

**Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Doutorado em Ciências Sociais**

Silvana Soares de Assis

**O SINDICALISMO DOS TRABALHADORES DO SETOR PÚBLICO E AS
REFORMAS NEOLIBERAIS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

**Tese de Doutorado em Ciências Sociais
apresentada ao Departamento de
Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas da Universidade
Estadual de Campinas, sob orientação do
Prof. Dr. Armando Boito jr.**

**Banca Examinadora
Prof. Dr. Armando Boito Jr. (orientador)
Prof. Dr. Álvaro Bianchi
Profa. Dra. Andréia Galvão
Prof. Dr. Iram Jácome Rodrigues**

**Campinas
Fevereiro de 2006**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA CENTRAL DA UNICAMP**

As76s

Assis, Silvana Soares de.

O sindicalismo dos trabalhadores do setor público e as reformas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) / Silvana Soares de Assis. -- Campinas, SP : [s.n.],

Orientador: Armando Boito Júnior.

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

1. Cardoso, Fernando Henrique, 1931- 2. Servidores públicos. 3. Sindicatos. 4. Burocracia. 5. Neoliberalismo.

I. Boito Júnior, Armando. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

III. Título.

A cultura capitalista criou a grande produção, as fábricas, as ferrovias, os correios, o telefone, etc . E, sobre esta base, a imensa maioria das funções do velho “poder estatal” são extremamente simplificadas, e podem ser reduzidas a simples operações de registro, de inscrição, de controle, que estarão perfeitamente ao alcance de qualquer pessoa que tenha instrução primária, que poderão ser perfeitamente exercidas com a retribuição de um simples “salário operário”, assim, pode-se (e deve-se) retirar dessas funções todo o caráter privilegiado, “hierárquico”.
(Lênin)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos membros da FRENTE DE OPOSIÇÃO SOCIALISTA – FOS, que não permitiram que eu desistisse de concluir este trabalho. Esta organização tem sido para mim o *locus* principal de discussão política nesses últimos quatro anos. É no grupo que me sinto útil.

Agradeço a João Veiga, funcionário do SINTRASEF – Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal no Estado do Rio de Janeiro, que deu grande apoio e acesso ao arquivo deste sindicato à época da coleta de dados.

Agradeço também aos dirigentes do SINDSEF/SP – Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público federal de São Paulo, por terem permitido a minha presença como observadora no Congresso realizado por esta entidade no ano de 2002.

Agradeço aos dirigentes do SINSPREV/SP – Sindicato dos Servidores da Previdência Social e da Saúde, sobretudo ao Antunes e João Maia, que me concederam algum tempo de seu dia para uma entrevista.

Agradeço aos trabalhadores do posto do INSS da Avenida Francisco Matarazzo, que se dispuseram a responder ao questionário, visto que foi muito útil a esta pesquisa.

Agradeço, ao professor Armando Boito Júnior, meu orientador, por ter acreditado no início e término deste trabalho, apesar dos muitos percalços dos últimos quatro anos. Penso que talvez seja um dos poucos na universidade a acreditar na mudança desse mundo absurdo. Arregacemos as mangas, pois!

Agradeço a Verônica Maria da Silva, que tem sido a irmã, a tia, a professora e a amiga de sempre.

Agradeço ao meu companheiro Marcos, por acreditar em mim mesmo quando estou cheia de incertezas. Meu companheiro pessoal, na política e nos debates que travamos no “entre”, o nosso (e dos camaradas) “comitê central”.

Agradeço à minha querida filha Nathalia, ser humano maravilhoso que eu ajudei a existir, por tanto me ajudar com o Antônio, “nosso bebê”. Aproveito para pedir desculpas públicas pelas ausências por vezes necessárias. Amo vocês.

Enfim, agradeço a teoria marxista por ter contribuído para que eu tentasse unir teoria e prática, numa sociedade que busca consumir o ser humano na especialização e transformá-lo numa parte de seu ser.

RESUMO

A pesquisa apresenta, inicialmente, um debate teórico sobre os trabalhadores do setor público, com ênfase nos trabalhadores vinculados ao Poder Executivo, nas duas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Utilizamos o referencial teórico marxista para as análises, sobretudo as contribuições a respeito da burocracia estatal de Nicos Poulantzas. Para esse autor os servidores públicos pertencem a uma *categoria social* que não possui poder próprio, conforme afirmavam Max Weber e outros autores vinculados à *Escola das Elites*, detendo, todavia, autonomia relativa diante das frações hegemônicas que detém o poder de Estado. Não representam uma categoria profissional, ao contrário, compõem uma plêiade de diversos agrupamentos profissionais. A heterogeneidade, que redundará em diferentes situações de trabalho, e as várias disposições ideológicas presentes nesta categoria social, serão fatores que dificultarão a unidade desses trabalhadores.

O governo federal procurou reconfigurar o aparato estatal de acordo com deliberações do novo modelo de acumulação capitalista, o neoliberalismo. Para tanto, apresentamos as principais políticas de Fernando Henrique Cardoso que atingiram os servidores públicos, como a Emenda Constitucional nº 19, que ficou conhecida como Reforma Administrativa, a Emenda Constitucional nº 20, que alterou o regime de previdência no país, a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras medidas.

Apresentamos e analisamos a forma de atuação desses trabalhadores diante de tais políticas e concluímos que estes tiveram uma atuação marcadamente *politicista*. Os servidores, crédulos no “Estado de Direito” e na neutralidade do Estado, entendiam que as suas reivindicações só seriam atendidas diante da troca do representante do Poder Executivo, que, segundo os mesmos, não representava o “bem comum”, que acreditavam ser função do Estado. Como parte deste Estado, os servidores sentem-se partícipes dessa função.

