trabalhadores) foi parcial e “naturalmente” removido, a exequibilidade da reforma administrativa dependia agora de romper as dificuldades impostas pelos grupos políticos que se assenhoreavam do Estado – e que não encontravam mais a oposição das “classes trabalhadoras”, em especial o operariado. Para tanto, afirmava Bresser, o Estado brasileiro não deveria deixar de ser democrático, mas era mandatário que assumisse uma fisionomia forte e determinada, “*para não se submeter à ideologia globalista*”<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Op. cit. p.21.

<sup>109</sup> Idem. p. 22.. Não fica claro o que Bresser quer dizer por “globalista”, e nem como o Brasil estaria reagindo a seus efeitos. A única referência que encontramos relaciona a globalização com a perda da autonomia dos Estados Nacionais. A luta contra a globalização seria, então, a luta pela manutenção do caráter nacional. A idéia, entretanto, não fica clara. “*as idéias globalistas (...) afirmavam que a globalização importava na perda de relevância dos Estados nacionais e seu papel, não havendo outra*

A nova oportunidade para implementar a reforma administrativa surgiu novamente com o governo Fernando Henrique Cardoso de quem Bresser tornou-se Ministro e homem de confiança no primeiro mandato. Apesar do próprio presidente ter sido perseguido pelo regime militar – e participado na elaboração da Constituição de 1988 - não há nenhuma menção crítica por parte de Bresser aos acordos entre militares e americanos, aos interesses econômicos da indústria estrangeira no tocante a formas de transferência de tecnologia, limites para o crescimento da industrial nacional (como a questão da transferência de know-how). Igualmente, o autor silencia sobre as parcerias internacionais como MEC-USAID<sup>110</sup>, a organização de centros de estudos patrocinados pelo governo brasileiro e com forte presença de leituras americanistas (CEPAL), a existência de uma escola de administração do exército (ESG), com presença de doutrinadores americanos e fortemente anticomunistas, entre outros.

Sobretudo, não há referências às perseguições, torturas e violências gravíssimas à população brasileira – preço alto, pago para a existência das “condições necessárias” à implementação da reforma administrativa. O período militar, a repressão, o preço do “sucesso” do Estado apregoado por Bresser-Pereira e realizado pelos militares à custa das liberdades civis e um longo período de repressão, nada disso é levado em conta. O regime militar é abordado do ponto de vista “tecnocrático”, o que o faz ser apresentado como um período “heróico”. Os anos da ditadura são analisados puramente do ponto de vista da reforma administrativa, sempre focando a questão das contas públicas e da balança de pagamentos.

### **2.3. A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO**

Na introdução ao Plano Diretor o então presidente Fernando Henrique Cardoso afirmava que a transformação do Estado não possuía uma natureza política, mas “técnico-científica”. Baseava-se em um conceito de desenvolvimento “já testado em

---

*alternativa para as nações senão submeter-se às regras do mercado globalizado. Ora, eu já vinha criticando este tipo de visão desde meados dos anos 80. A grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos 50 anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional.” Idem, P. 21.*

<sup>110</sup> Decreto-Lei 4.042 e Lei 5.540 de 1968.

outras partes do mundo”, “suprapartidário” e “comprovadamente eficaz<sup>111</sup>”. A viabilização desse novo Estado, entretanto, só ocorreria se a administração pública adotasse bases modernas e racionais, rompendo com os resquícios de patrimonialismo, nepotismo e clientelismo. O empenho do governo em formular um consenso com a sociedade sobre a reforma do Estado aparecia no esforço em lhe atribuir um caráter universal, racional e científico – conceitos que, apesar de vagos, justificavam o grande enxugamento da máquina administrativa que estava por vir.

*“o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas.”<sup>112</sup>*

O governo estabelecia um vínculo direto entre a racionalização da administração, a redução de custos e o enxugamento de pessoal administrativo (via política salarial de contenção e demissões). Uma vez realizada a reforma administrativa o Poder Público poderia se dedicar a atividades realmente importantes na vida nacional: a criação de uma *intelligentzia*, responsável pelo fornecimento de informações e elaboração de estratégias para os grupos decisórios nacionais e a eliminação de setores supérfluos ao Estado – mas que teriam seu lugar garantido junto à iniciativa privada<sup>113</sup>.

Para implementar a reforma do Estado, entretanto, era necessário afastar obstáculos e diminuir as resistências entre os próprios servidores. O primeiro grande obstáculo era a Constituição de 1988. Signatário da Reforma Administrativa de

---

<sup>111</sup> Plano Diretor da Reforma do Estado. MARE.

[WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues/htm](http://WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/htm). Último acesso em 25/01/01/2008 às 16:02.

<sup>112</sup> Plano Diretor da Reforma do Estado. MARE. Apresentação de Fernando Henrique Cardoso.

[WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues/htm](http://WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/htm)

<sup>113</sup> Embora não nomeie claramente a composição desses novos grupos decisórios nacionais, BRESSER-PEREIRA o enxergava no grupo dirigente do PSDB agregado em torno de FHC. Na verdade nos parece que a tarefa da *intelligentzia* seria muito mais pôr em prática o projeto político do grupo de FHC do que propriamente elaborar reflexões sobre a sociedade. A afirmação categórica sobre a necessidade de afastamento do Estado em relação a atividades sociais essenciais, por exemplo, aparece claramente no Plano Diretor e não parece ser um ponto sobre o qual o governo estaria disposto a negociar: “A crise do Estado define-se então como (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas, e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.” Plano Diretor da reforma do Estado, MARE. [WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues/htm](http://WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/htm)

Bresser-Pereira, Fernando Henrique Cardoso - ele próprio um Constituinte - compartilhava da idéia de que a CF significava um retrocesso do ponto administrativo e econômico. Ela havia coroado a “vitória dos grupos patrimonialistas” que criaram “privilégios” para funcionalismo, burocratizado ainda mais o aparelho de Estado ao estabelecer normas rígidas para promoções, dispensas e gratificações que só poderiam ocorrer dentro dos planos de carreira. Em uma crítica aberta ao Plano de Cargos e Carreiras (PCC) e o Regime Jurídico Único (RJU), o Plano Diretor atingia diretamente a unificação das carreiras do funcionalismo – a tradicional bandeira de luta dos servidores, que durante todo o período militar criticaram justamente a forma clientelista e desigual de distribuição de benefícios e contratações. Previa o fim do sistema estatutário para a Administração direta e indireta, fundações e autarquias, além da eliminação da aposentadoria “*com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.*”<sup>114</sup>

Para a consecução da racionalização administrativa, o projeto do Plano Diretor previa a divisão do funcionalismo em três grandes áreas, privatização de um conjunto de serviços – que correspondia ao maior contingente de funcionários públicos, especialmente de baixa escolaridade – com a conseqüente demissão dos servidores. Centralização de outras áreas (as denominadas privativas ou “típicas” da administração) e estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para a administração de serviços não diretamente ligados às atividades típicas do Estado. Aqui se incluíam as atividades técnico-científicas e docentes.

A primeira grande área correspondia ao “núcleo estratégico”. Segundo o Plano Diretor, diretrizes para as políticas públicas deveriam ser planejadas e geridas por políticos e altos funcionários. As atividades desse núcleo duro seriam distribuídas em agências executivas, contratadas diretamente pelo *staff* de governo.

A segunda grande área correspondia às atividades sociais e científicas – Sobretudo as relacionadas com educação superior, agências de fomento, pesquisa e ensino. Segundo Bresser, estas atividades não poderiam pertencer ao Estado, mas deveriam ser transferidas para o setor público não estatal – agências definidas pela equipe econômica como “organizações sociais”, “*um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa etc.)*”<sup>115</sup>. Tais organizações sociais teriam, ainda, parcelas de suas atividades privatizadas (como limpeza, serviços

---

<sup>114</sup> PLANO DIRETOR. Op. Cit. P. 12. Como observamos no início deste item, de fato a reforma administrativa logrou promover um engugamento nas carreiras do Plano de Classificação de Cargos.

<sup>115</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Op. cit. P. 5-6.

de informática, manutenção etc.). O governo negava a privatização das universidades, mas, na prática, uma parcela de suas atividades seria transferida totalmente para a iniciativa privada, ao passo que outras atividades, a serem definidas pelo núcleo estratégico do governo (e não pelas próprias universidades), funcionariam em parceria com governos locais e entidades privadas sem fins lucrativos. Segundo Bresser-Pereira,

*“(haveria) a terceirização de atividades de apoio para o setor privado, desde serviços simples, como segurança e limpeza, até complexos, como consultoria e serviços de computação. Enquanto se terceirizavam para o setor privado essas atividades, a proposta talvez mais inovadora do Plano Diretor era transferir as atividades sociais e científicas que a sociedade acreditava devam ser total ou parcialmente financiadas pelo Tesouro para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais. Por outro lado, grande ênfase era dada ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, onde as decisões de políticas são tomadas por políticos e altos funcionários<sup>116</sup>.”*

Por fim, seriam totalmente privatizadas as atividades que concentravam maior número de funcionários públicos, com menor escolaridade e salários mais baixos (o que, na verdade, não ocorreu, como demonstraremos no próximo item). Esses serviços seriam descentralizados para os Estados e Municípios com possibilidade de terceirização para o setor privado.

A questão dos obstáculos à realização das reformas também são abordadas por Bresser-Pereira quando o autor se dedica a refletir sobre quem seriam os “inimigos da modernidade” e o que os estaria motivando. O ataque é concentrado nas esquerdas brasileiras e nos “representantes do velho patrimonialismo de direita”<sup>117</sup>, e são colocados lado a lado na elaboração da crítica, sem nenhuma mediação que reconhecesse o papel das esquerdas na transição para a democracia ou na resistência ao regime militar. Nomeava o PT e a CUT, além de sindicatos de servidores públicos como obstáculos:

*“os adversários no Congresso e na sociedade eram conhecidos: os representantes do velho patrimonialismo, tão profundamente arraigado na sociedade brasileira, e do nem tão novo corporativismo de bases sindicais. A aliança entre estes dois extremos aparentes – o patrimonialismo à direita, o*

---

<sup>116</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões Sobre A Reforma Administrativa Brasileira de 1995*.

Op. cit. p. 5-6.

<sup>117</sup> A definição de “patrimonialista” é de BRESSER-PEREIRA: “utilizo o termo ‘patrimonialista’ para designar as práticas políticas que misturaram o patrimônio privado e público numa base individual ou familiar, e o termo “corporativista” para descrever a mesma prática vindo de um grupo organizado ou associativo. Faço uma distinção entre práticas ‘corporativistas’ e ‘corporatistas’, uma vez que as últimas não têm caráter pejorativo, referindo-se ao Estado social-democrata moderno, onde as relações entre capital e trabalho são politicamente negociadas e envolvem uma intermediação ativa do Estado”. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, Do Estado Patrimonial ao Gerencial. Op. Cit. P. 22, nota 11.

*corporativismo à esquerda – foi imediata. E nem tão surpreendente. Afinal, a velha direita patrimonialista sempre foi parte central da classe dirigente no Brasil e está acostumada às formas clássicas da busca de vantagens e privilégios (nepotismo, clientelismo), assim como a velha esquerda corporativista e habituada às formas burocráticas da busca de privilégios, que incluem principalmente salários desvinculados do trabalho efetivo e aposentadorias sem relação com a contribuição previdenciária. (...) sua meta é capturar o patrimônio público, privatizar o Estado. Num primeiro momento, tentei persuadir representantes da velha esquerda, mas o diálogo não tardou a mostrar-se impossível (...) O convite (para a CUT) foi recusado. (...) com o PT foi impossível.<sup>118</sup>*

A reforma administrativa, somada à reforma da previdência, apareciam como essenciais para a consecução do projeto neoliberal do governo<sup>119</sup> e se iniciaram por uma proposta de reforma constitucional. É importante observar que a reforma constitucional não constava do plano original de governo de FHC, mas foi incorporada, segundo Bresser-Pereira, “assim que o grupo executivo do governo se reuniu para formular as diretrizes de governo<sup>120</sup>”. O Ministro afirmava que não apenas foi autor do projeto de reforma administrativa, mas também das decisões que envolviam a forma de condução da estratégia para sua aprovação, e que tomou como exemplo o ocorrido com o projeto de reforma da Previdência. Segundo o autor, o grupo governista responsável pela elaboração da Reforma da Previdência havia optado por “desconstitucionalizar” o texto constitucional – ou seja, reescrever as normas constitucionais tornando-as mais amplas e, portanto, maleáveis.

Entretanto, sempre segundo Bresser-Pereira, ao se deparar com um texto extremamente amplo, o relator da reforma decidiu-se por “reescrever” o texto, o que acabou mantendo os privilégios anteriores. Isto fez com que o grupo de Bresser-Pereira decidisse por “abandonar a desconstitucionalização e optar por uma emenda tão ou mais detalhada do que o texto original”. Isto teria impedido que o relator da reforma administrativa “fizesse o mesmo que o relator da reforma da previdência social, alguns meses depois. Como os autores do projeto haviam optado pela desconstitucionalização, esse relator declarou que o governo estava pedindo um cheque em branco do Congresso, e resolveu fazer o que lhe parecia óbvio, a ele e à

---

<sup>118</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. Op. cit. p. 12.

<sup>119</sup> A aprovação do Banco Mundial tanto do ponto de vista conceitual quanto em relação ao diagnóstico de quem seriam os setores adversários às propostas e como deveria ser encaminhado o seu enfrentamento. V. GILL, Indermit. *Alguns determinantes de sustentabilidade das reformas da administração pública, ou porque eu estou otimista em relação à reforma administrativa no Brasil*. Revista do Serviço Público. Ano 50, no. 4, out.dez. 1999. P. 31 e seguintes.

<sup>120</sup> Idem.

*maioria dos seus colegas do Congresso: preencheu o cheque. Ao fazê-lo, desfigurou a reforma, reintroduzindo no texto constitucional todos os privilégios (direitos) que a reforma tencionava eliminar. Ficou claro (...) para mim que eu não poderia sofrer esse risco.*<sup>121</sup>”

A estratégia consistia, assim, em “reescrever” a Constituição Federal detalhadamente. Para isso, as Medidas Provisórias e os Projetos de Lei de autoria do Executivo foram fundamentais para permitir o início das reformas – apesar de, no entanto, terem gerado parte do passivo trabalhista cujo julgamento foi transferido para o judiciário, como veremos adiante.

## **2.4. O IMPACTO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS SOBRE OS SERVIDORES**

Em 1988 o Brasil possuía 705.548 servidores ativos e nenhum dado sobre empregados nas estatais ou aposentados e pensionistas. O levantamento sobre os servidores só passou a ser feito de forma sistemática a partir de 1991. Naquele ano, após a reforma administrativa do governo Collor (que se encerraria em setembro de 1992), o país contava com 598.375 servidores federais ativos, 244.875 aposentados e 640.442 empregados de estatais. Dois anos antes, eram 712.740 servidores e 775.868 empregados de estatais. Em um ano de governo Fernando Collor implementou sua “bandeira” de campanha – a caça aos marajás – demitindo 103 mil servidores e empregados de estatais. Uma parcela desses servidores foi reintegrada posteriormente, em 1994<sup>122</sup>, retroativamente a 1992. Outra parcela, entretanto, foi obrigada a entrar na justiça, e muitos desses trabalhadores aguardam até hoje o retorno aos quadros do funcionalismo<sup>123</sup>. Por representar um contingente com um vínculo empregatício mais frágil, os trabalhadores celetistas das estatais foram duramente atingidos na reforma administrativa. Ao passo que os estáveis conseguiram a reintegração com relativa celeridade, o restante dos trabalhadores luta na justiça até

---

<sup>121</sup> P. 11 – BRESSER-PEREIRA, LC – *Reflexões Sobre A Reforma Administrativa Brasileira de 1995*. Op. Cit. P. 12.

<sup>122</sup> Lei 8.878/94, que concedeu anistia aos servidores e empregados públicos demitidos por Collor entre março de 1990 e setembro de 1992.

<sup>123</sup> Há outra questão bastante complexa, que não abordaremos aqui mas é importante mencionar: muitos dos servidores demitidos no governo Collor sob a alegação de “caça aos marajás” eram celetistas que haviam sido convertidos em estáveis por força da constituição de 1988. A situação desses trabalhadores complicou-se ainda mais em 1995, quando o presidente FHC baixou os Decretos 1.499/95 e 1.500/95, determinando a revisão, caso a caso, de todos os pedidos de anistia de servidores e trabalhadores de estatais. Na prática os decretos não cancelaram as reintegrações, mas as postergaram para gestões futuras. Ver, a esse respeito, <http://www.clicbrasil.com.br/imprensa/noticia.php?IdNoticia=309954>

hoje para obter seus direitos. O aumento do número de aposentadorias, aliado ao envelhecimento da população e a redução do número de ativos acentuou este quadro.

Em 1991 havia 244.875 aposentados no serviço público. Em 1992 este número passou a 306.036 – um aumento de 25%, atípico se considerarmos a evolução do número de aposentados nos anos posteriores. Em 2002 o número dos aposentados atingiu seu ápice, representando 83,70% dos ativos, em 1995 essa proporção era de 64,27%, ao passo que em 1991 era de 41%. Em 1998 o número de aposentados correspondia a 76,92% dos ativos. Em 2002, ocorreu novamente a aproximação entre o número de ativos e aposentados: 83,69% (ainda que a variação em relação ao ano de 2001 tenha sido pequena). Nas tabelas 2 a 4 demonstramos o impacto das aposentadorias e a variação dos ativos civis ano a ano.

Observa-se que o enxugamento do número de servidores ativos ocorreu em todos os anos da administração FHC – havendo uma diminuição apenas no último ano do mandato presidencial (tabela 2). As estatais também sofreram uma forte perda em número de pessoal (tabela 3 e 4) – ainda que não seja possível afirmar qual a proporção de demissões ou aposentadorias. O ingresso no serviço público ocorreu, no período, através de dois meios: os concursos públicos e as contratações por tempo determinado, facilitadas pela modificação na legislação – em especial após as Emendas Constitucionais 18 e 19. A tabela 5 apresenta o número de ingressos no serviço público divididos por carreiras da administração pública no período de 1995 a 2002.

O primeiro aspecto que nos chama a atenção é que das 24 carreiras, apenas 13 realizaram concursos públicos para o preenchimento de vagas. Outras 11 carreiras permaneceram, durante os 8 anos do governo FHC sem nenhum tipo de provimento de servidores – exceção ao contrato por tempo determinado que analisaremos a seguir. Neste período, um total de 51607 servidores foi incorporado ao serviço público. As Tabelas 5 e 6 apresentam as carreiras em que houve concurso, classificadas por número de servidores admitidos<sup>124</sup>.

Apesar do PCC – Plano de Classificação de Cargos – ter sido o setor que mais admitiu pessoal, esse crescimento deve ser visto de forma relativa. Para isso, uma breve retrospectiva histórica é necessária. O PCC foi criado na década de 70, em uma

---

<sup>124</sup>Os cargos para os quais não houve provimento de vagas via concurso foram: tecnólogo militar, trabalhadores vinculados ao DACTA, IPEA, Polícia Civil, Técnico-Administrativos das IFES, Auditoria fiscal, Meio ambiente, previdenciários e seguridade. Fonte: SIAPE. Elaboração própria.

das primeiras tentativas de estabelecer carreiras orgânicas para o funcionalismo público (o que viria, posteriormente, a ser concretizado com o Regime Jurídico Único). O artigo 3º. da Lei 5.645 de 10 de dezembro de 1970 distribuía os cargos existentes em 10 grupos, cada um com suas subdivisões, e os segmentava em “de provimento em comissão” (cargo I) e “efetivos” (todos os demais). Esses grupos eram:

I - Direção e Assessoramento Superiores: os cargos de direção e assessoramento superiores da administração cujo provimento deva ser regido pelo critério da confiança, segundo for estabelecido em regulamento.

II - Pesquisa Científica e Tecnológica: os cargos com atribuições, exclusivas ou comprovadamente principais, de pesquisa científica, pura ou aplicada, para cujo provimento se exija diploma de curso superior de ensino ou habilitação legal equivalente e não estejam abrangidos pela legislação do Magistério Superior.

III - Diplomacia: os cargos que se destinam a representação diplomática.

IV - Magistério: os cargos com atividades de magistério de todos os níveis de ensino.

V - Polícia Federal: os cargos com atribuições de natureza policial.

VI - Tributação, Arrecadação e Fiscalização: os cargos com atividades de tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais.

VII - Artesanato: os cargos de atividades de natureza permanente, principais ou auxiliares, relacionadas com os serviços, de artífice em suas modalidades.

VIII - Serviços Auxiliares: os cargos de atividades administrativas em geral, quando não de nível superior.

IX - Outras atividades de nível superior: os demais cargos para cujo provimento se exija diploma de curso superior de ensino ou habilitação legal equivalente.

X - Outras atividades de nível médio: os demais cargos para cujo provimento se exija diploma ou certificado de conclusão de curso de grau médio ou habilitação equivalente<sup>125</sup>.

Paralelamente ao PCC, entretanto, o regime militar permitia a livre criação de novas carreiras na administração. Nestas, os trabalhadores eram contratados pelo regime celetista e compartilhavam de um sistema de promoções e remuneração completamente diferente dos demais servidores concursados (e pertencentes ao PCC). Esses cargos foram criados em todas as áreas públicas, incluindo autarquias e

---

<sup>125</sup> <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1970/5645.htm>

fundações que, apesar de contratar trabalhadores celetistas, estavam submetidas às regras da administração direta<sup>126</sup>. A título de exemplo, até 1985 foram criadas 104 tabelas especiais e emergenciais, compreendendo um total de quase cem mil empregados celetistas<sup>127</sup>, contratados sem a exigência de concursos públicos (os chamados “trem da alegria”, em geral apadrinhados por políticos e com níveis salariais diferentes dos servidores concursados, regidos pelo PCC). A partir de 1995 parte dos cargos previstos no PCC foram retirados da classificação original e redesenhados. Assim, se por um lado houve um aumento do número de concursos referentes ao PCC, por outro o número dos seus servidores diminuiu brutalmente já que são realocados em novas carreiras criadas a partir da reforma administrativa. Em 2002 os servidores do PCC estavam praticamente reduzidos a uma fração do seu número em 1995<sup>128</sup>. Outro ponto que nos chamou a atenção diz respeito à escolaridade dos pertencentes ao PCC. Se em 1995 predominavam trabalhadores com escolaridade superior (70622 ou 50,21%), em 2002 estes representavam apenas 8,79% dos servidores (ou 12204%), indicando uma migração dos trabalhadores com maior nível de escolaridade do PCC para outros cargos. Os servidores alocados no PCC, por outro lado, sempre representaram o grupo com menor grau de escolaridade entre todos os servidores.

Outro setor que chamou nossa atenção é o Jurídico. Apesar de, em termos absolutos, representar somente 3,53% do universo de servidores, esse foi um dos setores que mais cresceu em relação ao seu tamanho original. Se compararmos o número de servidores de cargos jurídicos em 1997 (o primeiro ano em que os dados são disponibilizados) em relação a 2002, observamos que os trabalhadores da área jurídica passaram de 3507 em 1997 para 5291 em 2002 – o que demonstra o peso que a área jurídica diretamente ligada ao Poder Executivo adquiriu nesse período<sup>129</sup>. Este crescimento foi acompanhado da elevação dos gastos da administração pública com sentenças judiciais (tabela 7) o que indica uma elevação no nível do contencioso

---

<sup>126</sup> As contratações pelo regime da CLT eram totalmente questionáveis do ponto de vista jurídico, já que a CF não previa outro regime na administração pública que não fosse o estatutário.

<sup>127</sup> LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*, Revista do Serviço Público, Ano 49, nº 2, Brasília. Citado por Valter Correia da Silva, Formas e governabilidade: lições das experiências nacionais. 1988. <http://64.233.169.104/search?q=cache:LZpuNRn06FQJ:www.clad.org.ve/fulltext/0055745.pdf+104+tabelas+especiais+e+emergenciais&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br&client=firefox-a> Último acesso em 27/01/2008. 19:01.

<sup>128</sup> Em 1997 havia 367650 servidores no PCC, representando 69,36% dos ativos. Em 1999 esse número caiu para 339846, em 2000 para 232547 e em 2002 para 93659. Como veremos a seguir, parte considerável desses servidores remanescentes não possui nível superior de escolaridade.

<sup>129</sup> Em 1997 havia 3507 trabalhadores na área jurídica do governo federal. Em 1998, 3374. Em 1999, 3606, em 2000, 4527; em 2001, 4817. Em 2002, 5291.

judicial no período. Como veremos nos próximos capítulos, esse crescimento de gastos também ocorreu, em termos amostrais, em relação aos sindicatos de servidores, o que reforça a tendência à opção pela via contenciosa.

Imediatamente abaixo do PCC, o grupo com maior número de contratações via concurso público foi o de docentes. Entre 1995 e 2002, 13.593 professores ingressaram desta forma, o que representou 26,34% do total de ingressos no RJU no período. A tabela 8 apresenta o número de docentes do 3º. grau e do 1º. E 2º. graus e a participação destes no total de servidores entre 1997 e 2002. Praticamente não houve expansão de novas vagas no serviço público – e o número de docentes permaneceu estável durante todo o período. Os concursos serviram, assim, para repor o pessoal desligado (Sobretudo em função das aposentadorias).

As contratações via concursos ou por tempo determinado ocorreram para fazer frente ao número de servidores que, no período, deixavam o sistema. Os ingressos não foram suficientes, entretanto, nem para compensar a perda de servidores em decorrência de aposentadorias e saídas voluntárias (ou involuntárias) do sistema nem para fazer frente à expansão do ensino superior público federal ocorrida no período. Entretanto, o número de matrículas aumentou progressivamente: entre 1996 e 2000 houve uma expansão de 22% no sistema federal de ensino, contra menos de 15% nos quatorze anos anteriores (Gráfico 1). Neste sentido nos parece correto o diagnóstico dos sindicatos de que a sobrecarga de trabalho dos docentes aumentou, sem contrapartida em termos da ampliação de novos ingressantes no sistema.

Se desmembrarmos os docentes em termos de nível de ensino, encontraremos uma desproporção entre professores de Terceiro grau e aqueles de Primeiro e Segundo graus (tabela 9). O número de professores universitários é mais que o dobro dos dois outros grupos. Além disso, os professores de Terceiro grau representavam 35,57% de todos os servidores com nível superior, valor praticamente inalterado durante toda a gestão FHC. Esta distribuição da escolaridade e sua concentração entre os docentes de 3º. grau demonstra que a reforma não generalizou um aumento do nível de escolaridade dos servidores públicos federais.

Afirmamos acima que o número de docentes contratados por concurso público não fez frente à expansão do sistema de ensino. Observemos, agora, as contratações realizadas em regime de tempo determinado para os ingressantes no serviço público em geral e para os docentes em particular. O Sistema SIAPE não disponibiliza informações completas sobre o número de contratações via concurso público no

período correspondente aos dois governos FHC (este dado só existe a partir de 1997), entretanto, as informações sobre o ingresso no serviço público por meio de regime de contratações por tempo determinado são bastante detalhadas. Vimos anteriormente que entre 1997 e 2002 foram incorporados 51607 servidores por intermédio de concursos públicos. Para chegarmos a este valor, somamos o número de concursados por ano, ao longo dos 6 anos. Contudo, com relação às contratações por tempo determinado, o estabelecimento do número de trabalhadores assim classificados não pôde ser feito do mesmo modo<sup>130</sup>.

Isto ocorreu porque o regime de contratação por tempo determinado sempre obedeceu a regras próprias na administração pública. A principal dizia respeito ao tempo máximo de permanência do trabalhador no serviço público. Ao contrário do regime de contratação por tempo determinado presente na iniciativa privada e admitido pela CLT<sup>131</sup>, cuja duração máxima é de dois anos, a Lei 8.745 de 1993, alterada ao longo da administração FHC, abriu grande espaço para a recontração quase ilimitada do trabalhador em regime de tempo determinado. Originalmente a Lei permitia esta modalidade de vínculo em casos de calamidade pública, surtos endêmicos e realização de recenseamento. Após sucessivas alterações, o governo elaborou e aprovou a Lei 9.849, de 26 de outubro de 1999. Ali foi incorporada a admissão de professores substitutos e visitantes nacionais e estrangeiros<sup>132</sup> - profissionais cuja contratação não se justificaria pelos critérios presentes na lei original.

Chegou-se a uma situação em os professores substitutos poderiam suprir quaisquer deficiências de pessoal docente decorrentes de aposentadoria, transferência para a iniciativa privada, demissão, afastamento para capacitação, licença, falecimento, e praticamente todas as outras eventualidades em que houvesse

---

<sup>130</sup> Consideramos os concursados como servidores submetidos ao RJU. Contratados por tempo determinado ingressam no serviço público por meio diversos do concurso público – conforme estabelecido na Lei 8.745, de 9 de dezembro DE 1993. “Art. 3º *O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta lei, será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive por intermédio do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público. § 1º A contratação para atender às necessidades decorrentes de calamidade pública prescindirá de processo seletivo.*” § 2º *A contratação de pessoal, nos casos do professor visitante referido no inciso IV e dos incisos V e VI, alíneas “a”, “c”, “d”, “e” e “g”, do art. 2º, poderá ser efetivada à vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do curriculum vitae. (Redação da LEI Nº 9.849, de 26 de outubro DE 1999).*”

<sup>131</sup> Lei nº 9.601, de 21 de janeiro de 1998.

<sup>132</sup> Outros casos são para vagas no hospital das forças armadas, CEPESC (Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações), SIVAM (Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia), SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia), cooperação internacional, vigilância e inspeção agropecuária.

falta de pessoal. Havia, entretanto, um único caso em que as contratações estavam restritas: o parágrafo 2 do artigo 2 estabelecia em “10% do total de cargos de docentes da carreira constante do quadro de lotação da instituição<sup>133</sup>” como o limite máximo de contratações por tempo determinado, porém apenas na eventualidade de substituição de docentes afastados para capacitação.

A lei abria a possibilidade de contratação ilimitada de docentes por tempo determinado para qualquer eventualidade de falta de servidores – exceto no caso em que o profissional desligava-se momentaneamente do serviço para seu aprimoramento profissional. Ao permitir a substituição de servidores regulares por eventuais e limitar a substituição de professores afastados para capacitação a Lei instaurava um paradoxo: na prática, tornava mais fácil substituir por tempo determinado um professor desligado em caráter permanente do serviço público do que um professor afastado, por exemplo, para um curso de especialização (portanto, em caráter provisório). Com isso, a Lei dificultava a aprovação de afastamento de pessoal para cursos de capacitação e qualificação em decorrência das limitações para a sua substituição (10% do total de cargos). Por outro lado, facilitava a contratação provisória de trabalhadores para substituir aposentados, pensionistas ou grevistas.

O limite temporal para as contratações era outro ponto que diferenciava o regime de tempo determinado na Administração Pública e na iniciativa privada. A Lei original, de 1993, não previa a recontração em nenhuma hipótese do trabalhador admitido por tempo determinado (a não ser no caso de calamidade pública). A administração de Fernando Henrique Cardoso, entretanto, flexibilizou essa regra e estendeu a possibilidade de contratação para outros casos, que não os de calamidade, desde que entre o encerramento do contrato anterior e o novo contrato tivessem decorrido 24 meses. Instituiu-se, assim, a recontração do trabalhador contratado por tempo determinado no serviço público. Na tabela 10 apresentamos um quadro que condensa os principais prazos e condições de contratação por tempo determinado.

Afirmamos anteriormente que o número de ingressos por tempo determinado não pode ser aferido pela soma dos ingressos anualmente (como ocorre com os servidores concursados). Isso porque, por força de lei, o sistema necessariamente perde parcelas dos trabalhadores regidos por esse tipo de contrato com periodicidade nunca superior a 8 anos (no caso das atividades desenvolvidas no âmbito do SIVAM e

---

<sup>133</sup> Redação da Lei 9.849 de 26 de outubro de 1999.

SIPAM) e assim sucessivamente para todos os cargos da administração arrolados na Lei 9.849. Foge ao escopo deste trabalho elaborar uma projeção da variação de trabalhadores contratados por tempo determinado no serviço público. Entretanto, os dados disponíveis apontam para uma conclusão importante: se por um lado a lei previa a contratação por tempo determinado de um universo amplo de profissionais, na prática as contratações foram realizadas para suprir a carência de médicos residentes e professores. Para a área de saúde, por exemplo, pressupõe-se que o tempo de contratação seja equivalente ao tempo de residência médica, ou seja, aproximadamente dois anos. Temos assim que, em média, 90% dos contratados por tempo determinado na área de medicina permaneciam no cargo cerca de 2 anos, no máximo – um número muito próximo daquele da iniciativa privada. O mesmo, entretanto, não ocorria com os docentes. As tabelas 10 e 11 mostram a relação entre servidores contratados por tempo determinado e cargos ocupados.

Com relação ao grau de escolaridade, observamos que predominam os trabalhadores contratados com nível de escolaridade superior, especialmente no primeiro ano da gestão FHC. Nos anos posteriores esse percentual diminui e no último ano da gestão o SIAPE simplesmente deixou de fazer a contabilidade do nível de escolaridade de parcelas dos servidores contratados por tempo determinado. As informações disponíveis para os servidores cujo grau de escolaridade foi divulgado indicam que as contratações passaram a privilegiar os trabalhadores com escolaridade inferior ao segundo grau (assinalados na rubrica “demais cargos”)<sup>134</sup>.

Afirmamos acima que, apesar da Lei 9.849 de 26 de outubro de 1999 regular a contratação por tempo determinado na Administração, na prática apenas alguns cargos foram preenchidos por meio desse regime de contratação (médicos e professores). Com exceção do último ano da gestão FHC (2002), o percentual de contratações de professores em relação a todas as outras contratações em regime de tempo determinado foi da ordem de 75% (tabela 12) - exceção ao último ano da gestão, quando esse percentual baixou para 23% (enquanto o percentual de médicos aumentou para 77%, e o de empregados não contabilizados alcançou 53,45%)<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> Observe-se que esse aumento de cargos não contabilizados pelo sistema sofreu uma alta justamente no último ano do mandato presidencial. A inclusão de vagas em ano estratégico para a sucessão presidencial sugere razões diversas da necessidade de compensar a rotatividade de pessoal. A tabela 10 ilustra a relação entre o grau de escolaridade e a evolução das contratações por tempo determinado.

<sup>135</sup> Novamente, uma das hipóteses que podem explicar tal mudança drástica é o fato daquele ter sido um ano eleitoral estratégico para a continuidade do governo do PSDB, em condições de crescimento da oposição (em contraste com o ano de 1998, quando o governo gozava de grande popularidade). A opção

## 2.5. POLÍTICA SALARIAL PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS (1995-2002)

Os servidores públicos, em especial os do poder Executivo, foram os mais afetados pelas políticas de contenção de despesas públicas realizadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>136</sup>. Se tomarmos a evolução das despesas não financeiras do Poder Executivo sob o governo FHC, verificamos que, ao passo que os gastos com o pagamento da dívida externa cresceu, as despesas com pessoal e encargos sociais sofreram um decréscimo acentuado. Assim, se em 1995 estes gastos representavam 18% das despesas não financeiras<sup>137</sup>, em 2000 esse valor passou para 15% e para 13,5% em 2001. Destaque-se que os gastos com juros e amortização da dívida foram os que mais subiram, na ordem de 536,14% e 291,10%<sup>138</sup>, respectivamente, no período.

Segundo Dados do DIEESE, desconsiderando o reajuste de janeiro de 1995, que visava recompor as perdas durante a implementação do plano Real, 76% dos servidores públicos federais não obtiveram qualquer variação em seus salários no período. Apenas 9,4% obtiveram reajustes não lineares, variando entre 10,1% a 50%. Em geral esse aumento foi conferido na forma de gratificações por ocasião da

---

pela diminuição da contratação de professores não se justifica pela sua suficiência (ao contrário). Porém os docentes federais não poderiam ser considerados como aliados das políticas públicas do governo federal para a área da educação – como veremos no capítulo IV. A hipótese de uma mudança na política de contratação por razões eleitorais não pode ser, assim, descartada.

<sup>136</sup> A crise financeira brasileira agravou-se no segundo semestre de 1988, quando o Brasil voltou a realizar um empréstimo de US42 bilhões com o FMI. Neste momento, difundiu-se o discurso da necessidade do aprofundamento de um ajuste fiscal para assegurar a regularidade dos pagamentos aos credores internacionais. Pelo acordo assinado como FMI, o Brasil comprometia-se a estabelecer limites de gastos públicos. Assim, o superávit primário (receitas menos despesas, sem considerar juros e encargos da dívida) ficou orçado em 2,6% do PIB; o “déficit operacional” – despesas do Estado com a dívida pública - foi estabelecido em 6,5% do PIB. Segundo CORSI, boa parte desse déficit originava-se das correções necessárias para acompanhar o crescimento da inflação e não nos gastos públicos em si, como defendiam os técnicos do governo. Pela leitura do Ministério da Administração, o salário dos servidores estava entre os gastos públicos que precisavam ser cortados para diminuir o “déficit operacional”. *“Observa-se que o déficit público cresceu não obstante terem sido aprovadas as reformas da previdência e da administração, além de ter sido implementado um vasto programa de privatizações. Medidas que, de acordo com o discurso oficial, seriam cruciais para o equilíbrio financeiro do Estado e para a retomada do crescimento econômico. Essa política baseada na crença neoliberal segundo a qual o déficit público é a causa central dos problemas da economia brasileira acarreta uma deterioração das condições de vida da maioria da população brasileira, não só porque induz a políticas recessivas, mas também porque implica em cortes nos salários dos funcionários públicos, nas aposentadorias e nos gastos sociais do governo. Entre 1995 e 1998, observa-se uma redução 19,57% na dotação orçamentária da União para a área da educação e de 4,31% para a saúde”*. CORSI, Francisco. O plano real, um balanço crítico. Disponível em <http://globalization.sites.uol.com.br/oplano.htm>. Último acesso em 27/01/2008 às 18:43

<sup>137</sup> Despesas não financeiras são consideradas todas as realizadas pelo governo com exceção de juros, encargos e amortização da dívida externa. Cf. Nota técnica no. 42 de 06/01/2001 do INESC – A Execução orçamentária do ano 2000.

<sup>138</sup> DIEESE. *A questão salarial dos servidores públicos federais*. In: <http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf>. Último acesso em 27/01/2008 às 18:43

implantação do Plano Bresser – e, portanto, ainda segundo dados do DIEESE, não podem ser consideradas revisões gerais anuais, pois se caracterizavam como “*recomposições remuneratórias, com o caráter de revisões parciais ou ainda reestruturação e organização de carreiras no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional*”<sup>139</sup>. O estudo aponta, ainda, que as gratificações não foram estendidas aos aposentados e pensionistas, o que acarretou uma defasagem ainda maior se considerada somente a faixa salarial desse conjunto de servidores desligados das atividades laborais.

Outro ponto importante que apareceu no estudo do DIEESE dizia respeito ao impacto da inflação do período, especificamente sobre os trabalhadores vinculados ao serviço público. Uma vez que as famílias possuíam um perfil de gastos diferenciados de acordo com as diferenças de renda, perfil sócio-econômico, faixa etária, nível de escolaridade, entre outros, o padrão de consumo variava em relação ao padrão do conjunto de trabalhadores de um determinado setor em relação a outros conjuntos de trabalhadores. A mesma lógica era aplicada ao conjunto de bens e serviços consumidos por determinados grupos de trabalhadores. Tais bens poderiam sofrer variação de preços para cima, mesmo em períodos de baixa inflação, comprometendo o orçamento familiar e afetando a remuneração de determinados setores dos trabalhadores. Segundo dados do DIEESE, o peso dos itens consumidos pelo conjunto dos servidores apresentou uma substancial elevação no período, ultrapassando a própria inflação medida.

Isto significou que a ausência de reajustes salariais afetou proporcionalmente, e de forma mais aguda, esse conjunto de trabalhadores do que outros, expostos aos mesmos índices inflacionários. Para o período entre janeiro de 1995 a dezembro de 2000, o DIEESE calculou um IVC<sup>140</sup> de 75,48%. Os salários reais do funcionalismo variaram em 56,99%, ao passo que a perda salarial representou 43,01%. A tabela 13 demonstra o peso da variação dos bens consumidos especificamente pelo conjunto dos trabalhadores enquadrados no perfil de servidores públicos entre janeiro de 1995 a dezembro de 2000.

Em relação à política de remuneração dos servidores, observa-se que entre 1995 e 2000 houve uma ligeira diminuição do peso dos gastos com servidores de autarquias e fundações (onde se concentram as universidades) em relação ao

---

<sup>139</sup> DIEESE. *A questão salarial dos servidores públicos federais*. P. 22. In: <http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf>

<sup>140</sup> Índice de Variação ao Consumidor, elaborado pelo DIEESE.

restante do pessoal. Isso reflete o esforço do governo em conceder aumentos salariais diferenciados (especialmente a partir de 1996) apenas a setores pontuais do funcionalismo público federal e, ao mesmo tempo, negar ajustes que atingissem todas as faixas e setores dos servidores da União.

Seguindo a linha da recusa em tratar coletivamente a questão salarial dos servidores – e negando qualquer possibilidade de estabelecimento de datas-base comuns (o que contrariava a reivindicação dos sindicatos de trabalhadores do serviço público para o estabelecimento de negociações coletivas com o Executivo), o governo FHC concedeu um único reajuste linear ao funcionalismo. Tratou-se do índice de 22,07%, relativo à variação do IPCr<sup>141</sup>.

Segundo a Lei 8.880/94, todos os servidores públicos deveriam receber dois tipos de reajustes com vistas a compensar eventuais perdas sofridas na implementação do plano Real. O artigo 28 da Lei determinava o pagamento da diferença entre o salário recebido em dezembro de 1994 e a média dos 12 meses anteriores, equivalente a 3,17%. O artigo 29, por sua vez, determinava o pagamento da variação acumulada do IPCr de julho a dezembro de 1994, equivalente a 22,07%. Juntos, os reajustes somavam 25,24%. O Poder Executivo foi o único poder a não conceder os 3,17%, o que obrigou os servidores a impetrar uma avalanche de processos em função da negativa do governo.

Com relação ao período entre janeiro a junho de 1994, para o qual não havia nenhuma previsão de reajuste, o Governo Federal editou, no mesmo ano de 1995, uma Medida Provisória que estabelecia a correção dos salários de “todos os trabalhadores” visando, tal como a Lei 8.880, evitar infringir a norma constitucional, que previa a irredutibilidade dos vencimentos dos trabalhadores brasileiros. O artigo 9 previa o repasse aos salários dos trabalhadores do reajuste correspondente à variação do IPC-r no período de janeiro de 1995 a junho de 1995.

Apesar de aparentemente ter uma amplitude unívoca – já que deveria atingir todos os trabalhadores – o governo considerou que, uma vez que não nomeava diretamente os servidores públicos, estes não seriam atingidos pelo conteúdo da MP. Desta vez o governo apegava-se ao pé da letra da própria Constituição, que distinguia, para fins do regime de trabalho, os celetistas e os servidores públicos. A questão,

---

<sup>141</sup> Índice de Preços ao Consumidor em Real criado pela lei 8.880 de 1994, ainda no governo Itamar Franco.

como vimos no primeiro capítulo, era polêmica e ensejava diversas interpretações, inclusive entre os juristas.

*“Art. 9º. – É assegurado aos trabalhadores, na primeira data-base da respectiva categoria após julho de 1995, o pagamento de reajuste relativo à variação acumulada do IPC-r entre a última data base, anterior a julho de 1995, e junho de 1995, inclusive.”<sup>142</sup>”*

A questão que colocamos é: qual a real intenção do governo em promulgar uma MP, da qual era autor e que sabidamente continha uma expressão que causaria polêmica, a não ser adiar a resolução do impasse, transferindo para a justiça (e, portanto, para o futuro, dada a sua sabida morosidade), o (eventual) pagamento correspondente ao conjunto dos servidores, no caso de perder a demanda na justiça? Se a intenção era criar uma polêmica cuja resolução seria protelada para os anos seguintes, então o governo teve sucesso, como veremos adiante.

Outro ponto foi a decisão do Supremo Tribunal Federal, que reconheceu o direito dos servidores civis de receber o reajuste de 28,86% (22,07% + 2,17%, Lei 8.880/94). Este reajuste, estendido aos militares, foi sistematicamente negado pelos sucessivos Executivos Federais aos servidores civis, ainda que estes tivessem direito a ele. Uma avalanche de processos foi encaminhada à justiça e os servidores obtiveram sucesso na Suprema Corte. O Executivo, então, objetivando protelar ainda mais a execução da medida, entrou com embargos de declaração – um conhecido recurso jurídico que pede esclarecimentos sobre o teor da decisão de um tribunal. Neste caso, uma segunda corte analisa a ementa proferida pelo juiz ou pelo pleno do tribunal e esclarece o conteúdo pretendido.

No primeiro julgamento, o STF reviu o reajuste e autorizou o Executivo Federal a proceder ao desconto dos aumentos concedidos posteriormente a 1998. Assim, uma série de trabalhadores teve que devolver parcelas que já vinham sendo pagas, diante da decisão do tribunal que reformava a sentença anterior<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> MP 1.053/95.