Portanto, a atuação dos servidores caracterizou-se por uma luta constante pela construção de alianças político-eleitorais que representassem uma correlação de forças favoráveis às suas reivindicações. Ademais, os ataques impetrados contra os seus direitos contribuíram para que a sua plataforma de reivindicações buscasse a *manutenção* das condições de trabalho existentes antes do advento da onda neoliberal.

Concluímos que, embora parcela significativa dos trabalhadores do setor público, efetivamente, apresentasse, no período analisado, uma atuação de caráter *politicista*, buscando alterar o quadro político-eleitoral no país, tal atuação não rompeu com o corporativismo, visto que a mudança teve como objetivo a defesa de suas condições de trabalho. Tais trabalhadores, contudo, não lograram sucesso, pois ficaram isolados na defesa de seus direitos: governo, população usuária, trabalhadores do setor privado e parcela do setor público foram ganhos pelo discurso ideológico que afirmava serem tais trabalhadores “privilegiados”.

ABSTRACT

The research initially introduces a theoretical debate on the workers of the public sector especially those related to the executive power on both administrations of the former president Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). We used the marxist theoretical reference for analysis especially in the contributions to government bureaucracy by Nicos Poulantzas. According to him public servants belong to a *social category* which does not have its own power, as Max Weber and others authors connected to the *Theory of Elites* used to claim. Public workers have, though, certain autonomy towards hegemonic fractions that hold the state power. They do not represent a professional category, just the opposite, they compound a pleiad of many professional groupings. The heterogeneity will result in different work situations and together with the many ideological provisions presentes in this social category will be factors that will hamper the unit of these workers.

The federal government tried to restore the state apparatus according to the deliberations of the new model of capitalist accumulation - the neoliberalism. For such, we present the main policies of Fernando Henrique Cardoso aimed at public workers like the constitutional amendment 19 known as Administrative Reform, the constitutional amendment 20 that changed the regime of social security in the country, the Fiscal Responsibility Law, among others.

We present and analyse how these workers handled such policies and we later concluded that they had a mainly *politicized* performance. The workers believed in the “rule of law” and in the neutrality of the state and understood that their demands would only be fulfilled with the replacement of the representative of the executive. According to the workers this representative did not speak for the “common good” that they believed to be responsibility of the state. Since they are a part of this state workers feel participant of this function.

Therefore, the performace of the servants was characterized by a constant battle for the creation of political and voting alliances that would represent a correlation of forces in favor of their demands. Besides, the attacks made on their rights contributed to the platform of demands to seek to the *maintenance* of the existing working conditions before the advent of the neoliberal world order.

Although a significant amount of the workers of the public sector effectively had in the analysed period a *politicized* performance trying to change the political and voting scenario in the country we conclude that such performance did not break off with corporatism since this change aimed the defense of their working conditions. However, such workers did not succeed because they were isolated in this pursue: government, user population, workers of the private sector and a segment of the public sector were persuaded by the ideological speech that asserted such workers as “privileged”.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	IV
RESUMO.....	VI
ABSTRACT.....	VII
SUMÁRIO.....	IX
LISTA DE TABELAS.....	XI
LISTA DE QUADROS.....	XII
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	XIII
INTRODUÇÃO GERAL.....	01
Capítulo I – INTRODUÇÃO TEÓRICA	17
1. Fatores estruturais	38
2. Fatores conjunturais	52
Capítulo II – AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS E SUAS REIVINDICAÇÕES GERAIS.....	79
1. A consolidação do neoliberalismo no Brasil.....	79
2. Alterações neoliberais no aparelho estatal brasileiro.....	86
3. Análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	88
4. Os servidores públicos e a Emenda Constitucional n° 19	95
4.1. Quanto à estabilidade	98
4.2. Quanto à insuficiência de desempenho	100
4.3. Quanto ao Regime Jurídico Único (RJU).....	101
4.4. Quanto à Carreira	102
4.5. Quanto ao suposto enrijecimento administrativo.....	104
4.6. Quanto ao direito de greve.....	105
4.7. Quanto às formas de contratação.....	106
5. A Reforma da Previdência de Fernando Henrique Cardoso.....	110
6. Partido dos Trabalhadores, CUT e as reformas do Estado.....	121
7. Categorização e análise das reivindicações gerais dos servidores públicos...	130
7.1. Apresentação e análise das reivindicações gerais dos servidores públicos federais.....	132

7.2. Ausências na carta de reivindicações dos servidores públicos.....	136
Capítulo III – A ATUAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DIANTE DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	141
1. Atuação defensiva e plataforma recuada.....	141
2. Legalismo: a defesa do “Estado de Direito”.....	158
3. Primeiro período (1995-1998): a luta contra a reeleição - plataforma reduzida e atuação defensiva.....	161
4. Segundo período (1999-2002): plataforma reduzida e atuação ofensiva.....	186
4.1. Mobilização dos servidores e a greve do ano 2000.....	187
4.2. Mobilização dos servidores e a greve do ano 2001.....	191
4.3. Análise das greves dos anos 2000 e 2001.....	196
5. O pacote antigreve do governo: uma reação à ofensiva dos trabalhadores do aparato estatal.....	202
CONCLUSÃO.....	215
BIBLIOGRAFIA.....	229
DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA (JORNAIS, SUPLEMENTOS, CADERNOS ESPECIAIS, RESOLUÇÕES CONGRESSUAIS E SIMILARES).....	235
DOCUMENTOS OFICIAIS UTILIZADOS	241

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo (força de trabalho) de servidores civis ativos do Poder Executivo por Ministérios/entidades – SIAPE.....	02
Tabela 2 – Ingressos no Serviço Público Federal no Plano de Classificação de Cargos – PCC por concurso público – SIAPE	07
Tabela 3 - Ingressos no Serviço Público Federal por nível de escolaridade contratação por tempo determinado – SIAPE.....	09
Tabela 4 – Ingressos no Serviço Público Federal por nível de escolaridade por concurso público	09
Tabela 5 - Quantitativo de servidores federais da União – Poder Executivo 1991 a 2001.....	66
Tabela 6 – Demissão de funcionários das empresas estatais	68
Tabela 7 – Avaliação positiva do Plano Real para o país e intenção de voto para Fernando Henrique Cardoso, Brasil, 1994	82
Tabela 8 – Servidores do INSS.....	196

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Formas de Propriedade e gestão.....	90
Quadro 2 – Quanto aos requisitos para a aposentadoria no Regime Geral da Previdência Social.....	113
Quadro 3 – Quanto aos requisitos para a aposentadoria no Regime Próprio da Previdência no serviço público.....	114
Quadro 4 – Alterações para os professores que atuam no setor público e privado.....	119
Quadro 5 – Professores(as) diante da Emenda Constitucional nº 19	120
Quadro 6 – Reforma Administrativa: destaques do bloco de oposição e a proposta do governo.....	123
Quadro 7 – Proposta da CUT para a Reforma da Previdência	125
Quadro 8 – Manutenção de direitos	132
Quadro 9 – Revogação de retirada de direitos	133
Quadro 10 – Cumprimento de direitos	134
Quadro 11 – Novas reivindicações	135

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- 1- **SIAPE** – Sistema de Administração do Pessoal Civil
- 2- **AFINPI** – Associação dos Funcionários do Instituto Nacional de Propriedades Industriais
- 3- **AFUSE** – Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação
- 4- **ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações
- 5- **ANDES**- Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior
- 6- **ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- 7- **ANP** – Agência Nacional do Petróleo
- 8- **ANVISA** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- 9- **APEOESP** – Sindicatos dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
- 10- **ASSIBGE/SN** – Sindicato Nacional dos Trabalhadores e Instituições Públicas Federais e Pesquisa Estatística
- 11- **BANERJ** – Banco do Estado do Rio de Janeiro
- 12- **BC** – Banco Central
- 13- **CADE** – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- 14- **CEDOC** – **CUT** – Centro de Documentação da CUT
- 15- **CLT** – Consolidação das Leis Trabalhista
- 16- **CNASI** – Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA
- 17- **CNEN** – Comissão Nacional de Energia Nuclear
- 18- **CNESF** –Coordenação Nacional de Entidades dos Servidores Públicos
- 19- **CNPQ** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- 20- **CNTS** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social
- 21- **CONDSEF** – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
- 22- **CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- 23- **DIEESE** – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos

- 24- **DRT** – Delegacia Regional do Trabalho
- 25- **ENAP** - Escola Nacional de Administração Pública
- 26- **FASUBRA Sindical** - Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Federais
- 27- **FENAFISP** – Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social
- 28- **FENAJUFE** – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União
- 29- **FENASPS** – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores da Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social
- 30- **FEPASA** – Ferrovia Paulista S/A
- 31- **FHC** – Fernando Henrique Cardoso
- 32- **FIOCRUZ** – Fundação Osvaldo Cruz
- 33- **FMI** – Fundo Monetário Internacional
- 34- **FNS** – Fundo Nacional de Saúde
- 35- **FUNASA** – Fundação Nacional de Saúde
- 36- **GDPC & T** – Gratificação por Desempenho e Produtividade em Ciência e Tecnologia.
- 37- **IBAMA** – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
- 38- **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- 39- **INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- 40- **INPI** – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
- 41- **INSS** – Instituto Nacional de Seguro Social
- 42- **INT** – Instituto Nacional de Tecnologia
- 43- **LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- 44- **MPAS** – Ministério da Previdência e Assistência Social
- 45- **MPOG** – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
- 46- **ONG** – Organização Não- Governamental
- 47- **OS** – Organizações Sociais
- 48- **PCC** – Plano de Classificação de Cargos
- 49- **PDT** – Partido Democrático Trabalhista
- 50- **PDV** – Programa de Demissão Voluntária

- 51- **PEC** – Projeto de Emenda Constitucional
- 52- **PFL** – Partido da Frente Liberal
- 53- **PL** – Partido Liberal
- 54- **PMDB** – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- 55- **PPB** – Partido Progressista Brasileiro
- 56- **PPS** – Partido Popular Socialista
- 57- **PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira
- 58- **PSTU** – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
- 59- **PT**- Partido dos Trabalhadores
- 60- **RGPS** – Regime Geral da Previdência Social
- 61- **RJU** – Regime Jurídico Único
- 62- **SINASEFE** – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional
- 63- **SINDILEGIS** – Sindicato dos Servidores do Poder Federal e do Tribunal de Contas da União
- 64- **SINDSEF/SP** – Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal de São Paulo
- 65- **SINSPREV/SP**– Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência no Estado de São Paulo
- 66- **SINTRASEF/RJ** – Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal no Estado do Rio de Janeiro
- 67- **SRH/MP** – Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento
- 68- **TCU** – Tribunal de Contas da União
- 69- **TECON** –Santos – Terminal de Contêineres - Santos
- 70- **UDEMOM** – Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo
- 71- **UNAFISCO** – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Rec

INTRODUÇÃO GERAL

I

A pesquisa aqui apresentada trata dos servidores do setor público federal, vinculados ao Poder Executivo. Tais trabalhadores devem, para exercer as suas funções, ter prestado exames de provas e títulos. Embora o serviço público, no nível federal, disponha de trabalhadores regidos por outros sistemas de contratação¹, ao analisarmos os servidores públicos priorizaremos aqueles que assumiram seus cargos a partir dos referidos exames, visto que para fazerem parte da burocracia regular do Estado este mecanismo de seleção é exigência. Tal opção deveu-se ao fato de estes trabalhadores terem sofrido com mais contundência as políticas neoliberais implementadas por Fernando Henrique Cardoso durante as suas duas gestões como presidente do Brasil. Ademais, observamos que entre os trabalhadores vinculados ao Poder Executivo Federal, aqueles que são regulados por um estatuto, trabalhadores "permanentes" da burocracia estatal, viram esta permanência ser questionada com a introdução de novos mecanismos de regulação de suas funções.