<sup>143</sup> A partir de 2002 a insegurança jurídica entre os servidores ampliou-se, especialmente a partir do momento em que o STF passou a compreender que o próprio pagamento de precatórios, até então líquidos e certos, poderiam ser objeto de revisão judicial. Aqui se acrescentou também os TCUs, dos Estados e União, que passaram a estabelecer regras rígidas para pagamentos e descontos inclusive com medidas contra os reitores, que passaram a ser constrangidos a cobrar em folha de pagamento ganhos que os professores julgavam líquidos e certos, sob o risco de processos judiciais. A partir de 2002 os trabalhadores passaram a ingressar na justiça não apenas para obter ganhos, mas também para evitar que decisões judiciais retirassem ganhos econômicos obtidos ao longo de anos, pelas quais de credores os servidores passavam a devedores da União. A devolução desses ganhos também gerou outro efeito: a aposentadoria dos servidores era calculada a partir da média dos 80 maiores salários, a partir de 1994. No

Em junho de 1998 o governo surpreendeu os trabalhadores com uma nova Medida Provisória, a de número 1.704, que autorizava a extensão do reajuste salarial de 28,86% concedido aos militares aos trabalhadores civis. A MP, entretanto, remetia à legislação ordinária a sua própria regulamentação. Ocorrida no final de 1988, a regulamentação da MP 1704 corrompia e adiava seu escopo inicial: transferia para os órgãos gestores o estabelecimento dos índices de pagamento e diferenciava os índices de acordo com as inúmeras carreiras. Conseqüentemente, os reajustes foram estabelecidos em graus diferenciados e a maioria dos servidores foi contemplada com índices entre zero e 3,81%. O magistério superior foi reajustado entre zero e 2,52%. Exceção foram as carreiras diplomáticas e os cargos em comissão de nível DAS-1 a DAS-3, que tiveram reajuste linear de 28,86% - coerentemente com o projeto do Ministro Bresser-Pereira de valorizar pontualmente determinadas carreiras públicas.

O índice de aumento e a obrigatoriedade da revisão anual sempre na mesma data-base, previstos na Emenda Constitucional no. 19/98 e que foram remetidos à legislação ordinária, tornaram-se pró-forma, já que boa parte da remuneração dos servidores passou a vir de ganhos de produtividade (GERE, GARE etc). A tabela 14 apresenta um resumo dos reajustes concedidos aos servidores públicos da união a partir de 1990. Após 1995, entretanto, os servidores não obtiveram ajustes que representassem ganhos reais, mas apenas recuperações parciais da inflação acumulada em longos períodos, o que demonstrava o peso assumido pela definição das carreiras estabelecidas na reforma administrativa, na composição salarial do funcionalismo público. Segundo o DIEESE,

*“tais elevações (...) fizeram parte de uma política de tratamento dada à remuneração dos Servidores Públicos Federais Cíveis de se constituírem em uma ‘variável gerencial’, onde a remuneração, assim como a permanência do Servidor Público no cargo, dependeriam da satisfação de requisitos de desempenho firmados pelo órgão ou entidade a que serve”<sup>144</sup>.*

Outro ponto que deve ser destacado no período é o aumento da distância entre a participação da remuneração dos servidores públicos Executivo em relação ao Judiciário e o Legislativo no orçamento da União. Estes dados aparecem no levantamento do DIEESE “Quantitativo de servidores da União por Poderes de 1995 a 2000” (tabela 15).

---

caso dos servidores terem descontado do salário a parcela já paga, e recolhida para o INSS, então eles terão contribuído para a previdência porém receberiam a menos. É importante também observar-se que o STF já se manifestou no sentido de que não pode haver devolução de valores pagos, já que o fundamento do regime é mutualista.

<sup>144</sup> DIEESE. *A questão salarial dos servidores públicos federais*. Op. cit. P. 12.

Até o momento procuramos traçar um quadro das perdas sofridas pelos servidores públicos entre os anos 1995 a 2000, assim como o impacto das reformas administrativas realizadas pelo governo FHC do ponto de vista das carreiras no serviço público. Por meio de um levantamento das principais alterações promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso com relação ao regime de contratação dos servidores públicos observamos que, se por um lado houve um aumento do número de aposentadorias, este não foi compensado com o ingresso de novos servidores ou trabalhadores contratados por tempo determinado. O Ensino Superior foi duramente atingido por essa contenção de contratações. Em compensação, algumas áreas tiveram aumento substancial em termos do número de servidores contratados por concurso, contrastando com nenhuma contratação por tempo determinado – o que ocorreu na área jurídica do governo. A elevação do número de servidores ligados à advocacia da União reforça nossa hipótese de que o crescimento da judicialização no setor público obrigou o governo a ampliar setores responsáveis pela sua defesa nos Tribunais. Veremos nos próximos capítulos que o mesmo ocorreu com relação aos sindicatos, com crescimento expressivo do setor jurídico, responsável pelo atendimento público e a apresentação de ações individuais e coletivas. Por fim, salientamos a hostilidade demonstrada pela equipe de Planejamento de Fernando Henrique Cardoso com relação a setores do sindicalismo público, da CUT e do Partido dos Trabalhadores, a quem o autor atribuía a responsabilidade pelo retrocesso do Estado Brasileiro no pós 1988. No próximo capítulo verificaremos como a via judicial respondeu ao conflito entre os trabalhadores e o Poder Público diante da intransigência desse último em negociar com os representantes sindicais.

### CAPÍTULO 3

#### OS DIREITOS DO FUNCIONALISMO REESCRITOS PELO JUDICIÁRIO

*“Quer dizer que nos contentaremos com fazer proferir ao direito o discurso que é o seu. Melhor: procuraremos ‘surpreendê-lo’ no seu discurso”.*

**Bernard Edelman. O direito captado pela fotografia. p. 41.**

Na análise dos direitos coletivos dos servidores, o Judiciário brasileiro tem se mostrado extremamente conservador, assumindo sistematicamente a posição do Executivo Federal – que é a de não reconhecer os direitos coletivos dos servidores<sup>145</sup>. Pródigo ao rever leis que favorecem os servidores públicos, o STF acolheu (ainda que não por unanimidade) as interpretações da Procuradoria da República que entendia haver, nas medidas que flexibilizavam as relações entre os poderes da república e os servidores, algum tipo de inconstitucionalidade.

Esta disposição predominante no Brasil em negar qualquer tipo de negociação vai totalmente à contramão das tendências das relações entre sindicatos de servidores e Poderes Públicos no resto do mundo<sup>146</sup>. Em outros países, o direito de associação do funcionalismo não se dissocia do direito de greve e do reconhecimento de seus sindicatos e organizações como interlocutores legítimos. Assim, ainda que com limitações, (em alguns países, o sistema é meramente consultivo, em outros, ocorre a realização de acordos coletivos e na maioria existem restrições à negociação, exigências que precedem a decretação das greves etc), a negociação formal entre Poder Público e servidores vige desde o século passado na maior parte dos países europeus e nos EUA. Resumidamente, verificamos que na França desde 1920 existe um conselho integrado por funcionários públicos, representantes de pessoal e delegados ministeriais, com função consultiva em questões de organização e imposição de sanções disciplinares. Ali, desde 1946, a legislação sindical aplicada aos trabalhadores da esfera privada foi estendida aos funcionários públicos. Em 1947 os

---

<sup>145</sup> O Brasil é um dos países na América Latina que ainda não ratificaram a Convenção 151 da OIT, de 1978, que versa justamente sobre o direito à negociação coletiva dos servidores públicos. Na América do Sul, apenas Argentina, Chile, Colômbia, Peru, Suriname e Uruguai são signatários da Convenção.

<sup>146</sup> RUARO, R. L. Os Direitos Coletivos dos Funcionários Públicos. *Revista dos Tribunais*. V. 684, p. 35-43. 1992.

direitos sindicais também foram aplicados aos servidores italianos. Na Inglaterra, o direito de negociar coletivamente existe desde 1902. Em 1963, nos EUA, a negociação coletiva foi institucionalizada. Na Espanha, em 1976, os próprios tribunais dirimiram a questão relativa ao fato dos servidores poderem ser considerados trabalhadores, ou se seriam enquadrados em um regime especial: a Suprema Corte espanhola estendeu os benefícios da legislação trabalhista aos funcionários públicos. Neste capítulo analisaremos o papel desempenhado pelo Judiciário na definição de direitos fundamentais dos servidores já reconhecidos ao restante dos trabalhadores brasileiros: o direito ao reajuste salarial e à data base, a negociação coletiva e o exercício do direito de greve.

### 3.1. A VIA DO JUDICIÁRIO PARA A OBTENÇÃO DOS REAJUSTES SALARIAIS

Uma das conquistas obtidas pelos trabalhadores brasileiros inscrita na Constituição de 1988 foi a obrigatoriedade para todos os trabalhadores da administração pública, civis e militares, de terem seus vencimentos corrigidos anualmente, sempre na mesma data. O preceito apareceu apenas enunciado na CF, sendo que os modos e formas de seu exercício (data-base, percentuais de correção etc) foram remetidos à legislação ordinária: em outras palavras, e como já observamos anteriormente, apenas uma lei ordinária, de autoria privativamente do Presidente da República e aprovada no Congresso Nacional poderia regular todo e qualquer direito dos servidores. Em 1988 o presidente José Sarney enviou ao Congresso lei dispoendo sobre a data-base assim como regulamentando as revisões dos seus vencimentos:

*“Art. 1º. A partir de 1989 o mês de janeiro será considerado data-base das revisões dos vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores civis e militares, da Administração Federal direta, das autarquias, dos extintos Territórios Federais e das fundações Públicas.”<sup>147</sup>*

A definição dos percentuais de reajuste, tendo em vista a conturbada conjuntura econômica, foi, por sua vez, remetida a legislação também específica, que deveria ser reelaborada ou reeditada a cada início de ano para que, com isso, o reajuste anual previsto no artigo 37, inciso X da CF fosse cumprido. Assim, os reajustes salariais dos servidores foram sistematicamente concedidos pelos governos

---

<sup>147</sup> Lei Federal 7.706 de 21 de dezembro de 1988. Sancionada por José Sarney. Disponível em [https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/View\\_Identificacao/lei%207.706-1988?OpenDocument&AutoFramed](https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf/View_Identificacao/lei%207.706-1988?OpenDocument&AutoFramed). Último acesso em 27/01/2008 às 00:19.

que se sucederam, ainda que não satisfatoriamente, tendo em vista os percentuais de correção salarial abaixo da inflação entre 1988 e 1995. A partir de 1996, entretanto, o governo federal entrou em mora com servidores e deixou de reajustar-lhes os salários.

Diante de tal quadro, além da realização de greves e manifestações, setores do funcionalismo público seguiram pela via Judicial. Duas tentativas destacam-se aqui: a encabeçada pelo PDT – Partido Democrático Trabalhista em conjunto com a Confederação dos Servidores Públicos (CSPB) e a Federação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias (FENAFISP) - e a da CONFAMIR (Confederação Nacional dos Integrantes Beneficiários das Forças Armadas e Auxiliares).

Em janeiro de 1996, um ano após o último reajuste do funcionalismo, o PDT, a CSPB e a FENAFISP entraram na justiça com o Mandado de Segurança 22.439 contra o Presidente da República. Solicitavam o reajuste de vencimentos, proventos, soldos e pensões do funcionalismo público civil e militar. Sustentavam que, diante da ausência de manifestação do Executivo para realizar a revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos, e tendo em vista o fato dos partidos políticos estarem impedidos de enviar ao Congresso projeto de lei para definir índices do reajuste, caberia ao Judiciário declarar o direito dos servidores a uma data-base. O objetivo da ADIN<sup>148</sup> era declaratório – isto é, solicitava-se ao judiciário que reconhecesse, na Norma Constitucional, o direito dos servidores a terem seus reajustes em base anual, amparados na Lei 7.706 de 1988. O objetivo dos requerentes era que, uma vez reconhecido o direito, o próprio judiciário abrisse caminho para novas ações, desta vez solicitando a declaração de mora do presidente da república (o que permitiria, por exemplo, um processo por desobediência e, conseqüentemente, encaminhamento de solicitação de impedimento – ou ações solicitando que o Judiciário estabelecesse os percentuais de reajuste).

A decisão do Tribunal selou um entendimento que, posteriormente, orientaria várias decisões judiciais subseqüentes: o STF interpretou que, se de um lado era devido ao funcionalismo a revisão anual de vencimentos, por outro não haveria

---

<sup>148</sup> ADIN é a sigla de Ação Direta de Inconstitucionalidade, instrumento pelo qual organismos e entidades podem questionar junto ao STF a constitucionalidade de leis e atos normativos Federais e Estaduais. Através deste meio (classificado como “controle concentrado de constitucionalidade”), quando o STF reconhece a inconstitucionalidade de norma Federal ou Estadual, suspende sua vigência de modo que a decisão estende-se a toda a sociedade. É um meio extremamente ágil e de alcance amplo para que se evite que os Executivos venham a efetivar atos potencialmente prejudiciais a parcelas da população. Sem a ADIN, só resta aos setores sociais prejudicados acionar a justiça individual ou coletivamente. Nestes casos, entretanto, os efeitos das decisões das cortes são limitados e cada parte é obrigada a percorrer as várias instâncias do poder Judiciário até obter decisão irrecorrível, cujo alcance ficará restrito às partes envolvidas no processo.

determinação constitucional que obrigasse o presidente a obedecer uma data-base. Segundo o STF, os reajustes eram devidos, seus índices deveriam ser calculados anualmente, porém a sua concessão não obrigatoriamente deveria ser anual. Assim, em tese, o Presidente da República poderia deixar transcorrer 10 anos e, então, conceder um reajuste retroativo. O STF reinterpretava a constituição: afirmava que os servidores tinham direito ao reajuste – porém, ao mesmo tempo atribuía poderes absolutos ao presidente da república para estabelecer a sua periodicidade. Na prática, o Tribunal reconhecia o direito, mas inviabilizava o seu exercício – ou atribuía a sua exeqüibilidade às condições estabelecidas pelas políticas econômicas adotadas e sancionadas pelo presidente.

*“O Pleno desta corte (...) entendeu que a norma insculpida no artigo 37, X, da Lei Maior, não se refere à data-base dos servidores, mas sim à unicidade de índice e data da revisão geral de remuneração extensiva aos servidores civis e militares. O preceito não tem qualquer conotação coma época em que se dará a revisão ou mesmo a sua periodicidade”<sup>149</sup>.*

Um ponto importante na argumentação do Ministro-Relator foi no sentido de que o instituto da data-base pertenceria ao universo das relações entre empregados e empregadores da iniciativa privada – não sendo extensível aos servidores públicos. A decisão sobre a data-base dos servidores refletia em outros aspectos das relações entre servidores e sindicatos ao abranger o status do servidor em relação ao empregado celetista:

*“a data-base, prevista no ordenamento legal vigente seria, portanto, instrumento suficiente para que o Presidente da República remetesse ao Legislativo proposta de reajuste de vencimentos dos servidores públicos, como, aliás, por outro procedimento, sucede com os trabalhadores em geral, que a partir da respectiva data-base, deflagram o processo de negociação ou o ajuizamento de dissídio coletivo. Apesar da analogia que decorre do significado de data-base, a admitir que, em seguida a seu termo marcado pela lei, se iniciassem os procedimentos para o reajuste dos servidores públicos, tal como ocorre com os empregados de empresas privadas, essa medida encontraria obstáculo insuperável”<sup>150</sup>.*

A distinção entre direitos dos servidores e direitos dos trabalhadores celetistas e a incomunicabilidade entre eles possuía um precedente: a ADIN 492<sup>151</sup>, julgada em 1992. Na ADIN o Procurador Geral da República solicitava ao Judiciário que

---

<sup>149</sup> MANDADO DE SEGURANÇA no. 22.439-8 DF. Ementa.  
[HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUME.+E+\\$M\\$\\$SCL.A.&base=baseAcordaos](http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUME.+E+$M$$SCL.A.&base=baseAcordaos). Último acesso em 27/01/2008 às 00:19.

<sup>150</sup> MANDADO DE SEGURANÇA no. 22.439-8 DF. Idem. p. 300-301.

<sup>151</sup> A ADIN foi proposta em 1990. Voltaremos a ela ao tratarmos da negociação coletiva.  
[HTTP://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=\(492.NUME.%20491.ACMS.\)&d=SJUR](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=(492.NUME.%20491.ACMS.)&d=SJUR). Acessada em 26/01/2008 às 14:30.

declarasse a inconstitucionalidade de vários artigos da Lei 8.112, de 1990. Esta Lei estabelecia que os servidores públicos estatutários possuíam direito à negociação coletiva e que a Justiça do Trabalho era competente para o julgamento de seus dissídios individuais e coletivos.

O parecer do Ministro Carlos Velloso, que reúne vários argumentos de outros Ministros, vinculava o regime dos servidores ao caráter estatutário e afirmava que a extensão dos direitos relativos aos trabalhadores da iniciativa privada estaria vedada aos servidores. Entre outros argumentos, o Ministro afirmava que a Constituição não considerava os servidores como “trabalhadores”, o que sedimentava o entendimento de que a estes não se aplicariam direitos típicos dos trabalhadores em geral, como por exemplo, a irredutibilidade salarial. O STF mais uma vez interpretava a Constituição, vetando aos servidores o exercício de todo e qualquer direito que julgasse típico dos trabalhadores celetistas. Voltaremos novamente a essa questão no próximo Item.

O julgamento do Mandado de Segurança 22.439, ao final, não foi unânime – o Ministro Marco Aurélio votou desfavoravelmente ao relator e afirmou ser dever do STF declarar o direito dos servidores à data-base e aos reajustes salariais anuais – já que estes não poderiam ser tomados como prerrogativas exclusivas dos trabalhadores da iniciativa privada. A questão não era apenas a ausência de regulamentação dos direitos dos servidores públicos, mas o fato de que o STF, em seus julgamentos, acabava se opondo às determinações constitucionais em nome do formalismo<sup>152</sup>.

Tendo em vista a atitude do governo FHC em não conceder o reajuste salarial conforme vinham fazendo os governos anteriores<sup>153</sup>, e da reticência do Judiciário em declarar o direito dos trabalhadores, a CONFAMIR (Confederação Nacional dos Integrantes Beneficiários das Forças Armadas) entrou no mesmo ano de 1996 com o Mandado de Segurança 22.451<sup>154</sup> contra o Presidente da República. Ao contrário do MS 22.439, solicitava ao STF que declarasse a mora do presidente da república em atender o artigo 37, inciso X da CF que determinava o reajuste salarial anual dos

---

<sup>152</sup> Além do Ministro Marco Aurélio, o Ministro Ilmar Galvão também se pronunciou favoravelmente aos servidores. É importante que se observe que durante a vigência do regime militar, quando os direitos dos trabalhadores foram sistematicamente cassados ou obstruídos, o termo “data-base” era correntemente utilizado para definir o tipo de reajuste dos servidores públicos. V., a esse respeito, o artigo 1º. da Lei no. 7.706, de 21 de dezembro de 1968. O conceito de “data-base” foi restringido aos trabalhadores da iniciativa privada após a CF de 1988, em especial a partir do governo FHC.

<sup>153</sup> O último reajuste ao funcionalismo havia sido em janeiro de 1995.

<sup>154</sup> MS no. 22451-7 DF.

<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=22451&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M P. 148>. Último acesso em 27/01/2008. Às 00:38.

servidores públicos<sup>155</sup>. O pedido dos militares baseava-se, também, no fato da Lei 7.706, de 1988, ter regulamentado a CF e estabelecido genericamente (e não somente para o ano de 1988), a obrigatoriedade de o Executivo rever anualmente o salário dos servidores.

O parecer do Ministro Maurício Correa, relator do Mandado de Segurança que ao final indeferiu o pedido, centrou-se em dois pontos: o fato de que a Constituição, apesar de prever os reajustes anuais, não obrigar o Presidente da República a enviar projeto de lei que contivesse a revisão dos salários e uma formalidade processual. Segundo o Ministro, o Mandado de Segurança não seria o instrumento cabível para solicitar ao judiciário que estabelecesse uma política remuneratória, ou mesmo declarasse a mora do presidente.

Quanto ao fato da Lei 7.706 de 1988 ter estabelecido no seu artigo 1º. a data base dos servidores, o Ministro decidiu denegá-lo argumentando que questões políticas subjetivas (e conjunturais) deveriam estar acima do estabelecido em uma Lei Ordinária. Sendo assim, caberia exclusivamente ao Presidente da República avaliar a conveniência para o erário público de um reajuste aos servidores e, posteriormente, conceder ou não a revisão anual salarial. O Ministro negava, assim, qualquer embasamento jurídico para que a Lei 7.706/88 tivesse sua obrigatoriedade garantida, assim como a de que o funcionalismo tivesse direito a uma data base. Reinterpretava o texto constitucional, afirmando não haver menção à necessidade de revisão de salários:

*“o que inexiste é preceito constitucional que determine que a data-base se transforme em instrumento de auto-aplicabilidade, obrigando o Executivo a fazer o reajuste nos moldes previstos na lei”<sup>156</sup>.*”

Sustentava que a Lei que instituía a data-base não necessariamente deveria ser obedecida pelo Presidente da República e acrescentava à prerrogativa exclusiva deste propor Lei e de também, caso julgasse oportuno, não editar índice de reajuste. O STF avançava no reconhecimento do poder absoluto do Presidente da República em definir (ou não) políticas salariais para o funcionalismo:

---

<sup>155</sup> É importante que se observe que, se uma vez fosse declarada a mora do executivo, o presidente da república poderia ser processado e, posteriormente, sofrer um processo de impedimento por não atender preceito constitucional (tecnicamente denominada de “inconstitucionalidade por omissão total”). A decisão ainda livrava o presidente de responder um processo por desobediência à CF.

<sup>156</sup> MS no. 22451-7 DF.

<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=22451&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M P. 148>. Último acesso em 27/01/2008. Às 00:38.

*“A lei que instituiu a data-base (Lei no. 7.706/88) e as outras que a repetem, não são normas auto-aplicáveis no sentido de que obriguem o Chefe do Poder Executivo Federal a expedir proposta legislativa de revisão de vencimentos, face ao princípio constitucional que lhe reserva a privatividade da iniciativa (CF, artigo 61, § 1º, II, a). – Depende a iniciativa da vontade política do Presidente da República e das conveniências subjetivas de sua avaliação. Inexistindo dispositivo constitucional que determine que a data-base se transforme em instrumento normativo auto-aplicável, obrigando o Presidente da República a fazer o reajuste nos moldes previstos na lei, é de se indeferir a ordem. Mandado de segurança conhecido, mas indeferido.” (grifos nossos)<sup>157</sup>*

O Tribunal decidia, assim, pela inexistência do direito dos servidores públicos a uma data base e acrescentava a inexistência de qualquer meio para obrigar o presidente da República a enviar, anualmente, proposição legislativa com a finalidade de rever os valores percebidos pelos servidores<sup>158</sup>.

Com o passar dos anos, a ausência de reajustes a longo prazo gerou outro efeito: efetivamente, os salários foram sendo corroídos pela inflação e seu poder de compra diminuiu. Com isso, uma nova leva de processos começou a ser encaminhada à Justiça, agora solicitando o reconhecimento da redução efetiva do numerário pago aos servidores ao longo do tempo e a diminuição do poder de compra de seus salários em função da inércia do Executivo.

Em 16/09/1999 foi distribuída no STF a ADIN 2.061<sup>159</sup>, de autoria do PT e PDT. *“tendo em vista a ausência de iniciativa do Presidente da República em enviar Lei ao Congresso regulamentando as formas do reajuste (anual) do funcionalismo”. Conforme determinação da Constituição Federal<sup>160</sup> e EC 19<sup>161</sup>, de julho de 1998, os Partidos Políticos solicitavam a declaração de mora do presidente da república desde 05 de junho de 1996 (quando completara-se um ano do último reajuste salarial).*

O Executivo, em sua defesa, sustentava que a revisão da remuneração não era obrigatória, mas dependia dos índices inflacionários – os quais, no seu entender, não haviam variado desde a implantação do Plano Real. A argumentação do Executivo baseava-se em jurisprudência da Corte. Nela, o Ministro Ilmar Galvão, em outras duas

<sup>157</sup> MS no. 22451-7/DF. Idem.

<sup>158</sup> A esse respeito, há também o Mandado de Segurança 22.439-DF, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa e o Mandado de Injunção 528, de relatoria do Ministro Celso de Mello. Disponíveis em <http://www.stf.gov.br>. Último acesso em 27/01/2008. Às 00:41.

<sup>159</sup> ADI 2061, p. 2.

[http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP\\_JULGAMENTO=M](http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M) Último acesso em 27 de janeiro às 9:48.

<sup>160</sup> Artigo 37, inciso X da CF e EC 19, julho de 1998.

<sup>161</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/em10htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/em10htm). Último acesso em 27 de janeiro às 9:49.

ADINs<sup>162</sup>, vinculava os reajustes a alterações à inflação, argumentando, ao mesmo tempo, que como a inflação e a economia encontravam-se estabilizadas não havia por que falar em direito dos servidores à fixação de data-base.

Desta vez, entretanto - e ainda que afirmasse a estabilidade da economia – O Tribunal reconhecia que houvera inflação no período, apesar de mínima. Mesmo recusando-se a estabelecer a data-base, era impossível negar a corrosão dos salários. A decisão, entretanto, foi inusitada: um elemento formal fez com que o STF recusasse a responsabilização do Presidente da República pelo não cumprimento de determinação constitucional (o que poderia, ainda que remotamente, possibilitar a abertura de um processo de impedimento) e, ao mesmo tempo, deixasse de estabelecer um índice de reajuste. A CF determinava que, no caso de mora no cumprimento de determinação constitucional, o Poder Competente (através de seu presidente), deveria ser cientificado para que o erro fosse corrigido. Uma vez que a mora no caso em questão era do Chefe do Executivo, pessoa máxima na hierarquia dos órgãos administrativos do Poder Federal, e não prevendo a CF tal ocorrência, não haveria como obrigá-lo a corrigir sua própria omissão. A decisão tornava a figura do Presidente da República praticamente intocável.

*“De acordo com o art. 103, §2º. da CF, ‘declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção de providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. A fixação de prazo, como se vê, só tem cabimento em se cuidando de providência a cargo de órgão administrativo, o que não se verifica no presente caso, posto não se enquadrar nas atribuições administrativas do Chefe do Executivo iniciativa que, caracterizadora de ato de Poder, desencadeia processo legislativo”<sup>163</sup>.*

O Ministro Marco Aurélio<sup>164</sup> foi o único que votou pelo estabelecimento de um prazo para que o Executivo enviasse projeto de Lei ao Legislativo Federal estabelecendo os índices de reajuste. Afirmava que, caso o STF não o fizesse, corria o risco de proferir decisão inócua – como, de resto, se deu.

---

<sup>162</sup> ADIN 722, 1995 e ADIN 2061, p. 2. Respectivamente:

<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numweo=722&classe=ADI&origem=AP&RECURSO=0&tipoJulgamento=M>. Último acesso em 27/01/2008 às 11:05.

E

[http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP\\_JULGAMENTO=M](http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M) Último acesso em 27 de janeiro às 9:48.

<sup>163</sup> ADIN 2.061-7. Idem, P.460.

<sup>164</sup> O Ministro Marco Aurélio colocou-se de forma bastante contundente contra o Presidente da República. Afirmou (no que não foi seguido pelos colegas) que os salários do funcionalismo deveriam ter sido reajustados desde 1996, que o Executivo estaria agindo de forma dolosa e que os salários estavam sendo reduzidos arbitrariamente.

*“A omissão, a meu ver, está escancarada, e já consideraria configurada desde janeiro de 1996. Com maior razão o faço relativamente ao mês que se seguiu ao aniversário de ano da própria Emenda Constitucional no. 19. Posso atribuir a autoria desta omissão a um órgão meramente administrativo? A resposta é desenganadamente negativa (...). A iniciativa, no caso do projeto, não é de uma autoridade simplesmente administrativa (...) a mora no encaminhamento do projeto é do Chefe do Poder Executivo. (...) corremos o risco, principalmente em terra brasileira, de vir à baila uma decisão do Supremo Tribunal Federal sem eficácia maior, bastando, para tanto, que persista o Chefe do Poder Executivo na omissão, ora certificada pela Corte. Espero, porque confio no perfil democrático de Sua Excelência, que o Presidente da República, Professor Fernando Henrique Cardoso, diante da decisão do Supremo Tribunal Federal, do Órgão de cúpula do Poder Judiciário, certificando de forma clara, precisa, o ato omissivo, encaminhe o projeto, objetivando a revisão da remuneração dos servidores públicos<sup>165</sup>.”*

A polêmica decisão do STF, ao reconhecer a mora mas não se pronunciar quanto ao estabelecimento de um prazo para que o Executivo efetivamente enviasse um projeto de Lei, criou o argumento jurídico que faltava para que se caracterizasse dolo por parte do Executivo e os servidores ajuizassem ações de caráter indenizatório<sup>166</sup>, agora de cunho individual<sup>167</sup>. O Judiciário não decidia no mérito – porém ao conferir novas interpretações à Constituição Federal, gerava argumentos para novos processos, inflando o ciclo da judicialização.

Nos anos seguintes a previsão do Ministro Marco Aurélio se confirmaria: o Presidente Fernando Henrique Cardoso só editou Lei regulamentando o reajuste do Funcionalismo em 2001 (Lei 10.331) um ano depois, no dia 18 de dezembro. Ainda assim a medida era capciosa: Lei afirmava a necessidade de reajustes anuais, porém remetia a uma segunda (e nova) lei a sua (própria) regulamentação. Igualmente silenciava-se sobre os quase 6 anos sem recomposição salarial dos servidores, praticamente remetendo ao próximo presidente a tarefa de decidir os modos do seu pagamento. O silêncio do Judiciário favorecia a política do Executivo de reduzir os gastos públicos à custa do confisco salarial dos servidores públicos. Ao mesmo tempo,

---

<sup>165</sup> ADI 2.061-7. DF. Idem, P. 468.

<sup>166</sup> Votaram pelo não estabelecimento de prazo para que o Presidente Fernando Henrique “purgasse” a mora: Ilmar Galvão (o mais conservador dos Ministros), Ellen Gracie, Nelson Jobim, Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa.

<sup>167</sup> Tratou-se de uma estratégia: já que o STF havia afirmado que não poderia legislar no lugar do presidente da República nem estabelecer um prazo para que este enviasse projeto de lei ao congresso, os servidores estariam impedidos, em princípio, de mover ações solicitando a recomposição de seus salários. Entretanto, nada os impediria de solicitar indenização por danos morais pelas perdas causadas em função da ausência de reajustes. As primeiras ações começaram a ser julgadas em 2005, com o reconhecimento por parte dos tribunais do direito à indenização. Ver União tem de indenizar servidor por falta de reajuste. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/36445,1> e União deve indenizar servidora pública por dano moral. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/3537,1>. Últimos acessos, respectivamente, em em 27 de janeiro às 9:59 e 10:00.

as decisões limitadas ou incompletas elevavam o passivo a ser pago aos servidores ao dar margem à propositura de milhares de outros processos em que eram solicitadas indenizações e pagamento dos atrasados<sup>168</sup>, fundamentados em não-decisões anteriores. Mais processos (decididos ou não) geravam novos processos. Com isso, a definição sobre os direitos dos servidores era, mais uma vez, postergada.

### 3.2. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA

Os canais de negociação entre servidores e governo passaram a ser objeto de intensa restrição a partir de 1990. Apesar do direito de associação e sindicalização estar previsto na Constituição de 1988, o Executivo foi vitorioso junto ao Judiciário em sua tese de que a negociação entre governo e sindicatos ou associações de servidores públicos não só não era uma obrigação, como estava vedada pelo ordenamento jurídico.

A previsão de negociação foi estabelecida pela Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que criou o Regime Jurídico Único dos servidores públicos. Esta lei regulamentou no mesmo artigo o direito à organização sindical e a possibilidade de instauração de negociações coletivas entre servidores públicos, em qualquer nível, e os poderes constituídos. O artigo 240 era bastante claro ao estabelecer a negociação coletiva como um direito, decorrente da livre sindicalização do servidor. De forma análoga ao que ocorre na esfera privada, o Congresso estabeleceu prerrogativas aos dirigentes sindicais, como a estabilidade por um ano após o término do mandato, o reconhecimento da capacidade dos sindicatos de representar os servidores públicos, inclusive para fins processuais, e o direito desses sindicatos e associações de recolher em folha de pagamento as mensalidades e contribuições definidas livremente em assembléia geral das respectivas categorias:

*“Art. 240. Ao servidor público é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:*  
*a) ser representado pelo sindicato, inclusive como substituto processual;*

---

<sup>168</sup> A rigor, a Lei 10.331/2001 regulamentou o art. 37 da CF e a EC19, porém o fez remetendo à elaboração de nova lei, anual, definindo o reajuste dos servidores. Nada estabeleceu sobre as perdas passadas, nem sequer a possibilidade de inclusão no orçamento das próximas legislaturas. A recusa em negociar e o não reconhecimento de canais coletivos com os servidores fica evidente no texto da lei. [http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10331\\_01.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10331_01.html). Último acesso em 27 de janeiro às 10:00.

*b) de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se pedido;*  
*c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria.<sup>169</sup>*

A Lei 8112 avançou em outra questão: estabeleceu que o direito de associação só se efetivaria se igualmente fosse reconhecida e garantida a capacidade interlocutória dos sindicatos de servidores junto aos poderes da república, em qualquer nível, na esfera do Legislativo, Executivo ou Judiciário. Assim, nas alíneas seguintes (“d” e “e”), lia-se que estavam assegurados aos servidores públicos, e como **direitos decorrentes** da livre associação sindical, negociação coletiva e o ajuizamento individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da CF. Observe-se que a Lei 8112 havia regulamentado os direitos dos servidores de forma muito próxima ao estabelecido pela CLT, inclusive deslocando a jurisdição da esfera Federal para a Justiça do Trabalho. Isto demonstrava o desejo expresso em lei que os critérios de julgamento aplicados aos servidores fossem análogos àqueles adotados para o restante dos trabalhadores da esfera privada. O Executivo tomou, entretanto, essa aproximação para construir um conjunto de argumentações em que passou a vincular a negociação e o contrato coletivo de trabalho à legislação celetista, criando uma “reserva jurídica” exclusiva aos trabalhadores da iniciativa privada.

Aprovada a Lei 8112 pelo Congresso Nacional, o Presidente da República, à época Fernando Collor de Mello, apressou-se em vetar as alíneas “d” e “e”. A argumentação do chefe do Executivo, na sua justificativa para o Presidente do Senado Federal (à época Mauro Benevides), foi como veremos adiante, a mesma que embasou o parecer de diversos ministros do Supremo todas as vezes que o tribunal julgou ações movidas por entidades de classe que questionavam a interpretação assumida pelo Executivo: a de que a Constituição vedava a negociação coletiva e a possibilidade de se utilizar a legislação trabalhista de forma análoga para os servidores públicos. Assim, lemos na Mensagem no. 898, enviada ao Congresso Nacional pelo Presidente F. Collor, que as alíneas “d” e “e” seriam inconstitucionais em face dos artigos 114 e 61 da CF.

Ocorre que, em princípio, tais artigos não apenas não se vinculavam diretamente entre si, como não havia nada na Constituição Federal que afirmasse que a Negociação Coletiva era uma prerrogativa exclusiva dos trabalhadores contratados pelo regime celetista. O artigo 61 apenas dizia ser de competência privativa do chefe

---

<sup>169</sup> Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm#mantida> . Acessada em 27/01/ às 09:59.

do Executivo a propositura de normas que dissessem respeito aos servidores públicos. O artigo 114 versava sobre a competência da Justiça do Trabalho em âmbito, inclusive, administrativo.

A Constituição Federal em nenhum momento vedou a possibilidade de negociação coletiva, nem a estabeleceu como uma prerrogativa exclusiva dos trabalhadores regidos pelo regime da CLT. A associação da negociação coletiva com a Legislação trabalhista foi fruto da argumentação estabelecida pelo Executivo Federal para declarar seu poder absoluto na definição e estabelecimento de normas que regulassem as relações de trabalho com o funcionalismo público. Nada impediria ao Presidente da República, ou mesmo aos chefes dos Executivos Estaduais (como foi o caso do Mato Grosso do Sul), a adoção da negociação coletiva como um meio para o estabelecimento de políticas de remuneração<sup>170</sup>. Igualmente, não havia nada que obstasse que os mesmos servidores de que tratava o artigo 114<sup>171</sup> da CF passassem a ter seus direitos reconhecidos coletivamente, nem que os sindicatos fossem assumidos como os interlocutores no estabelecimento das políticas públicas para o setor. Bastaria, para isso, um ato de vontade do Executivo. Na argumentação do Executivo Federal, entretanto, até mesmo esse “ato de vontade” estaria vedado pela CF.

*“Ao referir-se a ‘trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta’, o art. 114 da Carta Magna alcançou, apenas, as situações decorrentes de contrato de trabalho, onde há empregadores e empregados sujeitos a relação contratual, e não as que decorrem da relação legal, qual seja o regime estatutário, ora instituído, em obediência ao comando expresso do art. 38 da Constituição, que se refere a servidores – e não a empregados da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações. Os servidores têm, no texto constitucional, tratamento distinto do dado aos trabalhadores empregados (...). Mas, entre os direitos garantidos por aquele parágrafo não está, por*

---

<sup>170</sup> No texto do ex-presidente F. Collor, essa competência privativa do Executivo ter exclusividade na propositura de normas para a relação entre os servidores e a Administração era denominada “reserva legal”.

<sup>171</sup> À época, o texto original da CF era o seguinte: “art. 114. Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da Administração Pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas”. Perceba-se que, em princípio, o servidor não é tratado como “trabalhador” pela Constituição federal. A partir dessa diferenciação, aparentemente formal, o Executivo Federal passou a afirmar que os servidores deveriam receber não somente um tratamento diferenciado, mas oposto ao tratamento conferido aos empregados na iniciativa privada. A EC 45, de 8/12/2004 revogou esse trecho do artigo 114, suprimindo-o, o que reforçou o argumento de que os servidores deveriam ter um tratamento próprio. NERY JR, Nelson & ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Constituição Federal Comentada e legislação constitucional - atualizada até 10/04/2006*. São Paulo. 2006. Editora Revista dos Tribunais, p. 321.

*exemplo, o do 'reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho' (art. 7º. XXVI), e não está porque as normas regentes das relações estatutárias, inclusive as cláusulas remuneratórias, estão estritamente subordinadas ao princípio da reserva legal.<sup>172</sup>*

Para o governo a mesma Constituição que legalizava o sindicalismo público limitava sua capacidade interlocutória. A questão que se colocava passava, então, a ser: de que serve legalizar os sindicatos se é proibido que eles sejam os representantes legítimos dos trabalhadores junto ao Estado? Desconsiderá-los como tal seria o mesmo que limitar sua existência e admiti-los apenas parcialmente – no que fosse mais conveniente – negando sua própria razão de ser<sup>173</sup>.

Em 1991 o Tribunal suspendeu a eficácia das alíneas para a apreciação dos argumentos em que se baseava o pedido de nulidade. Gerava, aí, um vazio jurídico que se prolongou por quase um ano. Os argumentos do Procurador da República eram claros ao afirmar o entendimento do Executivo Federal no sentido de que aos servidores não somente não se aplicariam os mesmos direitos dos trabalhadores da iniciativa privada, como, ao assumirem voluntariamente a condição de servidores estariam concordando com outro status jurídico. Tal status, por definição desigual, colocaria a administração pública em uma posição superior em relação aos servidores. Assim, não caberia cogitar a negociação coletiva, pois nesta estaria implícito um pressuposto básico: o da igualdade de condições entre as partes para que fossem estabelecidos acordos. O texto do Executivo, entretanto, reconhecia uma condição comum entre os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores: a desigualdade econômica entre o Estado-patrão e os servidores-trabalhadores<sup>174</sup>:

*“enquanto as relações de Direito Público caracterizam-se pela desigualdade jurídica das partes (Estado e administrado), nas de Direito Privado impõe-se a igualdade jurídica, **a despeito de ser comum a desigualdade econômica** (...) Portanto, aos entes públicos é vedado renunciar a ela e aos privilégios dela decorrentes, só isso é suficiente para afastar a possibilidade da negociação coletiva, que pressupõe a transigência das partes envolvidas, para que possam chegar a um acordo.<sup>175</sup>” (grifos nossos)*

<sup>172</sup> Razões do veto às alíneas D e E da Lei 8.114, apresentadas pelo Presidente ao Congresso Nacional.

<sup>173</sup> Em 10/12/1997, entretanto, o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar a lei 9.527 que alterou em vários artigos o regime jurídico único, em especial o art. 240. Esta interpretação, como veremos a seguir, foi totalmente encampada pelo Judiciário Federal.

<sup>174</sup> Essa “desigualdade” serviria, posteriormente, para fundamentar outras ações dos trabalhadores solicitando caracterização de dolo da administração pública em não conceder reajustes.

<sup>175</sup> ADIN 491-2 disponível no site do STF (o link abaixo leva apenas ao índice das decisões que levam o número 491.

[http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=\(492.NUME.%20OU%20492.ACMS.\)&d=SJUR](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=(492.NUME.%20OU%20492.ACMS.)&d=SJUR). Último acesso em 27/01/2008 às 11:07. P. 84.

A possibilidade de estabelecimento de canais de negociação foi, igualmente, negada veementemente pelo Executivo Federal, que afirmava a superioridade jurídica do Estado – e, como conseqüência, o seu direito de dispor do servidor público da formam que julgasse mais conveniente aos “interesses da administração”.

*“Não há lugar para a conciliação, que pressupõe a capacidade de transigir e, como já se mostrou, o Estado não pode abrir mão de seus privilégios, porque conferidos no interesse público, que é indisponível. (...) é inegável que, nas relações com seus servidores o ente público, diferentemente do empregador privado, atua com autoridade, isto é, com uso de poder público e em posição de superioridade jurídica (...) os direitos, deveres, garantias e vantagens dos servidores públicos (...) são definidos unilateralmente (é possível) alterá-lo a qualquer momento, sem se cogitar de direito do servidor à manutenção do regime anterior (celetista)”<sup>176</sup>.*

É importante mencionar que a decisão final, de 1992, relatada pelo Ministro Carlos Velloso foi um importante precedente para futuras ações que questionavam a capacidade do Estado para estabelecer ou eliminar direitos dos servidores públicos, daí a relevância da transcrição de alguns trechos de sua argumentação. Inicialmente o Ministro apresentou sua concordância com a manutenção do regime jurídico ao lado de normas regidas pela CLT. A legislação trabalhista poderia ser empregada no serviço público, porém “*para certas funções, funções subalternas, meramente materiais*”, e citava, como exemplo, o “*peçoal de obras*”<sup>177</sup>.

Ao passar a argumentar sobre a possibilidade de implementação da negociação coletiva entre Estado e servidores, o Ministro manifestou uma leitura peculiar sobre a sua aplicabilidade ao serviço público. Entendeu que seu escopo é econômico e, tal qual no sindicalismo privado, a negociação visaria à alteração da remuneração. Se aplicada ao serviço público, teria escopo semelhante. Entretanto, uma vez que a remuneração dos servidores decorria de lei, não haveria porque adotar-se a negociação coletiva entre as partes, já que a lei definia que o Estado possuía poder absoluto para estabelecer a remuneração dos servidores.

As discussões presentes nas ciências sociais sobre o caráter político da atividade sindical (e não meramente “econômico”), a noção de que a negociação

---

<sup>176</sup> Deve-se observar que um dos motivos que suscitou o pedido de ADIN foi o fato de inúmeros servidores, antes celetistas, estarem litigando com o Executivo na Justiça do Trabalho. O fato, entretanto, é que o julgamento foi além do pedido inicial e, na prática, o Judiciário acabou “legislando” sobre a possibilidade de Estado e funcionalismo público, mediante seus sindicatos, firmarem negociações coletivas. ADIN 492-1, p. 90.

[HTTP://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=\(492.NUME.%20491.ACMS.\)&d=SJUR](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=(492.NUME.%20491.ACMS.)&d=SJUR).  
Acessada em 26/01/2008 às 14:30.

<sup>177</sup> ADIN 492-1, Idem. P. 89.

coletiva vai além da discussão da política salarial – e pode dizer respeito, inclusive, a questões mais amplas, nacionais, além do salário propriamente dito – tudo isso escapava ao Ministro que parecia desconhecer quaisquer outras referências teóricas (exceto a lei formalmente dita). Essa incomunicabilidade entre a esfera dos tribunais e as ciências sociais foi outro traço marcante que se destacou em todas as decisões apreciadas em nosso trabalho.

*“A negociação coletiva tem por escopo basicamente, a alteração da remuneração. Ora, a remuneração dos servidores públicos decorre da lei e a sua revisão geral, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares<sup>178</sup>, far-se-à sempre na mesma data (CF art. 37, X, XI<sup>179</sup>)”.*

Para Carlos Velloso, citando a argumentação da Procuradora da República, sequer a Justiça do Trabalho poderia ser chamada para mediar as relações entre o Estado e os servidores, já que seria uma prerrogativa do Estado o estabelecimento do foro para o qual deveriam ser levadas as questões litigiosas. No caso, esse foi o argumento para excluir a justiça do Trabalho de qualquer competência para apreciação de divergências jurídicas entre os servidores e o Ente Público. Outro argumento, mais técnico, usado para negar a competência da Justiça do Trabalho foi a denominação “trabalhador”, que não se aplicaria aos servidores. Pela interpretação do Governo Federal e do STF, os servidores estariam excluídos da maior parte dos direitos concedidos aos trabalhadores da iniciativa privada, já que a CF distinguiria a função de servir o Estado da função de servir a um empregador privado. Finalmente, havia ainda o argumento-chave, que selava definitivamente qualquer possibilidade de diálogo entre o Estado e seus servidores: o fato de que essa seria uma relação desproporcional em que o trabalhador-servidor: ao voluntariamente aceitar submeter-se ao regime estatutário, abria mão de parcelas de seus direitos reivindicatórios e de organização, passando a ser tutelado pelo Estado. A decisão do Ministro reproduzia o parecer da Procuradora da República, Odília da Luz Oliveira:

---

<sup>178</sup> Observe-se que, inúmeras vezes, o Executivo Federal deixou de cumprir esse princípio da isonomia, inclusive legislando sobre o assunto. Entretanto, o Judiciário não se manifestou em sentido contrário.