Se entendemos que a burocracia de Estado é necessária para a reprodução das relações capitalistas, então como entender o questionamento a esta efetuado pelos defensores da flexibilização das relações trabalhistas no interior do aparelho de Estado ?

No decorrer desta pesquisa, apresentamos que não era a burocracia de Estado que estava sendo questionada, mas a forma de regulação desta burocracia de Estado.

Para termos um panorama de quem, de fato, são os trabalhadores que analisamos, apresentamos o quadro abaixo. Este expõe onde estão localizados, quantos são, bem como a distribuição dos trabalhadores que compõem o Executivo Federal:

¹ Admitidos por contrato temporário.

Tabela 1 - Quantitativo (força de trabalho) de servidores civis ativos do Poder Executivo por Ministérios/Entidade -SIAPE²

Órgão	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
Presidência República	5.370	1,0	5.401	1,1	2.519	0,5	3.318	0,7	3.284	0,7	3.165	0,7
Advocacia Geral da União	16	0,0	2.068	0,4	2.196	0,4	2.615	0,5	3.161	0,7	3.237	0,7
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	11.703	2,2	11.151	2,2	10.771	2,2	10.696	2,2	11.164	2,4	11.431	2,5
Ciência e Tecnologia	4.531	0,9	4355	0,8	6.875	1,4	6.893	1,4	6.750	1,5	7.050	1,5
Comunicações	1.313	0,2	1.322	0,3	1.657	0,3	1.525	0,3	1.644	0,4	1.765	0,4
Cultura	2.844	0,5	2.695	0,5	2.585	0,5	2.539	0,5	2.508	0,5	2.478	0,5
Defesa	35.362	6,7	33.901	6,6	32.031	6,4	31.004	6,4	29.782	6,5	29.683	6,5
Desenvolvimento Agrário	6.267	1,2	6.004	1,2	5.798	1,2	5.713	1,2	5.703	1,2	5.675	1,2
Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior	2.411	0,5	2.335	0,5	2.580	0,5	2.280	0,5	2.436	0,5	2.407	0,5
Educação	174.966	32,9	168.403	32,8	165.510	33,3	165.595	34,0	163.479	35,6	164.912	36,00
Esporte e Turismo	169	0,0	159	0,0	185	0,0	325	0,1	402	0,1	397	0,1
Fazenda	26.207	4,9	28.080	5,5	26.958	5,4	25.331	5,2	26.098	5,7	26.309	5,7
Governo dos Ex-territórios	25.247	4,7	24.573	4,8	23.315	4,7	23.829	4,9	23.198	5,1	23.470	5,1
Integração Nacional		0,0		0,0	184	0,0	3.905	0,8	2.480	0,5	2.529	0,6
Justiça	23.261	4,4	22.490	4,4	23.113	4,6	21.197	4,4	20.685	4,5	20.697	4,5
Meio Ambiente	8.609	1,6	8.322	1,6	8.024	1,6	5.644	1,2	6.409	1,4	6.960	1,5
Minas Energia	2.000	0,4	2.030	0,4	1.872	0,4	1.936	0,4	1.902	0,4	2.107	0,5
Planejamento, Orçamento e Gestão	16.072	3,0	14.088	2,7	13.164	2,6	13.868	2,8	13.783	3,0	14.255	3,1
Previdência e Assistência Social	45.718	8,6	43.789	8,5	41.566	8,4	40.664	8,4	40.121	8,7	39.554	8,6
Relações Exteriores	3.099	0,6	3.140	0,6	3.051	0,6	2.993	0,6	2.943	0,6	3.001	0,7
Saúde	123.159	23,2	116.862	22,7	110.804	22,3	102.480	21,0	78.388	17,1	75.075	16,4
Trabalho e Emprego	8.126	1,5	7.810	1,5	7.863	1,6	7.787	1,6	7.699	1,7	7.676	1,7
Transportes	5.235	1,0	4.742	0,9	4.504	0,9	4.795	1,0	4.724	1,0	4.881	1,1
TOTAL	531.725	100,0	513.720	100,0	497.125	100,0	486.912	100,0	458.743	100,0	458.714	100,0

O quadro acima, se analisado com acuidade nos apresenta uma série de informações. Primeiramente, uma informação geral: houve uma diminuição no contingente

² Fonte: Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SRH/MP *apud* Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, dezembro do ano de 2002, p. 23.

de trabalhadores vinculados ao Poder Executivo, perfazendo uma diminuição de 73.011 trabalhadores na ativa; segundo houve uma diminuição significativa no número de trabalhadores vinculados à área da saúde e educação.

Na área da saúde houve uma diminuição no percentual de participação (23,2% no ano de 1997 para 16,4 no ano de 2002) e de números absolutos alarmantes. Da redução de trabalhadores atuando junto ao Poder Executivo, 48.084 eram vinculados ao Ministério da Saúde.