<sup>179</sup> A decisão do Ministro abriu, igualmente, um precedente que iria influenciar diversos julgamentos posteriores: a distinção entre “trabalhador” e servidor. Posteriormente ocorreram casos em que o tribunal julgou os servidores excluídos da lei porque o texto legal mencionava “trabalhadores”, e não “servidores”. *“Sob o ponto de vista legal, portanto, trabalhador é o ‘prestador de serviços tutelado’, de cujo conceito excluem-se os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio.”* ADIN 492-1, op. cit. p. 101. Nesta decisão, o Ministro formalizava a incomunicabilidade de normas entre a Justiça do Trabalho e a Justiça Federal em matéria das relações de “trabalho” (em sentido lato) entre empregados da iniciativa privada e servidores públicos: *“Se, conforme vimos de ver, o conceito de trabalhador não é o mesmo de servidor público, a Justiça do Trabalho não julgará dissídios de servidor público e poder público, mesmo porque poder público não emprega, dado que o regime do servidor público com o poder público é ‘o regime de cargo, de funcionário público – não o de emprego’, ou o ‘regime designado, entre nós, como estatutário’”.*

*“O regime estatutário é incompatível com a conciliação, ‘que pressupõe capacidade para transigir e, como já se mostrou, o Estado não pode abrir mão de seus privilégios, porque conferidos no interesse público, que é indisponível. Também não há o que acordar com o servidor, porque apenas a lei pode regular-lhe os direitos, deveres, vantagens e garantias.”<sup>180</sup>”*

Apesar de a tese vencedora ter sido a do relator Ministro Carlos Velloso, ela não foi unânime. Esta foi contestada por outro Ministro, Marco Aurélio C. de Mello, que manifestou entendimento oposto tanto no que dizia respeito ao estatuto do funcionalismo público quanto à necessidade de que canais de negociação coletiva fossem rapidamente reconhecidos pelos Executivos em qualquer nível. Esta mudança teria ocorrido a partir da CF de 1988:

*“a justificativa socialmente aceitável para a existência das entidades sindicais está, justamente, na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas – inciso II do artigo 8º. O frágil diálogo servidor, individualmente considerado, e Administração Pública cedeu lugar a outro em que os mais fracos envolvidos na relação jurídica atuam em conjunto e, por isso, passam a dispor de tom de voz mais audível. Por sua vez, o Estado conta hoje com interlocutor autorizado.”<sup>181</sup>”*

Para o Ministro Marco Aurélio, o Brasil, em termos de negociações coletivas entre os poderes da república e o funcionalismo público, mantinha uma postura extremamente conservadora em relação à atitude tomada por países europeus quanto ao reconhecimento das entidades dos servidores-trabalhadores como legítimas representantes de suas bases. A supremacia do Estado não poderia ser considerada como sinônimo de “interesse público” – em uma clara referência ao fato de que as decisões discricionárias do Poder Público revestiam-se de caráter conjuntural e eram voltadas ao atendimento de interesses políticos de ocasião. No seu entender, os direitos obtidos pelos trabalhadores e consolidados na CF de 1988 não poderiam ser estendidos apenas a um grupo de trabalhadores da iniciativa privada, excluindo o restante dos trabalhadores da esfera pública de direitos e garantias duramente conquistados. Caso isso ocorresse, significaria um retrocesso: o STF estaria na prática não só ignorando a CF como reescrevendo-a de acordo com as leis vigentes durante o regime militar.

*“o desequilíbrio na relação é notório, sacrificando-se, a favor do Estado, até mesmo direitos que vinham sendo observados, tudo se fazendo sob o*

---

<sup>180</sup> ADIN 492-1 op cit. p. 106.

<sup>181</sup> ADIN 492-1 op. cit. p. 121.

*pretexto da necessidade de o Estado contar com flexibilidade maior, isto na busca do bem comum. (...)*<sup>182</sup>

Outro aspecto na argumentação do Ministro foi o fato de que de nada adiantaria o reconhecimento do direito de organização coletiva dos trabalhadores e de realização de greve se estes direitos não viessem acompanhados do reconhecimento dos organismos coletivos como interlocutores necessários – e não “opcionais” – no estabelecimento de políticas públicas ao funcionalismo<sup>183</sup>. Os direitos de greve e de sindicalização, para o Ministro, não poderiam ser descartados de ofício, mas seriam parte intrínseca à atividade coletiva dos trabalhadores, decorrência da necessidade de garantir a atuação coletiva dos trabalhadores. Contrariava com isso o entendimento predominante no STF:

*“(A CF de 1988 compreendeu) a valia da atuação coletiva e, assim, foram previstos dois direitos indispensáveis à verificação desta última – o da sindicalização dos servidores e o de greve. (...) a justificativa socialmente aceitável para a existência das entidades sindicais está, justamente, na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas. (...) Pois bem, de que valia terão os aludidos direitos se, a um só tempo, conclui-se que todos podem negociar, menos o majestático Estado?”*<sup>184</sup>

O governo – acompanhado de parcelas do STF – tratava, assim, de excluir no grito os direitos conquistados pelos trabalhadores na CF, em especial o direito de greve e de associação. Uma segunda estratégia consistia em reconhecer o direito genérico de associação e de greve, porém em seguida afirmar ou a impossibilidade do seu exercício – já que não regulamentado – ou a impossibilidade de negociar com os

---

182 Min. Marco Aurélio, ADIN 492-1, DF, p. 116. E continua: “Ao contrário da Carta de 1969 e das que a antecederam, de 1934, 1946, 1967, e atual não contém, em um único preceito a referência à espécie ‘funcionário público’. Abandonou-se a expressão, substituindo-a por servidor público’. Abandonou-se a expressão, substituindo-a por servidor público e isto não ocorreu por simples preferência vernacular. A partir da valoração social do trabalho como fundamento do Estado Democrático de Direito, em substituição, no campo em exame, ao Estado autoritário, abandonou-se a exdrúxula distinção relativa ao tomador dos serviços, buscando-se com isto, afastar o que se mostrou, durante longo período, um privilégio do Estado no que podia alterar, como lhe conviesse, normas até então observadas, repercutindo a vontade momentânea e isolada exteriorizada nas situações reinantes sem que os prejudicados pudessem obter, no Judiciário, a preservação do status quo ante. Com a Constituição de 1988, buscou-se o afastamento de tamanho poder.” P. 116-117.

<sup>183</sup> Marco Aurélio é, inclusive, o único Ministro a defender a competência da Justiça do Trabalho para julgamento de dissídios coletivos envolvendo servidores públicos, à luz da CF: “dizer-se que a Justiça do Trabalho, cujos órgãos vêm sendo aumentados em grande úmero para fazer frente à nova carga de processos – foram criadas quase quatro centenas de novas Juntas, vários Tribunais e aumentados outros, não tem competência para julgar demandas que envolvam as pessoas jurídicas de direito público interno é restringir o preceito do artigo 114 apenas às controvérsias que envolvam organismos e Estados estrangeiros é de todo paradoxal.” ADIN 492-1, op. cit. p. 131.

<sup>184</sup> Min. Marco Aurélio, ADIN 492-1, op. cit. p. 116. P. 121-122.

trabalhadores. Em ambos os casos, desqualificava-se o coletivo para afirmar o poder soberano do Estado.

A distinção entre “servidores” e “trabalhadores”, a princípio semântica, ganhou conteúdo político. Servidores não poderiam ser trabalhadores, uma vez que teriam renunciado, tacitamente, a direitos restritos à grande maioria dos trabalhadores. A qualidade de “servidor” garantiria ao Estado um poder discricionário absoluto, inclusive para modificar, alterar ou revogar a relação de trabalho com os servidores de acordo com sua conveniência<sup>185</sup>. A contradição foi percebida por Marco Aurélio – o que, entretanto, não garantiu um parecer favorável pelos outros Ministros<sup>186</sup>:

*“o que se mostra paradoxal é a existência de norma constitucional expressa prevendo a sindicalização e, mais do que isto, o direito à greve, para, a seguir, em interpretação de preceito constitucional diverso, dizer-se que o Estado está protegido pela couraça de proibição de dialogar, ainda que objetivando o envio de projeto ao Legislativo, para que este, na voz abalizada dos representantes dos Estados – os Senadores – e do povo – os Deputados, diga da procedência do que reivindicado e negociado, não só considerados os interesses coletivos dos servidores, como também os da sociedade como um todo.”<sup>187</sup>*

Pode-se observar, assim, que no que diz respeito ao direito dos servidores públicos terem suas organizações reconhecidas coletivamente, o Governo brasileiro – através do Executivo Federal – tem se mostrado intransigente em reconhecer

---

<sup>185</sup> Além da própria CF o Ministro cita as convenções coletivas 151 e 154 da OIT, das quais o Brasil não é signatário. As duas convenções da OIT que versam sobre servidores públicos, não ratificadas pelo Brasil, são a 151 e 159. A esse respeito, ver *Nota Técnica do Dieese* de março de 2006, As relações de trabalho no setor público: a ratificação das convenções 151 e 159 da OIT. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec22Convencao151.pdf>. O texto da convenção 151 está disponível em <http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/convdisp1.htm>, e o da convenção 159 em <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>. Último acesso em 27/01/2008 às 10:18.

<sup>186</sup> Manifestaram-se em voto, os Ministros: Moreira Alves, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão. Ausentes Néri da Silveira e Francisco Resek. “*Decisão: por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade das alíneas in totum, o Ministro Marco Aurélio, que a julgou improcedente e, parcialmente, os Ministros Octavio Gallotti e Sepúlveda Pertence, que a julgaram procedente, em menor extensão, ou seja, para declarar a inconstitucionalidade apenas da alínea ‘d’ e das expressões ‘e coletivamente’ contidas na alínea ‘e’ do mesmo artigo. Votou o presidente. Plenário, 12.11.1992.*”

<sup>187</sup> ADI 491-1. STF. P. 123. Marco Aurélio conclui afirmando que a Constituição Federal não é uma amarra os Estados e a Federação, que podem e devem criar novos direitos para seus trabalhadores e alerta para que o critério para o estabelecimento de direitos não pode ser a norma constitucional, mas (a norma) “mais favorável ao trabalhador”. (p. 124.) Não é nosso objetivo nessa tese realizar uma análise interna dos conteúdos jurídicos da ADIN. Entretanto, não podemos deixar de fazer referência à contradição apontada por Marco Aurélio no entendimento que afirma a proibição da negociação coletiva entre Estado e servidor público, e o próprio texto da Lei. Para o Ministro, a lei é clara ao autorizar a negociação entre servidores e Estado: “*Entendo que a negociação coletiva está assegurada pela própria Constituição Federal, quer implicitamente, ao prever o direito à sindicalização e à greve, quer por remissão expressa – incisos VI e VII do artigo 7º, no que dispõem que os salários e a jornada de trabalho podem ser reduzidos, desde que isto ocorra mediante acordo coletivo - § 2º. Do artigo 39.*” ADIN 492-1, op. cit. p. 126.

sindicatos e associações. Quando essas organizações passaram a assumir uma postura ativa e a representar os interesses dos trabalhadores-funcionários através da realização de greves e manifestações, o Executivo agiu no sentido de restringir no grito sua legitimidade.

### 3.3. JUDICIÁRIO FRENTE ÀS GREVES DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Diante da sistemática recusa em negociar com os servidores, a greve provocava o confronto, mas também expunha as demandas do funcionalismo. Sua eclosão, apesar de desgastante, provocava o diálogo obrigatório com o governo, sob o risco da manutenção da suspensão do serviço. Em alguns casos, as entidades de servidores chegaram a constituir fóruns coletivos e solicitar a participação do governo, o que em geral foi negado ou ocorreu de forma parcial. No período analisado foi comum que os sucessivos governos criassem comissões para discutir questões relevantes aos servidores – como comissões sobre educação, precatórios, regime jurídico do servidor etc, porém em geral estas só admitiam individualmente membros indicados pelas entidades dos trabalhadores. Recusavam a participação de representantes coletivos e democraticamente eleitos para incorporar membros escolhidos a dedo<sup>188</sup>.

Vimos como a abordagem conferida aos sindicatos e associações no texto da reforma administrativa de Bresser Pereira era bastante preconceituosa, com pesadas críticas às oposições apresentadas por esses à reforma administrativa. Bresser sequer as considerava como suas interlocutoras - denominando-as alternadamente de reacionárias, retrógradas e oportunistas. A literatura na área da administração pública, que trata da reforma do Estado, é igualmente pródiga em não levar em consideração as entidades dos servidores e em relegá-las coletivamente à vala comum das “oposições”<sup>189</sup>. Apesar de não termos meios para medir a influência da sociedade civil

---

<sup>188</sup> Um dos poucos estudos em que se analisa seriamente a necessidade de abertura de canais de negociação com o funcionalismo foi o de Verma e Cutcher-Gershenfeld que afirma que as reformas institucionais no setor público americano só tiveram sucesso a partir do momento em que as entidades de trabalhadores foram incorporadas nas negociações: “A menos que o sindicato se envolva com as iniciativas e as apóie, mudanças fundamentais em locais de trabalho sindicalizados não podem ser efetivamente implementadas.” VERMA, Anil e CUTCHER-GERSHENFELD, Joel (1996) – Workplace innovation and systems change. In Dale Belman et al. (eds) *Public sector employment in a time of transition*. Madison, Wisconsin, Industrial Relations Research association. P. 4

<sup>189</sup> Ver, a esse respeito, LIMA JÚNIOR ET AL. (1998), KAUFMAN (1998 e 1998) e BLAIS ET AL (1997). LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (coord) ET al (1988). *Bibliografia seletiva sobre as reformas do Estado: 1985-1996*. Série Estudos, Rio de Janeiro, IUPERJ, 99, maio. KAUFMAN, Robert. 1998. A

na elaboração de reformas recentes, como reforma administrativa, política, previdenciária, constituição de agências reguladoras etc., é importante mencionar que a sua exequibilidade encontrou muitas resistências entre os trabalhadores organizados. Parece-nos que essas resistências foram mais evidentes onde o sindicalismo tendeu a ser mais combativo, e menos acentuadas nos setores em que os trabalhadores tiveram maiores dificuldades em se organizar. Assim, podemos já identificar, em nível Federal, uma menor implementação de pontos das reformas, como por exemplo, a demissão de servidores estáveis caso esses não atingissem metas de produtividade, do que no plano Estadual. Em Minas Gerais, por exemplo, a reforma gerencial de Bresser Pereira foi adotada em sua integralidade. Já no setor público federal, houve inúmeros obstáculos para essa implementação.

A organização do funcionalismo federal tende a ser nacional. Isso lhes permitiu uma reflexão em termos de como as medidas do governo afetavam trabalhadores que vivenciavam realidades diferentes. Além disso, ao contrário do que ocorre nos Estados (com exceções, como no caso das próprias universidades), nas organizações de servidores públicos federais existem fontes de financiamento próprio, independente do imposto sindical, que conferiam fôlego financeiro e um apoio político que muitos sindicatos da iniciativa privada ou constituídos em nível local não possuíam. Isso lhes permitiu resistir em tempos de greve, construindo fundos de solidariedade, publicando documentos e trabalhos de propaganda. Além disso, vários desses sindicatos de servidores estavam à esquerda no espectro político em relação a outros sindicatos, em especial na iniciativa privada<sup>190</sup>, o que lhes garantia apoio político entre partidos em ascensão – como o PT. Outro aspecto, sinalizado por Chelbub, diz respeito ao fato das associações e sindicatos possuírem uma visão muito particular do Estado, que ultrapassaria a mera consecução de objetivos econômicos:

*“o fundamental é que o sucesso das demandas trabalhistas no setor público depende do apelo aos eleitores e da defesa da expansão do Estado e de seu orçamento. Por isso as Entidades Associativas dos funcionários do Estado tendem a vocalizar suas demandas em termos mais gerais, defendendo tanto o aumento de recursos públicos como a expansão da intervenção e dos*

---

política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, 1, jan. – mar. BLAIS, André ET AL (1997). Governments, parties and public sector employees: Canada, United States, Britain and France. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press/McGill-Queen's university press.

<sup>190</sup> Ver, a esse respeito, MAZZEI NOGUEIRA, Arnaldo - *Relações de trabalho e sindicalismo* – entre o público e o privado no Brasil. XXIX. Encontro Anual da ANPOCS. 2005. Anais do Congresso. [http://www.encontroanpocs.org.br/2005/lista\\_sessoes\\_prog.asp?atvId=28](http://www.encontroanpocs.org.br/2005/lista_sessoes_prog.asp?atvId=28). Último acesso em 27/01/2008 às 11:22.

*serviços do Estado, e não apenas medidas que beneficiem diretamente seus membros.*<sup>191</sup>”

Com isso, a atuação dos sindicatos públicos se diferenciava daquela do sindicalismo organizado localmente. No entender das lideranças sindicais ouvidas durante a pesquisa para esta tese, questões que diziam respeito às políticas públicas, por estarem intimamente vinculadas com a questão salarial ou previdenciária do servidor, não podiam estar apartadas das discussões sindicais, sendo, inclusive, intrínsecas a elas. Acentuava-se, assim, o caráter político das relações de trabalho no setor público, uma vez que não era possível dissociar os efeitos das medidas tomadas na esfera política sobre a vida dos trabalhadores<sup>192</sup>.

Este caráter particular determinou a construção do sindicalismo público e caracterizou a forma de relacionamento com o Executivo, no qual questões políticas são indissociáveis de questões salariais. Chelbub afirma que a recusa do Estado brasileiro em reconhecer associações de servidores públicos como interlocutoras não predomina em países desenvolvidos<sup>193</sup>: *“a quase totalidade dos países da OCDE<sup>194</sup> negocia com seus servidores públicos e/ou pratica alguma forma de consulta ou negociação coletiva institucionalizada para a determinação das condições de trabalho e remuneração. Em contraposição, na maioria dos países em desenvolvimento e/ou emergentes ainda prevalece a doutrina da determinação unilateral pelo Estado”*<sup>195</sup>.

Uma das razões apontadas pelo autor que teria feito governos em outros países estabelecer canais de negociação coletiva com os servidores públicos é o fato de ser muito mais caro do ponto de vista financeiro para o Estado (e os trabalhadores) a realização de greves e paralisações do que a abertura de negociações. Afirmando também que, ao contrário do que sustenta o governo brasileiro, não haver estudos conclusivos que demonstrem claramente a ausência de vinculação entre aumentos concedidos aos servidores e prejuízo às contas públicas, Chelbub afirma que o prejuízo maior localiza-se nos danos advindos da redução na qualidade dos serviços prestados, seja por ocasião da greve, seja pela insatisfação do servidor com as suas condições de trabalho:

---

<sup>191</sup> CHELBUB, Zairo – *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas*. Revista brasileira de ciências sociais, vol 15, no. 43, junho de 2000.

<sup>192</sup> Voltaremos a esse tema no último capítulo.

<sup>193</sup> Em seu estudo, o autor mostra que a totalidade dos países da OCDE mantém mecanismos de negociação coletiva com o funcionalismo público. P. 8

<sup>194</sup> Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

<sup>195</sup> CHELBUB, op. cit. p. 8-9.

*“não há, teoricamente, razões para se esperar que a institucionalização das entidades sindicais e a adoção da negociação coletiva influenciem positiva ou negativamente as diversas dimensões da gestão dos serviços públicos, As respostas para essas questões são de natureza empírica e devem ser avaliadas caso a caso. A única exceção a essa conclusão é o impacto da adoção de políticas de negociação e reconhecimento das entidades sindicais do serviço público sobre o conflito trabalhista no setor: quando a negociação é institucionalizada, há uma diminuição da duração e do número de greves.”<sup>196</sup>*

De fato, a recusa em reajustar de forma geral os salários dos servidores não surtiu o efeito desejado, a saber, a promoção do equilíbrio das finanças públicas. Segundo dados do DIEESE, o grosso das reduções dos gastos para alcançar as metas estabelecidas como FMI foram obtidas, sobretudo através da redução do investimento em áreas sociais e ambientais e pela elevação de receitas<sup>197</sup>.

Ao analisarmos as decisões do STF, verificamos que não só o Tribunal recusou-se a reconhecer os servidores como parte legítima nos processos de negociação como declarou ilegais quaisquer iniciativas de negociação coletiva tomadas pelo Poder Público. Destaque-se, inclusive, que o STF insurgiu-se contra decisões tomadas por executivos estaduais que, teoricamente, teriam autonomia para propor políticas de remuneração a seus funcionários. Isso ocorreu com Executivos Estaduais, como foi o caso do Mato Grosso do Sul.

No caso dos trabalhadores da esfera privada, verificamos que a participação da Justiça do Trabalho no julgamento de greves e dissídios coletivos tem diminuído nos últimos anos, como demonstrou o estudo de Cardoso<sup>198</sup>. Entretanto, e dada a elevação do número de paralisações na esfera pública (incluídas aí as sociedades de economia mista, como a Petrobrás), os Tribunais passaram a ser crescentemente solicitados a julgá-las, especialmente a partir da década de 90.

A participação dos Tribunais – em especial o STF - é relevante por dois motivos: por um lado, estabeleceu os limites institucionais da greve, ainda que por vias indiretas, já que os julgamentos eram feitos caso a caso e, em princípio, não poderiam substituir a legislação. Por outro, foi a partir do seu entendimento que se abriu caminho para a imposição de penalização aos trabalhadores e sindicatos, como ocorreu com os Petroleiros na greve de 1995. No caso dos trabalhadores da esfera

---

<sup>196</sup> Idem. p. 10

<sup>197</sup> DIEESE. *A questão salarial dos servidores públicos federais*. Brasília, julho de 2001. <http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf>. Último acesso em 26/01/2008 às 19:09.

<sup>198</sup> CARDOSO, A. M. *A década neo-liberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo, Boitempo, 2003.

privada, é a decretação da ilegalidade da greve – ou do não cumprimento de suas formalidades, previstas na Lei de Greve<sup>199</sup> - que leva o patronato a solicitar, também via Judiciário, a imposição de penalidades aos trabalhadores. Diferentemente da demissão, que somente *a posteriori* é questionada na justiça, a penalização da entidade sindical e de seus membros é diretamente determinada pelo Judiciário. A ocorrência da greve dos petroleiros, em 1995, foi um exemplo notável de como, com o aval dos tribunais, as direções dos Sindicatos dos Petroleiros foram sumariamente demitidas, alguns líderes presos e foram impostas multas diárias tão elevadas aos sindicatos que, na prática, isto equivalia quase ao fechamento das entidades.

Em se tratando do funcionalismo público, entretanto, a não regulamentação do direito de greve tem sido objeto de inúmeras controvérsias dentro da própria corte, o que fez com que a cada ocorrência as paralisações fossem recorrentemente levadas à justiça a partir de um conjunto de questões muito semelhantes entre si. A ausência de regulamentação gerou, como veremos adiante, situações paradoxais, em que a Corte discutiu, em inúmeras ocasiões, não o direito dos servidores à greve, mas ao seu “exercício”<sup>200</sup>.

A Constituição de 1988 garantiu o direito de greve a todos os trabalhadores brasileiros – porém não o fez de forma genérica. Tratou os trabalhadores da esfera privada distintamente dos trabalhadores da esfera pública. Assim, o artigo 9º. da CF, que assegurava o direito de greve e a autonomia dos trabalhadores para decidir sobre as condições de seu exercício, remeteu à legislação infra-constitucional o estabelecimento dos limites ao seu exercício (como comunicação prévia à deflagração, serviços e atividades essenciais que devem ser mantidos em operação mínima etc). A greve aparecia, assim, definida dentro de limites bastante estritos aos trabalhadores em virtude de uma legislação minuciosa e do fato de que os tribunais tendiam a compreendê-la como no limiar entre a ilegalidade total e um “último recurso”

---

<sup>199</sup> Lei 7.783/89. [http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/7783\\_89.htm](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/7783_89.htm) Acessada em 26/01/2008 às 19:18.

<sup>200</sup> Mauro A. MENEZES afirma que a aceção de greve no serviço público transitou na legislação brasileira entre o “delito” na década de 1930 e no período da ditadura militar (Lei 43, de 1932, que condenava a greve como ameaça à segurança nacional, Decreto-Lei no. 431, de 1938 – que tipificava como delito a greve dos servidores público, criminalizando os atos de incitamento) para a forma de um direito genérico. Como tal, a greve não é considerada um delito, mas também não se encaixa no “figurino legal”. A legislação procura, por vias indiretas, cercear o direito de greve, sem, entretanto, negá-lo. MENEZES, Mauro de Azevedo. Greve no serviço público: o debate da regulamentação. MENEZES, Mauro. In: *Revista do curso de direito das Faculdades Jorge Amado*. Salvador, v. 2, no. 1. P. 331-367. Jan./dez. 2002.

a que os trabalhadores lançariam mão depois de esgotadas todas as formas de negociação<sup>201</sup>.

Em se tratando dos servidores públicos, a greve está prevista no artigo 37 da CF, que trata especificamente a Administração Pública, no inciso VII: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Diante do fato de que a Lei específica nunca foi promulgada e as greves nunca deixaram de ocorrer, o Judiciário passou a ser intensamente acionado tanto por trabalhadores como por parte do Estado e da União no sentido de manifestar-se caso a caso e a pronunciar-se sobre inúmeras questões subjacentes às paralisações.

Após a CF de 1988, a primeira manifestação conclusiva do STF sobre a ocorrência de greve foi através do Mandado de Injunção<sup>202</sup> no. 20, de 1994, impetrado pela CSPB (Confederação dos Servidores Públicos do Brasil). No Mandado, a Confederação afirmava que a ausência de legislação complementar que regulasse o direito de greve inviabilizava o seu exercício. Solicitava que o STF declarasse a mora do Congresso e estabelecesse as condições ao exercício do direito de greve<sup>203</sup>. É importante observar que, no caso específico deste MI, a Procuradoria Geral da República proferiu parecer parcialmente favorável à solicitação dos trabalhadores: admitia a mora do Legislativo e – conseqüentemente - a impossibilidade do exercício de greve. A argumentação era, porém, capciosa: a procuradoria só não ratificava a solicitação da Confederação para que o Tribunal se pronunciasse e efetivamente assumisse a tarefa do Legislativo, regulamentando o direito de greve dos servidores<sup>204</sup>. Ao final, o STF votou com a Procuradoria – mas esse voto marcou jurisprudência contra os servidores. Observe-se que este foi um dos casos em que o

---

<sup>201</sup> Ver, esse respeito, ADIn 380-RO, de 1991. Na esfera privada, inclusive, fixou-se uma jurisprudência sobre a ocorrência da greve que tem deixado pouca margem de manobra aos trabalhadores, já que estão previstas penalidades inclusive aos sindicatos, no caso de desobediência a esses limites

<sup>202</sup> O mandado de injunção é uma garantia constitucional que possibilita ao cidadão ou conjunto de cidadãos acionar o judiciário para que se pronuncie sobre um caso específico todas as vezes que estiver envolvido um direito constitucional dependente de uma lei que o regulamente. Neste caso, o mandado de injunção é dirigido contra a autoridade (no caso, o Congresso Nacional), que deixou de regulamentar, mediante lei, a norma constitucional. A decisão, que tem força de lei, vale apenas para as partes interessadas. Por esse motivo encontramos vários mandados de injunção sobre diferentes greves. Ainda que a jurisprudência já esteja consolidada, é sempre possível entrar com um novo mandado de injunção a cada greve.

<sup>203</sup> Neste MI a Confederação também solicitou Mandado de segurança coletivo para o exercício de greve e sem que fossem retidos os salários, no que foi denegado.

<sup>204</sup> A decisão, apesar de abranger apenas os servidores abrangidos na Confederação, criava jurisprudência para as demais categorias.

STF não precisou afirmar a impossibilidade do exercício do direito de greve. Apenas concordou com os argumentos da Confederação, que escolheu a pior estratégia<sup>205</sup>.

Na totalidade dos Mandados de Injunção que analisamos a posição da Procuradoria Geral da República foi sempre no sentido de reconhecer a mora do Legislativo, mas nunca solicitar ao Judiciário que se pronunciasse sobre o caso específico, regulamentando a greve do conjunto daqueles servidores em particular. Uma possibilidade de leitura cuja comprovação foge do alcance dessa tese é o fato de que o Executivo talvez estivesse temeroso dos resultados da aprovação de uma Lei eventualmente favorável aos servidores públicos. Outra, que não exclui a primeira, é que, naquele momento, e diante da correlação de forças favorável ao governo, a não regulamentação do direito de greve fosse favorável a este – daí seu empenho na manutenção do estado de mora do Congresso.

Nos anos seguintes, a tendência dos Ministros do STF, com algumas exceções, foi de afirmar que os servidores possuíam o direito à greve – porém que este, por força da ausência de regulamentação, não poderia ser exercido já que a norma constitucional (que afirma o direito de greve) não possuiria auto-aplicabilidade no caso dos servidores. O STF “relia” a Constituição ao reconhecer que o direito existia – porém a mora do Legislativo implicava a suspensão de seu exercício.

*“O inadimplemento da prestação legislativa pelo Congresso Nacional, precisamente por caracterizar a situação configuradora de lacuna técnica – que constitui um dos pressupostos da ação injuncional –, equivale, no que concerne ao direito de greve, a uma virtual interdição tácita do seu exercício pelos servidores públicos civis.”<sup>206</sup>*

O Ministro Celso de Mello afirmava que, apesar da CF não ter estabelecido um prazo para a regulamentação, não havendo, portanto, como obrigar o Congresso a aprovar lei complementar, o Legislativo estaria incorrendo em omissão constitucional, já que à época deste Mandado de Injunção teriam decorrido seis anos da promulgação da Constituição, sem que nenhum projeto de Lei houvesse sido votado:

*“Nesta última situação, em que inexistente prazo específico para legislar, a inexecução desse dever, quando já decorrido largo espaço de ordem*

---

<sup>205</sup> Um dos advogados ouvidos denominou casos como esse de “fogo amigo”. A “baixa” em questão foi a formação de jurisprudência contra os trabalhadores com base na solicitação de uma Confederação dos próprios servidores.

<sup>206</sup> MI 20, p. 21, 10/12/1996. Voto do Ministro Celso de Mello. Disponível em [HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=20.NUME.+E+\\$MI\\$.SCLA.&b ase=baseAcordaos](http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=20.NUME.+E+$MI$.SCLA.&b ase=baseAcordaos). Último acesso em 26/01/2008 às 20:30. Neste dia constatamos que o *lay-out* do mecanismo de buscas do site havia sido alterado novamente, com sensível diferença para a busca do inteiro teor de qualquer decisão do STF.

*temporal – no caso, quase seis anos – também configura, tecnicamente, uma hipótese de omissão inconstitucional, eis que a inércia estatal (...) opera, de modo irracional, o agravamento da situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos servidores civis.<sup>207</sup>*

No MI 20, o Tribunal reconhecia a legitimidade dos trabalhadores solicitarem ao judiciário (pela via do Mandado de Injunção) um pronunciamento sobre as sucessivas greves que ocorriam e afirmava a legitimidade da ação. Entretanto, além de declarar a mora do Judiciário afirmava impossibilidade do exercício constitucional do direito de greve. A decisão equivaliu, na prática, a um reconhecimento do impasse. Destacamos que o único voto contrário foi o do Ministro Marco Aurélio, para quem o direito e o exercício são indissociáveis, e a ausência de regulamentação não impede a greve. Para ele, o único efeito da ausência de regulamentação seria justamente não estabelecer limites ao seu exercício – não o seu impedimento.

*“Diante da inércia do legislador, em que pese serem passados da promulgação da Carta mais de cinco anos, não obstaculiza a ocorrência do fenômeno coletivo, apenas servindo à conclusão sobre a inexistência de limites, ao menos sob o ângulo estritamente legal.<sup>208</sup>”*

A decisão do Ministro Marco Aurélio foi voto vencido, mas continha um elemento fundamental que criou jurisprudência (ainda que minoritária) e que orientaria futuras investidas de sindicatos e associações de servidores na justiça visando questionar a impossibilidade do exercício do direito de greve. O Ministro entendeu que de nada adiantaria o tribunal pronunciar-se pela mora do Legislativo sem efetivamente decidir sobre o caso em questão – a regulamentação da greve dos servidores. Sendo assim, o Ministro julgou favoravelmente o Mandado de Injunção e aplicou analogamente a Lei de greve no. 7.773/89 aos servidores. Fixava não apenas a possibilidade do exercício da greve, mas também seus limites:

*“o Legislativo sabe que está em mora. (...) Tomo de empréstimo, Senhor Presidente, o teor da Lei no. 7.783/89, consideradas as adaptações necessárias, e a primeira delas corre à conta da competência para julgar a controvérsia coletiva que deu motivo à greve que, na dicção desta corte, não é da Justiça do Trabalho, mas da Justiça Federal<sup>209</sup>.”*

---

<sup>207</sup> MI 20, p. 28, 10/12/1996. Voto do Ministro Celso Mello.

<sup>208</sup> O Ministro Marco Aurélio reconheceu o direito dos servidores (“os servidores gozam do direito ao agrupamento e este não tem outro escopo senão o de fortalecer a classe, minimizando-se desigualdades.”) e afirmou tratamento constitucional idêntico entre os trabalhadores em geral e servidores (“a remessa à lei complementar (...) possui alcance idêntico ao que previsto relativamente aos trabalhadores urbanos e rurais, e nestes temos a homenagem ao princípio isonômico.”). MI 20, op. cit. p. 37 – 38, 10/12/1996. Voto do Ministro Marco Aurélio. P. 37-38.

<sup>209</sup> Idem. P. 39.

Quanto aos limites à greve, o Ministro atribuiu ao sindicato autonomia para estabelecer a manutenção das atividades essenciais – excluindo a Administração Pública.

*“Também relativamente ao artigo 9º, no que cuida da responsabilidade sindical quanto àquelas atividades ditas essenciais, parto para a adaptação, objetivando lançar que o sindicato deve providenciar a manutenção, em atividade, de equipes de servidores visando a proporcionar os serviços que se façam necessários a evitar-se prejuízo irreparável para a administração e (...) para a própria sociedade.”<sup>210</sup>*

O julgamento do MI 20<sup>211</sup> foi pelo reconhecimento da mora do congresso nacional e a solicitação de providências. A declaração de manutenção do impasse, com reconhecimento da impossibilidade do exercício do direito de greve, provocou também o agravamento da situação dos servidores. A partir do MI 20 elevou-se o número de ações em nível estadual e federal para punir os servidores em greve. Destacam-se desde iniciativas de regulamentar norma constitucional através de Lei Estadual (como ocorreu na Bahia) até a punição de servidores públicos por meio de Decretos ou atos Ministeriais sem nenhuma previsão legal – o que acentuou o processo de judicialização das relações entre servidores e Poder Público<sup>212</sup>.

Ao afirmar no Mandado de Injunção no. 20<sup>213</sup> a impossibilidade do exercício da greve sem a edição de Lei complementar, o STF deu margem à edição de um conjunto de Decretos de Executivos Estaduais. Estes tinham em comum a vinculação entre a impossibilidade do exercício do direito de greve e o estabelecimento de punições para os grevistas que iam do desconto dos dias parados à demissão. A primeira iniciativa foi do Governo da Bahia, através do Decreto 4.264/95. Antecipando-se ao Congresso Nacional, que de direito deveria regulamentar os limites da greve no serviço público, o Decreto disciplinava a conduta do Poder Público na hipótese de “greve ilícita”. Estabelecia o “desconto em folha de pagamento do valor correspondente aos vencimentos e vantagens dos dias de falta ao serviço”, alegando grave lesão a ordem pública.

Em nível estadual, o primeiro grupo de servidores afetados pelo decreto foi o dos professores da Universidade Estadual da Bahia que solicitaram, via ADIN, a

---

<sup>210</sup> Idem.

<sup>211</sup> MI 20, op. cit. p. 37 – 38.

<sup>212</sup> Inúmeros Mandados de injunção seguiram-se, apoiados na tese (opostas) dos Ministro Marco Aurélio e Carlos Velloso. A decisão, entretanto, seguiu sempre a majoritária do MI 20. Veja-se, a título de exemplo, os MI 589-9, MI 485 e MI 438, entre outros.

<sup>213</sup> MI 20. Op. cit.

declaração de inconstitucionalidade do Decreto e do desconto dos salários. A disposição do Tribunal, entretanto, foi no sentido de não se pronunciar sobre o conteúdo do decreto, mas sim declarar a greve ilegal e votar, até julgamento do mérito, pelo desconto dos dias parados<sup>214</sup>. O argumento do tribunal foi novamente baseado no fato da greve não estar regulamentada.

Em 1998 a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul aprovou, em 27 de novembro, a Lei Estadual no. 11.244. A Lei fazia equivaler os dias parados em greve com “faltas ao trabalho”. Com isso, o servidor seria classificado em uma das hipóteses de demissão do RJU e excluído sumariamente dos quadros funcionais. A medida atingia diretamente servidores que estivessem exercendo o “estágio probatório” – ou seja, o período de tempo a ser cumprido antes da efetivação (dois anos), após aprovação em concurso público<sup>215</sup>. Neste caso, entretanto, o STF optou por votar favoravelmente aos servidores, estabelecendo que os dias em greve não se equivalessem a faltas ao trabalho.

Em 1999 o Governo do Estado de Pernambuco publicou o Decreto no. 21.617, de 30 de julho. Nele, dispunha sobre os procedimentos a serem adotados especificamente no caso de greve dos servidores “*enquanto não regulado o disposto no artigo 37, inciso VIII da Constituição Federal.*” Estabelecia que o período de greve equivaleria a faltas ao trabalho que, por sua vez, não poderiam, em hipótese nenhuma, ser abonadas, compensadas ou computadas no tempo de serviço. Ameaçava as chefias que não denunciasses os subordinados com a demissão sumária do cargo e do serviço público. Estabelecia processo criminal contra servidores e entidades sindicais, entre outras medidas sumárias. Contra o Decreto um pequeno Partido Político, o PHS (Partido Humanitarista da Solidariedade) interpôs Mandado de Injunção. Uma vez que o Partido não possuía representação no Congresso na data do julgamento, o STF entendeu que ele não estaria qualificado para propor a Medida contra o Decreto do Governador<sup>216</sup>.

---

<sup>214</sup> Relator Min. Otávio Galloti, no que foi seguido pelo Ministro Maurício Correa no julgamento de recurso.

<sup>215</sup> Servidores estáveis, que tivessem cumprido período probatório teriam conforme a CF, que sofrer processo administrativo antes de seu desligamento. Encontramos inúmeros processos de servidores que tiveram que recorrer ao STF por terem seus pedidos indeferidos pelo Tribunal de justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>216</sup> Aparentemente o PHS possuía representação parlamentar e a perdeu na vigência de um mandato. Para desqualificar o partido o STF baseou-se em outra jurisprudência, de 2000 “*A perda superveniente de representação parlamentar no Congresso Nacional tem efeito desqualificador da legitimidade ativa do Partido Político para o processo de controle normativo abstrato, não obstante a agremiação partidária, quando do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade atendessem, plenamente, ao que determina*

A jurisprudência sobre o direito de greve ia, assim, se configurando: os servidores possuíam direito a greve, porém não poderiam exercê-lo. O Tribunal não se pronunciava sobre o fato dos Estados estarem se sobrepondo à função do Congresso Nacional – porém, ao mesmo tempo, não admitia a demissão dos grevistas como uma punição legítima. O STF entendia, inclusive, que os Legislativos locais não eram legitimados para legislar em matéria de greves de servidores Estaduais – porém além de não declarar a iniciativa inconstitucional por motivos formais (como o fez em relação ao decreto do Estado de Pernambuco), também não se manifestava em nenhum dos inúmeros Mandados de Injunção interpostos pelos servidores. Ao silenciar sobre a greve dos servidores e atribuir ao Legislativo Federal a tarefa de posicionar-se sobre a matéria, permitiu que o “vácuo” normativo fosse preenchido pelos abusos da administração pública, em todos os seus níveis.

### 3.4. A POLÍTICA SALARIAL NOS ESTADOS E O RECURSO AO JUDICIÁRIO

Ainda que tratemos neste trabalho do comportamento do STF frente ao funcionalismo público Federal, julgamos importante mencionar pontualmente o comportamento dos Executivos Estaduais em relação aos servidores locais. Isto se justifica em especial porque é a partir da legislação aprovada em nível federal que os Executivos Estaduais encontrariam embasamento para avançar na supressão de direitos do funcionalismo público estadual<sup>217</sup>.

Um ponto inicial que se destaca é o fato de que os Executivos Estaduais avançaram muito mais na implementação da Reforma Administrativa elaborada por BRESSER-PEREIRA do que o próprio Executivo Federal. Foi comum encontrarmos ADINS contra Executivos locais – todas julgadas favoravelmente aos servidores<sup>218</sup> -

---

o art. 103, VIII, da Constituição”. ADIN 2460.  
[HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2460&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2460&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M). Acessada em 26/01/2008 às 14:30.

<sup>217</sup> Em várias entrevistas realizadas com advogados vinculados a escritórios de advocacia especializados em causas envolvendo o funcionalismo público ouvimos dos advogados que, após a aprovação da medida provisória 19 (reforma administrativa) o confronto tendeu a se acentuar especialmente no plano Estadual, nos locais onde o movimento do funcionalismo público encontrava-se enfraquecido. Nestes casos, o STF muitas vezes serviu como um freio às inúmeras inconstitucionalidades praticadas por Governadores e Assembléia Legislativa, algumas vezes com o apoio do Judiciário Local, cuja cúpula era indicação do próprio governador. A comparação entre o comportamento dos Executivos Estaduais e do Federal, assim como as decisões do STF quando se tratava de poder local (Estadual ou Municipal) e sua comparação com os julgamentos relativos à esfera Federal, é um assunto para uma pesquisa futura.

<sup>218</sup> Apesar de o julgamento ter sido favorável aos servidores em 100% delas, é importante notar que em algumas a posição que entendia ser o ato do Executivo constitucional perdeu por apertada diferença.

em que eram relatados procedimentos de cortes radicais nas folhas de pagamento sob o argumento de que os Governos estariam cumprindo a Constituição Federal – e as limitações aos gastos públicos decorrentes de Lei. Nestes casos, o Judiciário acabou por funcionar como um “freio” aos avanços dos governos estaduais que, na prática, pretendiam efetuar cortes nos gastos através da redução da remuneração dos servidores.

Três ADINS contra Decretos Estaduais chamaram nossa atenção: a de no. 1.392-1<sup>219</sup>, requerida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra o Decreto Estadual 9.423, de 30 de outubro de 1995<sup>220</sup>), de autoria do Governador do Estado do Piauí (à época Mão Santa, do PMDB<sup>221</sup>); a ADIN 1.396-3<sup>222</sup>, requerida pelo PT contra o Decreto no. 624, de 8 de janeiro de 1996, de autoria do Governador do Estado de Santa Catarina (à época, Paulo Afonso Evangelista Vieira, do PMDB<sup>223</sup>) e a no. 2.153-2<sup>224</sup>, requerida pelo PT contra a Lei no. 5.990/99, de autoria do Governador do Espírito Santo (à época José Inácio Pereira, do PSDB)<sup>225</sup>, e aprovada pela Assembléia Legislativa.

Todas as ADINS giravam em torno da mesma tese e tinham como base situação semelhante: tendo em vista a disparidade entre a arrecadação e a folha de

---

219

[HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verprocessoandamento.asp?sInumero=1392&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.gov.br/portal/processo/verprocessoandamento.asp?sInumero=1392&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M) Último acesso em 27/01/2008 às 10:47.

<sup>220</sup> A votação desta ADIN, se por um lado foi favorável aos servidores, por outro criou um precedente em termos de jurisprudência, para que os Governadores pudessem estabelecer políticas salariais para os servidores através de Decretos – e não de projeto de Lei enviado à Assembléia Legislativa. “*Não é de ter-se por precedente, assim, a assertiva de que, por via de Decreto, não obstante a pretendida temporariedade, assentou-se, para determinadas categorias de servidores estaduais, tratamento salarial novo, que altera o proveniente de lei.*” Trecho do voto do Ministro Néri da Silveira. ADIN 1392-1. Piauí.

<sup>221</sup> Mão Santa ficou famoso nacionalmente por distribuir dentaduras, cadeiras de rodas, óculos etc. ao seu eleitorado – prática que lhe rendeu, ao lado de acusações de corrupção no Estado, um processo de impeachment em que foi cassado. Processo semelhante sofreu o Governador de Santa Catarina – sem, entretanto, ter sido condenado. Ambos buscaram solucionar a crise financeira do Estado confiscando o salário do funcionalismo público.

222

[HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?sInumero=1396&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?sInumero=1396&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M) Último acesso em 27/01/2008 às 10:47.

<sup>223</sup> É interessante observar que no caso de Santa Catarina, a Procuradoria Geral da República alinhou-se com o Partido dos Trabalhadores, contra o Governador do Estado, e emitiu parecer favorável à inconstitucionalidade da Lei aprovada. Ver, ADIN 1.396-3, p. 73.

224

[HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?sInumero=2153&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?sInumero=2153&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M) Último acesso em 27/01/2008 às 10:47.

<sup>225</sup> Houve anteriormente a essas ADINs um precedente: em 1991 o governador do Estado do Rio de Janeiro, à época Leonel Brizola, editou um Decreto (no. 16.543) através do qual afirmava que a CF de 1988 lhe permitia limitar (temporariamente) o vencimento dos servidores públicos tendo em vista a crise financeira do Estado. À época, a ADIN foi proposta pelo Procurador-Geral da União (uma exceção, já que a partir daí elas seriam propostas pelos partidos políticos ou entidades de classe).

pagamento dos servidores, e o fato do artigo 169 da CF de 1988 limitar os gastos com pessoal a 65% do valor da arrecadação (despesas correntes)<sup>226</sup>, os Governadores determinavam a redução salarial (temporária, em todos os casos) dos servidores, com previsão de parcelamento dos salários em mais de um ano. Antes de entrar na análise dos casos mencionados, observemos a questão da possibilidade de redução do salário dos servidores.

A restrição aos gastos com folha de pagamento – com possibilidade de redução salarial do funcionalismo – estava presente no ordenamento legal desde antes da CF de 1988. A CF de 1967 estipulava o limite para pagamento do funcionalismo público em 50% dos gastos do Executivo. O Artigo 169 da CF de 1988<sup>227</sup> por sua vez, é idêntico ao artigo 66, §4º. da CF de 1969 em que previa-se restrições à despesa de pessoal caso essas superassem os 65% da arrecadação. A polêmica surgiu a partir das Leis Complementares posteriores a 1988 e que deixavam margem à possibilidade de redução do salário do servidor. Assim, a Lei Complementar no. 82, de 17/03/1995, estabeleceu novo teto de 60%, para gastos com despesas de pessoal. Além disso, ao revogar o art. 38 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>228</sup>) a LC 82 estipulou limites para a redução dos salários. Desta maneira, caso as despesas totais com pessoal ultrapassassem o limite máximo de 60%, o montante que fosse ultrapassado poderia ser reduzido por no máximo três exercícios financeiros à razão de um terço do excedente por exercício, vedando, até regularização da situação financeira, quaisquer revisões, reajustes ou adequações de remuneração que implicassem aumento de despesas.

Observa-se, portanto, que a redução salarial - por si só questionável, já que o funcionalismo público em todos os seus níveis já vinha sofrendo perdas que afetavam o poder de compra dos salários – tinha um caráter de excepcionalidade, além de ter sua aplicação estritamente limitada. A iniciativa dos governadores, além de claramente

---

<sup>226</sup> O Artigo 169 da CF de 1988 era idêntico ao artigo 66, §4º. Da CF de 1969. Restrições à despesa de pessoal foram estabelecidas a partir da CF de 1967, que estipulava o limite em 50% dos gastos. A medida não surgiu com a CF de 1988, mas sim com as leis complementares que deixavam margem à possibilidade de redução do salário do servidor. A única novidade sobrevinda com a CF de 1988 foi o Ato das Disposições transitórias, artigo 17, que estabelecia nominalmente a possibilidade de redução de vencimentos do funcionalismo público.

<sup>227</sup> A única novidade sobrevinda com a CF de 1988 foi o Ato das Disposições transitórias, artigo 17, que estabelecia nominalmente a possibilidade de redução de vencimentos do funcionalismo público.

<sup>228</sup> O ADCT foi criado como uma forma de garantir eficácia imediata a dispositivos constitucionais que dependiam de futura legislação infraconstitucional. O Art. 38 do ADCT afirmava que “até a promulgação de Lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que 65%”.

questionável, revestia-se ainda de um caráter casuístico, tendo em vista a forma arbitrária com que fora aplicada.

Em defesa das medidas, os governadores sustentavam a sua constitucionalidade tendo em vista o fato da CF de 1988 haver retirado a estabilidade dos servidores e estabelecido limites para os gastos com os mesmos. Segundo a interpretação dos governadores, os artigos 7º, Inciso X, e 37º, inciso XV, estariam desautorizados pela Lei complementar no. 82/95, entre outras<sup>229</sup>, que fixou o limite máximo para a realização das despesas totais com o funcionalismo público. Com isso, caso os salários não fossem reduzidos, o chefe do Executivo estaria cometendo crime de responsabilidade, previsto no artigo 10 da Lei Federal no. 1.079/50<sup>230</sup>. No caso do Estado de Santa Catarina, o governador questionava ainda a legitimidade do Partido dos Trabalhadores de propor uma ADIN, tendo em vista o fato de uma entidade partidária não possuir interesse direto em questões relativas aos servidores públicos<sup>231</sup>.

É importante salientar que, ao mesmo tempo em que o STF afirmou a inconstitucionalidade do Decreto de Santa Catarina também acabou por criar jurisprudência sobre a legitimidade - não do Governador, mas da Assembléia Legislativa do Estado - para determinar, desde que através de Lei, a redução salarial do funcionalismo Público. Por esse e outros exemplos, percebe-se que uma decisão do STF contém uma série de implicações que atingem outros assuntos que vão além do exame puro e simples da matéria em litígio. Uma mesma súmula pode conter decisões que virão afetar a vida do funcionalismo (e de todos os interessados em geral) em situações que venham a ser questionadas na justiça posteriormente. Para o

---

<sup>229</sup> A Lei Complementar 82/95 estabelecia no artigo 1º: “o desembolso mensal com a folha de pagamento do funcionalismo estadual do Poder Executivo fica limitado a 65% (...) da respectiva receita líquida disponível, consoante as Leis no. 9.900, de 21 de julho de 1995, e 10.057, de 29 de dezembro de 1995.” As outras Leis a que nos referimos são: Lei 9.990 de 21 de julho de 1995, Lei 10.056, de 29 de dezembro de 1995 e Lei 10.057, de 29 de dezembro de 1995, além do artigo 17 do Ato das Disposições Transitórias da CF de 1988, onde se lê “os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título”.

<sup>230</sup> Consoante o disposto no artigo 167, inciso V e VI da CF e os artigos 42 e 43, §1º. Da Lei Federal no. 4.320/64 e artigo 10 e incisos IX e XI da Lei Federal 8.429/82, que caracterizavam o crime de responsabilidade.

<sup>231</sup> A legitimidade do PT foi reconhecida pelo STF. O governador da SC insistiu na tese de que o PT não seria um legitimado ativo apesar de haver, inclusive, jurisprudência sobre o tema – ADIN 1.096-RS, DJU 22/09/2005. Veremos adiante que, se o STF considerou a legitimidade do PT para esta ação, especificamente, não a reconheceu quando se tratou de uma ação para obrigar o Executivo a enviar projeto de lei que assegurasse a revisão salarial aos servidores. MS22439 e MI528, ambos de relatoria do Ministro Maurício Corrêa.

Ministro Marco Aurélio, por exemplo, o Estado de Santa Catarina legislou sobre matéria privativa da Assembléia Legislativa. Por esse motivo - não em função da redução salarial provocada – o Decreto seria inconstitucional<sup>232</sup>. Na mesma ADIN, o Ministro Marco Aurélio também se pronunciou sobre a possibilidade de redução salarial, desde que realizada sobre o ganho nominal do servidor no exercício de suas funções (ou seja, na ativa). Sendo assim, e por mais crítico que tenha sido o seu voto à medida do Governador de Santa Catarina, o Ministro acabou gerando uma segunda ordem de questões: se apenas o salário nominal é irredutível, o servidor poderia sofrer redução em termos de bonificações, gratificações, prêmios, ou seja, tudo aquilo que não fosse considerado seu salário “nominal”?

A situação do Espírito Santo chamou nossa atenção porque, ao contrário do Estado de Santa Catarina, tratou-se de um ato do Governador legitimado pela Assembléia Legislativa – o que fez com que o conteúdo do Decreto ganhasse o caráter de Lei. No caso deste Estado a decisão do STF teve um alcance bastante amplo: o Tribunal, além de mediar o conflito entre servidores e poder público, interferiu no ato do Governador e vetou a Lei aprovada pelos Deputados Estaduais.

Em dezembro de 1999, o Governo do Estado do Espírito Santo se encontrava há mais de um ano em mora com seus servidores. Problemas financeiros graves afetavam o Estado, e na imprensa cogitava-se uma intervenção Federal. Os salários dos meses de outubro, novembro e dezembro de 1998 (incluindo aí 13<sup>º</sup>. Salário) não haviam sido pagos e os servidores haviam realizado inúmeras greves sem conseguir receber seus pagamentos. Além disso, sobre o governador, eleito em 1998 pelo PSDB e o Presidente da Assembléia Legislativa, José Carlos Gratz (PFL), ocupante de cargos públicos desde 1990, pesavam gravíssimas acusações de desvio de verbas e roubo do erário público. Havia ainda as suspeitas de chefiar do crime organizado e comandar uma rede de cassinos ilegais no Estado<sup>233</sup>. No período entre 1995 e 2002 o

---

<sup>232</sup> Foi o voto do Ministro Marco Aurélio: “O Decreto ora impugnado, ao generalizar a dimensão subjetiva de sua aplicabilidade de efetividade à função normativa ordinariamente imputável aos atos estatais, gerando, quanto ao segmento funcional do aparelho executivo do Estado, uma situação subjetiva de desvantagem que, aparentemente – e uma vez respeitada a cláusula de irredutibilidade – só poderia emergir de fonte constitucionalmente qualificada, vale dizer, de fonte situada no plano institucional do Poder Legislativo.” ADIN 1.396-3, op. cit. p. 79-80.

<sup>233</sup> O Governador, apesar das inúmeras denúncias, não foi cassado, mas desligou-se do PSDB, partido do governo. Já o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, José Carlos Gratz, chegou a ser preso pela acusação de ser dono de toda a rede de jogos ilegais do Estado. A crise chegou ao ápice, sem intervenção federal, quando no dia 13 de julho de 2001 o *Diário Oficial* do Espírito Santo publicou uma resolução do presidente da *Loterias* (Loterias do Espírito Santo) em que liberava a instalação de máquinas caça-níqueis no Estado, **apesar de elas serem proibidas em todo o território nacional por legislação federal**. Aparentemente, o confisco salarial dos servidores públicos foi a solução encontrada para garantir a

Estado entrou em profunda crise financeira e deixou de prestar serviços essenciais à população. Conseqüência disso foram as inúmeras greves do funcionalismo que eclodiram a partir de 1995 e prosseguiram até meados do ano 2003.

Em 1999 o Governador do Estado do Espírito Santo conseguira aprovar duas leis na Assembléia Legislativa do Estado de teor muito semelhante: a de no. 5.827, de 15 de janeiro de 1999, e a de 5.990, de 6 de dezembro de 1999. Ambas, a primeira tendo sido revogada pela segunda, versavam sobre a necessidade de redução dos salários dos servidores tendo em vista a diminuição dos índices de arrecadação do Estado. Logo em seguida à sua aprovação, o Partido dos Trabalhadores entrou na justiça com uma Ação Direta de Constitucionalidade (ADIN), cuja medida cautelar<sup>234</sup> foi julgada favoravelmente aos servidores. O STF não julgou o mérito da questão, mas as decisões dos Ministros apontavam para o entendimento de que o Estado e a Assembléia Legislativa estariam ofendendo a Constituição. As manifestações dos ministros variaram do entendimento de que estaria havendo confisco salarial (Ministro Ilmar Galvão<sup>235</sup>) a uma redução salarial em 14% nos vencimentos do funcionalismo (Ministro Marco Aurélio). A ADIN, entretanto, não chegou a ser julgada: em 6 de dezembro de 1999 o Governo do Espírito Santo conseguia aprovar uma segunda Lei na Assembléia Legislativa: a de no. 5.990, que revogava a Lei 5.827. Com isso, produziu-se um duplo efeito: Com a iniciativa, o governo do Estado do Espírito Santo conseguia impedir o julgamento do mérito da ADIN 2.1532-2 ao mesmo tempo em que solicitava a sua extinção por “perda do objeto”. Tratava-se de uma estratégia: revogava-se uma Lei por outra, de teor muito semelhante e com isso arquivava-se um processo na justiça sem necessidade de suspender o confisco salarial. O subterfúgio deu certo, a solicitação de arquivamento da ADIN 5.827 foi acatada pelo STF e o mérito da questão – o reconhecimento dos direitos dos servidores à manutenção do

---

continuidade da manutenção, ao menos nominal, das funções do Estado deixando intocada a rede de corrupção. A intervenção federal no Estado não ocorreu por conta de uma decisão de Geraldo Brindeiro, ex-Procurador Geral da República, de arquivar o pedido de intervenção federal no Estado do Espírito Santo apresentado pela OAB, em abril/2002, e aprovado pelo CDDPH (Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana), em junho/2002. Tal arquivamento motivou a renúncia de Miguel Reale Júnior, o então Ministro da Justiça, a mobilização estadual, nacional e internacional das organizações sociais, de lideranças políticas, inclusive, da Comissão de Direitos Humanos da Câmara Federal. A solução encontrada pelo governo federal foi a constituição e uma Missão Especial de Combate ao Crime Organizado no Espírito Santo, em julho de 2002. Rede social de justiça e direitos humanos - <http://www.social.org.br/relatorio2003/relatorio025.htm>. Último acesso em 27/01/2008 às 10:55.

<sup>234</sup> A Medida Cautelar é um tipo de liminar que suspende, até o julgamento do mérito, os efeitos de determinados atos.

<sup>235</sup> O confisco é, tecnicamente, uma apropriação monetária que única e exclusivamente a Federação pode determinar sobre qualquer operação financeira ou comercial. A classificação do Ministro aparece na liminar na Medida Cautelar ADI-MC2022.

poder aquisitivo de seus salários - não foi julgado. Na prática, os servidores continuaram com seus salários retidos.

Apesar de teor semelhante, a Lei 5.990 avançava no detalhamento do caráter da retenção salarial, provavelmente antecipando-se à decisão vislumbrada quando do julgamento da liminar da Lei 5.827. Falava em “retenção provisória” de salários e estabelecia um cronograma para pagamento dos salários atrasados que, na prática, pulverizava o seu recebimento entre 24 a 36 parcelas, com o primeiro pagamento previsto para julho de 2000. Desta vez, todo o funcionalismo foi atingido, incluindo aposentados e pensionistas do Estado. Obrigava, além disso, a que novamente os trabalhadores entrassem com nova ADIN contra a nova medida. O governador alegava não só não poder pagar os salários frente à crise financeira do Estado, mas afirmava que ao aprovar a Lei 5.990 estaria ajustando as contas públicas, em cumprimento à Constituição Federal. Em relação à evidente redução salarial que a medida provocava (tendo em vista, inclusive, a impossibilidade de corrigir as parcelas em relação às perdas provocadas pela inflação), o Governador do Estado afirmou que a EC 19/98 havia excluído os servidores públicos do direito à irredutibilidade salarial. No seu entender, caso não aplicasse o contingenciamento do salário do funcionalismo, estaria de fato incorrendo em descumprimento de preceito constitucional, estando sujeito a ação de *impeachment*.

*“a lei atacada tem o objetivo de cumprir o disposto no art. 169 da Constituição Federal, bem como o artigo 1º. Da Lei Complementar 82/95, não caracterizando, assim, retenção dolosa de salários, vedada pelo art. 7º, inciso X da Carta Magna. (O Governador alega) que a lei impugnada não reduz vencimentos, mas apenas efetua retenção provisória de percentuais variáveis dos vencimentos dos servidores, com prazo certo de pagamento da parcela retida, medida tomada em face da grave crise por que passa o Estado, não havendo, assim, que se falar em ofensa aos artigos 7º, VI e X, e 39, §3º. Da Constituição Federal. Destaca, também, o Governador do Estado que a irredutibilidade de salários, prevista no inc. VI do art. 7º. do texto constitucional, não mais se aplica aos servidores públicos, ante a nova redação dada pela Emenda Constitucional no. 19/98 ao §3º, do art. 39.” (grifos nossos)<sup>236</sup>.*

O único efeito da ADIN 2.153-2 foi sustar os efeitos da Lei 5.990 até o julgamento do mérito. Igualmente, o Tribunal entendeu, por maioria, que a decisão só surtiria efeitos a partir de sua publicação<sup>237</sup>. Um detalhe aparentemente técnico da decisão dos Ministros do Supremo complicou ainda mais a situação dos servidores, que viam na manifestação contrária ao governo do Espírito Santo o início de uma

<sup>236</sup> ADI 2.153-2. Op. cit. P. 87-89, Relatório do Ministro Ilmar Galvão.

<sup>237</sup> Efeito *ex tunc*, vencido, neste ponto, o Min. Moreira Alves, que conferia efeito *ex nunc*.

jurisprudência favorável aos trabalhadores em casos semelhantes. Tratava-se da manifestação sobre a partir de qual momento os servidores teriam direito a solicitar, em futuras ações na justiça, a recomposição de seus salários – ou seja, se a partir da efetiva redução salarial ou a partir da decisão da Justiça (que reconhecia o seu direito).

Caso a decisão tivesse sido por conter um efeito *ex nunc*<sup>238</sup>, os servidores poderiam acionar judicialmente o Estado solicitando a revisão de seus vencimentos a partir da mora – ou seja, a partir do momento do atraso (a promulgação da primeira lei, no. 5,827, de 15 de janeiro de 1999). Como a decisão teve efeito *ex tunc*, os servidores só puderam pleitear atrasados e correção sobre os valores a contar da decisão judicial, ou seja, 18/08/2000 – um ano e oito meses depois do fato que lhe motivou. Com isso, o STF acabou por causar uma perda salarial efetiva, de um ano e oito meses, já que a decisão impedia os trabalhadores de pleitear indenizações entre a data da aprovação da Lei e a data da decisão do STF<sup>239</sup>.

No próximo item faremos uma pausa na questão da judicialização para realizar uma retrospectiva bibliográfica e histórica sobre o ANDES-SN. O objetivo é levantar elementos para que possamos verificar o impacto do aumento do recurso à justiça com o projeto inicial do sindicato nacional. No quinto e último capítulo abordaremos as formas como a judicialização têm impactado no sindicato nacional e sido recebida pelos dirigentes sindicais e como, no âmbito do ANDES-SN, ela contrastou com as características e projetos iniciais do sindicato.

---

<sup>238</sup> Uma decisão *Ex tunc* se aplica a partir do momento em que o judiciário se pronuncia. Seu efeito começa a correr a partir da decisão. *Ex nunc* significa a partir dos fatos. Quer dizer que os efeitos da decisão do judiciário começa a correr a partir da origem dos fatos que geraram uma lesão ou estão com ela relacionados (ainda que muito tempo depois).

<sup>239</sup> A Lei 5.990 é de 6 de dezembro de 1999. A Liminar do STF é de 16 de agosto de 2000. Os salários não vinham sendo pagos há mais de 8 meses.

## CAPÍTULO 4

### O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO SINDICATO NACIONAL

*“Dizem que a lei é a liberdade. Admitimos isso em sentido absoluto. Isto é, admitimos como hipótese possível e provável que a lei seja a liberdade. A liberdade na verdade está no costume, nos hábitos de vida. (...) O costume corresponde, na história do direito, ao instrumento de trabalho na história da civilidade, na história do complexo desenvolvimento político dos homens”.*

**Antonio Gramsci. *Astrattismo e intransigenza.*  
11 de maio de 1918. *Scritti Giovanili.* P. 127**

A pauta adotada pelo movimento docente que culminaria com a fundação da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - Sindicato Nacional (ANDES-SN), em 1988, estava sendo delineada há vários anos, desde meados do golpe militar de 1964. As frentes de luta variavam dentro de um amplo espectro de questões – que iam desde a crítica ao projeto militar para o ensino superior, passando pela ausência de critério acadêmico para a abertura de universidades privadas no Brasil superior até o financiamento público para a educação. Dentro deste espectro de problemáticas que pautavam o movimento, as demandas econômicas tinham um papel menor em termos de motivação para a militância. O associacionismo docente das Instituições Públicas de Ensino Superior contrastava com boa parte do sindicalismo privado brasileiro – cujas entidades encontravam-se fortemente voltadas ao atendimento de demandas tipicamente salariais. A bibliografia e os depoimentos da militância da ANDES-AD são praticamente unânimes em afirmar que um conjunto de problemas que consumiam tempo e energia da maior parte das entidades dos trabalhadores possuía um peso menor entre os professores – se comparadas às entidades representativas do ensino superior privado até a década de 90. Departamentos e diretorias jurídicas voltadas exclusivamente ao acompanhamento de questões coletivas levadas aos tribunais, o

predomínio de reivindicações salariais e contestação judicial de medidas restritivas a direitos dos trabalhadores, entre outras, foram novidades introduzidas a partir da década de 90 nas entidades públicas.

Com o objetivo de demonstrar essa mudança no perfil do sindicalismo docente a partir da década de 90, contrastando-a com as décadas anteriores, neste capítulo traçaremos as principais características que pautaram o movimento docente das universidades públicas ligadas ao ANDES-SN até a década de 90 segundo a narrativa dos próprios sindicalistas. Procuraremos demonstrar como, ao lado da bibliografia, o próprio movimento se enxergava como uma alternativa ao modelo de sindicalismo existente na época, em especial tendo em vista motivações de cunho político – mais do que econômico. A forma organizativa adotada a partir de Seções com status de sindicatos refletia, inclusive, a recusa em reproduzir vícios típicos do sindicalismo privado e presentes no modelo celetista de organização sindical. Neste e no próximo capítulo, procuraremos contrastar esse caráter militante do sindicalismo do ANDES com as décadas seguintes, em especial a partir dos anos 90. No último capítulo demonstraremos como a judicialização é um fenômeno recente e analisaremos como ela impactou no sindicato, especialmente do ponto de vista da militância.

#### **4.1. O INÍCIO DO MOVIMENTO DOCENTE E REFORMAS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

A bibliografia<sup>240</sup> tende a situar o surgimento de um sindicalismo de professores alinhados com idéias de “esquerda” e tradicionalmente associadas com o marxismo, ao período de resistência ao regime militar, em especial entre os anos de 1968 a 1973. Este período foi caracterizado por elevadas taxas de crescimento do PIB, expansão e diversificação do parque industrial, exportações e investimentos públicos além da forte

---

<sup>240</sup> Navarro periodiza o movimento docente a partir de três momentos: as políticas para a burocracia de Estado e desenvolvimento do parque industrial do Estado Novo, o período da ditadura militar e o período das greves no ABC. Sobre o período Vargas, afirma que a identidade forjada ocorria entre os professores e o Estado, não havendo uma iniciativa consistente e orgânica de criação de um movimento próprio, surgido no seio da intelectualidade Brasileira. “(forjou-se) *uma gradativa identificação político-ideológica de parte desses intelectuais com o Estado, tendo em vista a sua crescente utilização política pela burocracia estatal. Sua identidade política foi-se recompondo, então, pela gradativa afirmação de uma identidade profissional*”. (p.66). Além disso, “*as relações de trabalho, nesta mesma linha, também foram estabelecidas segundo a mais perfeita hierarquia . A carreira docente traduzia vínculos de subordinação que se concretizavam em níveis de poder internos que exprimiam, de certa forma e em certa medida – variáveis conforme as regiões do país.*” (p. 64). NAVARRO, Inês P – *Andes-SN: um sindicato de intelectuais*. Editora da Adufmat. Cuiabá. 2001.

presença do Estado no estabelecimento de metas e no financiamento da economia brasileira. Denominado período do “milagre brasileiro”, correspondeu a uma ditadura militar em que se combinou profunda repressão aos movimentos políticos e à liberdade de expressão com altas taxas de crescimento econômico e expansão do ensino superior. Apesar das perseguições políticas e do desprezo às garantias individuais e coletivas, os militares realizaram aproximações com setores específicos da intelectualidade, já que estes eram fundamentais para a consecução de seu projeto nacional. Um desses setores era o grupo correspondente à *intelligentia* acadêmica, em especial aquele capaz de elaborar e implementar políticas de crescimento condizentes com as metas políticas e de desenvolvimento predominantes no período.

A carência de intelectuais aptos ou dispostos a proceder essa tarefa fez com que o Estado brasileiro investisse pesadamente na formação universitária de profissionais capazes de implementar e desenvolver o seu projeto nacional. Uma das soluções adotadas para suprir a carência de quadros nacionais foi o aprofundamento da associação entre o Estado brasileiro e organismos internacionais de financiamento para a educação e a pesquisa<sup>241</sup>. O crescimento de entidades privadas de ensino superior, assim como de agências voltadas ao fomento da atividade científica datam desta época e correspondem a uma alternativa adotada pelos governos militares para driblar as resistências apresentadas por setores da academia, além da própria insuficiência de quadros acadêmicos.

No início da década de 60 o governo brasileiro e as Agências Norte-Americanas afirmavam que o crescimento econômico nada tinha a ver com a política ou com as questões colocadas pelas esquerdas à época, que, por sua vez, viam no governo militar um aprofundamento da miséria e uma transferência de renda para as classes dominantes. Segundo Morel, o crescimento econômico aparecia no discurso oficial desvinculado de qualquer caráter político ou ideológico, assim como a ajuda norte-americana, revestia-se de um caráter desinteressado. As políticas públicas implementadas para a viabilização do projeto nacional eram, igualmente, apresentadas como uma necessidade nacional, assim como a apologia à solução

---

<sup>241</sup> A associação com agências internacionais ampliou-se no período, mas já vinha de longa data. Entre 1964 e 1967 a Agency for International Development (AID, também conhecida como USAID) foi responsável pela injeção de 80% do capital líquido, de longo prazo, para o financiamento da educação brasileira, sempre em acordos elaborados com o MEC. Apesar de ser a principal agência norte-americana, a USAID não era única: foram firmados convênios com a Fundação FORD, Fundação Kellogg, ONU, Banco Interamericano de Desenvolvimento etc).

tecnocrática e o apelo ao planejamento desprovido de qualquer conotação política ou partidária.

*“o uso do planejamento e a valorização da técnica são tidos como prova de racionalidade do governo identificada com eficácia administrativa. Em torno disso procura-se garantir a mobilização popular, através da divulgação permanente, em linguagem técnica, dos êxitos administrativos e dos índices de crescimento obtidos. (...) De fato, a eficácia administrativa vai ter função de despolarização, constituindo-se, ao mesmo tempo, no mecanismo crucial de legitimação dos governos pós-67.”<sup>242</sup>*

Durante a década de 70, a reforma do ensino superior brasileiro e as políticas de ciência e tecnologia atestavam esse viés altamente burocratizante, ao mesmo tempo em que revelavam a importância estratégica que o setor possuía para o governo militar. A lei 6.036, de 1º de maio de 1974, por exemplo, subordinou o Ministério do Planejamento (que se transformara na Secretaria de Planejamento) diretamente ao Presidente da República. À Secretaria cabia *“assistir o presidente na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômicos e financeiros”*. Vinculava, ainda, à secretaria (e, portanto, à Presidência da República) o BNDE, a FINEP, o IPEA, o IBGE e o CNPq<sup>243</sup>.

Morel chama a atenção para o fato de que essa política centralizadora era apenas uma das características da estratégia militar de definir a ciência e tecnologia no Brasil. A outra consistia na repressão às resistências, em especial do movimento docente.

*“vamos observar a partir de 1964 duas tendências que orientam a política científica desde então: do lado da ‘segurança’, o cerceamento de manifestações de crítica ao governo; do lado do ‘desenvolvimento’, a ênfase na pesquisa científica e na formação de cientistas e profissionais especializados como elementos indispensáveis ao crescimento econômico e criação de um ‘Brasil, grande potência’”<sup>244</sup>.*

A cassação de professores, em princípio incompatível com o projeto de desenvolvimento científico e tecnológico, já que provocava a evasão e fuga de cérebros formados aqui, acentuou-se a partir de 1969. Naquele ano o Decreto-Lei 477

---

<sup>242</sup> MOREL, Regina Lúcia de Moraes. *Ciência e estado, a política científica no Brasil*. TA Queiroz, 1979. p. 67.

<sup>243</sup> BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos; IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

<sup>244</sup> A Universidade de Brasília foi criada neste período – em 1961, de acordo com o projeto original de Darcy Ribeiro. Três anos depois, a portaria 224 do MEC estabelecia a intervenção na UNB com prisões de professores, invasões policiais, destituição do reitor (Anísio Teixeira à época) e nomeação de um interventor. 15 professores foram demitidos, a que se seguiram 210 demissões (mais de 90% do corpo docente) em solidariedade aos cassados pelo regime militar. MOREL, op. cit. p. 51.

estabeleceu punições severas para estudantes, funcionários e professores de estabelecimentos de ensino públicos, fundações, instituições filantrópicas e de utilidade pública que participassem de “atividades subversivas”. No caso de professores, estes poderiam ser demitidos ou dispensados, ficando proibida sua nomeação, admissão ou contratação em qualquer outro estabelecimento de ensino pelo prazo de cinco anos<sup>245</sup>. O número de alunos no ensino superior cresceu no período, porém não foi acompanhado na mesma proporção pelo crescimento do número de professores. Em 1964 a relação entre o número de alunos e professor era de 4 para 1 (21.064 professores por 93.202 alunos). Em 1967, era de 5,5 alunos por professor (38.693 para 212.882). Em 1973 essa proporção passou a ser de 13,4 alunos por professor, tendendo a crescer cada vez mais nas décadas seguintes (tabela 16).

Segundo a política do governo militar o desenvolvimento nacional estava fortemente condicionado à formação de pessoal qualificado e ao alavancamento de pesquisas nacionais, em especial de caráter tecnológico e aplicado. A rede universitária (formação de pessoal, graduação e pós-graduação) foi objeto de pesados investimentos que resultaram na expansão do ensino superior público e privado. Os institutos de pesquisa, entretanto, não cresceram em igual proporção. No final da década de 60 iniciou-se um lento e contínuo processo de abandono da rede de organizações responsáveis pela política científica brasileira. Morel atribui o crescimento da importância das universidades (como local de transmissão de conhecimento)<sup>246</sup> e o abandono do projeto inicial de desenvolvimento de processos tecnológicos próprios a pressões internacionais:

*“se ciência e recursos humanos começam a ser valorizados como elementos indispensáveis ao desenvolvimento econômico, a ciência nacional não teve realmente no período atuação de força produtiva, uma vez que a tecnologia e pesquisa indispensáveis à expansão do processo de industrialização eram buscadas no exterior, através de contratos entre empresas nacionais e estrangeiras (de assistência técnica, uso de marcas e patentes e elaboração de projetos), os setores mais dinâmicos e de intensa demanda tecnológica serão dominados por empresas estrangeiras com acesso direto ao know-how das matrizes.”<sup>247</sup>*

---

<sup>245</sup> Ocorreu também, neste período, uma ligeira melhora nos níveis salariais dos professores com a criação de um regime de trabalho do magistério superior federal, a implantação do regime de tempo integral e dedicação exclusiva e do regime de tempo de trabalho parcial (Decreto 64086 de 11/02/1969). V. MOREL, op cit. P. 62.

<sup>246</sup> É possível que essa ênfase na atividade docente tenha sido um fator a propiciar o surgimento de um sindicalismo entre os professores. Essa hipótese é aventada por Edmundo DIAS, como veremos no próximo capítulo.

<sup>247</sup> MOREL, op. Cit. P. 54.

Apesar da redução da atenção do Estado às políticas de produção científica no Brasil, elas continuaram associadas ao ensino. A lei 5.540 de 1968, denominada “Lei da Reforma Universitária” seguia de perto as recomendações para o ensino superior no Brasil feitas pelos técnicos do MEC em associação com a USAID<sup>248</sup>. Em 1969 a repressão intensificou-se. O AI-5 puniu severamente cientistas e professores, que foram compulsoriamente aposentados ou demitidos das universidades e institutos de pesquisa em razão de suas convicções e atividades políticas. A perseguição abateu-se principalmente sobre os principais e mais tradicionais centros de excelência acadêmica no Brasil, como a USP, a UFRJ, o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas e o Instituto Manguinhos<sup>249</sup>.

*“na política implementada para o recrutamento e formação de recursos humanos para o desenvolvimento, um importante elemento, além da qualificação puramente técnica dos indivíduos, é a sua ideologia política. Cientistas e professores de renome são banidos do mercado de trabalho, suspeitos de contestação e subversão”<sup>250</sup>.*

O ensino superior efetivamente expandiu-se no período, graças ao aumento da participação de instituições privadas de ensino. Segundo dados do MEC, em 1963 havia 76.786 alunos matriculados em instituições públicas de ensino superior, contra 47.428 alunos em instituições privadas. Em 1973 a proporção inverteu-se: 300.079 nas públicas para 472.721 nas privadas. A escalada do crescimento das instituições privadas continuou, havendo períodos de total estagnação do crescimento das instituições públicas (tabela 17).

O principal mecanismo de estímulo do crescimento das instituições privadas de ensino superior foi a renúncia fiscal. A Lei 5172, de 1966 (a mesma que instituiu o Código Tributário Nacional), estendeu a todo e qualquer estabelecimento de ensino, de qualquer natureza, a imunidade fiscal sobre a renda, o patrimônio e os serviços. Neste período as instituições de ensino começaram a assumir a forma de associações

---

<sup>248</sup> MECUSAID, como ficou conhecida a associação entre o MEC (Ministério da Educação) e a agência Norte-americana USAID (United States for International Development). No documento, elaborado pela comissão encarregada de estabelecer a reforma, lia-se que “o ensino superior é investimento prioritário pela sua alta rentabilidade econômica, a longo prazo, e valorização dos recursos humanos. (com a reforma visa-se) conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional, que tem por consequência o aumento da produtividade dos sistemas econômicos” MOREL. idem.

<sup>249</sup> Ato Complementar no. 75, de 21 de outubro de 1969: os professores, pesquisadores ficam impossibilitados “de exercer, a qualquer título, cargo, função, emprego ou atividade, em estabelecimentos de ensino em fundações criadas ou subvencionadas pelos Poderes Públicos, tanto da União como dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, bem como em instituições de ensino ou pesquisa e organizações de interesse da segurança nacional.” AC 75 apud MOREL, p. 61.

<sup>250</sup> Idem. p. 61.

civis ou fundações, por definição sem fins lucrativos. O lucro não era proibido, mas parte deste deveria ser reinvestido nos próprios estabelecimentos. Além disso, a renúncia estendeu-se às esferas Municipal, (IPTU - Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana) e ISS (Imposto Sobre Serviço) de Instituições privadas de ensino, e Federal – com a renúncia ao IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica) e ao IPTR (Imposto sobre a propriedade Territorial Rural). Na prática, caracterizava-se o financiamento público indireto das instituições privadas, através da renúncia fiscal. Havia ainda a possibilidade das instituições serem classificadas como de “utilidade pública federal”. Neste caso, bastaria que fossem filantrópicas para ter direito a todas as imunidades acima e ainda seriam privilegiadas com a isenção da cota patronal da previdência social<sup>251</sup>.

Carvalho relaciona esse financiamento público do ensino privado ao aumento do número de matrículas, à concessão de insumos públicos a essas instituições em períodos de forte crise inflacionária e, principalmente, à sua expansão física e econômica no período (com a aquisição de grandes áreas urbanas e rurais tendo em vista a isenção do IPTU)<sup>252</sup>.

*“da mesma forma que a queda na demanda por ensino superior, provocada pelos efeitos da recessão econômica dos anos 80, a renúncia fiscal amenizou os impactos da inadimplência, do desemprego e da queda dos salários reais sobre os estabelecimentos particulares, permitindo a*

---

<sup>251</sup> Segundo CARVALHO, os estabelecimentos favorecidos pela imunidade tributária tem defendido ferreamente seus interesses para a manutenção de seus privilégios: “entre 1977 e 1988 a Lei foi revogada e as instituições filantrópicas perderam o benefício. Partir da Constituição Federal (1988) e da Lei da Seguridade Social (no. 8212/91), a entidade beneficente de assistência social faz jus, novamente, a isenção das contribuições previdenciárias. Os Decretos no.s 752/93 e 2535/98, porém, exigiam a destinação de 20% da receita bruta destas instituições em gratuidade. Tal legislação provocou reação imediata dos atores sociais vinculados aos interesses destas instituições e por meio de pressões políticas foi concedida liminar pelo Supremo Tribunal Federal à ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela Conferência Nacional de Saúde, Hospitais e serviços. O resultado beneficiou todas as filantrópicas que, até o momento, não são obrigadas a conceder bolsas de estudos integrais no montante correspondente à isenção.” Idem.

<sup>252</sup> Posteriormente, a Lei de Diretrizes e bases de 1996 estabeleceria a separação formal entre privadas lucrativas e sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias e filantrópicas). Estas últimas continuaram beneficiadas da renúncia fiscal. O ANDES-SN opôs-se a essa forma de classificação, como veremos adiante. Além disso, Nos anos 70 e 80 ampliou-se o financiamento público das instituições privadas pelo mecanismo da renúncia fiscal. Em 1970 a Lei Complementar no. 7 reduziu a cobrança do PIS (Programa de Integração Social) de 1,65% para 1% sobre a folha de pagamento das entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Em 1988 a Lei no. 7689 isentou as entidades beneficentes e sem fins lucrativos do pagamento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que correspondia a 9% do valor do resultado bruto do exercício anual. Em 1991 o Governo Collor criou, através da Lei Complementar 91, a COFINS, contribuição Social para financiamento da seguridade social. O imposto destinava-se a aumentar a carga tributária das empresas em 7,6% sobre o faturamento mensal. Para as instituições sem fins lucrativos a taxa foi estabelecida em 3%. Além disso, as Pessoas físicas poderiam abater no Imposto de Renda os gastos com educação, o que significava mais uma renúncia fiscal do governo em relação às instituições de ensino privadas.

*continuidade da atividade educacional e evitando muitas falências no setor.*<sup>253</sup>

Apesar de não contarmos com estatísticas sobre o perfil dos professores nas universidades públicas e privadas no período de formação do ANDES, é possível fazer algumas observações a partir de dados obtidos na bibliografia sobre o tema. O corpo docente das universidades brasileiras caracterizava-se pela sua extrema heterogeneidade não só em termos de formação, mas também de inserção na produção acadêmica e científica. As sucessivas políticas dos governos militares haviam provocado não só uma evasão de cérebros, mas também estimularam a entrada de novos quadros nas universidades e a incorporação de antigos docentes que haviam optado pela carreira acadêmica no exterior, ainda no período pré-golpe militar<sup>254</sup>. Paralelamente, e diante da importância estratégica da produção de ciência e tecnologia nacionais – em especial nas áreas de ciências exatas, biológicas e médicas – o financiamento público tendia a contemplar essas áreas, em detrimento das ciências humanas<sup>255</sup>.

*“Existem (...) no momento três setores que poderíamos observar. Um deles é o tradicional, formado pelos advogados e alguns setores da Medicina e da Engenharia que, tradicionalmente, estão na universidade há muito e são quase sempre os dominantes, nas maiores universidades. Esse é o setor chamado arcaico, burocrático; o segundo é (...) um setor moderno, construído de 1968 para cá, em que primeiro o BNDE e depois a Finep propiciaram a formação de grupos de pesquisa que começaram basicamente nas ciências exatas e na pós-graduação em tecnologia. O terceiro (...) é a mão de obra da universidade (...) os antigos colaboradores e auxiliares de ensino, hoje enquadrados e promovidos, parte com formação acadêmica incompleta e sem pós-graduação, outros com qualificação acadêmica. Tendo em vista a finitude de recursos da Finep, não encontraram lugar nos grupos de pesquisa. O movimento docente cresceu em muitas universidades com base neste último setor, com a aliança da parte mais progressista do segundo setor (grifo nosso)”*<sup>256</sup>.

Essa distinção entre docentes e seus respectivos saberes acadêmicos, associada com a heterogeneidade de posições políticas e ideológicas, gerou a

---

<sup>253</sup> Idem.

<sup>254</sup> O estímulo ao retorno de docentes e o contexto de sua evasão são analisados por MOREL, Regina Lúcia. op cit. P. 62-63.

<sup>255</sup> Segundo MOREL, a expansão dos cursos de pós-graduação seguiu a tendência de privilegiamento das áreas de ciências biológicas, da saúde e ciências exatas e tecnológicas. Em 1974 o percentual de cursos de mestrado e doutorado nas áreas biológicas era de 34,11 e nas ciências exatas e tecnológicas de 33,49%, tendendo a se acentuar a partir do final da década de 70. Apesar do esforço do governo, entretanto, a evasão era altíssima. Entre 1969 a 1973 chegou a 68%. As causas apontadas por MOREL são os salários mais atraentes para engenheiros e tecnólogos nas empresas privadas e a ausência de bolsas de estudo, que obrigava os alunos a trabalharem paralelamente ao estudo. MOREL. P. 87.

<sup>256</sup> PINGUELLI ROSA, Luiz. In: *ANDES – O público e o privado, o poder e o saber*. RJ, Marco Zero, 1984. Apud NAVARRO, Ignez Pinto. Andes-SN: Um sindicato de intelectuais. Op. cit. p. 83.

formação de um conjunto de docentes e cientistas que tinham em comum, além do fato de se vincularem ao ensino nas universidades, a forte oposição às políticas públicas na área de educação, a denúncia ao sucateamento das universidades públicas e à mercantilização do ensino. Além disso, os docentes levantavam a bandeira de luta pelas liberdades políticas. Segundo Luis Pinguelli Rosa,

A reivindicação salarial, neste período e como veremos adiante, não era tão importante quanto a questão política. O que unia esses professores era o vínculo com a atividade docente e o hábito de debater e confrontar idéias.

*“O golpe militar (...) não impediu a emergência de reações do movimento estudantil e de parte dos professores e servidores universitários. Embora a maioria dos docentes, na relação de forças vigente, tenha aderido ao golpe, a resistência e a denúncia daqueles que se situavam à esquerda foi crucial. Contestando a ditadura com lastro científico, eles conseguiram um clima relativamente favorável aos professores universitários, sobretudo os cientistas sociais. Puseram em causa temas candentes como a dependência estrutural da sociedade brasileira, a própria universidade e o significado do trabalho nela realizado, aumentando o grau de politização dos docentes.”<sup>257</sup>*

A política dos militares para a Universidade gerava sua própria antítese: abria campo fértil para o embate entre idéias de alto nível que, por sua vez, propiciava o questionamento – e a resistência - ao projeto militar para o conhecimento, a educação, a universidade e a sociedade:

*“Neste quadro de ampliação do ensino superior, de alterações na estrutura e na carreira universitárias e seus desdobramentos, o trabalho docente foi sendo gradativamente submetido aos desígnios do regime e às novas exigências do desenvolvimento capitalista brasileiro. Contraditoriamente, essas mudanças ensejaram desde então, uma redefinição da identidade profissional dos intelectuais trabalhadores e dos seus vínculos com a universidade, propiciando um campo fértil para o embate ideológico aberto de concepções de universidade e de sociedade, do qual emergirá o próprio movimento docente organizado.”<sup>258</sup>*

## **4.2. DITADURA MILITAR E AS ASSOCIAÇÕES DE DOCENTES**

Até os anos 80, e com a sindicalização totalmente vedada aos servidores públicos, as associações de docentes de Universidades públicas driblavam a perseguição política organizando-se na clandestinidade. A exposição e a vulnerabilidade a que estavam sujeitas fez com que na segunda metade dos anos 70

---

<sup>257</sup> NAVARRO, op. cit. p. 78-79

<sup>258</sup> NAVARRO, Idem. GRIFOS ORIGINAIS

começassem a surgir as primeiras formas de organização através de associações civis para fins sindicais.

As AD's – ou associações de docentes – apesar de não serem sindicatos propriamente ditos constituíam um tipo de organização que atuava em nome coletivo – e, portanto, com menos exposição individual de seus membros no período militar. Segundo Cândido Vieitez,

*“Em 1976 a conjuntura política nacional era de ‘abertura’. Isto explica provavelmente a tolerância demonstrada pelo governo ditatorial para com as atividades sindicais enrustidas na forma de associação civil. Não nos equivoquemos, porém. Por essa mesma época, as seqüelas do terror policial-militar que ensombrecera o país ainda estavam suficientemente vivas pra não serem levadas em conta. O abrigo oferecido pela associação era na verdade bastante frágil. (...)a insegurança generalizada e difusa requeria o aproveitamento de todas as condições existentes capazes de infundir ânimo associativo a uma categoria que, de fato, se organizava sindicalmente sob o signo da ilegalidade.”<sup>259</sup>*

Levantando bandeiras políticas centradas na defesa dos direitos civis e políticos cassados pelos militares, as associações dos professores reconheciam-se como sindicatos de classe média e de professores. Por essas duas condições, e na fala de Cândido Vieitez, dirigente à época, não poderiam “*estar isenta(s) de certas determinações decorrentes de sua condição profissional e de classe*”<sup>260</sup>. Em especial, afirma, destacava-se o fato de serem portadores de um conhecimento específico e altamente crítico, além do controle exercido sobre o seu processo de trabalho.<sup>261</sup>

Navarro<sup>262</sup> ressalta as peculiaridades do ofício de ensinar como determinantes para forjar a militância docente<sup>263</sup>. Ao contrário de outros autores, como Ridenti<sup>264</sup> que trata da relação entre trabalho docente e determinações de classe para caracterizar o “sindicalismo de classe média” praticado pelos professores universitários, Navarro entende que a amplitude do movimento (e suas limitações) foram decorrências de uma prática desenvolvida no debate acadêmico, da exposição de idéias proporcionada pela atividade docente, do caráter reflexivo do ofício de professor e da vivência propiciada

---

<sup>259</sup> VIEITEZ, Candido. Renovando a organização sindical. *Revista Universidade e Sociedade*. São Paulo, no. 3. P. 85. 1992.