Na área da educação houve diminuição nos números absolutos (174.966 no ano de 1997 para 164.912 no ano de 2002), todavia, verificamos, que houve também uma diminuição no número total de trabalhadores no serviço público federal, portanto, o percentual de participação dos trabalhadores nesta área aumentou, passando de 32,9% no ano de 1997 para os 36,0% no ano de 2002, sendo, nesse sentido, um aumento aparente. No caso do Ministério da Educação, a redução foi de 10.054 trabalhadores. Portanto, juntos, os dois Ministérios sofreram um corte de 58.138 trabalhadores.

Sobre a redução de verbas para as áreas sociais, Bourdieu nos informa que:

*O neoliberalismo visa destruir o Estado Social, a mão esquerda do Estado (...). O caso mais exemplar é o da saúde, que a política neoliberal ataca dois lados, contribuindo para o aumento do número de doentes e das doenças (através da correlação entre a miséria – causas estruturais – e a doença: alcoolismo, droga, delinqüência, acidentes de trabalho etc.) e reduzindo os recursos médicos, os meios de tratamento (...)*³ (grifo nosso)

³ Pierre Bourdieu. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2001, p.56.

Sabemos agora onde estão localizados e quantos são os trabalhadores do setor público no país, aqueles vinculados ao Poder Executivo. Todavia vamos tentar definir quem são estes trabalhadores, lotados na administração direta, nas autarquias e nas fundações.

É verdade que não tem sido fácil a definição de quem pertence ao serviço público no Brasil. Utilizamos a pesquisa de Clóvis Bueno de Azevedo⁴, visto que apesar do recorte jurisdicista que escolheu para abordar o tema, procurou enfrentar o conceito “servidor público”. Embora discordemos de suas conclusões⁵, consideramos que no trato do conceito, sobretudo diante da Constituição de 1988, o autor contribui substancialmente para o debate.

Azevedo observa que a Constituição de 1988 prevê que a exigência de concurso público não é exclusiva para os trabalhadores da administração direta, mas também para provimento de "cargos, empregos e funções"⁶, portanto para todos os trabalhadores do aparelho estatal. Ocorre que, embora a tradição tenha afirmado que o setor público é "*locus de estabilidade*", apenas os trabalhadores regidos por um estatuto, os estatutários, como comumente são denominados, têm, no plano da lei, tal direito.

Visando instaurar o debate sobre quem seriam os servidores públicos, Azevedo discorre sobre duas correntes:

Em um extremo, "servidores públicos" são exclusivamente os que se vinculam à (aos órgãos da) administração direta. E, dentre eles, apenas os trabalhadores submetidos ao regime jurídico estatutário. A partir de 1988,

⁴ Clóvis Bueno de Azevedo, *Os trabalhadores (des) regulados: quem são os servidores públicos brasileiros*, tese de doutorado apresentada ao departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 1998. Observamos que embora seja uma pesquisa apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP, o texto de Azevedo aborda preponderantemente as modificações jurídicas que ocorreram com os servidores públicos do país, desde o Brasil colonial.

⁵ Azevedo tende a concordar com as alterações implementadas pelos governos para os trabalhadores do setor público, apontando que há a necessidade de estabelecimento de parcerias entre os servidores e o Estado. O autor referenda a visão de “servidor público” definida pelos governos, visão esta que enfraquece a possibilidade deste se ver enquanto trabalhador.

⁶ *Ibidem*, p.66.

tendo em vista o Regime Jurídico Único determinado pela CF (Constituição Federal) vigente, admitem-se também como servidores, desde que respeitado esse requisito do regime jurídico estatutário, os que se ligam às autarquias ou às fundações. A contrapartida, conforme esse ponto de vista, é que não são servidores os empregados (os celetistas) da administração direta, das autarquias e das fundações. Menos ainda os trabalhadores vinculados às empresas públicas e às sociedades de economia mista, todos obrigatoriamente celetistas.(...)

No outro extremo, "servidores públicos" são todos os trabalhadores (públicos), bastando que se liguem contratualmente, por vínculo empregatício, ao Estado. Essa afirmação seria correta independente de serem eles (os trabalhadores ligados ao Estado) celetistas, estatutários, ou submetidos a regime especial; não importa se estejam vinculados à administração direta, à autárquica, à fundacional; ou mesmo às empresas públicas às sociedades de economia mista, todos são servidores públicos.

Entre essas duas posições extremas, há uma grande lista de variações, ou um enorme espectro de hipóteses intermediárias.

Afinal, quem é, ou não, servidor?⁷

A extensa citação visa explicitar o terreno arenoso em que nos encontramos. A definição de quem seja servidor público, no plano da legislação vigente no Brasil, não é consensual. Sem a intenção de nos determos em detalhar as divergências, apontamos a dificuldade encontrada pelos pesquisadores que estudam o tema. O governo valer-se-á do dissenso na definição desses trabalhadores para implementar as suas políticas, atuando de forma desigual nos processos de negociação com as categorias em mobilização, conforme apresentaremos ainda neste trabalho.

Se a Constituição de 1988 permitiu a construção do Regime Jurídico Único⁸, considerado uma vitória dos servidores, visto que transformou trabalhadores celetistas em

⁷ Ibidem, p.72.

⁸ Através da Lei nº 8.112 de 12 de dezembro de 1990.

estatutários, o governo de Fernando Henrique Cardoso procurou, enquanto não o derrotou, "driblar" tal legislação, criando um vasto sistema de flexibilização.

II

Nossa argumentação é que tais políticas buscavam a flexibilização das relações trabalhistas dos servidores públicos. Essa assumiu diversas formas: na regulação da estabilidade, introduziu novas formas de admissão e de demissão no serviço público e, na esfera salarial, instituiu uma política freqüente de gratificação e ausência de reajuste linear. Essas medidas, entre outras, propiciaram a derrota do Regime Jurídico Único. Essas alterações foram implementadas principalmente através da *Emenda Constitucional nº 19*, promulgada no ano de 1998, precedida, todavia, de legislações que não necessitavam de revisão constitucional. Tal Emenda atinge os trabalhadores no período em que se encontram na ativa, em sua fase "laboral", como comumente é chamado o período em que o trabalhador ainda não se aposentou.