<sup>260</sup> Idem.

<sup>261</sup> Idem. p. 86.

<sup>262</sup> NAVARRO, I. P. Op. cit.

<sup>263</sup> Entre os fatores que engendrariam o perfil diferenciado dos professores está também a prática de militância estudantil entre os docentes (p. 132). NAVARRO conclui essa influência a partir da fala dos próprios dirigentes e organizadores das primeiras AD's. NAVARRO, I. *Idem.*

<sup>264</sup> RIDENTI, M. *professores e ativistas na esfera pública*. São Paulo, Cortez, 1995.

pelo contato professor-aluno. A singularidade da formação e da atuação do professor seria, assim, um elemento determinante de seu perfil de atuação política e sindical:

*“penso que o perfil ideológico (militante) da maioria dos que organizaram e dirigiram a ANDES, ancorado na natureza e nas especificidades do trabalho docente, pode explicar melhor esta predominância da ênfase política na criação e na trajetória da entidade. Intelectuais engajados, em sua maioria oriundos da militância estudantil secundarista e universitária, críticos por excelência do regime ditatorial, os fundadores da ANDES e seus continuadores parecem ter-se movido, acima de tudo, pelo esforço de conjugar luta econômica e luta política em torno da construção de um projeto novo de universidade e sociedade.”<sup>265</sup>*

Para o militante, políticas para o ensino, pesquisa e questões econômicas sempre estiveram intrinsecamente vinculadas. Este seria um ponto, inclusive, de distinção entre o sindicalismo da ANDES e outras entidades de classe média: a luta empreendida não seria apenas por salários ou condições de trabalho, mas estaria profundamente associada com questões como políticas públicas para a educação, liberdades políticas para os cidadãos, fim da ditadura militar etc.

Para Navarro<sup>266</sup>, o sindicalismo docente surgido na década de 70 centrava sua luta muito mais nas questões políticas do que na defesa dos interesses puramente econômicos da categoria – principalmente porque a questão salarial não era tão urgente no período, em comparação com as décadas seguintes. As questões econômicas davam lugar à luta pela democracia, definida como a *“busca de construção de alternativas sociais transformadoras, por sua vez relacionadas ao cotidiano de trabalho dos docentes e aos desafios colocados pela política educacional (oficial) brasileira, particularmente os relativos ao ensino superior”<sup>267</sup>*. A discussão político-ideológica como um eixo central do movimento é lembrada nas entrevistas e aparece sempre vinculada ao papel do professor e da universidade.

---

<sup>265</sup> NAVARRO, op. cit. p. 128.

<sup>266</sup> A autora destaca que a luta dos professores no início do processo de formação do ANDES concentrou-se em “três eixos aglutinadores”: a luta geral pela democracia, a luta sindical geral e a luta específica, por questões diretamente relacionadas às questões próprias do trabalho assalariado: *“Estes três eixos traduziram-se em questões fundamentais: a questão política da inserção na luta mais geral pela democratização da sociedade e, especificamente, na luta geral dos trabalhadores via construção da CUT; a questão sindical da categoria em si mesma (salário, carreira, melhores condições de trabalho) e a questão da transformação da universidade, expressa nas bandeiras históricas da defesa do ensino público e gratuito, da democratização e autonomia universitária. A articulação entre esses três eixos foi, desde o início, pedra angular na construção da identidade do movimento docente. Na busca de articulação e equilíbrio entre eles encontram-se as raízes das contradições, tensões e divisões vivenciadas pelo movimento, que se agudizam nos momentos de debates/disputas eleitorais pela condução política da entidade nacional”*. NAVARRO, op. cit. p. 128.

<sup>267</sup> Idem. p. 128-9.

Outro ponto que surge nos depoimentos colhidos por Navarro é a idéia de que a Universidade constituía-se em um campo de enfrentamento entre várias correntes ideológicas e posições políticas que reproduziam, em menor escala, os embates travados no campo mais amplo da luta contra o regime militar e pelas liberdades democráticas. Estes enfrentamentos revelavam-se no ambiente universitário e científico pelo confronto entre idéias e pelas disputas de poder no interior das instituições – e apareciam como motivadores para a inserção de parcelas dos docentes no movimento sindical das AD's. De acordo com Sadi Dal Rosso, dirigente à época, a luta pelas liberdades democráticas também se confundia com a luta por condições estáveis de trabalho, vedadas aos professores. Em uma situação de forte repressão, e frente à impossibilidade ou limitações com relação ao recurso a outras instâncias (como o Judiciário), o palco da luta ia se forjando com predomínio da ação direta e da organização coletiva:

*“Uma questão que marca até hoje a minha atuação (são) as relações de poder dentro da universidade. Elas existem, só que elas podem ser de uma natureza, de uma qualidade ou de outra; depende de como sejam construídas (...). isso era facilitado pela forma como eram administrados os contratos da gente: eram contratos extremamente precários, dos quais a gente tinha que prestar contas, submeter-se anualmente, com relatórios os mais detalhados. E você ficava numa total (indefinição), sem saber se ia ser recontratado ou não. Além disso, nos níveis mais próximos da gente, havia normas regimentais que negavam a voz e a participação nos organismos colegiados.”<sup>268</sup>*

Navarro não vê grandes diferenças motivacionais entre os professores das Instituições de Ensino Superior Estaduais e Federais. Em ambas a bandeira da democratização da universidade, da discussão do seu papel e do tipo de ensino e educação pretendidos haviam sido fundamentais para a união dos docentes e o fortalecimento da luta<sup>269</sup>. A situação, entretanto, era diferente quando se tratava das Instituições de Ensino Superior privadas. A associação era uma iniciativa arriscada para estes professores pelo risco óbvio da perda do emprego.

---

<sup>268</sup> Sadi DAL ROSSO. Apud NAVARRO. Op. cit. P. 137.

<sup>269</sup> “Pode-se dizer, assim, que é consensual, nos depoimentos dos dirigentes vinculados ao setor das IES públicas (federais e estaduais), a grande importância inicialmente atribuída à democratização das universidades em que trabalhavam, como parte da luta pela democratização da sociedade, aí se inserindo as questões salariais e da política educacional universitária”. NAVARRO, op. cit. p. 140.

### 4.3. SINPROS e ANDES

A luta pelo nascimento das associações de docentes nas universidades públicas confunde-se também com a história da organização das associações de docentes das universidades e instituições privadas de ensino superior. Até meados de 1970 os SINPROS eram os únicos representantes legais, em nível Municipal, dos professores de instituições privadas. Aos servidores, só restava a clandestinidade. As razões que movimentavam os professores das instituições privadas eram, entretanto, diferentes em vários aspectos das razões que uniam os professores das universidades públicas.

Uma das questões centrais era a ruptura com o contrato de trabalho. Nas universidades públicas o vínculo empregatício, ainda que provisório e condicionado a decisões do executivo e políticas locais, estava sujeito a regras que iam sendo construídas no dia a dia do enfrentamento e das lutas. Em caso de falta do empregador, como o atraso no pagamento de salários, a CLT previa a sua punição (através de multas) – porém a possibilidade de posterior demissão era um direito facultado ao patrão e uma ameaça a qual estavam sujeitos todos os participantes de movimentos de caráter reivindicatório<sup>270</sup> - fossem eles reconhecidos legalmente ou não. Exemplo disso era o atraso de salários, fato corriqueiro, por exemplo, entre os professores da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e de Campinas (PUC-SP e PUCCAMP). A greve era um recurso tomado relutantemente pelos professores, já que havia o risco de retaliações por parte da universidade na forma de demissões – e contra as quais não havia nada a fazer. Uma vez que a manutenção dos empregos era fundamental para os professores, estes preferiam ter seus salários sistematicamente atrasados a iniciar ações que poderiam ter sucesso nos tribunais – porém poderiam redundar em demissões coletivas (como, de resto, ocorreu). Diante das condições mais estáveis de trabalho, a organização dos professores das universidades públicas atraiu as bases das instituições privadas de ensino que viam ali um aliado importante em uma luta na qual a demissão era uma ameaça constante:

---

<sup>270</sup> A Lei 5.107 de 1996 instituiu o FGTS em substituição ao regime da estabilidade. A lei estipulava que o FGTS seria recolhido mensalmente pelas empresas em contas vinculadas em nome dos empregados, e que o valor a ser depositado seria equivalente a 8% do valor da remuneração recebida pelo trabalhador. Formava-se, assim, um fundo indenizatório, no caso de demissão. Na prática, entretanto, o regime da estabilidade, anterior ao FGTS, era extremamente oneroso para o patrão e constituía um impedimento à intensificação da rotatividade da força de trabalho. Com o regime do FGTS as demissões se agilizavam, “barateavam” os custos das demissões e estimulava-se a rotatividade da mão de obra.

*“Nas áreas públicas, apesar de ser ainda uma época de regime militar e ditadura, pelo menos não havia tanta ameaça de demissão de quem constituísse AD (...). Já nas particulares, a constituição de uma AD (representava) o risco de perder o emprego. (a primeira diretoria) já começou as negociações de carreira docente e de equiparação de salários, porque a PUC pagava os salários todos diferenciados (...) então, as primeiras ações foram no sentido de buscar uma equiparação salarial e uma tabela que definisse as diferenças salariais por categoria (...)”<sup>271</sup>.*

Para alguns professores a questão econômica, foi o elemento motivador entre os docentes das Instituições de Ensino Superior Privadas, ainda que as questões políticas mais gerais fossem motores importantes.

*“o que tinha marcado a necessidade da Associação era uma questão sindical estrita e direta: a PUC tinha uma prática de atrasar salário todo mês; em vez de no dia 5, como legalmente (estipulado), a gente recebia no dia 17, 18, 20 ou quando se queria. Num primeiro momento, a Associação nasce, claro, por essa motivação sindical mas, à revelia da nossa própria intenção ou de qualquer planejamento, a AD se transforma numa questão de sobrevivência”<sup>272</sup>.*

Havia também outra dificuldade, esta de ordem interna aos Sindicatos de Professores (SINPROS) e outras entidades que reuniam professores em todos os graus da rede privada. Congregando uma base extremamente heterogênea – que ia de professores de primeiro e segundo graus a docentes das universidades, passando por instrutores em cursos livres, os Sindicatos resistiam também de forma limitada ao regime militar. De um lado, havia as restrições legais, que previam punições que poderiam ir da cassação da diretoria até a intervenção direta do Estado nos sindicatos. De outro, a extrema heterogeneidade das bases e de suas reivindicações dificultava a reunião do movimento em torno de bandeiras comuns. Este era outro fator de atração dos professores das universidades privadas para a ANDES – Associação Nacional, que já realizava discussões relativas a questões de política geral e educacional. Assuntos como a relação ensino e pesquisa, verbas e financiamento público para a educação se encontravam na ordem do dia entre os docentes das Instituições públicas.

---

<sup>271</sup> Ari vicente FERNANDES, 15/02/1995. Apud NAVARRO, p. 142. Em 1980 a diretoria da APROPUC (Associação dos Professores da PUC-Campinas) foi demitida pela direção da universidade, restando apenas dois professores, que reiniciaram a sua organização. Este, aliás, foi fator de aproximação com as AD's, segundo NAVARRO, falando sobre a APROPUC campinas, “A Apropucc foi duramente atingida em seu nascedouro pela demissão sumária, no começo de 1980, durante as férias, da maior parte de sua diretoria eleita em 1979. (...) Neste contexto a entidade assumiu a bandeira da luta pela readmissão dos demitidos, obtendo uma forte solidariedade de outras AD's.” NAVARRO, I. op. cit. p. 142.

<sup>272</sup> Idem. p. 143.

A relação entre os docentes das IES públicas e privadas, entretanto, não estava livre de conflitos. Três questões centrais são apontadas por Navarro como fundamentais para o tensionamento das relações entre os professores. A primeira consistia no fato das condições imediatas de trabalho e das reivindicações econômicas serem diferentes entre os dois tipos de instituições – muito mais agudas nas universidades privadas e sujeitas a constrangimentos legais específicos, ainda que não menos graves do que aqueles existentes nas públicas. A segunda consistia no fato de que, por estarem menos sujeitos a constrangimentos, os professores das universidades públicas puderam se organizar em associações que acabaram por concentrar um número maior de reivindicações típicas desse grupo de docentes. A terceira, na resistência dos SINPROS, em princípio representantes legais dos professores das instituições de Ensino Superior Privadas, em assumirem conjuntamente a luta com as Associações de Docentes (AD's).

Questões como plano de carreira e estabilidade docente, se por um lado funcionavam como atrativos para a militância sindical, por outro evidenciavam as profundas diferenças em termos de condições de trabalho existentes entre docentes das instituições privadas e públicas. As políticas governamentais para a educação, por sua vez não mobilizavam os docentes das IES privadas tanto quanto as questões salariais. Evidência disso foi a primeira greve dos docentes das IFES autárquicas, ocorrida justamente contra o Pacote Portela<sup>273</sup>:

*“Esta iniciativa governamental acentuou as tensões e conflitos entre os intelectuais que lideravam o movimento docente e o Estado, acabando por ensejar um fato inédito: a primeira greve nacional dos docentes do setor das IFES autárquicas, legalmente proibidos de realizá-la. Os docentes pressionavam pelo desmembramento do ‘Pacote’ e pela primazia de atenções ao anteprojeto de Reestruturação da Carreira, dada a possibilidade de, através dele, recompor os seus salários, conjuntamente com os servidores públicos federais. Na verdade, o que estava em jogo era a afirmação da identidade profissional dos docentes das IFES autárquicas.”<sup>274</sup>*

Em termos de luta por melhores salários e condições de trabalho, os docentes vinculados às ADs das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) tendiam a se aproximar muito mais do funcionalismo público em geral do que dos professores das instituições privadas. Conseqüentemente a luta, em alguns momentos, se realizou

---

<sup>273</sup> O “Pacote Portela”, de março de 1979, que previa o encaminhamento ao congresso de uma modificação no perfil das autarquias, criando as Autarquias de Regime Especial, Reestruturação de Carreira Docente para as autarquias e modificando os critérios de escolha e nomeação de dirigentes universitários (para as autarquias e fundações públicas). Este pacote, voltado, como se vê, especificamente para as IES públicas, geraria imensas resistências que acabaram por concentrar parte do tempo e energia dos professores-militantes.

<sup>274</sup> Grifos no original. NAVARRO, I. op. cit. p. 152.

juntamente com associações de servidores federais atingidos diretamente pelas políticas de arrocho salarial<sup>275</sup>.

A tensão provocada pelas especificidades dos problemas vivenciados imediatamente pelos dois grupos era mediada por questões gerais, que os levavam a se solidarizar em diversas ocasiões. Exemplo disso foi o processo de desgaste do governo militar, a partir do final da década de 70, e o início dos movimentos de mobilização de setores da sociedade brasileira, em especial o ciclo de greves operárias. Essas questões ultrapassavam o âmbito da própria militância sindical e eram discutidas em fóruns de debate acadêmicos (como a SBPC), associações de docentes, partidos políticos, congressos etc, todos reunidos em torno da defesa das liberdades democráticas e da reflexão sobre um projeto de sociedade brasileira.

Paralelamente, havia questões relacionadas às políticas educacionais mais gerais que também tendiam a aproximar os docentes das instituições de ensino superior entre si, além de entidades representativas dos estudantes. Metas mais gerais para a educação, e tão importantes quanto a luta específica pelas questões salariais particulares, aparecem em quase todos os boletins da ANDES (inclusive pós 1988). Além disso, e segundo Navarro, a ação dos professores também se vinculava a um posicionamento político fortemente anti-capitalista e com um viés que os aproximava de outros setores das classes trabalhadoras.

*“Uma ação política que se inscrevia, através da direção política dada pelos seus militantes, no universo de lutas anticapitalistas, através da oposição e confronto com os empresários da educação e com os governos nacional e estaduais. O corte classista do movimento já se manifestava, então, pela preocupação em agregar, na prática sindical, setores democráticos e populares da sociedade, para quem a Universidade brasileira deveria prioritariamente se voltar, em evidente compromisso com as classes subalternas<sup>276</sup>.”*

Esse “corte classista”, como define a autora, ainda que fosse de forte apelo, era apresentado em termos genéricos. Apesar das bandeiras de luta contra o imperialismo e o capitalismo aparecerem em todos os congressos e nas publicações das AD's, não é possível determinar com precisão o peso que elas possuíam na agregação de novos membros à entidade e na motivação a novas filiações. Se tomarmos o professorado das instituições privadas, esta questão torna-se ainda mais nebulosa, já que estes se encontravam constrangidos por outras questões, de cunho

---

<sup>275</sup>Exemplo disso foi a Lei de Reajuste Semestral, sancionada em outubro de 1979 e que previa reajustes para os docentes das IFES fundacionais e excluía as IFES autárquias e o restante dos Servidores Públicos Federais.

<sup>276</sup> Idem. p. 157.

imediatos, que talvez os motivassem tanto quanto a luta política a se agregarem aos sindicatos e entidades associativas.

Na década de 80 as divergências entre os dois grupos – das IES públicas e privadas – já se tornavam evidentes. A redução da participação dos professores das instituições privadas podia ser medida pela menor presença em congressos da ANDES e pela ausência de políticas específicas, voltadas para os docentes desse setor. Além disso, boa parte das instituições privadas participantes do processo de fundação do ANDES era de tipo comunitário – em que a repressão aos professores que viessem a fazer parte de um movimento organizado era menor. Segundo Newton Lima Neto, as instituições privadas propriamente ditas possuíam participação muito reduzida no movimento.

*“(...) nas privadas, praticamente o movimento docente nunca teve nada sempre pronto. Sempre foram os docentes das comunitárias que participavam do movimento, sempre: os da Santa Úrsula, das PUC’s de São Paulo, da UNIMEP (...). Nas particulares enquanto tal, a repressão era enorme, porque elas são dos empresários (...) e, portanto, eles não permitiam quaisquer mecanismos e tentativas associativas. Até hoje, recentemente, você não tem o movimento organizado nessas instituições. (...) Ele só se dá nas públicas e nas comunitárias e, (nelas), tinha gente dos dois grupos. Aí, independia da natureza da instituição”<sup>277</sup>.*

Esta tendência de presença reduzida de docentes de universidades privadas, com predomínio, entre elas, das comunitárias ou confessionais seria sentida durante toda a história da ANDES<sup>278</sup>. Segundo Navarro, se explicaria pelo predomínio numérico e político dos docentes das IES federais autárquicas, pelas condições de trabalho mais estáveis destes professores e pela ausência de políticas específicas para o setor privado. Esses teriam sido fatores a dificultar a formação de laços de solidariedade mais fortes entre professores de filiações institucionais diferentes:

*“Neste processo, evidenciaram-se tanto o predomínio dos interesses dos docentes das IES federais autárquicas como motor e referência para as reivindicações (decorrente dos enfrentamentos que vinham se dando com o MEC e da sua maior expressão quantitativa), - assim como a força organizativa e a presença de docentes das IES privadas (embora os seus*

---

<sup>277</sup> NEWTON LIMA NETO. Apud NAVARRO, I. op. cit. 188.

<sup>278</sup> Alguns autores, como MACIEL, afirmam a grande representatividade que a ANDES tinha junto às universidades particulares – entretanto, entendemos que é importante que seja assinalada essa diferenciação entre universidades particulares propriamente ditas e as comunitárias e confessionais para que nem se julgue que entre docentes de universidades comunitárias/confessionais e instituições privadas não havia diferenciações. Havia e eram grandes, indo desde a forma de ingresso, qualidade do corpo docente, titulação, formação até a tradição de militância no movimento estudantil etc. É importante lembrar que, enquanto a discussão da carreira docente e da promoção por tempo de serviço e por titularidade já existia nas universidades públicas e confessionais, a exigência de titulação inexistia nas instituições privadas de ensino superior, o que alterava sensivelmente o perfil dos professores.

*delegados já se preocupassem com o fato de estarem presentes no evento representantes de apenas nove AD's, quando o ensino privado abarcava mais de setenta por cento das IES do país, algo que devia, segundo eles, ser considerado na definição de uma política para o setor*<sup>279</sup>.

Discussões como as políticas públicas para a educação e suas articulações com a política salarial para o ensino superior, financiamento de pesquisas, jornada de trabalho, entre outras, estavam muito mais avançadas entre os docentes das instituições públicas de ensino – do que entre seus colegas das instituições privadas. Estes, premidos pelas condições precárias de trabalho e com a espada das demissões pesando sobre suas cabeças, não só se encontravam sob condições limitadas de resistência como a própria pauta de discussões em encontros e congressos estaria tomada por questões mais prementes – como a própria sobrevivência dos professores e manutenção de seus empregos<sup>280</sup>.

Isto teria provocado a concentração de suas ações na defesa de interesses específicos, relacionados com as condições de trabalho, ensino e pesquisa, às quais se associavam questões mais amplas, como o financiamento do ensino público e privado, a relação entre ensino, pesquisa e extensão, o papel social do professor etc. As demandas próprias dos professores das IES públicas – plano de carreira, regime de contratação etc. – articulavam-se com questões mais amplas, relacionadas com as políticas públicas para a educação superior. Entretanto, O mesmo nível de aprofundamento sobre as relações entre as políticas de pessoal das IES privadas e as questões políticas mais gerais, por exemplo, carecia de um debate aprofundado. Uma vez que as ADs públicas, especialmente as não fundacionais, possuíam maioria numérica e haviam avançado no debate sobre questões próprias. Essas se (ainda) não opunham os dois setores, também não os agregavam.

Esta “divisão social” do trabalho sindical teria sido determinante para a diversificação das pautas entre os professores – o que, posteriormente, também daria lugar a divergências entre os movimentos dos docentes das instituições públicas e privadas de ensino superior.

*“(…) as formulações eram ainda muito genéricas. No Relatório Final do II ENAD<sup>281</sup>, por exemplo, não consta nenhuma política específica para os*

---

<sup>279</sup> Idem. 157-158.

<sup>280</sup> As divergências entre os dois grupos de docentes se aprofundariam nos anos seguintes, quando foi colocada na ordem do dia a questão da concessão de verbas públicas para o setor privado. Isso ocorreria a partir do momento em que o ANDES tornava-se um sindicato nacional, concorrendo não só pela base mas também financeiramente com os SINPROS.

<sup>281</sup> Encontro Nacional das Associações de Docentes, ocorrido em 1983.

*docentes das IES federais fundacionais nem para os docentes das IES privadas. Por sua vez, a articulação das lutas econômico-corporativas com a política educacional mais geral não era explicitada ou se revelava muito tênue, o que talvez já indicasse a tensão ou dificuldade concreta de equilibrar e interrelacionar a dimensão mais ampla do movimento (dada pela disposição de construir uma política educacional alternativa à vigente) com as lutas trabalhistas, ditas especificamente sindicais. As lutas trabalhistas dos docentes das IES federais mostravam-se mais maduras e precisas”<sup>282</sup>.*

Outro ponto que gerava controvérsias dizia respeito à forma assumida pela entidade do ponto de vista das instâncias decisórias internas e mecanismos de participação. No início dos anos 80 as Associações de docentes das instituições públicas já propunham uma estrutura sindical bastante diferente dos sindicatos de trabalhadores regidos pela CLT. Para os docentes das instituições públicas, a estrutura organizativa representava um modelo de sindicalismo que rompia com a estrutura sindical vigente, em especial à celetista, ao propor uma relação entre direção e bases muito mais democrática do que a vigente no restante do sindicalismo.

Em linhas gerais, e de acordo com os estatutos, as principais características de sua estrutura organizativa eram:

- Cada AD constituía um núcleo territorial autônomo e uma unidade administrativa independente. Assim, cada AD – e seus dirigentes – equivaliam, do ponto de vista político, a um sindicato independente.
- O direito de associação a cada AD era limitado a cada universidade, incluídos todos os seus campi;
- A participação em Assembléia e o direito de voz (mas não de voto) eram garantidos para filiados, não filiados, e filiados que não estivessem em dia com suas contribuições financeiras. Entretanto, o encaminhamento de propostas deveria seguir o rito de passagem pela assembléia das ADs, havendo, portanto, limitações para a participação dos não filiados ou inadimplentes;
- A Direção central da AD era composta pela diretoria executiva (eleita a partir de uma chapa composta pelo presidente, vice-presidente, secretário etc. – e escolhida pelo voto individual e secreto de cada associado), e também pelos delegados que representavam as diversas realidades dos campi;
- Na ANDES a participação das ADs ocorria via delegados eleitos. Os delegados eram de dois tipos: O presidente de cada AD local (ou seu representante) e um delegado de cada AD escolhido em assembléia para participar da plenária. Nas

---

<sup>282</sup> NAVARRO, I. Idem. p. 158. Grifos nossos. Havia a iniciativa de se organizar grupos de estudo sobre políticas específicas para o setor das universidades privadas. Entretanto, o número de delegados das IES privadas ainda era reduzido. Apesar da participação proporcionalmente menor, o I Congresso Nacional dos Docentes das Universidades (CNDU), no qual decidiu-se pela fundação da Associação Nacional, participaram delegados de 64 AD's, sendo 17 de IES particulares (NAVARRO, I. Idem. p. 181).

votações, o voto da diretoria executiva tinha o mesmo peso do voto dos delegados;

- Cada AD local possuía autonomia e liberdade de organização. Assim, cada uma deveria possuir estatuto, diretoria, formas de arrecadação de recursos e, teoricamente, patrimônio próprio<sup>283</sup>;

Um representante eleito não poderia permanecer na direção por mais de dois mandatos consecutivos – o que ficou conhecido internamente à associação como “dispositivo anti-pelego”. A forma de filiação caracterizava-se pelo caráter voluntário: independentemente da existência de uma seção sindical no local de trabalho, qualquer professor poderia vincular-se ao Sindicato Nacional, inclusive sem distinção entre aposentados e inativos<sup>284</sup>.

*“Isto significa (e significa ainda hoje), que qualquer professor de IES pode, individual e independentemente da existência e/ou decisão de sua AD de filiar-se à ANDES, tornar-se sócio da entidade nacional, em nítida contraposição ao verticalismo que marca o sindicalismo oficial. Por isso mesmo, o estatuto estabelecia uma distinção entre sócios (os docentes) e filiados (as ADs), ao tratar, no Capítulo II, dos direitos e deveres da categoria organizada.”<sup>285</sup>*

Com relação às contribuições, o Estatuto previa que a entidade deveria se auto-sustentar apenas com as contribuições dos associados, doações e rendas financeiras advindas da aplicação de seu patrimônio. O Estatuto vedava terminantemente que a entidade recolhesse imposto sindical com a finalidade de se manter financeiramente<sup>286</sup>.

Esses diferenciais da ANDES em relação à estrutura sindical vigente foram, no entender de Navarro, fundamentais para assegurar mecanismos de democracia interna vedados pela forma como os sindicatos vinham se organizando (e, de acordo com sindicalistas ouvidos, incluindo-se aí os SINPROS – Sindicatos de Professores) e

---

<sup>283</sup> A questão do patrimônio próprio de cada AD nunca foi alcançada de fato. Assim, é comum hoje o Andes-SN emprestar seu nome, CNPJ e, conseqüentemente, patrimônio, para ações judiciais propostas por AD's. Voltaremos a esse assunto oportunamente.

<sup>284</sup> Segundo o ordenamento sindical celetista um trabalhador não pode filiar-se ou participar de Confederações ou Federações (as organizações mais próximas do Sindicato Nacional se os compararmos com as instituições vigentes na CLT) sem estar filiado a um sindicato de base municipal. Como se observa, a estrutura de filiação do ANDES-SN recusa esta condição para a vinculação do trabalhador à entidade associativa em âmbito nacional. As instâncias deliberativas consistiam em dois congressos, que deveriam se realizar anualmente, em datas diferentes. O Congresso Nacional, instância deliberativa máxima, e o Conselho Nacional de Associação de Docentes (CONAD), instância deliberativa intermediária. A esse respeito ver NAVARRO, op cit, p. 218 e seguintes.

<sup>285</sup> NAVARRO, I. Idem. p. 218.

<sup>286</sup> Ver, a esse respeito, a ata do VIII Congresso da Andes, (agora SN), ocorrido entre 14 e 18 de fevereiro de 1989. A questão da contribuição sindical obrigatória. Anais, S/d.

para garantir o prevaecimento da vontade das bases sobre a das direções. Entretanto, representaram também mais um componente de divergência na já conflituosa relação entre os sindicatos e entidades de professores da esfera privada e o ANDES-SN. Como veremos no próximo capítulo, estas divergências tomariam a forma de lutas judiciais a partir dos anos 90 – quando os SINPROS e demais entidades associativas de professores de Instituições privadas de ensino passariam a questionar a legitimidade da estrutura sindical adotada pelo ANDES.

Paralelamente, as demandas econômicas, assim como as violações aos direitos dos trabalhadores do setor público – aumentariam exponencialmente nos primeiros anos da década de 90, o que teria obrigado o ANDES-SN a adotar a luta judicial como uma frente importante para garantir os direitos dos trabalhadores. O que estamos denominando de judicialização – o aumento do recurso à justiça - assume um caráter generalizado a partir dos anos 90: abrange desde divergências na concepção sindical até questões relativas a direitos dos trabalhadores claramente violados pelo executivo.

É certo que há diferenças entre o processo de judicialização no ANDES-SN e em outros sindicatos. Como apontaremos no último capítulo, o ANDES-SN, ao contrário de vários outros sindicatos do setor público ouvidos por nós, mantém uma atitude de não utilizar a facilidade que a entidade sindical possui em termos de recurso à justiça (tais como departamento jurídico próprio, possibilidade de impetrar ações como representante processual ou facilidade de pagamento de custas e honorários advocatícios) para arregimentar novas filiações ou para ações de cunho individual.

Entretanto, a entidade não escapou do fato da judicialização passar a contemplar todo o tipo de questão – inclusive os conflitos que poderiam ser resolvidos na esfera da negociação e do debate público – por exemplo, na esfera política do Parlamento e do convencimento da opinião pública. O ANDES-SN, uma entidade tradicionalmente comprometida com a luta política e com o debate público de idéias também acabou por gradualmente ocupar lugar na arena da luta judicial. Nesta nova arena, entretanto, e como demonstraremos no próximo capítulo, os confrontos tendem a se distanciar da esfera pública para assumir contornos técnicos, linguagem específica e terminam por se distanciar da compreensão do cidadão comum – o que, no limite, afasta também a sua participação.

## CAPÍTULO 5

### O ANDES-SN E A JUDICIALIZAÇÃO

*“O que é interessante é que eles (justamente eles!) não poderiam mais exercer a sua prática nem abandonando a sua ideologia, nem concretizando-a”.*

*B. Brecht. Citado por Edelman. P. 72.*

A partir da transformação da Associação Nacional de Docentes (ANDES-AD) em Sindicato Nacional (ANDES-SN), em 1988, a relação conflituosa com as instituições representativas dos docentes de instituições privadas de ensino tendeu a se acentuar. Além de questões como a filiação ou não do Sindicato Nacional com as centrais de trabalhadores e a proximidade com os partidos políticos – abordados na bibliografia sobre o tema<sup>287</sup> - ainda havia a questão da disputa em relação à representatividade das bases. Neste capítulo abordaremos o perfil do ANDES a partir de 1988 – quando da sua transformação em sindicato nacional – e as principais questões que passaram a permear o movimento docente das Instituições de Ensino Superior da Esfera Federal. Para tanto, e diferentemente do capítulo IV, nos utilizaremos de um conjunto de entrevistas realizadas com dirigentes, assessores e advogados vinculados ao Sindicato Nacional no período de 1995-2002<sup>288</sup>. Nossa análise será pontuada também com material colhido em outras entidades de servidores públicos quando ainda estávamos realizando as primeiras aproximações ao tema, no início de nosso trabalho.

A hipótese central deste capítulo consiste em que uma das grandes mudanças apresentada pelo ANDES-SN em relação ao que denominamos “anos de formação” (o

---

<sup>287</sup> Especialmente por NAVARRO, Inês P – *Andes-SN: um sindicato de intelectuais*. Editora da Adufmat. Cuiabá. 2001

<sup>288</sup> Foram realizadas entrevistas com 4 dirigentes do período e 2 advogados do principal escritório do ANDES-SN. Foram ouvidos também 2 dirigentes, um funcionário vinculado ao departamento jurídico e um advogado da FASUBRA, dois dirigentes, dois assessores, um advogado e um funcionário ligado ao departamento jurídico CONDSEF. Como critério de elegibilidade, todos deveriam estar ativos no período entre 1995-2002 por uma gestão, no mínimo. O roteiro das entrevistas encontra-se no apêndice.

período entre os anos 70 e início dos anos 90) foi o deslocamento das lutas travadas no campo político para o terreno jurídico. Este passou a exigir recursos financeiros maiores, além de uma encarregatura própria. O conteúdo dessas demandas judiciais nem sempre envolvia questões jurídicas polêmicas como as vistas no capítulo III – ainda que essas estivessem presentes em parte das ações. Muitas vezes diziam respeito a questões menores, meramente burocráticas ou cuja solução poderia ser obtida em mesas de negociação ou através de medidas administrativas.

Além dos depoimentos dos sindicalistas e de dados constantes em documentos obtidos junto à direção Nacional também apresentaremos os dados qualitativos coletados no sindicato, no seu escritório jurídico e no site do STF. Nosso foco nas entrevistas (abertas, com roteiro anexo), concentrou-se no significado do aumento de ações judiciais e o peso das decisões judiciais sobre o sindicato e sobre suas bases. Observamos na introdução de nosso trabalho as dificuldades para o levantamento de dados relativos às ações judiciais titularizadas pelo ANDES a partir de sua transformação em Sindicato Nacional. No próximo item procuraremos suprir essa lacuna de dados quantitativos pela análise de depoimentos de pessoas ligadas ao sindicato e que acompanharam o processo de judicialização no período. Concentraremos nossa atenção nos anos de 1995 a 2002 – quando ocorreu a reforma administrativa do Estado e um conjunto de ilegalidades perpetradas pelo Executivo vieram a se somar ao aumento do número de ações na justiça motivadas pelo questionamento da própria legitimidade do ANDES-SN (ainda que a existência de um sindicato em seus moldes estivesse prevista na Constituição Federal).

## **5.1. O ANDES-SN E A JUDICIALIZAÇÃO**

No capítulo III observamos que uma série de questões que diziam respeito aos direitos coletivos dos trabalhadores foram transferidas para a esfera judicial. Negociação coletiva, data base, direito de greve e sua aplicabilidade, entre outras, passaram a ser discutidos em uma arena paralela e não menos importante (ainda que mais hermética) que os debates políticos e confrontos na forma de paralisações e greves. Além disso, e como observamos nos capítulos I e II, as inúmeras

transgressões de direitos efetuadas através de Decretos e de alterações e descumprimentos da legislação por parte do Executivo, foram questionadas na justiça pelos servidores públicos. O ativismo judicial do sindicato não cresceu, entretanto, apenas no que dizia respeito a grandes questões relativas ao próprio ordenamento sindical. Questões menores, e muitas vezes burocráticas, passaram a ocupar um espaço considerável dentro do sindicato – questões que pelo seu caráter administrativo poderiam ser resolvidas burocraticamente (quando não em mesa de negociação).

Um desses pontos dizia respeito à postura do ANDES-SN de criticar o ordenamento sindical vigente, em especial as regras que previam o atrelamento obrigatório dos trabalhadores a uma estrutura sindical aprovada pelo Estado. Desde o início de sua organização o SN defendeu a adesão voluntária dos trabalhadores a uma entidade associativa e a pluralidade de entidades sindicais. Além disso, posicionava-se, por exemplo, contra os descontos compulsórios sobre o salário dos trabalhadores e previa a sua devolução ao trabalhador, além do impedimento da utilização de qualquer taxa não-voluntária na manutenção do Sindicato Nacional. Esta questão, bandeira de luta na CUT e em outras entidades durante a década de 80, foi objeto de várias ações judiciais. Nestas, a entidade era questionada no que dizia respeito à sua legitimidade de representar os professores dentro de uma mesma base territorial – onde já existisse outro sindicato. Para tanto, eram interposta medidas judiciais e obstáculos burocráticos que impediam o repasse das contribuições sindicais de seus filiados<sup>289</sup>.

Até 1988 o recolhimento do imposto sindical era realizado em uma guia própria, fornecida pela Caixa Econômica Federal. Nesta guia o empregador informava o “Código da Entidade Sindical” que, por sua vez, era fornecido pela CEF ao sindicato após a apresentação da ‘carta-sindical’ outorgada pelo Ministério do Trabalho (MTb). Uma vez que só possuía direito a esse código o sindicato que houvesse recebido a carta sindical, em última análise, qualquer depósito só poderia ser efetuado com a autorização do MTb. A partir de 1988 abriu-se a possibilidade da existência de mais de um sindicato representando os trabalhadores de uma mesma base. Com isso, deixou de existir a obrigatoriedade do enquadramento sindical no Ministério do Trabalho. Em princípio, bastava que houvesse a inscrição no MTb para que a CEF emitisse a guia correspondente – e, assim, tanto as autarquias quanto as fundações e entidades privadas poderiam recolher o imposto (que seria repassado à CEF no mês de abril,

---

<sup>289</sup> Contribuição sindical corresponde ao antigo imposto sindical.

contabilizado em maio e novamente repassado aos sindicatos na parcela correspondente no mês de junho). Ocorre que a CEF recusava-se a conceder um código aos novos sindicatos alegando a necessidade de autorização do Ministério do Trabalho para o funcionamento da entidade sindical. Sem o código, nem as autarquias e fundações, nem as instituições privadas podiam identificar o beneficiário da contribuição. A solução foi o depósito dos estatutos do sindicato na CEF e o acionamento da Caixa na justiça para a obtenção de tal código. Segundo o documento do ANDES-SN, à época a CEF limitava-se a fornecer às entidades uma instrução verbal:

*“consiste no envio da Guia de Recolhimento, com todos os dados da entidade sindical, deixando em branco o dado “Código da Entidade Sindical”. Com este procedimento a arrecadação ficaria retida na CEF até ser resolvido este impasse, desviando, pelo menos de início, o fluxo de tais recursos<sup>290</sup>”.*

Além da questão da inviabilização do repasse do imposto – o que fazia com que não raro este fosse depositado em juízo, com todas as implicações jurídicas decorrentes para o seu desbloqueio - havia, ainda, a polêmica com as entidades representativas dos professores na esfera privada. Uma vez que o ANDES-SN afirmava a necessidade de o recolhimento ser um ato de decisão voluntário e soberano do professor – e não compulsório por força de lei – a proposta de pluralidade sindical e de escolha voluntária do organismo representativo dos professores passou a ser vista com extrema cautela por parte das organizações representativas de professores<sup>291</sup>.

Logo depois da transformação da Associação em Sindicato Nacional passou a haver um crescimento de ações na justiça promovidas por entidades representativas de professores da rede privada de ensino – superior ou não. Nas ações movidas pelas entidades privadas, entretanto, o ponto central do questionamento era meramente formal: não se questionava a pluralidade sindical – defendida pelo ANDES-SN – nem o direito do trabalhador escolher seu sindicato sem a tutela do Estado. Em todas as ações analisadas por nós, o ponto central sobre o qual se baseava toda a argumentação era a estrutura assumida pelo ANDES-SN em relação ao ordenamento jurídico vigente: uma vez que a forma Sindicato Nacional não era reconhecida em lei, a entidade não poderia assumir prerrogativas de entidade civil representativa dos

---

<sup>290</sup> Manual do Jurídico do ANDES-SN. 1995. Disponível no CEDOC do ANDES. P. 13.

<sup>291</sup> Como observamos no capítulo anterior, o compromisso do ANDES era com a devolução do imposto sindical aos associados.

trabalhadores. Portanto, não caberia falar em direito do ANDES-SN de recolher os impostos dos trabalhadores e representá-los em negociações coletivas.

O primeiro documento jurídico elaborado pelo ANDES-SN com uma preocupação específica com o esclarecimento das questões jurídicas que faziam parte da ordem do dia foi o Manual de Orientação Jurídica, publicado em 1995 na gestão de Luiz Henrique Schuch. O Documento era assinado pelo encarregado de assuntos jurídicos e mais 7 advogados das Regionais Leste, Rio de Janeiro, Nordeste 3, São Paulo e Assessoria Jurídica Nacional, em Brasília. Os signatários compunham a comissão encarregada, (posteriormente denominada “coletivo jurídico”). A importância das questões relativas ao encaminhamento aos tribunais era reforçada pela criação de um setor dentro do sindicato (denominado “encarregatura”) específico para o jurídico<sup>292</sup>.

No Manual vinham apresentadas e descritas no estado da arte as principais questões envolvendo as demandas *sub judice* envolvendo o ANDES-SN. Continha, ainda, uma sistematização de informações com respeito a convenções, acordos coletivos, contribuição sindical, etc., além de esclarecimentos sobre formalidades por ocasião da constituição de Associações, filiação de novos associados, registro, homologação, estatutos e regras para elaboração de regimentos. Além disso, apresentava uma seção voltada a procedimentos relativos à homologação de demissões e negociação coletiva.

No documento havia, ainda, um relato da primeira ação judicial a questionar a legitimidade do ANDES-SN de representar os docentes do ensino superior, em 1989. Tratava-se da tentativa de impugnação da criação do ANDES-SINDICATO NACIONAL, através de Mandado de Segurança, encabeçada pela CNTEEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura – juntamente com várias federações de trabalhadores em estabelecimentos de ensino.

Identificamos ao longo dos anos seguintes à transformação da Associação Nacional em Sindicato Nacional inúmeras tentativas de impugnação da sua existência legal através de ações judiciais. Em todas elas encontramos em comum o questionamento da existência de um organismo representativo de docentes baseado

---

<sup>292</sup> Em 1995 as encarregaturas eram quatro: Jurídico, internacional, aposentados e comunicação. Infelizmente não localizamos as atas de sua criação e os debates envolvendo as escolhas desses temas e não de outros.

no fato de que sua estrutura não só não estava prevista no ordenamento jurídico como também fugia ao padrão do sindicalismo brasileiro. A rigidez do sindicalismo privado, em especial SINPROS e CONTEEC, em admitir uma entidade que se recusava a seguir os moldes tradicionais de organização sindical iria render uma série de processos judiciais. Isto significava para o SN um sinal da intransigência de setores do movimento sindical em desfazer-se de concepções ultrapassadas de sindicalismo, na qual os interesses dos trabalhadores deveriam ser tutelados e supervisionados pelo Estado. A disposição em levar à justiça o julgamento da legitimidade do ANDES – ao invés de aceitar a filiação espontânea das parcelas dos professores como suficiente para atestar sua representatividade - manifestou-se após o ANDES-SN assumir o status de entidade representativa nacional dos professores. Observemos a questão sob outro ângulo.

Comparativamente, a transformação do ANDES em Sindicato Nacional o aproximava, do ponto de vista institucional, muito mais do modelo da Confederação do que do Sindicato. Uma entidade Nacional tenderia – como o foi – a ser tratada pelos tribunais de forma análoga a uma Confederação, inclusive com prerrogativas para titularizar o recolhimento das contribuições sindicais. Assim, a hipótese de que uma eventual ofensiva do sindicalismo transicional contra o ANDES-SN ter sido desencadeada por esta mudança de status – e pela possibilidade real de parcelas da renda dos Sindicatos oriunda das contribuições sindicais passar a ser destinada a outra instituição, afetando as contas das entidades – não pode ser descartada.

*“outra dificuldade tem a ver com as relações da ANDES-SN com a atual estrutura sindical em especial, com os SINPROS e a CONTEEC. É forçoso constatar que até 1988, antes da transformação da ANDES em sindicato, as relações com os SINPROS, que não tinham em suas direções as burocracias sindicais vinculadas ao Estado, eram fraternas. Após a transformação da ANDES em sindicato e, portanto, com prerrogativa de representante processual, as ligações com os sindicatos de professores da rede de ensino particular passaram por diferentes momentos, que vão desde um afastamento das ADs vinculadas aos SINPROS e à corrente sindical classista, até a hostilização pública de nossa entidade.”<sup>293</sup>*

Os dirigentes do Sindicato Nacional também destacaram o fato de que, além do entrave financeiro, o projeto do ANDES-SN representava um questionamento à continuidade de grupos burocráticos à frente dos sindicatos tradicionais. A manutenção desses setores teria sido facilitada até 1988 pela própria legislação

---

<sup>293</sup> FREITAS, Valter de Almeida. Movimento Sindical. ANDES NACIONAL. *Revista Universidade e Sociedade*. Arquivo eletrônico: file:///E:/pp/livro3/02%200@2Sindicato.htm. Consulta em 2/3/2007. Às 11.47.

sindical, que institucionalizava e atrelava a representação sindical (inclusive seus estatutos) ao reconhecimento formal do Estado. O ANDES-SN, ao propor uma estrutura de participação das bases com mecanismos diversos de controle sobre as direções (“dispositivo anti-pelego”, mencionado no capítulo IV, várias instâncias congressuais como o CONAD e Congressos Nacionais periódicos para a aprovação de decisões, a possibilidade de participação de professores nas assembléias sem a necessidade de filiação formal a associação de docentes ou ao ANDES-SN, a possibilidade de filiação ao Sindicato Nacional sem a filiação ou existência de uma Associação de Docentes local, entre outras), estaria conferindo visibilidade a uma estrutura sindical alternativa à estrutura tradicional. A prática instaurada pelo ANDES, segundo os dirigentes ouvidos, denunciava uma estrutura que facilitava a perpetuação das direções burocráticas do sindicato praticamente por gerações inteiras<sup>294</sup>.