Outra alteração constitucional materializou-se na promulgação da *Emenda Constitucional nº 20*, que alterou o sistema de aposentadoria dos trabalhadores do setor privado e do setor público. Verificamos que embora todos os trabalhadores tenham sofrido perdas com a promulgação desta Emenda, estas foram maiores para os trabalhadores do setor público, visto que além do tempo de serviço, transformado em tempo de contribuição para os dois grupos⁹, apenas para o segundo combinou-se a exigência de idade mínima para a aposentadoria.

Embora haja uma heterogeneidade muito grande de trabalhadores no serviço público federal, resultante das diversas esferas de atuação do governo, analisaremos centralmente as políticas que atingiram a maioria dos servidores públicos estatutários e que constituíram o alvo principal das políticas neoliberais do governo para os trabalhadores do

⁹ Portanto, apenas o período em que o trabalhador comprovar a contribuição ao sistema em que se aposentará poderá contar para fins de sua aposentadoria.

aparelho de Estado. Abordaremos, também, embora secundariamente, os trabalhadores celetistas atingidos pelo processo de privatização das empresas estatais.

Para termos um panorama da heterogeneidade da categoria com a qual operamos, apresentamos abaixo o quadro de ingressos no serviço público, realizado através de concurso entre os anos 1995 a 2002.

Tabela 2 -Ingressos no Serviço Público Federal no Plano de Classificação de Cargos - PCC por concurso público - SIAPE¹⁰

Cargo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
<u>Nível Superior</u>	3.447	1.695	854	794	32	18	0	0	6.840
Administrador	241	58	20	15	0	0	0	0	334
Assistente Social	72	36	44	42	1	0	0	0	195
Bibliotecário/Bibliotecário-documentalista	65	123	48	33	1	2	0	0	272
Cirurgião-dentista/odontólogo	57	7	12	10	0	0	0	0	86
Contador	45	32	44	17	2	1	0	0	141
Enfermeiro	911	257	190	154	19	6	0	0	1.537
Engenheiro	156	56	94	55	0	0	0	0	361
Farmacêutico/Farmacêutico Bioquímico	133	87	13	40	2	0	0	0	275
Fisioterapeuta	62	23	6	5	0	0	0	0	96
Fonoaudiólogo	17	2	1	4	1	0	0	0	25
Médico	1.100	823	275	283	4	4	0	0	2.489
Nutricionista	79	21	12	4	0	1	0	0	117
Psicólogo	65	29	19	18	0	0	0	0	131
Tec.Ass.Educacionais/Técnico Ens. Orientação	113	28	26	84	0	0	0	0	251
Outros	331	113	50	30	2	4	0	0	530
<u>Nível Intermediário</u>	8.059	1.328	1.041	1.024	83	49	2	0	11.586
Agente Administrativo	2.241	168	45	141	0	2	0	0	2.597
Agente de Serviços de Engenharia	41	2	1	1	0	0	0	0	45
Assistente Administ./Aux.Administrativo	750	39	43	87	1	1	0	0	921
Auxiliar Biblioteca	49	2	0	1	0	0	0	0	52
Auxiliar de Enfermagem	2.586	495	463	213	45	2	2	0	3.806
Técnico Agropec/op.Máquinas Agrícolas	55	44	56	9	0	0	0	0	164

(continua)

¹⁰ Extraído do *Boletim Estatístico de Pessoal*, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ano 07, 80 (Dezembro/2002), Brasília, p.50.

Técnico de Contabilidade	144	74	42	18	0	0	0	0	278
Técnico de Farmácia	42	6	14	3	0	0	0	0	65
Técnico de Laboratório/Laboratorista de área	271	197	132	196	9	11	0	0	816
Técnico em Enfermagem	400	77	73	147	19	0	0	0	716
Técnico em Radiologia	114	55	13	6	0	27	0	0	215
Outros	1.366	169	159	202	9	6	0	0	1.191
Nível auxiliar	1.752	365	94	74	2	0	0	0	2.287
Auxiliar de agropecuária	15	78	19	6	0	0	0	0	118
Auxiliar de Farmácia	40	18	2	3	0	0	0	0	63
Auxiliar de Laboratório	138	41	26	14	1	0	0	0	220
Auxiliar de Nutrição	77	39	4	1	0	0	0	0	121
Auxiliar Op.Serv. Diversos/Auxiliar Operac.	685	0	0	4	0	0	0	0	689
Auxiliar Rural	2	18	12	0	0	0	0	0	32
Cozinheiro/Copeiro/Aux.cozin	175	91	16		20	0	0	0	302
Encanador/Marceneiro/Auxiliar Eletricista	86	1	0	1	0	0	0	0	88
Operador de Máquina e Lavanderia	145	3	3	2	0	0	0	0	153
Outros	389	76	12	23	1	0	0	0	501

Embora a tabela acima não nos permita visualizar todos os cargos existentes junto ao Poder Executivo, nos permite perceber a heterogeneidade da categoria com a qual trabalhamos. Ademais, nos indica, como já afirmamos, o declínio na contratação de trabalhadores do setor público através de concurso público durante as gestões de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo de sua segunda gestão. Tal declínio não será o mesmo para os trabalhadores contratados por tempo determinado, conforme observamos na tabela abaixo:

Tabela 3 – Ingressos no Serviço Público Federal por nível de escolaridade – contratação por tempo determinado - SIAPE¹¹