*“a forma como os SINPROs expressam a idéia de representatividade não difere do que foi consagrado pela Consolidação das Leis do Trabalho. Esta considera representante legal de uma categoria os sindicatos que ajuizarem o dissídio coletivo no Ministério do Trabalho através de delegação das assembléias. Este tipo de prática, comum no movimento sindical, restringe a participação dos professores às decisões que envolvem o dissídio coletivo.”<sup>295</sup>*

Além disso, a presença do imposto sindical financiando o sindicato abriria a possibilidade de uma verdadeira apropriação dos cargos de direção por chapas inteiras que se perpetuariam nos cargos por anos a fio sem a menor necessidade de legitimação a não ser as eleições, quadrianuais ou quinquenais. Luis Henrique Schuch esclarece a relação entre o imposto sindical e a apropriação de cargos de direção. Para o dirigente sindical, em muitos casos a disposição de setores do sindicalismo em opor-se à forma assumida pelo ANDES-SN deveu-se também ao fato do SN, através de sua prática, ter colocado em xeque o comportamento dessas direções.

*“O ANDES e poucas outras organizações nacionais mantêm aquela perspectiva de que o sindicato que recebe contribuição compulsória da categoria é um sindicato que se apelega, tende à burocratização diante dessa possibilidade de, com militância ou não, com resposta ou não, garantia de receita. (56:32). Diferentemente disso nós continuamos vivendo e convivendo a partir das finanças de contribuições espontâneas definidas em assembléias de categoria.”<sup>296</sup>*

---

<sup>294</sup> Além do caso clássico da APEOESP, Associação dos Professores do Estado de São Paulo, presidida por quase 30 anos pelo mesmo sindicalista, há também o caso do SINPRO-SP. Em 2007 seu presidente ocupava ininterruptamente o mesmo cargo há mais de 15 anos. Durante os anos 90, inclusive, praticamente a mesma diretoria existente hoje aprovou uma mudança nos estatutos permitindo a recondução *ad infinitum* do presidente.

<sup>295</sup> FREITAS, Idem, p. 1-2.

<sup>296</sup> Luis Henrique SCHUCH. Entrevista concedida em 16/05/2007.

As diferenças – e, conseqüentemente, a prática de recorrer à justiça para evitar ou protelar o reconhecimento do ANDES-SN – teria sido datada no tempo. Corresponderia ao momento em que a Associação assumiu um caráter de sindicato nacional e passou a colocar em prática o projeto de alteração da forma como os professores vinham sendo representados tradicionalmente pelo movimento sindical.

*“Para nós trata-se de uma disputa de uma proposta de sindicato impulsionada pela ANDES que devolve às categorias o direito de decidir e zelar pelo cumprimento de suas decisões. A escassa discussão dos SINPROs sobre o ensino superior, acompanhada de sua visão de que representa as categorias que assina dissídios e, portanto, se beneficia das taxas assistenciais e do imposto sindical, convidam a ANDES a intervir com toda a sua força no setor.”<sup>297</sup>”*

O número elevado de ações relativas ao reconhecimento do ANDES-SN pôde ser verificado ao levantarmos a titularidade de ações judiciais envolvendo o SN (Tabela 18). Tomando o banco de dados do escritório de advocacia do Sindicato Nacional, as ações envolvendo SINPROs de várias localidades no Brasil, Confederações de trabalhadores na educação e de funcionários públicos, entre outras, representaram 15,30% do total de processos envolvendo o SN no período compreendido entre os anos 1988 e 2006. Destes, até 2006, 44,68% haviam sido julgados favoravelmente ao ANDES. O restante encontrava-se *sub judice*. Em 2004 ocorreu o ápice da concentração desse questionamento judicial. Naquele ano, foram iniciadas 14<sup>298</sup> ações judiciais versando sobre o mesmo tema (legitimidade da representação do ANDES-SN). É interessante observar que, apesar desse salto, 100% de todos os processos baixados versando sobre “legitimidade”, (11 processos ou 29,72% do total de ações entre 1989 e 2004) foram julgados favoravelmente ao SN. Nas consultas realizadas por nós em alguns SINPROs, nenhum mencionou qualquer iniciativa formal e sistemática em verificar junto às bases seu real grau de rejeição à existência de uma nova entidade representativa de professores. A justificativa para este persistente questionamento da legitimidade e à resistência concentrada no ambiente judicial só encontra lugar ou em uma total ausência de informação sobre as reais chances de sucesso de um processo (hipótese pouco provável, frente às competentes assessorias jurídicas e à publicidade dos dados acessíveis na internet) ou em uma decisão das direções em marcar posição na esfera

---

<sup>297</sup> FREITAS, Valter de Almeida. Movimento Sindical. ANDES NACIONAL. Revista Universidade e Sociedade. Arquivo eletrônico: file:///E:/pp/livro3/02%200@2Sindicato . htm. Consulta em 2/3/2007. Às 11.47. Aparentemente o autor utilizou “a” ANDES quando se refere ao Sindicato Nacional.

<sup>298</sup> Nossa tabela apresenta 17 ações porque, naquele ano 3 processos foram baixados com ganho de causa para o SN. As 14 restantes foram ações novas.

dos tribunais. Esta última hipótese, a qual compartilhamos, corrobora a impressão manifestada pelas direções do ANDES<sup>299</sup> e mencionadas no item anterior.

Identificamos outras iniciativas – inclusive patronais com o apoio de SINPROs locais – de questionar a legitimidade do ANDES de representar seus filiados. Destacamos aqui o ocorrido em Piracicaba-SP. Na década de 90, parcela dos professores da UNIMEP (Universidade Metodista de Piracicaba) criou uma associação de docentes (AD) e associou-se ao ANDES-SN. O SINPRO local solicitou na justiça a declaração de sua ilegitimidade para representar os docentes e associou-se à reitoria da Universidade para impugnar a subordinação da associação ao SN. Criou-se assim um impasse que tomou o rumo da resolução judicial.

Em 2002 a Vara do Trabalho de Campinas recebeu o processo no. 1.574, do SINPRO local em nome de professores da UNIMED. Solicitava reajuste salarial, que foi deferido na justiça. A Universidade recusou-se a estender o reajuste a professores que não haviam consignado a substituição processual, distinguindo entre os associados do SINPRO e os associados ao ANDES-SN. No entender do SN essa decisão da direção do sindicato estaria vetada pelo ordenamento jurídico brasileiro, já que os professores não poderiam ser distinguidos por filiação sindical, mas por critérios como titulação, antiguidade, carreira etc. A AD, via SN, entrou com uma nova reclamação, solicitando isonomia entre os integrantes de uma mesma faixa (doutores, mestres etc). A UNIMEP, no processo, defendeu-se questionando a legitimidade do ANDES, alegando ausência de manifestação coletiva dos professores, ainda que estes pagassem voluntariamente suas contribuições ao Sindicato Nacional e tivessem organizado nominal e formalmente a sua Associação de Docentes filiada ao ANDES.

Observe-se que, apesar de ser uma associação legal e voluntariamente constituída pelos professores da UNIMEP, a saída foi o recurso à justiça. A judicialização aparece, assim, como uma consequência quase involuntária, uma decorrência do não reconhecimento da legitimidade dos próprios professores em se

---

<sup>299</sup>Durante nosso trabalho cogitamos uma hipótese para o aumento de ações judiciais titularizadas pelos SINPROS, questionando a legitimidade do ANDES-SN. Poderia tratar-se de uma decorrência da perda da base de arrecadação dos SINPROs entre os professores de primeiro e segundo graus. Além do arrocho salarial a que estiveram sujeitos os docentes em geral, um grande número de escolas de primeiro e segundo graus cerrou suas portas no período 1995-2002. Já no ensino superior, ocorreu uma forte expansão. Teria havido, assim, um deslocamento da base de arrecadação para as universidades. Apesar do ANDES-SN concentrar suas ações entre os professores das universidades públicas, era inegável que seu crescimento entre as particulares representava uma perda de arrecadação. Um caminho para a verificação desta hipótese seria observar os balanços dos SINPROs impetrantes de ações judiciais contra o ANDES-SN. O exame da variação da arrecadação entre professores possivelmente indicaria um caminho para verificar a exequibilidade ou não de nossa hipótese. Uma vez que não tivemos tempo para comprovar essa hipótese, optamos apenas por mencioná-la como sugestão para pesquisas futuras.

organizarem da forma que melhor lhes conviesse. Em 2006, o processo ainda se encontrava *sub judice*, apesar das sucessivas vitórias do SN.

Observamos acima a dificuldade do ANDES-SN em obter junto à Caixa Econômica Federal (CEF) o número de inscrição para a realização do recolhimento da Contribuição Sindical em seu favor. As ações titularizadas pelo SN envolvendo a CEF tenderam a se concentrar até o ano de 1995 e representaram 3,0% de todos os processos no período (Tabela 19).

Com relação ao restante dos processos envolvendo o sindicato nacional, administrados pelo escritório Alino&Roberto<sup>300</sup>, não foi possível nesta pesquisa verificar os assuntos tratados por cada um deles – tendo em vista os motivos apresentados na exposição metodológica (ver introdução).

Apesar da tendência dos tribunais em reconhecer a legitimidade do ANDES-SN em representar os professores do ensino superior, o mesmo não ocorreu com relação ao reconhecimento da entidade para propor os Mandados de Segurança em nome coletivo e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN).

Durante a ditadura militar, apenas o Procurador da República, cargo de confiança do Presidente da República, tinha legitimidade ativa para propô-las – o que, certamente, era feito de acordo com seus interesses políticos. Após a Constituição de 1988 a lei ampliou o leque de agentes competentes para a sua propositura: além do Procurador Geral da República, Partidos Políticos com representação nacional, Governadores de Estado, Advogado Geral da União, Confederações Sindicais e as Entidades de Classe de âmbito nacional passaram a ter legitimidade ativa.

O STF, por exemplo, apesar de negar ser sua competência gerir questões relativas à organização sindical, foi bastante parcimonioso ao admitir as entidades dos trabalhadores como legitimadas ativas para propor ADINs. Uma vez que a Constituição Federal nem autoriza nem proíbe a propositura por parte de sindicatos (desde que organizados em âmbito nacional), o STF acabou por construir sua própria interpretação sobre a matéria – o que na prática restringiu o direito de propositura do ANDES-SN além de Confederações de trabalhadores. As condições estabelecidas

---

<sup>300</sup> Apesar de não haver informações sobre o número de processos titularizados pelo ANDES em nível nacional, a representatividade do escritório Alino & Roberto é alta – como afirmaram os sindicalistas e advogados. Em nosso trabalho procuramos verificar essa afirmação cotejando o número de processos representados pelo Alino e Roberto junto ao STF (constantes no banco de dados do escritório) e o número total de processos em que o ANDES-SN é parte, constantes no Banco de dados do STF. A representatividade do escritório foi comprovada, como demonstramos na tabela 20.

pelo STF para a propositura de ADINs reescreviam a Constituição Federal – não através de Medidas Provisórias, Decretos ou Legislação complementar, como tradicionalmente ocorreu pós-governos militares, mas via jurisprudência. Eram elas:

1. É preciso que o objeto da ação de inconstitucionalidade guarde relação de pertinência com a atividade de representação da Confederação ou da entidade de classe de âmbito nacional. Esta imposição visa restringir o direito de propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>301</sup>.
2. A entidade de classe deveria equivaler a uma confederação de federações (o Tribunal não reconhecia como legítimas novas formas de representação sindical);
3. A entidade de classe deveria possuir membros em pelo menos nove Estados da Federação – o que, na prática, equivalia a uma aplicação analógica da Lei orgânica dos Partidos Políticos

A interpretação do STF era claramente no sentido de vetar o instrumento das ADINs aos organismos sindicais. A Constituição Federal estabeleceu duas condições gerais para a propositura de ADINs (art. 102 e segs). Primeiro, afirmava que deveria haver uma proximidade estreita entre os interesses dos associados das entidades representativas dos trabalhadores e o objeto das ADINs. Segundo, que a ADIN deveria visar o interesse difuso da sociedade, não os interesses específicos de grupos. Em 1990 o STF passou a indeferir a propositura de ADINs titularizadas pela maior parte das entidades nacionais de trabalhadores porque entendeu que organizações sindicais (Confederações e Sindicatos Nacionais por analogia) não representavam interesses difusos, mas **corporativos** das categorias profissionais. Por outro lado, também denegou o direito de interposição de ADINs versando sobre privatizações, por exemplo, por considerar que faltava à entidade sindical a demonstração de interesse direto em suspender a ilegalidade mencionada.

---

<sup>301</sup> Não é nosso objetivo entrar em uma discussão técnico-jurídica sobre os critérios para a propositura das ADINs. Observamos, entretanto, que, segundo o entendimento da Corte, a legitimidade deve guardar relação direta de interesse entre todos os representados ou sua grande maioria e o conteúdo da medida que se pretende questionar. Ver, a esse respeito, CLÉVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1996, MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade. Aspectos Jurídicos e Políticos*. São Paulo, Saraiva, 1990 e PACHECO, Cristina Carvalho. *O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)* Tese de Doutorado. UNICAMP. 2006.

Na prática, tanto uma ADIN questionando, por exemplo, uma Lei congelando os salários do funcionalismo, quanto outra, versando sobre a inconstitucionalidade de uma lei privatizando uma companhia pública seriam indeferidas pelo Supremo tendo em vista argumentos opostos e totalmente contraditórios entre si: no primeiro caso, o predomínio do interesse corporativo sobre o interesse público. No segundo, a ausência de nexos entre os interesses da categoria e o objeto da inconstitucionalidade. Além disso, havia um problema suplementar que dizia respeito especificamente ao ANDES-SN: pelo fato de não ser formalmente uma “Confederação de Federações Estaduais”, o STF não reconhecia a sua legitimidade para interpor ADINs.

O argumento do STF era nitidamente insustentável e continha inúmeras contradições. Ele não foi, entretanto, emitido de uma única vez, mas construído ao longo do tempo, via extensa jurisprudência que estabeleceu regras tão rígidas para a propositura de ADINs que praticamente nenhuma Confederação e entidade de classe possuía legitimidade para propô-las. Em especial, atingia a CUT e o ANDES-SN ao excluir quaisquer novas formas de organização sindical.

Cristina Pacheco<sup>302</sup> observa, a esse respeito, uma imensa contradição na interpretação do STF – cuja motivação política, diante do evidente conflito entre os argumentos – não pode ser descartada. Para a autora a Suprema Corte pareceu adotar uma política de “dois pesos, duas medidas” e exemplifica com a Associação Nacional dos Magistrados Brasileiros – que apesar de não ser uma Confederação e não representar um conjunto de Federações (mas apenas de AMs<sup>303</sup> Estaduais) tem sido considerada legitimada ativa para a propositura de ADINs, ao contrário de entidades reconhecidamente representativas dos trabalhadores – como a própria CUT.

O STF indeferiu liminarmente, e sob o argumento de ausência de legitimidade ativa, todas as ADINs impetradas pelo ANDES-SN, ainda que não por unanimidade. Isto obrigou esse sindicato a traçar estratégias para participar de ações questionando a legitimidade de normas originadas nos Executivos. Neste último caso, o ANDES-SN passou a figurar em uma série de outras ADINs na condição de “*amicus curiae*”<sup>304</sup>.

---

<sup>302</sup> PACHECO, Cristina. O STF e o 1/5. Tese de doutorado. Op. cit.

<sup>303</sup> Associação dos Magistrados

<sup>304</sup> O “*amicus curiae*” é um instituto originário no direito romano e permite a intervenção de terceiros em um processo, na qualidade de informantes. Isto, em princípio, permitiria à Corte dispor de mais elementos para a solução de controvérsias, além de ser um fator de legitimação social das decisões da Corte (ADIN no. 2130). A participação pode se dar mediante a apresentação de memoriais, pareceres e sustentação oral.

## 5.2. A JUDICIALIZAÇÃO NOS ANOS FHC (1995-2002)

Nas entrevistas realizadas com os dirigentes sindicais foi unânime a identificação de um vínculo entre o aumento das ações na justiça e a retirada de direitos dos trabalhadores promovido nos anos 1995-2002. Parte dos sindicalistas, entretanto, identificou, ao lado do arrocho salarial, uma estabilização do número de sindicalizados – quando não uma diminuição em seu número. Com exceção do ANDES-SN, todos os dirigentes sindicais ouvidos salientaram que a recessão no período, associada com a insatisfação com perda de processos e a necessidade de cobrar dos associados a sucumbência<sup>305</sup>, em alguns casos, gerou desfiliações. Entretanto, encontramos também declarações de que a judicialização estimulou a entrada de novos sindicalizados ou o retorno dos aposentados. Afirmaram ainda que a divulgação da propositura de ações – e da possibilidade de ganhos financeiros – pode ter sido um fator a estimular novas filiações além de ter proporcionado um aumento na arrecadação no período (já que o sindicalizado que desejasse entrar com um processo via sindicato deveria ou filiar-se ou regularizar sua situação financeira).

Os processos, que versavam basicamente sobre perdas econômicas de planos anteriores a 1995 e a solicitação de recomposição financeira durante o período FHC, apresentam-se na fala dos sindicalistas como uma “faca de dois gumes”: a existência de um passivo trabalhista associada com o sucesso no julgamento de processos estimulava novas filiações (ou o retorno de antigos sindicalizados). Já o insucesso dos pleitos afastava as bases. Essa relação é ressaltada por um dos sindicalistas da CONDISEF ouvidos por nós:

*“(na década de 90) a gente teve uma procura muito grande da organização sindical. Os filiados procuraram por conta das ações judiciais. O período (Collor e Fernando H. Cardoso) desencadeou muitas ações jurídicas, principalmente aquela dos 28,8% e 3,17%. Essas ações jurídicas (atraíram)*

---

<sup>305</sup> Sucumbência é o princípio que atribui à parte vencida em um processo judicial o pagamento de todos os gastos decorrentes da atividade processual – incluídas taxas, perícias, etc. Código de Processo Civil, artigos 20 e seguintes. Há também o instituto dos “honorários de sucumbência” que possui o caráter de “prêmio” ao advogado da parte vencedora tendo em vista o sucesso de suas argumentações. É pago pela parte vencida e arbitrado pelo Juiz. Parte da jurisprudência entende que a sucumbência tem caráter punitivo àquele que resistiu ao reconhecimento da pretensão alheia e movimentou a máquina judicial. O STJ inclusive entende que os honorários advocatícios de sucumbência, em alguns casos, possam ter caráter alimentar. Neste caso, a parte inadimplente poderia, por hipótese, estar sujeita a prisão (como no caso do não pagamento de pensão alimentícia). Ver, a esse respeito, precedente em processo de falência. Honorários advocatícios. Em processo de falência, sucumbência equivale a salário. [WWW.conjur.estadao.com.br/static/text/36781.1](http://WWW.conjur.estadao.com.br/static/text/36781.1). Consultor Jurídico, 3 de agosto de 2005.

*principalmente os setores que consideramos que não são base social em movimento, que são os aposentados. A gente conseguiu filiar cerca de 60% das bases, por conta dessas ações jurídicas. Então a gente alimentou (esses setores), apesar da gente ter colocado claramente que nossa visão, do ponto de vista classista não era por conta de uma ação judicial.<sup>306</sup>*

Perguntados sobre os processos em que os trabalhadores não obtiveram sucesso em suas demandas judiciais – e o efeito desse insucesso sobre as bases, os sindicalistas foram unânimes em apontar dois grandes problemas. O primeiro consistiu na desfiliação de parcelas de trabalhadores que tendiam a atribuir ao sindicato o mau gerenciamento dos processos. Um segundo motivo para as desfiliações, quando não ocorriam no momento em que o processo era definitivamente indeferido, eram as cobranças da sucumbência - situação em que a parte perdedora deve pagar os honorários da parte vencedora e as custas (quando a parte perdedora é condenada ao pagamento de taxas judiciais, perícias etc).

Os dirigentes sindicais (com exceção do ANDES-SN) e advogados<sup>307</sup> foram bastante enfáticos em apontar que parte das desfiliações deveu-se à frustração das expectativas dos associados em obter ganhos financeiros, além de uma falta de esclarecimento sobre os riscos envolvidos em um processo. Esta perspectiva utilitarista se acentuou em um quadro no qual havia uma forte concorrência pelo oferecimento de serviços jurídicos por parte de advogados não vinculados aos sindicatos ou que não possuíam a sua chancela, isto é, não indicados pelas entidades. Segundo os advogados ouvidos, estes advogados possuem uma rede de propaganda eficiente, na qual oferecem ações individuais. Para convencer os trabalhadores a não optar pelo encaminhamento jurídico coletivo, tendem a exaltar o “cuidado” e a dedicação individual que será dada ao cliente. Diretores e advogados queixaram-se que muitos trabalhadores se encantaram com esse tratamento comercial das suas demandas, esquecendo-se que as decisões jurídicas, além de possuírem um aspecto

---

<sup>306</sup> Xará. Nome fictício. Entrevista concedida no dia 2 de junho de 2006, às 16:20, na sede da CONDSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, em Brasília). A CONDSEF, além disso, não titulariza processos – estes são sempre encabeçados pelos sindicatos locais que, inclusive, podem traçar suas estratégias para atrair as bases oferecendo, por exemplo serviços jurídicos diversos. No SINDFUB (Sindicato dos Funcionários da Universidade de Brasília) os serviços jurídicos ultrapassam a atividade típica do sindicato e se estendem para outras áreas do direito – especialmente para questões ligadas a direito de família, criminal, cível e trabalhista. Os advogados nos narraram uma imensa procura a partir de 1991, quando se ampliou o leque de serviços oferecidos, além da assessoria para questões do trabalho. Esse serviço passou a ser utilizado especialmente por mulheres, que buscavam assistência para ações de alimentos.

<sup>307</sup> Foram ouvidos advogados dos escritórios Alino&Roberto e Wagner Advogados Associados, que atendem, respectivamente, ANDES-SN e FASUBRA. Da parte da CONDSEF foi ouvida uma advogada que solicitou anonimato, que à época acabara de ser desligada da entidade. Ela não nos autorizou a gravar seu depoimento, apenas a colher anotações. Também foram colhidos depoimentos de assessores da CONDSEF, todos sob anonimato.

político-coletivo próprio, tornavam-se muito mais vigorosas e representativas quando movidas coletivamente.

Outro aspecto deve ser mencionado em relação à condenação da sucumbência. Até meados dos anos 90 os sindicatos moviam processos na condição de representantes processuais. Isto significava que o sindicato era o titular da ação e os associados, seus beneficiários. A partir da metade da década de 90 os tribunais pouco a pouco deixaram de aceitar o instituto da representação processual, sob o argumento de que os próprios titulares dos danos é que deveriam encabeçar o processo. Essa “personalização” do processo gerou o indeferimento liminar nos tribunais de uma série de processos titularizados por sindicatos. A saída para manter o caráter coletivo das ações sem lançar mão do uso da representação processual foi utilizar outro recurso processual válido que não descaracteriza o caráter coletivo – porém não atribui a titularidade da ação aos sindicatos e entidades. Esse recurso são as ações denominadas plúrimas. Trata-se de um tipo de estratégia em que um conjunto de pessoas lesadas entra coletiva – porém nominalmente – em um mesmo processo contra uma mesma pessoa jurídica (ou física). Neste caso, deve haver uma coincidência muito grande das condições que criaram as lesões e seus efeitos – caso contrário os tribunais não deferem a forma plúrima do processo e os lesados acabam tendo que mover os processos individualmente.

Nas ações plúrimas, entretanto, a sucumbência é cobrada individualmente e não da entidade associativa. Assim, ou o servidor as paga ou acaba sofrendo um novo processo, desta vez de execução (já que a dívida é líquida e certa e não precisa ser demonstrada em um longo processo de cobrança). Ouvimos relatos, inclusive, em que os trabalhadores recebiam a visita do oficial de justiça que penhorava aparelhos de som, TV, computadores diante da ausência de outros bens disponíveis. Deve-se mencionar que é possível entrar com um processo solicitando a dispensa do pagamento da sucumbência diante das limitadas condições materiais da parte vencida. Isto, entretanto, implica em praticamente iniciar um novo processo.

Todos os advogados e sindicalistas foram unânimes em atribuir essa mudança de disposição dos tribunais em não aceitar os sindicatos como representantes processuais e intransigir na cobrança de sucumbências e custas a uma opção política cuja finalidade seria enfraquecer o movimento e punir exemplarmente os trabalhadores que questionavam as decisões do Executivo na justiça. Como observou um dos advogados do escritório Alino&Roberto,

*“hoje o Poder Judiciário tem uma certa restrição às ações coletivas, de substituição processual. Não é por acaso que desde 96 o STF está para decidir qual o alcance da substituição processual contida no artigo 8º, inciso 3º. da CF. A gente tem, de um lado, o TST, que parou de julgar as ações de substituição processual (de outro), o STJ que, no caso dos servidores públicos aceita a substituição processual, mas pede que se junte listagem, ata da assembléia que autorizou o sindicato a entrar com a ação, o dispositivo do estatuto do sindicato que autoriza o sindicato a ser substituto processual.”<sup>308</sup>*

Na década de 90, especialmente a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu também o aumento da disposição dos advogados de universidades para cobrar a sucumbência. Também foi unânime, entre todos os sindicalistas e advogados, a atribuição dessa disposição à transferência do setor jurídico das universidades para a esfera da advocacia geral da União, ocorrida no governo FHC. João Paulo<sup>309</sup>, ligado ao SINDFUB narrou a batalha judicial que se iniciou após o STF ter indeferido a correção de 10,87% referente a Planos econômicos do governo Collor.

*“No caso dos 10,87% nós estamos tentando negociar com a administração da UNB para isentar os trabalhadores (das custas e sucumbência). Mas parece que há uma determinação da AGU, da Advocacia Geral da União de não isentar. (...). A AGU foi um órgão criado pelo FHC exatamente para (...) obrigar os reitores a recorrer até última instância. Se tem um processo que hoje pode ser quitado com 10 mil reais, mas o advogado da UNB pode pagar 30 mil o ano que vem, é uma vitória para a AGU. Até existe uma portaria que diz que em casos em que o entendimento já está pacificado... deve-se pagar, sem o processo. Mas eles não obedecem isso não. A AGU recorre mesmo. Existem leis que propiciam esses recursos e quando a advocacia da UNB pode, ela protela (...) inclusive na execução da sentença. A AGU conta (além disso) com a morosidade da justiça.”<sup>310</sup>*

Segundo todos os sindicalistas e advogados entrevistados, ocorreu uma ação deliberada do Executivo Federal, através da AGU (cujos advogados passaram a se vincular à assessoria jurídica das reitorias), para o esvaziamento dos processos. Essa ação ocorria de duas formas: pela protelação do pagamento (via recursos) ou pelo oferecimento da quitação antecipada dos débitos – com perdas financeiras para os trabalhadores. A quitação antecipada era antecedida pela sinalização do STF ao governo, de que ele seria vencido em determinada matéria. Neste momento – contrariando a própria disposição da advocacia geral da União de protelar o pagamento dos processos – a AGU, através das reitorias, oferecia um acordo aos trabalhadores. Uma vez que estes processos eram longos (em geral, oito anos até o trânsito em julgado) e entre a decisão do STF e o efetivo recebimento do dinheiro

<sup>308</sup> Dias dos Anjos. Alino&Roberto advogados associados. Entrevista concedida na sede do ALINO &ROBERTO em 02 de junho de 2006.

<sup>309</sup> Nome fictício. Entrevista concedida na sede do SINDFUB em 02 de junho de 2006.

<sup>310</sup> João Paulo. Idem.

ainda era necessário entrar com um processo de execução (em que em geral solicitasse perícia para contagem de tempo etc., o que leva em geral mais dois anos), para alguns trabalhadores a perspectiva de receber imediatamente era extremamente atraente. Isto, segundo todos os entrevistados, minava o processo e quebrava a força coletiva, já que, com os acordos, parcela considerável dos titulares das ações judiciais simplesmente abria mão do processo. Isto teria ocorrido, segundo a Dra. Ieda, do escritório WAGNER Advogados Associados, com as ações solicitando as correções de 28,86%<sup>311</sup>, 3,17%<sup>312</sup> e os recolhimentos (correspondentes) do FGTS:

*“Essas ações são do tempo em que o Gilmar Mendes era da AGU. Os 28% é uma luta antiga, desde janeiro de 93 eles estavam batalhando para receber, entraram com ações na justiça. Passou mais ou menos 5 anos, a ação tramitando, vem o Gilmar Mendes (...). O que ele fez? Olha, nós vamos perder essa ação de 28%. O STF já tem posição. Vamos propor acordo para essa gente. Esse pessoal está com a corda no pescoço, está há 5 anos para receber os 28%. Vamos fazer um cálculo ao nosso estilo, vamos propor 50% do que eles têm que receber efetivamente. (...) Então oferece lá para o seu José vinte mil, parcelado, em 7 anos, em 14 parcelas. Os cofres públicos vão economizar um montão de dinheiro. E assim foi feito. Em 98 (o governo)*

---

<sup>311</sup> Em 1º. De janeiro de 1993 o governo federal concedeu o reajuste de 28,86% somente aos servidores militares. À época, entretanto, vigia um preceito constitucional (posteriormente revisto através das Emendas Constitucionais 18, 19 e 21 do Governo FHC), que assegurava a revisão de remuneração aos servidores militares e civis na mesma data e sem distinção. Posteriormente, os Poderes Legislativo e Judiciário concederam administrativamente esse percentual aos seus servidores. Entretanto, os servidores do Executivo, aí incluídos os servidores das universidades, não obtiveram o reajuste. As ações começaram a ser ajuizadas em 1995 e em 1998 o judiciário já dava ganho de causa aos servidores. Diante da derrota iminente no STF, o Executivo editou a Medida Provisória 1.704, em julho de 1998, incorporando o reajuste de 28,86% ao vencimento dos servidores em 14 parcelas durante 7 anos. Contudo, deveria haver um cálculo da compensação do reajuste referente ao reposicionamento funcional ocorrido em 1993, por ocasião da Lei 8.627, para parcelas dos servidores. O governo FHC entendeu que não caberia o pagamento, o que gerou nova leva de ações na justiça. Além disso, estabelecia que, para receber em parcelas, o servidor deveria assinar um termo de transação judicial, desistindo do processo judicial. Os servidores que aderissem receberiam os valores de forma parcelada, sem a incidência de juros e correção monetária, e ainda teriam o ônus de arcar com as despesas do processo. Muitos servidores, como salientamos anteriormente, aderiram ao acordo. Ressaltamos que os servidores que optaram por não fazer o acordo ainda tinham que escolher entre o cálculo indenizatório apresentado pelo contador judicial, o apresentado pela Universidade ou o apurado pelo Advogado. Os servidores que optassem por qualquer cálculo que não o da Universidade estavam sujeitos ao recurso dos advogados da Universidade – o que acarretaria no reenvio do processo ao STF em Brasília para novo julgamento. Para um resumo das ações, ver [WWW.sintet.ufu.br/artigo.htm](http://WWW.sintet.ufu.br/artigo.htm). Último acesso em 18 de janeiro de 2008 às 14:04.

<sup>312</sup> O percentual de 3,18% foi um resíduo relativo ao reajuste concedido em maio de 1994 através da Lei no. 8.880. Esse valor seria calculado de acordo com a variação acumulada do IPC-r (índice de preços ao consumidor em Real) entre o mês da instituição do Real (julho de 1994) e o mês de dezembro de 1994. Esse índice deveria ser pago a partir de janeiro de 1995 – portanto, já sob o governo Fernando Henrique Cardoso. Entre os meses de julho a dezembro de 1994 a variação acumulada do IPC-r foi de 22,7% - contrastando com a média nos primeiros meses de 1994 de 3,17%. Isso totalizou um reajuste de 25,95%. Em janeiro de 1995, entretanto, o governo promoveu um reajuste de 22,07% - expurgando parte do ano de 1994. Alguns sindicatos, inclusive, assinaram um contrato de risco com o ALINO&ROBERTO, como consta do site [WWW.sintet.ufu.br/artigo.htm#PROCESSO%20DE%20REAJUSTE%20DE%20%203,17%](http://WWW.sintet.ufu.br/artigo.htm#PROCESSO%20DE%20REAJUSTE%20DE%20%203,17%). Acesso em 15/03/2006.

*editou uma Medida Provisória, a 1.704, onde propôs o acordo. Houve uma adesão maciça em todo o país.<sup>313</sup>”*

Nesses casos, como a própria advogada salientou, nem sequer consultados os servidores foram: o governo determinou o pagamento em parcelas do valor pleiteado com depósito em conta corrente. Para receber à vista (como, de resto, a própria justiça determinara) ou solicitar a correção imposta pelo parcelamento dos valores os servidores praticamente teriam que entrar com novos processos. Observa-se, assim, que ainda sendo parte vencida o Executivo Federal praticamente gerava novas possibilidades de processos, já que estabelecia, unilateralmente, formas de pagamento economicamente prejudiciais aos trabalhadores. A perspectiva de pagar o pleiteado pelos servidores somente através de uma nova onda de morosas ações judiciais tornava-se, assim, um trunfo para o governo, que confiava na ausência de disposição do servidor para pleitear na Justiça seus direitos e via ali um meio de atrasar pagamentos, não realizá-los ou adiá-los indefinidamente. A judicialização travestia-se de caráter ameaçador e sua perspectiva revelava-se uma forma de lesar os servidores dentro da mais estrita legalidade.

*“Com os 3,17% foi a mesma coisa. Era um reajuste que tinha que ter sido dado pelo governo em janeiro de 95. Não foi dado. Judicializou a questão. Passaram 4 ou 5 anos, viram que iam perder definitivamente e propuseram um acordo. Propuseram não. Pagaram administrativamente. Nem consultaram o servidor. Simplesmente começaram a depositar anualmente um determinado valor na conta corrente do servidor a título de 3,17%<sup>314</sup>”*

Se por um lado – e como apontamos anteriormente – a judicialização pôde gerar em alguns momentos uma onda de filiações, por outro a participação desses filiados nas entidades associadas era reduzida e seu envolvimento político limitado. Nas entrevistas realizadas na CONDISEF ficou bastante clara a relação entre uma filiação feita com o objetivo de se participar de uma ação patrocinada pelo sindicato e o caráter utilitarista do vínculo do associado com a entidade. Evidenciava-se no momento em que o governo oferecia ao servidor a possibilidade de desistir do processo em troca do recebimento imediato de uma fração dos valores devidos. Este servidor, definido pelos próprios sindicalistas como “despolitizado”, não pensa duas vezes em abandonar a causa, sem perceber ou importar-se com o fato de que, ao fazê-lo, não só estava sofrendo um prejuízo financeiro, mas abrindo mão de um direito (e de um pleito) coletivo.

---

<sup>313</sup> Doutora Ieda. Wagner Advogados Associados. Entrevista concedida em 2 de junho de 2006 na sede do escritório em Brasília. Nome fictício.

<sup>314</sup> Dra. Ieda. Idem.

*“o governo abria o acordo administrativo e aí as pessoas que já estavam (no processo), mesmo tendo transitado em julgado, tudo calculado, essas pessoas por conta das dificuldades, da demora, mesmo com toda a discussão política que fazíamos, que levaria a categoria para o prejuízo financeiro e político, muita gente fez acordo. Nós tivemos uma perda, uma baixa de 40%, até mais que 40%. Nós tivemos ações em alguns Estados – vou pegar as da Bahia – quase 7.000 pessoas numa ação, hoje a ação está reduzida a 3.700. Essa ação era os 28,86%.<sup>315</sup>”*

Esta renúncia ao processo, com o conseqüente enfraquecimento da demanda coletiva não ocorria somente entre entidades cujas bases possuíam salários reduzidos – como no caso da CONDISEF – ou um nível de escolaridade predominantemente menor. Ela também tendia a acontecer entre os docentes, como atesta um dos advogados da Alino & Roberto, referindo-se ao ANDES-SN:

*“Mesmo com orientação do sindicato, da assessoria jurídica dizendo que vocês ganharam a ação, vão receber todo o passivo, com correção monetária, juro de mora (...) que esse acordo é um engodo, tal e tal, mesmo assim as pessoas fizeram acordo. Eu não saberia te dizer o número, mas 1/3 fez acordo. 1/3 deve ter feito acordo nessa questão do FGTS (...) É um requinte de crueldade. (o governo) reconhece que perdeu, propõe um acordo: vamos diminuir o passivo, eu te proponho um acordo. (...) a ação judicial demora, porque o judiciário é lento, então o associado pensa: mas o sindicato não tá fazendo nada, as ações tão demorando, então deixa eu fazer um acordo que é melhor, eu recebo logo. E aí passam-se cinco anos e aí quem não fez acordo recebe a bolada. Ai o cara diz: puxa, mas porque eu fiz acordo? Porque não esperei? Agora tem jeito? Não, você fez acordo não adianta. O governo joga com essa falta de dinheiro das pessoas<sup>316</sup>”.*

Este conjunto de dificuldades expostas pelos dirigentes sindicais e advogados revela uma faceta da judicialização que ultrapassa as grandes questões de fundo abordadas no capítulo III. Observamos neste capítulo que, ao lado de controvérsias jurídicas relacionadas com a construção dos direitos coletivos dos trabalhadores – e que acabavam desaguando na justiça pelo seu ineditismo e pela recusa do Executivo em estabelecer canais de negociação com os servidores públicos – a judicialização envolveu ainda questões menores, burocráticas ou claramente protelatórias (como o caso da Caixa Econômica Federal ou os recursos infundáveis interpostos pela AGU) mas que absorviam tempo e dinheiro das entidades. A mora do judiciário, a protelação via recursos, a decisão unilateral de pagamento administrativo, a disposição do Executivo Federal (e Estaduais) em esgotar todos os recursos judiciais para adiar o máximo possível o pagamento de causas evidentemente ganhas pelos servidores – contribuiu para a elevação da judicialização das relações de trabalho no serviço

---

<sup>315</sup> Xará. Entrevista concedida no dia 2 de junho de 2006, às 16:20, na sede da CONDSEF em Brasília. Nome fictício.

<sup>316</sup> Dias dos Anjos. Op. cit.

público. Observe-se que é um movimento que, até certo ponto, conta com a tolerância dos tribunais, já que estes também se revelam permeáveis a medidas protelatórias, como as mencionadas anteriormente em relação ao pagamento de dívidas oriundas de planos econômicos.

Além disso, e ao contrário do que ocorre com os trabalhadores da iniciativa privada, as ações envolvendo servidores tendem a ser tipicamente coletivas porque a causa da lesão ou do dano em geral é derivada de ato do Poder Executivo ou Legislativo (e, portanto, atinge coletivamente um grande número de servidores). Assim, sendo o fato causador uma lei, naturalmente não existindo situações excepcionais o meio de pleitear a reparação do dano também deveria ser coletiva. Há, entretanto, uma tendência ao aumento das ações individuais.

Entendemos que a existência de demandas individuais em geral é uma decisão política, localizada no tempo, e que se reveste de um caráter formal. É decorrência da recusa dos tribunais em aceitar as ações plúrimas ou o sindicato como representante processual, o que obriga à realização do desmembramento das ações em grupos menores ou reduz as demandas a iniciativas individuais. No próximo e último item deste capítulo verificaremos como os dirigentes do ANDES-SN entendem o processo de judicialização.

### **5.3. A JUDICIALIZAÇÃO NO ANDES-SN – A FALA DOS SINDICALISTAS**

Neste item abordaremos o processo de judicialização – suas causas e conseqüências para o SN na fala de alguns sindicalistas ligados ao movimento. Ao contrário dos itens anteriores, não omitiremos os seus nomes. Os motivos são dois: primeiro, eles nos autorizaram; segundo, parte da bibliografia sobre o ANDES-SN os menciona nominalmente<sup>317</sup>. Entendemos que, inclusive para que possa ser realizado um cotejamento entre diferentes momentos, seu anonimato não se faz necessário. Com relação aos advogados e funcionários de departamentos jurídicos seus nomes foram preservados em função da sua relação de subordinação (inclusive, em alguns casos, empregatícia), com o sindicato. Em outros casos, os próprios sindicalistas nos pediram anonimato.

---

<sup>317</sup> Em especial NAVARRO. Op. cit.

Na Tabela 21 observamos o crescimento dos filiados do ANDES entre 1995 e 2002. De 1995, primeiro ano do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, para 2002, último ano do segundo mandato, o aumento observado foi de 16,7%. Apesar deste crescimento expressivo, para Carlos Henrique Schuch suas motivações foram de um caráter diferente se comparado ao crescimento dos anos 80 tendo em vista a mudança no perfil do professor e da atividade desempenhada nas universidades.

A modificação no perfil do sindicalizado também é ressaltada por Edmundo Dias: para ele, por trás do crescimento quantitativo houve uma alteração profunda no perfil do sindicalizado. O professor destaca alguns fatores que diferenciavam a nova geração que adentrou na universidade a partir dos anos 90 daquela geração típica dos anos 70. O primeiro deles é uma decorrência da política científica adotada a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. Segundo o professor Edmundo DIAS os critérios de promoção na carreira e também de ingresso na universidade passaram a exigir do profissional um imenso esforço para a publicação sem que houvesse, paralelamente, um estímulo à docência e à titulação acadêmica semelhante àquele de décadas passadas. Para ele, a atividade em sala de aula, o contato com os alunos e com os colegas de trabalho, típicos da atividade de ensino seriam um fator importante para a criação de laços de solidariedade entre os docentes. O enfraquecimento desses vínculos e a alteração no perfil da atividade acadêmica – muito mais individual tendo em vista os novos critérios de desempenho acadêmico - repercutiu também no trabalho sindical.

*“Dos anos 90 para cá mudou a base social da Universidade pública. Antes, embora existisse a questão da pesquisa, ela não tinha o rigor formal que tem hoje. Hoje, se você não publica em tal e qual revista você é um zero. E é muito mais valorizado o fato de você publicar – nem tanto de fazer a pesquisa – do que de dar aulas. (...) Antes você era valorizado pela sua qualidade de professor (...) a sua formação intelectual, sua qualificação como doutor, como mestre, como pós-doutor etc. Nos anos 90 há uma alteração brutal (...) uma desvalorização da atividade docente. O professor, o estudante, mesmo o técnico administrativo que hoje (queiram) fazer carreira na universidade (...) se alienam do conjunto das atividades sociais.”<sup>318</sup>*

Além da mudança do perfil dos docentes que ingressaram na universidade na década de 90, Dias afirmou que o próprio atrelamento salarial às exigências de produtividade acadêmica afastou antigos militantes. A política salarial da universidade teria estimulado o afastamento da atividade coletiva e, conseqüentemente, reduzido o contato entre os professores na universidade realizado pela discussão programática,

---

<sup>318</sup> Edmundo Dias. Entrevista concedida em 3 de abril de 2007 em Campinas.

reuniões departamentais, presença em salas de aulas etc. Isto teria afetado a atividade sindical ao exigir dos militantes que se afastassem do trabalho político (incluído aqui o docente) e passassem a concentrar seus esforços especialmente para a publicação.

*“os governos vêm implementando desde os anos 90 para cá medidas de tipo produtivistas na avaliação da universidade. O caso clássico é o dos GEDES das universidades federais. E isso é importante para entender porque muita gente também se deixou afastar do movimento como um todo porque precisava. Precisava fazer seus pontos. E muita gente que nunca trabalhou resolveu começar a trabalhar por causa dos pontos. Digamos que essa seja uma das ironias. (...) E também há de se lembrar que desde os anos 70, internacionalmente, o chamado neoliberalismo, o chamado pensamento único, vem crescendo. Portanto, há uma crise das formas de militância universalmente, não só dentro das universidades.”<sup>319</sup>*

O professor ressalta a alteração no conjunto de preocupações políticas que afetava fortemente o movimento docente nas décadas de 70 e 80 – e que serviam como elemento criador de uma identidade entre os professores. Essas preocupações, ao desaparecerem no final da década de 80, não foram substituídas por discussões que os agregassem com a mesma força das antigas questões.

*“a geração que entrou nos anos 70 na universidade era uma geração que eu tinha o costume de dizer que era a pós-graduação da UNE. Aquela UNE que se pretendia combativa, não a UNE de hoje. Neste sentido, esse povo trazia todo um conjunto de lutas, bandeiras, uma cabeça voltada para o público. Isso foi profundamente alterado (...) Hoje há uma certa privatização da inteligência da universidade pública. Se está muito mais interessado na sua relação com o mercado, ou no máximo com o governo, do que com o conjunto da sociedade. Essa é uma alteração brutal, enorme, e isso significa consequências para o movimento docente”<sup>320</sup>.*

Para Edmundo Dias, entretanto, o perfil docente típico do período de militância aguerrida e de identidade com valores de esquerda não se constitui em regra, mas fruto de condições históricas excepcionais. A combatividade docente no período compreendido entre a década de 60 e o final dos anos 80 foi muito mais resultante de uma reação de setores da universidade à conjuntura do governo militar do que propriamente uma escolha por um projeto político de universidade ou de sociedade. Neste sentido, apesar do crescimento do movimento docente no período posterior aos anos 80 – o que revelaria uma disposição ainda majoritária entre a militância em dar continuidade a um projeto de sindicato que negava a estrutura sindical vigente e afirmava o projeto de universidade pública e gratuita – o perfil do docente tendeu a acentuar o seu conservadorismo do ponto de vista político. Com o desaparecimento

---

<sup>319</sup> Edmundo Dias. Idem.