NÍVEL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Superior	5.351	7.687	7.248	5.821	5.056	7.045	6.080	2.050
Professor	4.724	6.749	5.872	4.588	3.792	5.205	4.524	472
Médico Residente	622	938	1.375	1.233	1.261	1.840	1.556	1.582
Outros	5	0	1	0	3	0	0	0
Intermediário	1	118	1.416	1.518	932	2.109	2.631	7
Agente credenciado ¹²	0	0	1.413	1.504	916	2.109	2.631	7
Artífice	0	117	3	4	16	0	0	0
Outros	1	1	0	0	0	0	0	0
Auxiliar	9	102	0	3	0	0	0	0
Demais cargos¹³	107	866	844	345	637	611	1.886	2.178
TOTAL	5.468	8.773	9.508	7.677	6.625	9.765	10.597	4.239

Tabela 4 – Ingressos no Serviço Público Federal por nível de escolaridade – por concurso público - SIAPE¹⁴

NÍVEL	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Superior	7.709	6.309	6.574	5.861	1.937	1.348	621	26	30.385
Professor	2.604	3.131	3.387	3.124	620	601	122	06	13.595
Outros	5.105	3.178	3.187	2.737	1.317	1.317	747	499	16.790
Intermediário	10.097	3.251	2.387	1.879	988	176	39	04	18.821
Auxiliar	1.869	367	94	75	02	0	0	0	2.407
TOTAL	19.675	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	30	51.613

¹¹ Extraído do *Boletim Estatístico de Pessoal*, 2002, p.53.

¹² Nota que consta no *Boletim Estatístico de Pessoal*: Agente Credenciado: refere-se ao recenseador do IBGE.

¹³ Nota que consta no *Boletim Estatístico de Pessoal*: Não constam informações do cargo/nível de cargo no cadastro SIAPE.

¹⁴ Extraído do *Boletim Estatístico de Pessoal*, 2002, p.51.

Pelas tabelas acima, podemos constatar que a contratação no Serviço Público Federal, no período analisado, tendia a se realizar por tempo determinado. Embora não tenhamos o número total de trabalhadores regidos pelo Regime Jurídico Único e pela CLT, visto que nem as entidades dos trabalhadores, nem tampouco o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão possuem tal dado, podemos afirmar que ao compararmos as tabelas de nº 03 e de nº 04, percebemos que o governo federal procurou a contratação pelas regras do sistema privado da economia.

Avaliamos que a Reforma Administrativa, como ficou conhecida a Emenda Constitucional nº 19, e a Reforma da Previdência constituem o núcleo central das políticas neoliberais implementadas por Fernando Henrique Cardoso no aparelho do Estado. Todavia, foram acompanhadas de legislações acessórias, infraconstitucionais, que consideramos relevantes para a nossa análise, como a *Lei de Responsabilidade Fiscal*, que reduz os gastos com pessoal dos governos nas diferentes esferas de atuação; os *Planos de Demissão Voluntária (PDVs)*; as *Avaliações de Desempenho*, dentre outras medidas que expressam o objetivo do governo: reduzir os direitos dos servidores públicos, através da reconfiguração do aparelho de estado, exigência do ajuste fiscal imposto pelo modelo de capitalismo em vigor.

No decorrer de nosso trabalho, enfrentamos, como problema para a análise de nosso objeto de pesquisa, a reduzida bibliografia. Poderíamos dividir a produção teórica sobre o tema em duas grandes áreas: sociologia geral da burocracia e regulamentação dos servidores públicos. A primeira trata da discussão sobre o conceito de burocracia em suas diversas vertentes teóricas, a segunda está centrada na área do direito e marcada pelas regulamentações e aparato lingüístico quase litúrgico.

A heterogeneidade e a reduzida bibliografia sobre os trabalhadores do serviço público têm levado os pesquisadores a optar por estudos de caso, como já observaram outros autores. Todavia, avaliamos que a despeito dessas dificuldades poderíamos traçar um perfil dessa categoria. Esta certeza baseou-se na leitura da produção teórica que versa sobre a burocracia estatal, definindo-a como uma *categoria social* e também na forma de

atuação do governo ao aplicar políticas que atingiram o conjunto dos trabalhadores do setor público, sobretudo os chamados estatutários. Embora, com instrumentos diferenciados, o governo federal procurou atingi-los de forma concertada.

Como trataremos de trabalhadores de diferentes Ministérios do Executivo Federal, estaremos operando com instâncias diferenciadas do aparelho de Estado, que expressam as diversas funções econômicas, ideológicas e políticas desse aparelho.

A despeito da heterogeneidade desse grupo de trabalhadores, o governo os percebe como categoria e, portanto, como um "corpo" que precisava ser remodelado. Isso fez com que se reconfigurasse a Constituição do país, elaborasse Decretos, Leis ordinárias, Leis complementares e Medidas Provisórias para alterar, no plano legal, os direitos dessa categoria, construindo ainda um *ethos* ideológico que garantisse a aceitação de tais mudanças pela sociedade e por parcela dos servidores. Aliás, tais medidas procuraram aprofundar as diferenças entre os trabalhadores do setor público, flexibilizando os seus direitos e criando critérios de avaliação próprios do setor privado. Ademais, procuraram também aprofundar as diferenças entre o setor público e o setor privado da economia, procurando aprofundar a rivalidade entre estes dois grupos de trabalhadores, dificultando a possibilidade de solidariedade entre ambos.

Para serem contratados ou demitidos, os trabalhadores do setor público necessitam que os responsáveis pelos órgãos, onde exerçam suas funções, cumpram uma série de exigências previstas na Constituição. Sendo assim, a principal tarefa do governo de Fernando Henrique Cardoso, no âmbito da administração, foi alterar a Constituição do país, promulgada em 1988, apresentada por seu governo como atrasada.