<sup>320</sup> Edmundo Dias. Idem.

de um ambiente político que agregava a universidade em torno de bandeiras gerais – como a luta pela democracia e pela abertura política, eleições livres e diretas etc. - e na ausência de outros elementos que unissem os diferentes setores do movimento, este revelou a sua verdadeira face conservadora. Para o professor, as tensões presentes no movimento sindical na década de 90 eram esperadas:

*“(nos anos 90) a universidade encontrou novamente o seu público porque ela sempre representou os interesses dominantes na sociedade. O período de 65 em diante até os anos 80 é um período em que, por vários motivos, há uma espécie de descoberta da esquerda pela universidade. Afora o fato que também, quando o movimento social está em alta, pelo menos na área de humanas, as pessoas tendem a ter mais simpatia.”<sup>321</sup>*

Na formação do ANDES-SN estaria presente uma tensão típica do movimento docente, da qual o aspecto conservador teria sido predominante até a década de 60. O fato do SN representar uma tendência oposta à tradição do movimento docente não o tornava menos representativo e nem lhe retirava o caráter inovador em relação à estrutura sindical vigente, defendida por muitos sindicalistas ligados ao movimento docente. Pelo contrário, o reafirmava. Para DIAS o SN constituiu-se em uma negação radical do sindicalismo tradicionalmente praticado no Brasil, de orientação varguista e profundamente atrelado ao Estado. Representou uma das primeiras iniciativas de resistência dos trabalhadores da esfera pública, além de uma forma de organização baseada no financiamento voluntário, representação por local de trabalho e independência em relação ao estado e partidos políticos.

*“Nós inventamos uma forma de sindicalismo que eram as associações. Eram constituídas basicamente a partir do auto-financiamento, da sua representação por local de trabalho, da sua independência em relação ao Estado, no sentido que o Estado não podia intervir juridicamente nela – podia fechá-la, podia reprimi-la – mas não podia juridicamente fazer isso. Podia fazer policial ou politicamente. Então, esse conjunto de questões é muito interessante porque o sindicalismo tradicional, mesmo o que veio a se chamar de novo sindicalismo, era um sindicalismo preso a regras definidas na legislação que veio do Vargas.”<sup>322</sup>*

O caráter refratário da entidade à chamada “judicialização” teria se mantido até os anos 80. A partir da transformação do ANDES em Sindicato nacional, entretanto, o número de demandas judiciais aumentou por razões diversas. Em primeiro lugar, a necessidade de se defender de um conjunto de ataques que vinham sendo realizados por entidades sindicais (como vimos no início deste capítulo), em segundo, a dificuldade em resistir politicamente a tantos ataques aos direitos dos trabalhadores

---

<sup>321</sup> Edmundo Dias. Idem.

<sup>322</sup> Edmundo Dias. Idem.

em geral e os servidores em particular. Apesar dessa tendência dominante, DIAS afirma que a via judiciária não deve consistir em uma das estratégias principais de luta do sindicato e não deve substituir o enfrentamento político. Para isso, aponta dois motivos: primeiro, porque a via judicial cria uma situação de fato que apresenta-se, do ponto de vista institucional, como irrecorrível. Segundo, em função da permeabilidade dos tribunais às políticas econômicas, o que os levaria a tender a reescrever a Constituição de acordo com as diretrizes econômicas e políticas de ocasião.

*“Há um movimento reacionário que reescreve a Constituição pelos tribunais. A constituição muitas vezes foi alterada sem emenda constitucional. O juiz passa a ser Legislativo e Executivo, e ao mesmo tempo decide. Reformula. E não só com a greve do funcionalismo público. A idéia de mercantilizarão da greve a partir dos petroleiros, com as multas... não é a penalização simplesmente é a mercantilização. É atribuir um valor pela perda. Porque antigamente você intervinha no sindicato. Agora, você faz ele pagar. Tanto que vários sindicatos tem... São Bernardo mesmo, tinha um fundo de greve separado do sindicato. Porque se eles ocupassem (judicialmente) o sindicato, o fundo de greve iria continuar a existir. (...) Os juízes estão reescrevendo a categoria. Não reescrevem apenas a Constituição, reescrevem os direitos coletivos.”<sup>323</sup>*

Essa presença do Judiciário no terreno da interpretação da Constituição Federal e das relações de trabalho é percebida por Dias como extremamente grave, pois fragiliza a ação coletiva tendo em vista o peso do poder judiciário - distante das formas de participação democrática, mas que possui a última palavra inclusive em relação ao Executivo e o Legislativo. A influência do Judiciário é vista, assim, de forma extremamente negativa:

*“O Judiciário é o poder mais conservador. Primeiro porque ele é auto-imune. Segundo, porque está reescrevendo a constituição, o seu desdobramento, as categorias sociais, sem ser constituinte. Ele está abusando do poder constituinte que ele mantém. Ele não é constituinte originário. E evidentemente a tendência é ele ficar cada vez mais conservador. (...) Sou contra o poder de normatividade. Acho que tem que aplicar a lei. Ela (a justiça) não pode criar a lei. Já não chegam os deputados, senadores, vereadores, prefeitos, governadores e presidentes?”<sup>324</sup>*

Para Luis Henrique Schuch o recurso ao judiciário faz parte de uma política deliberada do ANDES de reconhecimento de canais institucionais de negociação e de

---

<sup>323</sup> Edmundo Dias. Entrevista concedida em 3 de abril de 2007 em Campinas.

<sup>324</sup> Edmundo Dias. Luiz Henrique Schuch, atualmente responsável pela encarregatura do setor jurídico do ANDES-SN (gestão 2007-2009), relata que uma das estratégias para driblar o peso das decisões dos tribunais superiores – que podem inviabilizar um pleito – é iniciar os processos “por baixo”, pela via dos tribunais inferiores. A estratégia é construir uma jurisprudência nos tribunais de primeira e segunda instância para que, uma vez que o pleito chegue aos tribunais de 3ª instância, já haja decisões construídas em outras esferas. A estratégia, entretanto, envolve certos riscos – como o da construção de uma jurisprudência contrária às pretensões do SN desde as primeiras instâncias.

recurso a eles no caso de ameaça ou violação a direitos. Este canal, entretanto, não pode se sobrepor a atividade política voltada ao convencimento de um número cada vez maior de professores, da amplitude das questões envolvidas entre servidores, governo e entidades representativas daqueles.

*Sempre tivemos a compreensão de que tem que negociar, tem que se relacionar com a institucionalidade, mas houve um determinado momento em que acho que cresceu a sensação de que tem um muro muito grande aí na frente. Isso se deu na 1ª metade da década de 90. (...) viramos a década de 90 com um rolo compressor que deu para a institucionalidade coragem para assumir determinadas afrontas, como foram os planos econômicos. Não fosse isso Collor não teria seqüestrado a poupança da população brasileira. Bresser não teria feito um plano econômico que surrupiava 16% da desvalorização da moeda. Foram agressões violentas e (nas) categorias, principalmente dos servidores públicos, já começava a aparecer um sentimento de sobressalto. Não é possível... sermos ofendidos desse jeito. Pelo menos o judiciário! E aí foi uma espécie de corrida. Que para alguns passou a ser a coisa mais importante. Para o ANDES como um todo, nunca pareceu como uma panacéia. Mas, assim como recorreremos às varias faces da institucionalidade, temos que recorrer ao judiciário porque está acontecendo uma agressão aí<sup>325</sup>.*

Desde 1988 até o final da década de 90 a busca do judiciário também foi estimulada pelo imenso prestígio que a justiça gozava entre os professores, especialmente os antigos militantes da década de 70 e 80. No fim do período militar o judiciário havia tomado partido da sociedade civil e servido de abrigo contra perseguições políticas, pelas garantias individuais. Sempre de acordo com Schuch a memória desse comportamento combativo teria tornado vários professores simpáticos à idéia de que o Judiciário seria um poder permeável às lutas e demandas dos trabalhadores e teria favorecido a idéia de que o recurso ao judiciário restituiria direitos “roubados” pelo Executivo. Esta percepção do judiciário teria sido alterada drasticamente no início da década de 90 – e, no entender do professor Schuch, foi decorrência do fato de que, quando confrontado com os direitos reais dos servidores e os interesses do Estado, o Judiciário teria se mostrado muito menos receptivo às demandas sociais envolvendo trabalhadores assalariados e servidores, inclusive se comparado com outros poderes da República.

*Ainda na década de 80 o último núcleo da institucionalidade foi o Judiciário (...) no senso comum havia uma reserva de esperança de justiça na esfera da institucionalidade. Isso desandou terrivelmente mais recentemente. Aquelas interpretações pós-reforma da previdência, contra o direito adquirido, a história do aumento da alíquota mesmo para quem estava aposentado, o desconto para aposentados, (...) as pessoas de meia idade para a frente*

---

<sup>325</sup> L. H. Schuch. Entrevista concedida em São Paulo em 16/05/2007.

*afirmam como um desencanto, colocando o Judiciário na vala do descrédito da institucionalidade (...)*<sup>326</sup>.

A hipótese de que no final da década de 80 e início da década de 90 teria havido um salto no número de ações levadas à justiça para, em seguida, ocorrer uma diminuição do número de ações (em função de um “desencantamento” com o judiciário) verifica-se se observarmos o número de ações titularizadas pelo ANDES-SN ao longo dos anos 1995 a 2002. Porém o mesmo não pode ser dito se analisarmos os gastos que apareceram na rubrica “jurídico” nos balanços do ANDES-SN no período compreendido entre 1995 e 2002. Nosso levantamento apresenta resultados parciais, já que uma constatação definitiva só poderia ocorrer através do estabelecimento do número de processos iniciados a cada ano em cada esfera da justiça federal. Infelizmente não foi possível realizar esse levantamento, por razões apontadas por nós na introdução.

A tabela 22 reúne os gastos com jurídico por ano, desconsiderada a sucumbência, que não entra nesse cômputo, segundo um dos diretores encarregados do setor jurídico.

A hipótese do descrédito com o judiciário por parte dos professores ter gerado uma diminuição do número de processos também não encontra respaldo no depoimento dos advogados do Alino&Roberto, que ressaltaram a ampliação da estrutura de serviços do escritório a partir da década de 90 e intensificação no início da década de 2000. A constatação aparece na fala de Dias dos Anjos<sup>327</sup>, advogado do escritório que presta serviços ao Sindicato Nacional desde fins da década de 90, ao comentar a expansão do escritório em função da demanda por parte do ANDES-SN e da Associação dos Docentes da Universidade de Brasília.

*“Vim para trabalhar com assessoria e consultoria de entidades sindicais. À época nós assessorávamos a FASUBRA, o ANDES e a ADUNB. Eu entrei no escritório para fazer o plantão da Adunb, (...) Nós estamos no Andes desde 89, final de 89 – 90 – e para a Adunb também desde essa época (...). Quando eu entrei para o escritório éramos 7 advogados. Sete comigo, em 92. Quando mudamos para cá, para essa atual sede, em 1995, éramos 9 advogados e hoje, em 2006, 11 anos depois, aqui em Brasília nós temos cerca de 28 advogados. Contando com Salvador, dá 35 advogados.”*<sup>328</sup>

Outro aspecto importante diz respeito às medidas que foram interpostas junto ao STF. Segundo o levantamento realizado no escritório Alino&Roberto ocorreu uma elevação do número de ações que tramitavam junto ao STF justamente no início da

<sup>326</sup> L. H. Schuch. Idem.

<sup>327</sup> Dias dos Anjos. Nome fictício. Entrevista concedida em 02 de junho de 2006.

<sup>328</sup> Dias dos Anjos. Entrevista concedida em 02 de junho de 2006.

década de 2000 – especialmente nos anos 1995, 2000, 2001 e 2002. O número de processos julgados, entretanto, permaneceu praticamente o mesmo durante os anos FHC, o que corrobora a hipótese de que o judiciário procurava adiar ao máximo o seu pronunciamento, mantendo por anos questões *sub judice* (Tabela 23).

Passemos, agora, à análise do caráter das ações no STF envolvendo o ANDES-SN. Pudemos identificar, predominantemente, seis instituições ou pessoas que foram objeto de processos: Dirigentes sindicais, Fundações/Universidades Federais/Reitores, Inst. Privadas de ensino superior, Ministros de Estado/Pres. Da República/Secretários de Estado/União Federal, Sindicatos/associações de Professores (tabela 24).

Quanto à classe de atos processuais, predominam Mandados de segurança, ação originária, ação cautelar, ADIN e “outros”. Quanto ao objeto das demandas enviadas ao STF predominaram as questões vinculadas às modificações no regime de aposentadorias e pensões, reunidas na rubrica “previdência social”. Em seguida, e empatadas, as ações movidas por sindicatos e entidades representativas de trabalhadores ligados à educação, como observamos no início deste capítulo, questionando a legitimidade do ANDES junto às bases. Observe-se que o número de recursos versando sobre legitimidade sindical é igual ao número de recursos solicitando revisão de decisões sobre reajuste de vencimentos. Apesar das inúmeras manifestações de preocupação com a sucumbência, apenas um recurso ao STF versava sobre esse assunto – o que demonstra ou o desinteresse em recorrer em matéria de sucumbência ou uma aceitação do fato de que um processo envolve alguns riscos – entre eles o pagamento de taxas e os honorários (Tabela 25).

Observa-se que há uma predominância de ações contra o Executivo Federal. Os dados consolidados apontaram para um predomínio de Mandados de Segurança (Tabela 26), demonstrando que os atos da administração foram contestados, inicialmente, e logo que foram emanados, através de medidas de efeito suspensivo. As ADINS vieram caindo a partir de 1995 – de forma que, no período, só restava uma a ser julgada. No nosso trabalho apontamos os motivos das diminuições das ADINS – que envolvem uma estratégia do ANDES de não acionar o Supremo Tribunal em causas cuja jurisprudência poderia ser construída a partir de tribunais de instâncias inferiores. Além disso, neste período os tribunais tinham um entendimento muito restrito quanto à legitimidade do Andes, como vimos no capítulo anterior, em propor esse instrumento processual. As ações contra dirigentes sindicais, muitas vezes de

seções sindicais do próprio ANDES, relacionavam-se a divergências de entendimento relativamente à prestação de contas das Associações locais ao sindicato ou ao fato de que o próprio ANDES foi acionado judicialmente por associações em débito para garantir sua participação em decisões coletivas (em tese essas Seções Sindicais não poderiam votar em Congressos). Os SINPROS em geral foram autores de ações contra o ANDES, uma vez que questionaram o não recolhimento da contribuição sindical ou mesmo a legitimidade do SN para representar a base de professores de entidades públicas ou privadas.

Quanto às ações contra reitores e fundações universitárias é importante observar que elas foram crescendo à medida que os reitores foram perdendo margem de negociação junto aos trabalhadores. A partir de 1995, os advogados das Universidades passaram a estar subordinados à Advocacia Geral da União – tornaram-se procuradores autárquicos. Com isso, o poder dos reitores de negociar foi extremamente reduzido, contrariando, na fala de uma advogada do escritório Wagner Advogados Associados, o próprio princípio da autonomia universitária. Para um dos advogados, essa política do governo federal foi discriminatória em relação às universidades, uma vez que, fazendo parte da AGU, o advogado era obrigado a recorrer *ex-officio* em 100% dos processos em que a autarquia ou a União fosse parte vencida. Na fala de um advogado,

*“A autonomia que a Universidade tem na Constituição ficou um pouco prejudicada, ficou lesionada por conta dessa medida. O Banco Central não. O BC manteve sua procuradoria de forma autônoma. Ué, porque o BC pôde, na mesma lei que unificou, cuidar de sua procuradoria, e a Universidade, que tem autonomia constitucional, não, não puderam ficar com isso. Nós encaminhamos à OAB um pedido de inconstitucionalidade em relação a essa matéria mas eu não sei se foi ajuizado. Mas é uma coisa complicada, essa das procuradorias.”<sup>329</sup>*

O último acordo entre uma reitoria e os professores foi realizado, segundo os advogados, em 1990, na UnB, quando da incorporação das perdas do plano verão ao salário dos professores. Depois disso, a AGU interveio diretamente no serviço jurídico das universidades. Segundo um dos advogados, a reedição, a partir de 1995, de um acordo como o realizado em 1990 seria impossível.

Em linhas gerais, apesar de algumas divergências de interpretação (como, por exemplo, do refluxo da judicialização nos anos 90 e 2000 em função do desencantamento das bases com a justiça), a percepção dos dirigentes sindicais encontra respaldo nos dados quantitativos. Assim, a judicialização parece ter se

---

<sup>329</sup> Dias dos Anjos. Entrevista gravada pela autora. Concedida em 02 de junho de 2006. Nome fictício.

iniciado efetivamente a partir do momento em que o ANDES transformou-se em Sindicato Nacional, porém assumiu outros desdobramentos ao longo dos anos seguintes. O judiciário aparece como uma arena política para aqueles sindicatos e entidades de trabalhadores (como os SINPROS) que, entretanto, não parecem ter tido alguma preocupação em justificar junto às bases os gastos em processos caros, longos e com grandes chances de insucesso. A ampliação do poder de atuação do judiciário é outro aspecto inegável, que aparece nas falas dos dirigentes sindicais e nos dados relativos à qualidade das decisões levantadas por nós.

## CONCLUSÕES

A Constituição de 1988 significou uma inegável vitória dos trabalhadores brasileiros, em especial do funcionalismo público no reconhecimento de seus direitos coletivos. Como decorrência das lutas gestadas nos anos da ditadura, o movimento dos servidores encontrou seu ápice no final dos anos 80 e início dos anos 90 e cresceu na contramão das tendências presentes no sindicalismo na esfera privada. A elevação das taxas de sindicalização e do número de greves no serviço público refletiu este ímpeto ativista que, entretanto, encontrou uma forte resistência a partir de metade dos anos 90. As políticas neoliberais e as barreiras colocadas pelos sucessivos governos pós-ditadura sinalizavam o que estava por vir nos anos 1990 e 2000: a tentativa de retirar dos trabalhadores uma série de direitos duramente conquistados e, ao mesmo tempo, de deslegitimar as entidades associativas do funcionalismo público, simplesmente negando-lhes voz, representatividade e assento em mesas de negociações. Paralelamente, e tendo em vista o caráter genérico dos direitos anunciados na Constituição Federal, o Executivo Federal empenhava esforços em reescrever os direitos dos servidores de duas formas distintas, porém associadas: de um lado, promovia sucessivos arrochos salariais, ao mesmo tempo em que “reinterpretava” pela via de Decretos, a Constituição Federal. De outro, deslegitimava o movimento, recusando-se a relacionar-se com as representações coletivas dos servidores.

Recusando-se a tratar os servidores coletivamente, o Executivo federal relegava as entidades a um papel meramente secundário, procurando torná-las espectadoras da reforma administrativa que estaria por vir. Poucas vezes na história tivemos a explicitação do projeto de isolamento e desqualificação das oposições tão claramente formuladas como o foi no governo Fernando Henrique Cardoso, por Bresser-Pereira, Ministro do Planejamento. A justificativa desse Ministro para a reforma administrativa pode ser considerada no mínimo peculiar<sup>330</sup>, principalmente se levarmos em conta a leitura do autor sobre a história da Administração Pública Federal. Além disso, a associação realizada entre o regime militar e a “moderna” administração pública nos mostra uma aproximação entre o projeto de FHC e o presente na ditadura militar, especialmente no que se referia à tentativa de criar um

---

<sup>330330</sup> Em especial sua teoria sobre estratificação social, em que associa o desaparecimento das classes sociais brasileiras ao fim do regime militar, como vimos nos capítulos 1 e 2.

núcleo duro, uma *intelligentzia* no serviço público que administraria os servidores. Bresser, em particular, não escondia sua admiração pelo “elemento positivo” contido no Estado de exceção: a repressão, afinal, havia limpado o terreno para a adoção de práticas “racionais” na administração<sup>331</sup>. A democratização, por sua vez, teria significado o retorno de modelos clientelistas.

A estratégia era diversificada, mas possuía um eixo condutor: descumprimento sistemático da lei e reinterpretação da constituição federal pela via dos decretos e da justiça. O governo Fernando Henrique Cardoso assumiu já dando o tom de suas relações com o funcionalismo público ao louvar o elemento de “força” contido na reforma administrativa varguista e, posteriormente, reprisado dos anos da ditadura. Era de se esperar, portanto, que as relações com o funcionalismo não primassem pela negociação, transparência e democracia. Igualmente, com um movimento sindical na esfera pública fortalecido pelo crescimento do associacionismo e recém-saído de um período vitorioso, que havia culminado na Constituinte – era de se esperar que suas relações rapidamente degradassem, tensionando-se. Além disso, uma vez que os movimentos do funcionalismo público estavam fortemente imbuídos por questões políticas mais gerais – como o pagamento da dívida externa, organização das centrais sindicais etc, - a oposição às políticas públicas não ocorria somente na esfera das tratativas salariais, mas adentrava em outras áreas. A ampliação do confronto para a esfera política não interessava ao projeto de Bresser.

A transferência do confronto direto com o funcionalismo para a esfera do judiciário ampliou-se naqueles anos. Observamos que as Cortes não apreciavam apenas controvérsias econômicas envolvendo o funcionalismo e o governo, mas várias matérias políticas em que os servidores apresentavam-se como partes interessadas foram transferidas para a sua esfera decisória. O STF foi implacável na maioria das vezes, e o fez sem examinar o mérito, recusando de ofício o exame da questão por alegar razões de cunho processual ou formais.

As questões políticas se submetiam ao escrutínio do formalismo judicial – o que, de fato, inviabilizou o questionamento de várias medidas adotadas na esfera das políticas nacionais, como as privatizações. O veto à proposição de ADINS foi bastante ilustrativo da desqualificação das entidades sindicais pelo formalismo.

---

<sup>331</sup> Ver as referências a Weber no capítulo 2.

O cerceamento dos direitos coletivos assumiu, a partir da década de 90, um caráter muito sutil, passando a realizar-se por vias indiretas. Seus instrumentos privilegiados foram os Decretos, a Jurisprudência e a Doutrina jurídica, e não decorrência apenas da ausência de legislação infra-constitucional, como se tornou usual afirmar. Tomemos, por exemplo, os conceitos de “interesse público” e de “servidor”. A perspectiva administrativa e judicial tende a afirmar que o prevalecimento do interesse público deve estar acima dos interesses individuais. Entretanto, como demonstram os estudos de Colombo, Matos e Rocha, em geral o “interesse público” não se baseia em um conceito de Estado, fundamentado teoricamente, mas se vincula muito mais à política governamental de ocasião. O servidor, por sua vez, é tomado pela jurisprudência como um mero figurante, uma engrenagem da máquina estatal, privado de direitos individuais ou coletivos e à disposição da “administração pública”. Como poderia um trabalhador tão destituído de direitos defender-se e se organizar se o Estado pode tudo e o servidor não pode nada? Não por acaso os tribunais decidiram que o servidor não pode ser considerado um trabalhador, da mesma forma como o escravo não poderia ser considerado livre.

Esta ação dos tribunais de dizer nas entrelinhas, de afirmar a liberdade e praticar o seu oposto vem construindo – ou minando – os direitos coletivos dos servidores públicos e é, no nosso entender, tão ou mais prejudicial a esses trabalhadores do que uma legislação cerceadora, dado o caráter aparentemente imponderável das decisões judiciais. Dizemos “aparentemente” porque, ao contrário do que afirma o senso comum, nosso estudo procurou demonstrar que há muito pouca margem para incertezas ou dúvidas nas decisões do Judiciário. A regra é a denegação dos direitos coletivos. A exceção (como ocorre na esfera dos Estados, ainda que por razões muito particulares, como procuramos demonstrar) é o seu deferimento.

Ao reescrever a Constituição Federal o Judiciário o fez de forma irrecorrível e irrevogável – seja pelo seu hermetismo, seja pela legitimidade atribuída a ele, seja pela sua agilidade em acionar o aparato policial do Estado para fazer cumprir suas determinações. A questão que colocamos é: se o Judiciário representa um limite aos próprios poderes constituídos, quem limita o judiciário? Em nosso entender, o recurso à justiça na esfera das relações entre funcionalismo e administração pública significou um entrave às lutas desses trabalhadores. Não tanto pela ação do Judiciário em indeferir no mérito pleitos dos servidores (em especial sobre questões econômicas), mas por deixar de lhes reconhecer a legitimidade das suas representações, direitos de voz e pleito.

Neste sentido, a tendência a individualizar o conflito e um eventual crescimento de ações individuais – o que aproxima a judicialização no serviço público daquela presente entre os trabalhadores da iniciativa privada – nos parece ser uma decorrência muito mais da indisposição dos tribunais em tratar os trabalhadores coletivamente do que de uma opção dos trabalhadores em escolher a via do litígio individual.

Outro aspecto diz respeito à não apreciação do mérito. Entendemos que a não decisão é também uma decisão que, inclusive, pode comprometer irrevogavelmente o pleito de direitos. Exemplo disso são os prazos prescricionais que continuavam a correr enquanto o tribunal não decidia se as ações versando sobre planos econômicos eram ou não cabíveis. Ao recusar-se a julgar o mérito, o STF não exercia sua função precípua – a de declarar o direito. Entretanto, e ao mesmo tempo, decidia. A mera suspensão de um processo por motivos formais ou mesmo a demora em proferir uma decisão já são suficientes para provocar danos. Sob a aparência de não interferência em questões sindicais, o judiciário reescreveu os direitos coletivos dos servidores públicos. Neste sentido, entendemos que a prática desse poder de elaborar uma decisão sem decidir parece ser um corolário da “desregulamentação regulamentada” ocorrida no governo FHC – e que abordamos no capítulo 1 e 2.

Observamos também a utilização sistemática do recurso a justificativas circulares – em que o tribunal não se pronuncia por haver controvérsia sobre determinada matéria e vice-versa, o que alimenta indefinidamente a própria controvérsia. Apesar de legítima, em geral a justificativa formal e circular escondia uma motivação política forte, em que o STF parecia não querer arcar com o peso de uma decisão contra ou a favor dos servidores – mas, ao mesmo tempo, não poderia deixar de decidir. Salientamos a resistência desse Tribunal em reconhecer a legitimidade de entidades sindicais específicas – ANDES, CUT e CGT sempre por motivos formais<sup>332</sup>. Demonstramos nos capítulos 3 e 5 que essa formalidade era contraditória, já que ora o tribunal se apegava ao argumento de que suas demandas ou eram muito específicas (“corporativas”) ou muito genéricas (“fugindo ao escopo da entidade”). Esta percepção encontra respaldo no estudo de COLOMBO, que afirma haver uma deliberada opção por parte do STF em denegar direitos (entre eles o de representação sindical) a entidades escolhidas “a dedo”.

---

<sup>332</sup> Sem mencionar decisões em que claramente havia a prática de atribuir pesos diferenciados a entidades diferentes – como ocorreu no reconhecimento da legitimidade da ANAMATRA em interpor ADINS e o veto ao ANDES-SN, como observado no capítulo 3.

Não queremos aqui afirmar que os servidores devam ser submetidos ao mesmo regime de relações laborais que os trabalhadores celetistas. Pelo contrário, entendemos que o serviço público possui determinadas especificidades que mereceriam ser sistematizadas em um conjunto de normas específicas, construídas coletiva e democraticamente e de maneira transparente. Também afirmamos que a disposição em estabelecer canais de negociação se apresenta entre os trabalhadores, mas é praticamente inexistente na Administração Pública, em todas as suas esferas (ainda que o problema se agrave na esfera Estadual, como procuramos demonstrar no último item do capítulo 3). Frente a uma situação de impasse, e diante da capacidade de resistência e força política dos servidores, a greve surge como a resposta possível para provocar a abertura de canais de diálogo que, em nosso entender, deveriam existir permanentemente. É curioso que os trabalhadores sejam taxados de “radicais” e irascíveis – quando na verdade a administração pública, há anos e de forma bastante clara, é que vem adotando posturas que a isolam do movimento dos trabalhadores, correndo inclusive na contramão das tendências internacionais de relacionamento entre os servidores e a administração, como vimos no trabalho de Cheibub<sup>333</sup>.

Em um quadro em que a justiça é lenta e os tribunais parecem deliberadamente colocar-se sob suspeição cada vez que proferem decisões protelatórias ou baseadas em argumentos circulares – a judicialização apresenta-se como tendencialmente prejudicial aos trabalhadores da esfera pública. Não queremos com isso, generalizar, afirmando que todas as decisões judiciais possuem esse caráter – veja-se, por exemplo, a ação dos tribunais na esfera dos Estados. Porém nos parece que as falas dos sindicalistas e advogados ouvidos neste trabalho fazem sentido quando estes alertam para os perigos da transferência de lutas políticas para a esfera dos Tribunais. Todos demonstraram uma forte precaução em relação à via do contencioso judicial – principalmente porque entendem que o Judiciário vem se tornando, cada vez mais, um poder acima dos poderes, contra o qual não há argumentos ou recursos. Além disso, o hermetismo dos processos e das decisões judiciais distancia as questões *sob judice* da compreensão do homem e da mulher comuns, não importando o seu nível de escolaridade. A complexidade dos trâmites, os malabarismos verbais que preenchem os conteúdos das decisões, repletos de linguajar técnico, carregado, específico, é um obstáculo difícil de transpor. As decisões

---

<sup>333</sup> Além de GILL e RUARO. Op. cit.

precisam ser cotejadas, reinterpretadas e o papel do advogado parece incluir o desvendamento de duplo-sentidos e questões ambíguas para agir nas brechas das leis e das jurisprudências.

Quanto à hipótese que nos moveu inicialmente, de verificação da aplicabilidade das teses de Cardoso na esfera pública – a saber, de que a judicialização tenderia a ocorrer em sindicatos isolados em relação às centrais, sem representação por local de trabalho e com pouco poder de barganha – afirmamos que ela não se aplica ao sindicalismo público. Como procuramos demonstrar, o ANDES-SN possui características diametralmente opostas às enumeradas pelo autor e ainda assim a judicialização ocorreu e é elevada. Entretanto, há um elemento importante que pode ser considerado crucial para a elevada judicialização em um sindicato extremamente ativo politicamente: a ausência de negociação coletiva – no caso do sindicalismo público ligado ao Executivo, causada pela intransigência do governo Federal, no período estudado, em negociar ou ceder.

No nosso entender, a judicialização no sindicalismo público foi provocada pelos mesmos males presentes no sindicalismo privado: ilegalidades sucessivas e extrema intransigência da Administração em negociar e cumprir o acordado ou estabelecido em lei. No momento da transferência das lides para a esfera do judiciário, entretanto, os servidores padecem mais do que seus companheiros trabalhadores da iniciativa privada diante tanto da ausência de uma legislação acordada democraticamente quanto pela indisposição dos tribunais em abordar a questão das relações de trabalho no setor público de forma transparente e independente. Acrescente-se que parte desses danos é causada muito mais pelo que não é dito do que propriamente pela denegação das demandas. Da mesma forma que a “desregulamentação” operada no governo Fernando Henrique Cardoso constituiu-se em uma regulamentação branca, também a não decisão contém um posicionamento dos tribunais e gera efeitos que comprometem os direitos dos trabalhadores.

As decisões dos tribunais, entretanto, são objeto de resistência, na prática, das lutas dos trabalhadores e são questionadas através da desobediência. A greve é, neste sentido, a resposta possível e legítima de trabalhadores cujos salários, direitos e projetos têm sido minados pela recusa dos sucessivos governos e do próprio judiciário não só de cumprir o acordado, como também de reconhecer a legitimidade de seus sindicatos de trabalhadores como interlocutores.

Cardoso afirma ainda que o modelo de relações de trabalho no Brasil é legislado, e que este teria gerado uma expectativa de direitos cuja burla patronal levaria os trabalhadores a procurar uma resposta na esfera da justiça. Entendemos que o modelo de relações de trabalho no sindicalismo público, padece, justamente, do mal contrário: ele não é legislado – e os direitos são indicados de forma genérica na Constituição Federal. Justamente por ser um direito em construção e não haver perspectiva de sua afirmação ocorreu um crescimento da procura da justiça que, no caso do ANDES-SN, também não obstaculizou o crescimento do número de greves e do número de sindicalizados. A burla é, sem dúvida, um elemento importante – como vimos ao abordarmos a questão da data-base e da política de correção de perdas inflacionárias. Porém, sozinha, não é suficiente para justificar a escolha da via judicial. Esta foi o resultado de um conjunto de fatores que não excluem a interferência que o Judiciário efetivamente exerceu sobre o conjunto dos servidores – ainda que a Jurisprudência, enquanto não se transforme em Lei, possa ser alterada e transformada em interpretação minoritária.

## REFERÊNCIAS

- ADI 2061,  
[http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP\\_JULGAMENTO=M](http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2061&CLASSE=ADI&ORIGEM=JUR&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M) Acesso em 27 de janeiro às 9:48.
- ADIN 1.396-3,  
<HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?s1numero=2153&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em 27/01/2008 às 10:47.
- ADIN 491-2 disponível no site do STF (o link abaixo leva apenas ao índice das decisões que levam o número 491.  
[http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=\(492.NUME.%20OU%20492.ACMS.\)&d=SJUR](http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp?s1=(492.NUME.%20OU%20492.ACMS.)&d=SJUR). Acesso em 27/01/2008 às 11:07. P. 84.
- ADIN 722, 1995.  
<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numweo=722&classe=ADI&origem=AP&RECURSO=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 27/01/2008 às 11:05.
- ANTUNES, Ricardo C. *O novo sindicalismo no Brasil*. Campinas. Ponts. 1995. 85p.
- ANUÁRIO dos trabalhadores, série histórica. Disponível em [www.dieese.org.br/anu/ind\\_anuario.xml](http://www.dieese.org.br/anu/ind_anuario.xml) . Acessado em 24/01/2008 às 15:25.
- ARANTES, ROGÉRIO B. - *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, EDUC, 1997.
- BANDEIRA DE MELO, Celso. Curso de direito Administrativo. 10ª. Edição. Malheiros Editores, 1998. São Paulo, pg. 63. Ver também, a esse respeito, MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7ª. Edição. Ed. Atlas, 2000.
- BLAIS, André ET AL *Governments, parties and public sector employees: Canada, United States, Britain and France*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press/McGill-Queen's university press. 1997
- BOITO JR, Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã. 1999. 247p.
- CAPELETTI, Mauro. O CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS NO DIREITO COMPARADO. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 1984.
- CARDOSO, Adalberto M. – *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. *Direito do trabalho e relações de classe no Brasil contemporâneo*. In: Luiz Werneck Vianna (org.). *A Democracia e os três poderes o Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG. 2002

- CARVALHO, Cristina H. A. *Agenda neoliberal e as reformas para o ensino superior no Brasil a partir dos anos 90: rupturas e continuidades na relação entre público e privado*. IE Unicamp. Disponível em <http://www.flacso.edu.gt/docs/educacion/ponenciaseducacso/AlmeidadeCarvalhoBra.pdf> Acessado em 27/01/2008 às 14:16.
- CASTRO, Marcos Faro de. *O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais da ANPOCS, São Paulo, vol. 12, no. 34. Junho de 1997.
- CASTRO, Marcos Faro de. *Política e economia no Judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos*. In: *Caderno de Ciência política da Unb*. No. 7. Brasília, 1993.
- CHEIBUB, Jairo. *Reforma Administrativa e relações trabalhistas no setor público*. XXIII Encontro Anual da ANPOX, 1999. Anais.
- CLÈVE, Cleverson Merlin. *A Fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
- COELHO, Rogério Viola. *O direito de greve do servidor público e a posição do STF*. Adverso, Porto Alegre, Ano V, no. 6, p. 25-28, dez. 1994.
- COLOMBO, Carlos Alberto. *Judiciário e Dominação: O Supremo Tribunal Federal e a (in)efetividade de direitos contidos na Constituição Federal de 1988*. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Julho de 2001.
- COLOMBO, Carlos Alberto. Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal: violações aos direitos constitucionais e ilegitimidade política. In: COELHO, Rogério Viola. *Democracia e Mundo do Trabalho*. Número 3, dezembro de 2001. Porto Alegre, RS p.85-132.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. [http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988\\_CON1988\\_04.06.1988/art\\_37\\_.htm](http://www6.senado.gov.br/con1988/CON1988_CON1988_04.06.1988/art_37_.htm)
- CONSULTOR JURÍDICO. <http://conjur.estadao.com.br/br/static/text/46443,1.Acesso> em 25 de julho de 2006. <http://www.geocities.com/juristantum2000/const1.htm>
- CONSULTOR JURÍDICO. *União deve indenizar servidora pública por dano moral*. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/3537,1>. Acesso em 27 de janeiro às 10:00.
- CONSULTOR JURÍDICO. *União tem de indenizar servidor por falta de reajuste*. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/36445,1> Acesso em 27 de janeiro às 9:59
- DAKOLIAS, Maria. *The Judicial sector in Latin America and the Caribbean. Elements of reform*. Technical note no. 319, 1996. The World Bank. Washington, DC. Disponível na web em [www.worldbank.org/servlet](http://www.worldbank.org/servlet). Acesso em 27/01/2008 às 18:00.

- DIEESE. *A questão salarial dos servidores públicos federais*. Disponível em:  
<http://www.dieese.org.br/esp/servidores.pdf> . Acessado em 27/01/2008 às 19:10.
- Emenda Constitucional no. 19.  
<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/Consti.htm> . Acessado em  
 25/01/2008 às 14:42
- FIGUEIREDO, Argelina Chelub e LIMONGI, Fernando – Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 29, 1995
- FOLHA DE SÃO PAULO, 04 de fevereiro de 1996. Coluna Clóvis Rossi. P. A2
- FOLHA DE SÃO PAULO, 21 de fevereiro de 1996, cad.1-6. Sem título.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 28 de janeiro de 1996, cad.1-8. FHC defende a redução do custo Brasil
- FREITAS, Carlos Eduardo. *Levantamento sobre normas de direito do trabalho durante o governo FHC*. <http://www.pt.org.br/assessor/levantaprecariza.htm>. Acessado em 26/01/2008 às 9:15.
- FREITAS, Valter de Almeida. *Movimento Sindical*. ANDES NACIONAL. Revista Universidade e Sociedade. Arquivo eletrônico: <file:///E:/pp/livro3/02%200@2Sindicato.htm>. Consulta em 2/3/2007. Às 11.47.
- GILL, Indermit. *Alguns determinantes de sustentabilidade das reformas da administração pública*, ou porque eu estou otimista em relação à reforma administrativa no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Ano 50, no. 4, out.dez. 1999.
- [HTTP://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2460&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M](http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2460&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M). Acessada em 26/01/2008 às 14:30.
- KAUFMAN, Robert.. *A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, 1, jan. – mar. 1998
- LEI 10.331/2001. [http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10331\\_01.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10331_01.html). Acesso em 27 de janeiro às 10:00.
- LEI 7.783/89. [http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/7783\\_89.htm](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/7783_89.htm) Acessada em 26/01/2008 às 19:18.
- LEI 8.112 de 11 de dezembro de 1990.  
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8112cons.htm#mantida> .Acessada em 27/01/ às 09:59.
- LEI FEDERAL 7.706 de 21 de dezembro de 1988. Sancionada por José Sarney. Disponível em  
[https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/lei%207.706-1988?OpenDocument&AutoFramed](https://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%207.706-1988?OpenDocument&AutoFramed). Acesso em 27/01/2008 às 00:19.

- LEI no. 10.206 de 23/03/2001. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Leis /2001/Lei0206.htm>. Acessado em 26/01/2008 às 8:59.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de et al *Bibliografia seletiva sobre as reformas do Estado: 1985-1996*. Série Estudos, Rio de Janeiro, IUPERJ, 99, maio.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*, Revista do Serviço Público, Ano 49, nº 2, Brasília. Citado por Valter Correia da Silva, Formas e governabilidade: lições das experiências nacionais. 1988. <http://64.233.169.104/search?q=cache:LZpuNRn06FQJ:www.clad.org.ve/fulltext/0055745.pdf+104+tabelas+especiais+e+emergenciais&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=2&gl=br&client=firefox-a> Acessado em 27/01/2008. 19:01.
- MACHADO, Alexandre. Ação Rescisória – *Supremo discute aplicação da Súmula 343*. Consultor Jurídico, 21 de agosto de 2005. <http://conjur.estadao.com.br/static/text/37257,1>. Acessado em 24/01/2008 às 15:11.
- MANDADO DE INJUNÇÃO 20. Disponível em [HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=20.NUMERO+E+\\$MIS\\$.SCLA.&base=baseAcordaos](HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=20.NUMERO+E+$MIS$.SCLA.&base=baseAcordaos). Acessado em 26/01/2008 às 20:30.
- MANDADO DE SEGURANÇA no. 22.439-8 DF. P. 300-301. [HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUMERO+E+\\$MS\\$.SCLA.&base=baseAcordaos](HTTP://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listajJurisprudencia.asp?s1=22439.NUMERO+E+$MS$.SCLA.&base=baseAcordaos). Acesso em Acesso em 27/01/2008 às 00:19.
- MANDADO DE SEGURANÇA no. 22451-7 DF. <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=22451&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> P. 148. Acesso em 27/01/2008. Às 00:38.
- MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)
- MARTINS, I. Gandra - *O plano Collor* . Folha de São Paulo. 14/03/1990. Caderno A, p.3.
- MATOS, Carlos Aberto de. *A FENAJUFE e seus sindicatos: a CUT no Poder Judiciário Federal e no Ministério Público da União*. Dissertação de Mestrado. IFCH-UNICAMP. Fevereiro de 2002.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade. Aspectos Jurídicos e Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- MENEZES, Mauro de Azevedo. Greve no serviço público: o debate da regulamentação. MENEZES, Mauro. In: *Revista do curso de direito das Faculdades Jorge Amado*. Salvador, v. 2, no. 1. P. 331-367. Jan./dez. 2002.

- MOREL, Regina Lúcia de Moraes. *Ciência e estado, a política científica no Brasil*. TA Queiroz, 1979.
- MOVIMENTAÇÃO Processual na Justiça do Trabalho. Disponível em [www.tst.gov.br](http://www.tst.gov.br), Acessado em 24/01/2008 às 15:24.
- NAVARRO, Inês P – Andes-SN: um sindicato de intelectuais. Editora da Adufmat. Cuiabá. 2001.
- NERY JR, Nelson & ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Constituição Federal Comentada e legislação constitucional* - atualizada até 10/04/2006. São Paulo. 2006. Editora Revista dos Tribunais.
- NERY JÚNIOR, Nelson e ANDRADE NERY, Rosa Maria. *Constituição Federal Comentada*. Editora RT. São Paulo, 2006.
- NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *A liberdade desfigurada. A trajetória do sindicalismo no setor público brasileiro*. São Paulo, Expressão Popular. 2005.
- NOGUEIRA, Arnaldo Mazzei. *Relações de trabalho e sindicalismo – entre o público e o privado no Brasil*. XXIX. Encontro Anual da ANPOCS.
- OLIVEIRA SIQUEIRA, J., FLISONI DE ANGELO, C. e LARA DE SIQUEIRA, J.P. – *Análise do problema da abertura do comércio aos domingos*. Dep. De administração da FEA-USP. S/d. Disponível em <http://www.hottopos.com/convenit2.siq1.htm>. Acessado em 26/01/2008 às 08:56.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias. *O Poder Judiciário brasileiro após a constituição de 1988: existe uma judicialização da política?* Dissertação de Mestrado. FFLCH-USP. 2002.
- PACHECO, Cristina Carvalho. *O Supremo Tribunal Federal e a reforma do Estado: uma análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)* Tese de Doutorado. UNICAMP. 2006
- PACHECO, Cristina Carvalho. *Poder Judiciário, reformas liberalizantes e construção democrática nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. IFCH-UNICAMP. Outubro de 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos – *Do Estado patrimonial ao gerencial*. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf> jan2007. p. 4. Acessado em 25/01/2008 às 14:56.
- PEREIRA, Maria Cristina Cardoso. A Judicialização dos conflitos de classe no Brasil. In: *Revista Universidade e Sociedade*. Ano XII, no. 29, março de 2003. P. 68-73.
- PINHEIRO SUGAHARA, Sonoe & SUGAHARA, Tomie. *Perfil dos funcionários públicos ativos nas áreas Federal, Estadual e Municipal – comparação de bases disponíveis: RAIS, PNAD e SIAPE:RAIS, PNAD e SIAPE*. Rio de Janeiro, RJ.

- IPEA. 2000. Disponível em <http://www.cipedya.com/doc/100243>. Acesso em 27/01/2008 às 18:03.
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO. MARE. [WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano\\_diretor/portugues/htm](http://WWW.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues/htm). Acesso em 25/01/01/2008 às 16:02.
- RIDENTI, M. professores e ativistas na esfera pública. São Paulo, Cortez, 1995.
- RIEDEL REZENDE, Ulisses. Estudo sobre o contrato coletivo de trabalho. *Cadernos Debate*. DIAP. Publicação do Dpto Intersindical de Assessoria Parlamentar. Edição no. 1, abril de 1995. <http://diap.ps5.com.br/file/654.pdf>. Acesso em 26/01/2008. às 8:41
- RIGOLIN, Ivan B. *O servidor público nas reformas constitucionais*. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2003. 202p.
- ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga. *A capacidade normativa de conjuntura no direito econômico: o déficit democrático da regulação financeira*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Junho de 2004.
- RODRIGUES, Iram J. Sindicalismo e política: a trajetória da CUT. São Paulo: Scritta/Fapesp. 1997. 281p.
- ROMÃO, Frederico. A greve do fim do mundo: petroleiros 1995-2006. UNICAMP. Tese de Doutorado. 2006.
- RUARO, R. L. *Os Direitos Coletivos dos Funcionários Públicos*. Revista dos Tribunais. V. 684, p. 35-43. 1992.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Nota sobre Qualidade e Expansão do Ensino Superior*. 1999. Às 19:08. <http://www.schwartzman.org.br/simon/com99.htm>  
Acessado em 27/01/2008
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Contrato coletivo de trabalho: possibilidades e obstáculos à democratização das relações de trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, Carlos A. e MATTOSO, Jorge E. Crise e trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado? São Paulo, Ed.Scritta, 1996.
- SÚMULA 343 do STF Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listaJurisprudencia.asp?s1=343.NUME.&base=baseSumulas> Acessado em 26/01/2008 às 8:49 (Súmula 343)
- SÚMULA 343 do TFR. Disponível em <http://www.trt23.gov.br/acordaos/2000/pb00016/AR993139.HTM>. Acessado em 26/01/2008 às 8:51.
- TÁCITO, Caio. *Temas de direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997
- VERMA, Anil e CUTCHER-GERSHENFELD, Joel – Workplace innovation and systems change. In Dale Belman et al. (eds) Public sector employment in a time of transition. Madison, Wisconsin, Industrial Relations Research association. 1996

VIANNA, L. W. ET AL. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. Revan. 1999

VIEITEZ, Candido. Renovando a organização sindical. *Revista Universidade e Sociedade*, no. 3. 1992. ANDES-SN. p. 85-89.

## TABELAS E GRÁFICOS

**TABELA 1****PERCENTUAIS DE REJEIÇÃO DE ADIN'S NO MÉRITO E LIMINARES POR AGENTES IMPETRANTES E CONTEÚDO DAS AÇÕES**

<b>Discriminação</b>	<b>Total de ADIN's</b>	<b>ADIN's contra Norma Federal</b>	<b>ADIN's contra Norma Estadual</b>	<b>Taxa de REJEIÇÃO NAS LIMINARES (%)</b>	<b>Taxa de REJEIÇÃO NO MÉRITO (%)</b>
Procuradoria Geral da República	457	95	362	38,3	77,1
Governadores	507	48	459	39,9	86,3
AMB	39	5	34	28,2	71,8
OAB	63	27	36	60,3	92,1
Partidos de Esquerda	250	201	49	86,4	97,2
Partidos de Centro	68	37	31	98,8	95,6
Partidos de Direita	20	11	9	95	95
Organizações empresariais	177	115	62	81,1	97,2
Organizações de trabalhadores	296	157	139	91,5	92,3
Legislativos estaduais	24	10	14	87,5	95,8
Não válido	18			0	
Outros	11			0	
Total	1930				

FORNECER DOS DADOS BRUTOS: Werneck Vianna et al. A judicialização da Política e das relações sociais no Brasil. RJ, Revan, 1999.

**TABELA 2**  
**ATIVOS CIVIS DO PODER EXECUTIVO E DE ESTATAIS. VARIAÇÃO EM**  
**RELAÇÃO AO ANO IMEDIATAMENTE ANTERIOR**

ANOS	Ativos civis		Estatais	
	N	variação	N	variação
1995	567689	-2,62	573.022	-9,48
1996	554736	-2,28	513.327	-10,41
1997	531725	-4,14	463.080	-9,78
1998	513720	-3,38	406.012	-12,32
1999	497125	-3,23	374.793	-7,68
2000	486912	-2,05	322.673	-13,9
2001	458743	-5,78	317.993	-1,45
2002	456741	-0,43	339.326	6,7

1994 = 583.020 ativos civis e 633.038 empregados de estatais. Fonte: SIAPE<sup>334</sup> e elaboração própria

---

<sup>334</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)

**TABELA 3**  
**NÚMERO DE SERVIDORES ATIVOS DESLIGADOS DO SERVIÇO POR ANO**

ANOS	Servidores desligados
	N
1995	15331
1996	12951
1997	23011
1998	18005
1999	16595
2000	10213
2001	28169
2002	2002
TOTAL	126277

Fonte: SIAPE335 e elaboração própria

---

<sup>335</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)

**TABELA 4**  
**VARIAÇÃO DO NÚMERO DE APOSENTADORIAS DE SERVIDORES EM**  
**RELAÇÃO AO ANO IMEDIATAMENTE ANTERIOR**

	Aposentadorias	
	N	variação
1995	364892	12,86
1996	377899	3,56
1997	372622	-1,39
1998	395175	6,05
1999	394651	-0,13
2000	390340	-1,09
2001	385939	-1,12
2002	382260	-0,95

Fonte: SIAPE336 e elaboração própria

**TABELA 5**  
**INGRESSOS NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL POR CONCURSO PÚBLICO**

	1995-2002	
	NS	%
Gestão	1817	3,52%
auditoria	6615	12,82%
diplomacia	372	0,72%
Jurídica	1823	3,53%
Polícia Federal	2584	5,01%
Pesquisa C&T <sup>337</sup>	1975	3,83%
Tecnolo. Militar	S/R	S/R
Reforma Agrária	72	0,14%
Fiscalização	235	0,46%
<b>Docente</b>	<b>13593</b>	<b>26,34%</b>
PCC <sup>338</sup>	20713	40,14%
CVM <sup>339</sup>	123	0,24%
SUSEP <sup>340</sup>	70	0,14%
DACTA <sup>341</sup>	S/R	S/R
IPEA <sup>342</sup>	S/R	S/R
PC (polícia civil)	S/R	S/R
Técnico-Adm IFES <sup>343</sup>	0	0,00%
Minist. Justiça	1615	3,13%
Auditoria Fiscal	S/R	S/R
Meio Ambiente	0	0,00%
Previdenciária	0	0,00%
Seguridade	S/R	S/R
Médico Residente	S/R	S/R
Recenseador	S/R	S/R
Sem Cargo	S/R	S/R
Não	S/R	S/R

<sup>337</sup> Pesquisa C&T - Pesquisa Ciência e Tecnologia

<sup>338</sup> PCC - Plano de Classificação de Cargos

<sup>339</sup> CVM - Comissão de Valores Mobiliários

<sup>340</sup> SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

<sup>341</sup> DACTA - Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo

<sup>342</sup> IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

<sup>343</sup> IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

Classificado		
<b>TOTAL</b>	51607	100,00%

Fonte: SIAPE<sup>344</sup> e elaboração própria

**TABELA 6**

**CARGOS PARA OS QUAIS HOUVE PROVIMENTO DE VAGAS VIA CONCURSO PÚBLICO (QUALQUER NÍVEL DE ESCOLARIDADE)**

	1995-2002	
	N	%
PCC	20713	40,14%
Docente	13593	26,34%
Auditoria	6615	12,82%
Polícia Federal	2584	5,01%
Pesquisa C&T	1975	3,83%
Jurídica	1823	3,53%
Gestão	1817	3,52%
Minist. Justiça	1615	3,13%
Diplomacia	372	0,72%
Fiscalização	235	0,46%
CVM	123	0,24%
Reforma Agrária	72	0,14%
SUSEP	70	0,14%

Fonte: SIAPE<sup>345</sup> e elaboração própria

<sup>344</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)

<sup>345</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)

**TABELA 7**  
**GASTOS COM SENTENÇAS JUDICIAIS DE PESSOAL DA UNIÃO**

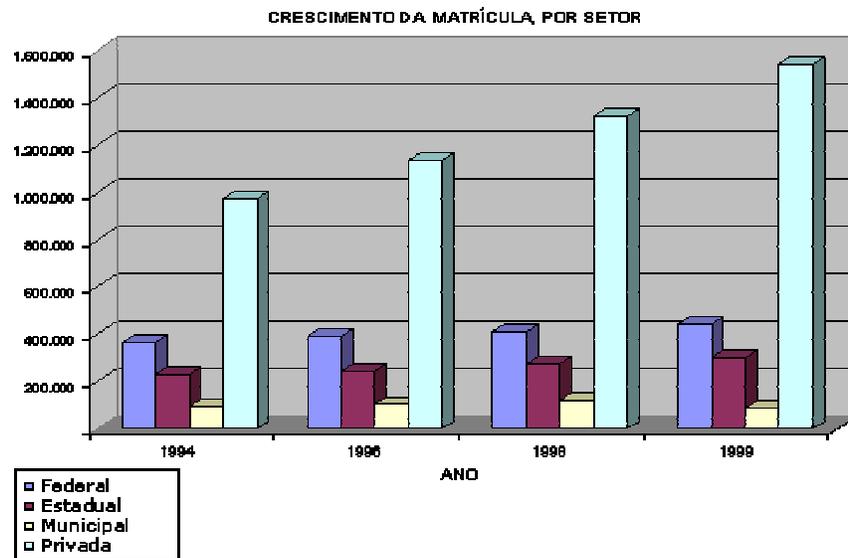
ANO	R\$Milhões N	Varição em relação ao ano anterior
1995	13.836	Ano zero
1996	449.141	3.246,17%
1997	2.218,90	99,50%
1998	1.897,40	-14,48%
1999	1.729,70	-8,83%
2000	1.763	1,92%
2001	1.726,90	-2,04%
2002	2.170,10	25,66%

Fonte: SIAPE<sup>346</sup> e elaboração própria

---

<sup>346</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)

GRÁFICO 1



Fonte: Nota sobre Qualidade e Expansão do Ensino Superior. Simon Schwartzman.  
<http://www.schwartzman.org.br/simon/com99.htm> . Acessado em 27/01/2008 às 19:08.

**TABELA 8**  
**PARTICIPAÇÃO DOS DOCENTES EM RELAÇÃO AO TOTAL DE SERVIDORES**

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	N	N	%	N	%	N	%
Docentes	72155	13,61%	71377	13,89%	72003	14,48%	72613	14,47%	71962	14,49%	72956	14,73%
TOTAL	530092	100,00%	513722	100,00%	497125	100,00%	501747	100,00%	496477	100,00%	495455	100,00%

Fonte: SIAPE<sup>347</sup> e elaboração própria

<sup>347</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)

**TABELA 9**  
**COMPARATIVO ENTRE DOCENTES DE 3º. GRAU E DEMAIS PROFESSORES DA**  
**REDE PÚBLICA FEDERAL**

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	%	%	N	%	N	%
3º. grau	50029	69,34%	49077	68,76%	49793	69,15%	50348	69,34%	49718	69,09%	51025	69,94%
1ºe2º.grau	22126	30,66%	22300	31,24%	22210	30,85%	22265	30,66%	22244	30,91%	21931	30,06%
TOTAL	72155	100,00%	71377	100,00%	72003	100,00%	72613	100,00%	71962	100,00%	72956	100,00%

Fonte: SIAPE<sup>348</sup> e elaboração própria

<sup>348</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm)

**TABELA 10****PRAZOS MÁXIMOS DE PERMANÊNCIA DO TRABALHADOR EM REGIME DE CONTRATAÇÃO EM REGIME POR TEMPO DETERMINADO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

<b>ATIVIDADE</b>	<b>PRAZO MÁXIMO DE CONTRATAÇÃO</b>
- Assistência a calamidades públicas e combate a surtos endêmicos	6 meses
- Recenseamento e atividades relacionadas (IBGE)	24 meses
- Admissão de professor substituto e visitante para suprir falta de docente da carreira decorrente de exoneração, demissão, falecimento, aposentadoria, afastamento, capacitação e afastamento ou licença de concessão obrigatória. (ressalvado o limite de 10% do total de cargos de docentes para afastamento para capacitação)	1 ano, até o limite de 2 anos (os contratos não poderiam ultrapassar a data de 31 de dezembro de 2002)
- Atividades Finalísticas Hospitalares das forças armadas	24 meses
- Vigilância e Inspeção do Ministério de Agricultura em emergências envolvendo comércio de produtos animais ou vegetais	12 meses
- identificação e demarcação de terras (FUNAI)	24 meses
- P&D de produtos destinados à segurança de sistemas de informações (CEPESC)	24 meses
- transmissão internacional de know-how	4 anos
- admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro	4 anos
- atividades desenvolvidas no âmbito do SIVAM e SIPAM <sup>349</sup>	8 anos

Fonte: Constituição Federal, art. 37 inciso IX, Lei 8.745 de 9 de dezembro de 1993 e Lei 9.849 de 26 de outubro de 1999. Elaboração própria dos dados.<sup>350</sup>

<sup>349</sup> Respectivamente, SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia e, SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia.

<sup>350</sup> Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9849.htm>. Acessado em 25/01/2008 às 12:27.

**TABELA 11**  
**ESCOLARIDADE E REGIME DE CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO**

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Superior (NS)	5351	97,86%	7687	87,42%	7248	76,23%	5056	76,32%	5056	76,32%	7045	72,15%	6080	57,37%	2054	47,39%
Intermediário (NI)	1	0,02%	118	1,34%	1416	14,89%	932	14,07%	932	14,07%	2109	21,60%	2631	24,83%	7	0,16%
Auxiliar (NA)	9	0,16%	102	1,16%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
DEMAIS CARGOS	107	1,96%	886	10,08%	844	8,88%	637	9,62%	637	9,62%	611	6,26%	1886	17,80%	2273	52,45%
TOTAL	5468	100,00%	8793	100,00%	9508	100,00%	6625	100,00%	6625	100,00%	9765	100,00%	10597	100,00%	4334	100,00%

Fonte: SIAPE<sup>351</sup> e elaboração própria

<sup>351</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm). Acessado em 25/01/2008 às 14:45.

**TABELA 12**  
**RELAÇÃO ENTRE SERVIDORES COM NÍVEL SUPERIOR**  
**DE ESCOLARIDADE E CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO**

FUNÇÃO	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PROFESSOR-DOCENTE	4724	88,28%	6749	<b>87,80%</b>	5872	<b>81,02%</b>	4588	<b>78,82%</b>	3792	<b>75,00%</b>	5205	<b>73,88%</b>	4524	<b>74,41%</b>	472	<b>22,98%</b>
MÉDICO RESIDENTE	622	11,62%	938	<b>12,20%</b>	1375	<b>18,97%</b>	1233	<b>21,18%</b>	1261	<b>24,94%</b>	1840	<b>26,12%</b>	1556	<b>25,59%</b>	1582	<b>77,02%</b>
OUTROS	5	0,09%	0	<b>0,00%</b>	1	<b>0,01%</b>	0	<b>0,00%</b>	3	<b>0,06%</b>	0	<b>0,00%</b>	0	<b>0,00%</b>	0	<b>0,00%</b>
TOTAL	5351	100,00%	7687	<b>100,00%</b>	7248	<b>100,00%</b>	5821	<b>100,00%</b>	5056	<b>100,00%</b>	7045	<b>100,00%</b>	6080	<b>100,00%</b>	2054	<b>100,00%</b>

Fonte: SIAPE<sup>352</sup> e elaboração própria

<sup>352</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm). Acessado em 25/01/2008 às 14:45.

**TABELA 13**

**VARIAÇÃO DOS BENS DE CONSUMO - DIEESE**

Itens/subitens	Varição %
ICV-TOTAL GERAL	75,48%
<b>Saúde</b>	171,55%
• Assistência médica	207,04%
• Medicamentos e prod. farmacêuticos	113,71%
<b>Educação e leitura</b>	164,26%
• Livros didáticos	102,06%
<b>Habitação</b>	144,55%
• Locação	150,26%
• Serviços públicos	166,64%
➤ Eletricidade	79,75%
➤ Água/Esgoto	148,46%
➤ Gás de botijão	286,31%
➤ Telefone	478,32%
<b>Transporte</b>	116,98%
• Transporte coletivo	135,40%
• Transporte individual	115,25%
○ Combustível	181,10%
➤ Gasolina	198,20%
➤ Álcool	150,50%
<b>Despesas diversas</b>	104,43%
<b>Despesas pessoais</b>	59,10%
<b>Alimentação</b>	33,06%
<b>Recreação</b>	27,11%
<b>Equipamentos domésticos</b>	20,83%
<b>Vestuário</b>	-16,27%

Fonte: ICV-DIEESE - ELABORAÇÃO: DIEESE.<sup>353</sup>

<sup>353</sup>DIEESE. Idem, p. 22.

**TABELA 14**  
**Retrospecto dos reajustes dos vencimentos concedidos aos servidores públicos**  
**da união 1990-1995**

Vigência	Percentuais (em%)	Observações
01/01/1990	89,18	O índice pode ter variado entre 89,18% e 69,29%, caso fosse descontado o percentual de 11,75% (reposição salarial referente ao período anterior – diferença entre a variação acumulada do IPC de jan. 89 a dez. 89 e as antecipações salariais concedidas.
01/02/1990	66,15	Idem observação anterior, podendo ter sido de 48,68%
01/03/1990	93,08	Idem, podendo ter sido de 72,78%
01/10/1990	30,00	
01/01/1991	81,00	
01/02/1991	9,36	
01/05/1991	30,00	Reajuste concedido apenas aos servidores do PCC – Plano de Classificação de Cargos
01/07/1991	20,00	
01/12/1991	20,00	
01/01/1992; 01/02/1992; 01/03/1992	40+75+100	Calculados sobre a remuneração de dezembro de 1991
01/04/1992; 01/05/1992; 01/06/1992	30+55+80	Calculado sobre a remuneração de março de 1992
01/08/1992	20,00	Além desse percentual, ocorreu também uma mudança de tabela com reflexos diferenciados para cada carreira, bem como para cada referência salarial.
01/01/1993	100,00	Além do reajuste, foi concedido um abono no valor de CR\$102.000,00 com impactos salariais variados conforme a faixa salarial (no caso do nível auxiliar DI do PCC, o impacto foi de 8,85%).
01/01/1993	28,86%	Os percentuais concedidos em 1998 foram diferenciados e retroativos a 1993.
01/03/1993	33,00	
01/05/1993	85,00	
01/07/1993	85,00	
01/07/1993	33,67	
01/09/1993	86,13	
01/11/1993	41,18	
01/01/1994	192,95	
01/03/1994	URV	Em março foi concedido abono de 5%, fixado na MP 433, que produziu impactos diferenciados sobre os salários convertidos em URV (no caso do nível auxiliar DI o percentual foi de 0,48%)
01/07/1994	REAL	Conversão dos salários de URV para REAL (sem incremento salarial)
01/09/1994		Ajuste isonômico (impactos diferenciados conforme a carreira e a faixa salarial)

01/12/1994		Unificações de tabelas (impactos diferenciados conforme a carreira e a faixa salarial)
01/01/1995	22,07%	Esse percentual, por força de decisão judicial, acabou sendo de 25,94% para os servidores do Legislativo, Judiciário e Militares <sup>354</sup>

---

<sup>354</sup> DIEESE. A questão salarial dos servidores públicos federais.

**TABELA 15****QUANTITATIVO DE SERVIDORES DA UNIÃO POR PODERES DE 1995 A 2000**

	1995	Participação % em relação ao total	2000(1)	Participação % em relação ao total
Poder Executivo	1.717.501	94,18	1.742.183	91,92
Civis	1.077.103	59,06	1.083.494	57,17
Administração Direta	569.030	31,20	578.031	30,50
Autarquias	363.537	19,93	374.749	19,77
Fundações	144.536	7,93	130.714	6,90
Empresas Públicas	35.932	1,97	29.976	1,58
Sociedades de Economia Mista	15.712	0,86	7.498	0,40
Militares	588.754	32,28	621.215	32,78
Poder Legislativo	23.614	1,29	51.587	2,72
Poder Judiciário	82.512	4,52	101.556	5,36
Total Geral	1.823.630	100,00	1.895.326	100,00

Fonte: boletim DIEESE - (1)posição de novembro de 2000. DIEESE. A questão salarial dos servidores públicos federais.

**TABELA 16****RELAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE PROFESSORES E ALUNOS NO ENSINO SUPERIOR**

Ano	Professores	Alunos
1960	21.064	93.202
1961	22.796	98.892
1962	25.260	107.299
1963	28.944	124.214
1964	30.162	142.386
1965	33.126	155.781
1966	36.109	180.109
1967	38.693	212.882
1968	44.706	278.295
1969	49.310	342.886
1970	54.389	425.478
1971	61.111	561.397
1972	58.111	688.052
1973	62.000	772.800
1974	-	897.200
1975	-	951.264
1976	-	1.035.000
1977	-	1.117.000

Fonte: elaboração própria a partir de dados de MOREL (p. 146-7)

TABELA 17

**DISTRIBUIÇÃO DE INSTITUIÇÕES de ENSINO SUPERIOR, MATRÍCULAS E CURSOS**

Anos	Instituições de Ensino Superior		Matrículas		Cursos	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
1963	-	-	62%	38%	54%	46%
1973	26%	74%	39%	61%	46%	54%
1983	29%	71%	40%	60%	44%	56%
1993	25%	75%	41%	59%	43%	57%
2003	11%	89%	29%	71%	34%	66%

Para 1963 não há dados disponíveis. Fonte: SEEC/MEC/INEP. Apud CARVALHO<sup>355</sup>

---

<sup>355</sup> CARVALHO, Cristina H. A. Agenda neoliberal e as reformas para o ensino superior no Brasil a partir dos anos 90: rupturas e continuidades na relação entre público e privado. IE Unicamp. Disponível em <http://www.flacso.edu.gt/docs/educacion/ponenciaseducaciacso/AlmeidadeCarvalhoBra.pdf> Acessado em 27/01/2008 às 14:16.

**TABELA 18****AÇÕES QUESTIONANDO A LEGITIMIDADE DO ANDES-SN**

ANO	N	%
1989	2	4,26%
1990	0	0,00%
1991	1	2,13%
1992	0	0,00%
1993	1	2,13%
1994	0	0,00%
1995	1	2,13%
1996	1	2,13%
1997	2	4,26%
1998	1	2,13%
1999	0	0,00%
2000	2	4,26%
2001	1	2,13%
2002	1	2,13%
2003	4	8,51%
2004	17	36,17%
2005	3	6,38%
2006*	0	0,00%
N/C	10	21,28%
<b>TOTAL</b>	<b>47</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Banco de dados Alino&Roberto e STF. Elaboração própria. Dados colhidos em julho de 2006, somados os processos baixados e ativos naquele mês em todas as instâncias<sup>356</sup>. \*Até Julho

**TABELA 19**  
**AÇÕES ENVOLVENDO A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

<b>ANO</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
1989	2	22,22%
1990	0	0,00%
1991	0	0,00%
1992	0	0,00%
1993	1	11,11%
1994	1	11,11%
1995	2	22,22%
1996	0	0,00%
1997	0	0,00%
1998	0	0,00%
1999	0	0,00%
2000	0	0,00%
2001	0	0,00%
2002	0	0,00%
2003	1	11,11%
2004	0	0,00%
2005	0	0,00%
2006*	0	0,00%

<sup>356</sup> As entidades que acionaram o SN na justiça no período entre 1998 e 2006 foram as seguintes: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura (CNTEEC), SINPROs de São Paulo, Minas Gerais, Taubaté, Paraíso do Sul, Sindicato dos professores do Ensino Superior da Rede Privada do Município de São Paulo, Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública Federal de 3º. Grau de Alfenas, Associação dos Aposentados, Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, Federação dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais (FENEN/MG), Coordenação Nacional das entidades de Servidores Federais.

N/C	2	22,22%
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Banco de dados Alino&Roberto e STF. Elaboração própria. Dados colhidos em julho de 2006, somados os processos baixados e ativos naquele mês em todas as instâncias. \*Até Julho

**TABELA 20**

**COMPARAÇÃO ENTRE O NÚMERO DE PROCESSOS PROPOSTOS JUNTO AO STF NACIONALMENTE E O NÚMERO DE PROCESSOS PROPOSTOS PELO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA DO ANDES-SN (REPRESENTANDO APENAS O SINDICATO NACIONAL)**

Ano	Número de processos Nacionalmente propostos que deram entrada no STF	Número de processos propostos pelo escritório de advocacia Alino e Roberto (junto ao STF)
1995	2	2
1996	3	2
1997	4	1
1998	5	1
1999	11	1
2000	21	3
2001	11	10
2002	23	11
TOTAL	80	31

Obs: descontrola s. o dpto jurídico – questão do CNPJ.

Fonte: Banco de dados Alino&Roberto e STF. Elaboração própria. Dados colhidos em julho de 2006, somados os processos baixados e ativos naquele mês em todas as instâncias. \*Até Julho

**TABELA 21**  
**FILIADOS ANDES – 1995-2002**

<b>Regiões</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>	<b>Diferença</b>	<b>%</b>
LESTE	6614	8055	1441	21.79%
NE1	2252	4306	2054	91.21%
NE2	10556	10254	-302	-2.86%
NE3	4486	6012	1526	34.02%
NORTE	2906	4049	1143	39.33%
PANT	2069	1276	-793	-38.33%
PLAN	2555	3062	507	19.84%
RGS	1122	1150	28	2.50%
RJ	8211	9395	1184	14.42%
SP	7279	8157	878	12.02%
SUL	5296	6547	1251	23.62
<b>TOTAIS</b>	<b>53346</b>	<b>62263</b>	<b>8917</b>	<b>16.7%</b>

Fonte: relatórios anuais de Congressos da Associação de Docentes. Dados fornecidos pelo ANDES-SN

**TABELA 22****ANDES-SN - GASTOS COM JURÍDICO POR ANO (R\$)**

<b>Ano</b>	<b>Gasto</b>
1995	149.900,50
1996	173.575,67
1997	260.946,44
1998	135.491,57
1999	361.903,14
2000	N/D
2001	N/D
2002	108.316,12

Gastos do ANDES-SN com o departamento jurídico por ano. Fonte: ANDES-SN (livros-caixa). Não incluídas sucumbências. Elaboração própria.

**TABELA 23****AÇÕES IMPETRADAS PELO ANDES ATRAVÉS DO ESCRITÓRIO CENTRAL EM  
BRASÍLIA JUNTO AO STF E A JUSTIÇA FEDERAL**

<b>Ano</b>	<b>Número de ações julgadas</b>	<b>Ações propostas</b>	<b>Total de processos movimentados ao ano</b>
1995	14	2	16
1996	5	2	7
1997	3	1	4
1998	6	1	7
1999	7	1	8
2000	14	3	17
2001	6	10	16
2002	3	11	14

Fonte: Banco de Dados ALINO & ROBERTO Advogados Associados – 2006. Elaboração própria.

**TABELA 24**  
**AÇÕES NO STF POR PARTE ADVERSÁRIA**

<b>Parte adversária</b>	<b>No. De ações</b>
Dirigentes sindicais	6
Fundações/Universidades Federais/Reitores	16
Inst. Privadas de ensino superior 1	8
Ministros de Estado/Pres. Da República/Secretários de Estado/União Federal	40
Sindicatos/associações de Professores	10
TOTAL	80

Fonte: Banco de Dados Alino&Roberto e site do STF. Elaboração própria

**TABELA 25**  
**PROCESSOS POR CLASSE PROCESSUAL**

<b>Classe</b>	<b>Número de atos</b>
Mandado de segurança <sup>357</sup>	82
Ação originária	5
Ação cautelar	3
Adin	1
Outros	50

Pode haver mais de uma medida no mesmo processo. Fonte: Banco de dados Alino&Roberto. Elaboração própria.

---

<sup>357</sup> Incluídos recursos e apelações de qualquer tipo a Mandados de segurança

**TABELA 26**  
**NÚMERO DE PROCESSOS POR ASSUNTO NO STF**  
**ENVOLVENDO O ANDES-SN**

<b>Tipo de Processo</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Previdência social	23	28,75%
Legitimidade Sindical	11	13,75%
Reajuste de vencimentos	11	13,75%
Isonomia Militar	10	12,50%
Ato Processual	5	6,25%
Regime celetista para estatutário (transposição)	2	2,50%
Criação/desmembramento de sindicato	1	1,25%
Férias	1	1,25%
gratificação	1	1,25%
honorários de sucumbência	1	1,25%
mandato classista	1	1,25%
Tempo de serviço	1	1,25%
Não consta/Missing	12	15,00%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Banco de dados Alino e Roberto Advogados Associados (1995-2002). Elaboração própria

## ANEXOS

**TABELA 1**

**FILIAÇÃO AO ANDES-SN E QUADRO DE SERVIDORES DOCENTES<sup>358</sup>**

ANO	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
<b>TOTAL DE FILIADOS</b>	57306	n/c	59268	n/c	26795	37,14%	67627	94,75%	67969	93,16%	37293	51,79%	65948	90,82%	64454	89,57%
<b>TOTAL DE DOCENTES</b>	n/c	n/c	n/c	n/c	72155	100,00%	71377	100,00%	72956	100,00%	72003	100,00%	72613	100,00%	71962	100,00%

Fonte: MARE<sup>359</sup> e BANCO DE DADOS DO ANDES-SN. Elaboração própria.\*

<sup>358</sup> Observe-se que os anos de 1997 e 1999 são atípicos, com uma variação muito elevada do número de filiados. É possível que essa variação se deva a algum tipo de deficiência na coleta dos dados por parte do sindicato – cujas informações reproduzimos aqui.

<sup>359</sup> MARE-SIAPE. Boletim estatístico de pessoal. Vários anos. Disponíveis em [http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bol\\_estatistico.htm](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm). Acessado em 25/01/2008 às 14:49

## QUADRO 1

### GREVES DO ANDES E RESULTADOS – 1995-2002

ANO	DURAÇÃO PERÍODO	ATORES ENVOLVIDOS	PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES	RESULTADO
1996	69 dias parados	Professores de 33 universidades Federais e Estaduais Paulistas. Apoio da Fasubra e realização da greve articulada com greve geral nacional	46,19% de reajuste para professores das Universidades Federais. 56% de reajuste para professores das Estaduais Paulistas.	Levantamento dos resultados em andamento <sup>360</sup> .
1998	104 dias (31/03 a 13/7)	Professores de 51 IFES, técnico-administrativos, com apoio de estudantes	Reajuste de 48,65%, recomposição do quadro de docentes das IFES, ampliação de vagas e abertura de concursos para docentes, retirada do PIB	Mesmo após greve de fome de 4 docentes, não houve nenhuma conquista referente aos itens de pauta. O governo não abriu mão de seu projeto excludente e privatizante; substituiu o PID pela GED, que tem em comum as mesmas características; nada foi concedido aos professores de 1º. E 2º. Graus e aposentados.
2000	87 dias (24/05 a 18/08). A UFMAT entrou em 31/05 e saiu em 18/07)	Professores de 31 IFES e servidores com apoio de alunos e servidores públicos	Pauta unificada dos servidores, reposição de 64% e investimento para serviço público federal.	Barrar o projeto de autonomia do MEC e barrar o envio ao Congresso Nacional do projeto de emprego público do Governo Federal.

<sup>360</sup> Fonte: Jornal Folha de São Paulo. Universidade Federal volta às aulas na próxima segunda. 22/06/1996. Seção cotidiano. P. 3/5. Paulo Silva Pinto.

2001	108 dias parados (22/08 a 07/12).	Professores de 52 IFES – técnico-administrativos e estudantes	Reajuste de 75,58%, manutenção do regime Jurídico único, abertura de oito mil vagas, incorporação das gratificações.	Abertura de duas mil vagas, equiparação da GID à GED, manutenção do RJU, reajuste salarial variando entre 8 e 15% <sup>361</sup> .
------	-----------------------------------	---	--	--

---

<sup>361</sup> Com exceção da greve de 1996, cuja fonte é o Jornal Folha de São Paulo (nota anterior), as demais informações foram extraídas do site do ANDES-SN. [www.andes.org.br/greve/quadro\\_das\\_greves/default.asp](http://www.andes.org.br/greve/quadro_das_greves/default.asp). Acesso em 15 de junho de 2006.

<sup>362</sup> - como demonstra a tabela a seguir.

**TABELA 2**

**FILIAÇÃO NACIONAL AO ANDES POR ENTIDADE LOCAL**

ANO	FILIADOS							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Adesa-GO	142	142	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
adecefet	250	n/c						
adufpb-cg	1117	n/c	n/c	1117	n/c	1117	1117	888
apruma	697	785	830	795	795	795	904	907
aducsal	296	286	n/c	328	n/c	344	350	348
adufc	1555	1568	1644	1817	1814	1889	1925	1923
adfesmat	171	n/c						
ADUFPEL	1122	1128	8	1155	1160	1170	1165	1150
adufpi	n/c	1186	1237	1237	1237	1237	1237	1237
adusp	3300	3300	n/c	3200	n/c	3029	3096	3023
adufpa	1500	1500	n/c	1413	1200	1120	1120	1120
adunir	240	240	n/c	n/c	237	n/c	237	237
asdesam	53	n/c						
adunesp	1009	1009	n/c	1009	n/c	1597	1597	1597
apub	2070	2070	2030	2425	n/c	2531	2531	2531
sedufsm	1114	1113	1203	1979	1196	1209	1184	1185
aprofurg	665	660	616	n/c	680	674	680	682
sindocefet-pr	478	479	n/c	893	871	955	955	945
aspuv	832	839	n/c	841	n/c	892	888	887
adufac	310	307	n/c	n/c	364	369	374	376
sesduf	91	n/c	n/c	n/c	120	120	150	150
adunitins	140	145	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
adunb	985	1118	1215	1300	n/c	1400	1400	1400
apes-JF	740	740	740	1045	n/c	1026	1026	1026
adur-RJ	578	578	n/c	578	578	684	684	684
adufes	1162	1181	n/c	1161	n/c	1161	1161	1161
adufg	1227	1263	1412	1585	1585	1585	n/c	1585
adufmat	1143	1043	1043	1185	1185	1180	1180	1180
asduerj	1440	1416	1425	1396	1405	1375	1457	1457
adusb	297	297	n/c	297	n/c	n/c	297	496
adcac	61	56	n/c	n/c	70	68	68	77
adufscar	606	633	642	677	n/c	685	692	692
apubh	2332	2204	n/c	n/c	n/c	2709	2730	2722
aduc	121	n/c						
adunicamp	1810	1810	1919	1925	1927	1970	1970	1973
aduferpe	496	496	568	594	612	606	601	600

<sup>362</sup> Julgamos que o decréscimo em quase 50% no número de filiados nos anos de 1997 e 1999, com recuperação acentuada nos anos imediatamente posteriores deva-se muito mais a um erro de contabilidade dos anos imediatamente anteriores do que a um real decréscimo do número de filiados. Observe-se que as taxas de sindicalização nos outros anos são proporcionais entre si, com um crescimento constante.

adufs-SE	512	512	n/c	512	n/c	512	512	684
adufu	994	994	n/c	1229	n/c	1245	1245	1250
aduel	620	598	n/c	598	n/c	n/c	n/c	403
adunirio	514	514	543	607	n/c	612	618	628
adufpe-JP	1800	1800	n/c	2039	n/c	n/c	n/c	n/c
adup	631	n/c	n/c	754	n/c	n/c	n/c	n/c
aduff-Ssind.	2350	2350	2350	2350	2350	2530	2571	2570
adcefet-RJ	456	n/c	490	518	n/c	519	n/c	519
adufms	926	820	824	902	n/c	n/c	855	n/c
aduepb	519	519	519	519	519	n/c	n/c	519
adurn	1459	1420	n/c	1985	n/c	2027	2027	2027
adufal	943	913	n/c	1111	1112	1112	1090	1090
apufsc/adufsc*	2004	2034	n/c	2113	n/c	2253	n/c	2241
adunimep	364	367	n/c	363	n/c	363	363	363
apufPr	2194	2226	n/c	2511	n/c	2460	2485	2485
ASPESAL	222	222	222	n/c	n/c	371	n/c	n/c
aduneb	368	n/c	n/c	n/c	n/c	460	460	460
adfcap	134	n/c	n/c	120	122	123	122	123
adufrgs	2010	2020	2200	2511	2606	2656	2689	2689
adufepe	1358	1346	n/c	1349	1349	1860	1860	1860
adfmm	190	n/c						
adunimontes	82	n/c	n/c	n/c	n/c	146	n/c	n/c
adufrij	2873	2887	n/c	3155	n/c	3550	3412	3377
adfurn	374	n/c	n/c	n/c	508	545	n/c	499
adesb-PE	n/c	30	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
adurn	1459	1420	n/c	1985	2024	2027	2027	2027
aduel	n/c	598	n/c	598	n/c	n/c	n/c	403
adunifor	n/c	151	207	237	245	n/c	n/c	n/c
adunisa	n/c	265	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
adepm	n/c	589	n/c	n/c	n/c	489	502	n/c
adunemat	n/c	171	225	n/c	n/c	n/c	348	n/c
apug	n/c	70	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
adupe	n/c	705	n/c	715	715	778	778	n/c
adufop	n/c	226	n/c	226	n/c	226	326	321
adfunre-1	n/c	180	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
aducsal	n/c	286	n/c	328	n/c	344	350	348
aducefet-Mg	n/c	358	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
ADFMTM	n/c	157	?	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
SINDFAFISA	n/c	n/c	45	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
adufpb-PATOS	n/c	n/c	83	n/c	n/c	n/c	79	n/c
Adcesp	n/c	n/c	180	180	180	n/c	n/c	180
adufpb-JP	1800	1800	1872	2039	1825	1834	1834	1834
adcefet-mg	n/c	n/c	399	n/c	n/c	461	461	n/c
adufmat-roo	n/c							
aprofej	n/c	n/c	104	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c
adufpel	n/c	1128	n/c	1155	1160	1170	1165	1150
adubh	N/C	n/c	n/c	2700	n/c	n/c	n/c	n/c
adourados	N/C	n/c	n/c	115	n/c	n/c	96	96
sindocefet-mg	N/C	n/c	n/c	461	n/c	n/c	n/c	461
apuni	n/c	n/c	n/c	33	n/c	42	n/c	55
adfatec	N/C	n/c	n/c	510	n/c	n/c	n/c	n/c

ADFAED	n/c	n/c	n/c	85	85	n/c	n/c	n/c
adfunrei	n/c	n/c	n/c	193	n/c	208	205	200
adusc	n/c	n/c	n/c	196	n/c	n/c	n/c	n/c
apr	n/c							
aprofurs	n/c	n/c	n/c	673	n/c	n/c	n/c	n/c
aduesms	n/c	n/c	n/c	n/c	20	n/c	n/c	n/c
apfsc	n/c	n/c	n/c	n/c	2227	n/c	n/c	n/c
adufpr	n/c	n/c	n/c	n/c	2431	n/c	n/c	n/c
adua	n/c	n/c	n/c	n/c	742	811	849	839
SINDURCA	n/c	n/c	n/c	n/c	37	47	59	59
adcaj	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	75	n/c	n/c
adesa-PE	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	44	n/c	n/c
adufs-BA	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	485	510	n/c
SINDUEMG	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	66	n/c	n/c
adfg	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	1585	n/c
aproefei	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	n/c	195	n/c
sindunit	n/c	27						
ADUNIFESP	n/c	509						
sesduenf	n/c	160						
adunioeste	n/c	70						
APUFPA	n/c	1120						
SINDUFAP	n/c	84						
<b>TOTAL</b>	<b>57306</b>	<b>59268</b>	<b>26795</b>	<b>67627</b>	<b>37293</b>	<b>65948</b>	<b>64454</b>	<b>67969</b>

# ROTEIRO DE PERGUNTAS AOS DIRETORES, ADVOGADOS E ASSESSORES VINCULADOS ÀS ENTIDADES SINDICAIS PESQUISADAS

1. Informações ao entrevistado: escopo e foco da pesquisa
2. Dados do entrevistado:
  - ⊗ a. Área de atuação
  - ⊗ b. Formação profissional
  - ⊗ c. Militância no mov. Estudantil
  - ⊗ d. Entrada na universidade como docente – contrato de trabalho no início, trajetória até efetivação
  - ⊗ e. Tinha militância anterior à entrada na universidade?
  - ⊗ f. Tem ações na justiça contra a universidade?
  - ⊗ g. Sim, não, quais
3. Caráter do trabalho e do trabalho docente
  - ⊗ Especificidades do trabalho docente – o que o distingue de outros tipos de trabalho em geral e, especificamente, dentro da universidade.
  - ⊗ Quem são os docentes – perfil localizado a partir da década de 80. Perfil ou perfis político-ideológicos, formação, origem social, diferenciações em termos de orientação política.
  - ⊗ “Mito” do perfil conservador ou liberal do professor universitário. Como se posiciona em relação a isso. É uma questão de área de atuação ou perfil ideológico?
4. Movimento
  - ⊗ O que diferencia o \_\_\_\_\_ de outros sindicatos?
  - ⊗ O período do governo FHC provocou um refluxo neste movimento?
  - ⊗ Entre 1995-2002: quem fazia parte do movimento docente? Esses professores tinham um perfil diferente em relação ao momento de fundação? E em relação a hoje?
  - ⊗ Quais as principais vitórias e derrotas nos anos FHC? Para o \_\_\_\_\_ para o movimento como um todo.
  - ⊗ Que polêmicas marcaram esse período (erdas salariais, neo-liberalismo?)
  - ⊗ O \_\_\_\_\_ manteve, neste período, um perfil à esquerda? O que isso significou? E as bases? Houve um acirramento de posições neste período em relação a setores do movimento docente? Qual o caráter das críticas que o \_\_\_\_\_ recebia das bases (pensar na adesão de vários setores ao governo FHC)?
  - ⊗
  - ⊗ (especificamente para o ANDES-SN) Como ficou a relação entre a ANDES e as entidades acadêmico-científicas neste período FHC? (CNPq, Fapesp, Cebrap etc)
  - ⊗ Corporativismo e Greves (para o ANDES-SN):

- ∞ - Como é feita a escolha da pauta das greves?
- ∞ - PARA O ANDES: Há uma corrente que analisa o ANDES que afirma que as reivindicações do SN são (e não poderiam deixar de ser), necessariamente, corporativas, sem que, com isso, o SN deixe de pensar suas reivindicações sempre em relação ao conjunto da sociedade. É a idéia de ser corporativo sem ser corporativista. Isso é possível (RIDENTI)?
- ∞ RIDENTI: Sindicalismo de intelectuais X classes médias com perfil a esquerda – no seu entender, a filiação institucional (intermediários entre o estado e sociedade) é fundamental para a definição deste perfil mais à esquerda. Ou é possível falar em um sindicalismo de intelectuais (NAVARRO).
  
- ∞ - Haveria uma diferença entre o corporativismo dos docentes e o corporativismo da ação sindical como um todo?

## ENTIDADE REPRESENTATIVA E JUSTIÇA

- ∞ - Desde o início do \_\_\_\_\_ se vc tivesse que nomear um período em que as ações na justiça se iniciaram, qual seria esse? Em que momentos elas se intensificaram?
- ∞ - Vc lembra-se em que momento foi criada a atribuição a um diretor de cuidar dos assuntos jurídicos?
- ∞ - Vc lembra das ações propostas inicialmente?
- ∞ - como era o processo de discussão dessas ações?
- ∞ - Nos anos FHC, houve um aumento do número de ações?
- ∞ - Como são eleitas as ações que são levadas à justiça?
- ∞ - No seu entender, os momentos de greve têm relação com o aumento do número de ações na justiça?
- ∞ - Com quem o \_\_\_\_\_ briga na justiça?
- ∞ - Há pressões das bases para que uma ação seja encaminhada à justiça?
- ∞ - De uns anos para cá, vc tem sentido que a idéia de que “vou procurar meus direitos na justiça” tem ganhado terreno – inclusive com relação às lutas políticas, no corpo a corpo do movimento docente?
- ∞ - A justiça aceita, predominantemente, ações de cunho corporativo - ou seja, pessoais e centradas na figura da perda – ganho (moral, econômico, etc).
- ∞ (para o ANDES) Quando o ANDES encaminha à justiça uma ação, qual o peso das bases para essa decisão? Já houve casos de se levar uma ação pleiteada pelas bases, mas contra a decisão da direção? leva-se em consideração que nem sempre esse caráter mais amplo, da reivindicação pensada em relação ao conjunto da sociedade, possa transparecer?
- ∞ - O resultado de diversas ações na justiça influencia o movimento docente? Como? Dar o exemplo da questão da isonomia salarial.
- ∞ Vc sente que a estratégia jurídica para obter conquistas provocou um refluxo do ímpeto reivindicativo no movimento (algo como: eu não preciso ir

à assembleia, pq vamos/EU VOU entrar na justiça para conseguir/mos isso)?

∞ - Houve um momento em que a direção passou a tomar a questão jurídica de forma mais orgânica? P. exemplo, assumindo posições com relação às ADs-sindicatos que entravam na justiça sem necessariamente passar pela aprovação da direção.

∞ Direito de greve do funcionalismo público:

∞ - A regulamentação já vem sendo feita na prática dos tribunais?

∞ - Qual o risco desta regulamentação pesar junto às bases no momento de optar por uma greve?

∞ - qual a posição do \_\_\_\_\_ em relação ao encaminhamento da regulamentação do direito de greve do funcionalismo público?

∞ - Perspectivas para superar as dificuldades impostas pela crescente juriciarização.

∞ Como vc vê a crescente influência do judiciário brasileiro em relação ao peso dos outros poderes?

#### ANDES E OUTROS SETORES:

∞ - relação entre ANDES e CUT

∞ - relação entre ANDES e Sindicatos Docentes das IES privadas