Foram quatro anos (1995-1998) de críticas ao governo, críticas produzidas pelos trabalhadores do setor público, visto que estes foram fortemente atingidos com as alterações imprimidas no aparelho estatal e no regime de aposentadoria do país. Todavia, a segunda gestão (1999-2002) de Fernando Henrique Cardoso aprofundou, através de regulamentações, os mecanismos redutores de seus direitos.

III

Para realização desta pesquisa utilizamo-nos, além da produção teórica sobre o tema, de material produzido (jornais e boletins) pelos sindicatos e confederações que representam os trabalhadores do setor público.

Aplicamos também a dez trabalhadores de base, não vinculados diretamente a nenhum cargo ou função de direção sindical, questionário sobre o tema em tela. Tal questionário, no nosso entender, indica algumas tendências existentes entre os trabalhadores do setor público. Observamos que uma pesquisa que buscasse operar com entrevistas aos trabalhadores de base do Poder Executivo Federal e que pudesse expressar uma tendência majoritária diante dos argumentos aqui apresentados tornaria este trabalho impossível de ser realizado, visto que tal base é composta, à época da pesquisa, por 458.714 trabalhadores, dispersa por todas as unidades da Federação. Avaliamos que a opção por aplicar o questionário pudesse indicar tendências junto aos trabalhadores de base, para que pudéssemos compará-la ao discurso dos trabalhadores ativistas vinculados aos sindicatos.

Quanto aos sindicatos, referimo-nos, principalmente, ao SINTRASEF/RJ - Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal no Estado do Rio de Janeiro e ao SINDSEF/SP - Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal de São Paulo. Posteriormente, entramos em contato com o SINSPREV – Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência no Estado de São Paulo - para coleta de alguns dados que necessitávamos.

Os documentos produzidos pelo SINTRASEF/RJ e analisados nesta pesquisa foram os jornais "O Movimento" e "Público". O primeiro, com edição quinzenal, trata, como o próprio nome informa, das ações impetradas pelos servidores nas semanas que antecedem a edição; e o segundo, trata de questões mais amplas que atingem os servidores públicos, com reportagens mais aprofundadas sobre temas específicos (Reforma

Administrativa, da Previdência, Avaliação de Desempenho, entre outras). Além destes jornais analisamos alguns boletins e cartilhas produzidas por este sindicato. É importante observar, inclusive para posteriores pesquisas, que o SINTRASEF/RJ tem um arquivo muito organizado o que contribuiu muito para a nossa pesquisa.

O SINTRASEF/RJ foi criado no ano de 1989, representa os servidores públicos federais da administração direta e indireta do Estado do Rio de Janeiro. A base presumida de trabalhadores desse sindicato é calculada em 250.000, tendo em média 30 mil filiados, distribuídos aproximadamente em 80 órgãos públicos.¹⁵

O segundo sindicato onde fomos coletar dados para a nossa pesquisa foi o SINDSEF/SP. Participamos de um congresso dos trabalhadores do serviço público federal ((11º congresso do SINDSEF/SP), realizado na cidade de Nazaré Paulista, nos dias 8, 9 e 10 de novembro do ano de 2002. Na oportunidade, participamos, como ouvinte, de todos os trabalhos do congresso e fizemos também entrevistas com alguns participantes. No ano de 2003, já com Luis Inácio Lula da Silva, eleito novo presidente do Brasil, fomos por várias vezes à sede desse sindicato, onde verificamos uma certa resistência à nossa presença. Não havia arquivo para pesquisa e o material existente foi fornecido pela funcionária do sindicato. Na segunda vez que fomos ao sindicato, a restrição aumentou. Alguns jornais foram cedidos para que fizéssemos a pesquisa e, naquele momento, avaliamos que a nossa presença não era muito bem vinda. Foram cedidos alguns exemplares do "Jornal do SINDSEF/SP", onde pudemos acompanhar as mobilizações dos trabalhadores. No nosso entendimento, tal comportamento revela desconfiança com o resultado da pesquisa, explicável pela situação de embate em que se encontravam os trabalhadores do setor público, no enfrentamento ao governo federal, no período em que foi realizada a coleta de dados para a elaboração desta tese.

Este sindicato foi criado no ano de 1991 e possuía, à época da pesquisa, 6.244, representando 15.000 trabalhadores na base. Seus representantes afirmavam que o

¹⁵ SINTRASEF/RJ, Cartilha, *O SINTRASEF, o salário mínimo e o salário mínimo do Dieese*, 2003.

SINDESEF/SP estava presente, à época da pesquisa, em pelo menos 50 órgãos da administração federal.

Após coletarmos dados nos dois sindicatos acima referidos, percebemos a necessidade de entrarmos em contato com um terceiro sindicato, o SINSPREV – Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência no Estado de São Paulo - também em sua sede em São Paulo. Como percebemos, pelo acompanhamento da atuação dos trabalhadores do setor público, que aqueles vinculados ao INSS – Instituto Nacional de Seguro Social - eram bastante citados e a mídia conferia uma atenção especial às suas paralisações, resolvemos acompanhá-los com mais acuidade. Nesse sindicato analisamos o “Jornal do SINSPREV” e entrevistamos dois diretores da entidade, José Aparecido Antunes e João Maia.

Num dos postos do INSS, posto da Avenida Francisco Matarazzo, foi entregue a dez funcionários, escolhidos aleatoriamente, um questionário, cujas respostas pudessem expressar o posicionamento destes trabalhadores acerca das políticas implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Tal questionário tinha como objetivo indicar tendências, que pudessem contribuir para entendermos o impacto das políticas do governo federal junto aos trabalhadores de base.

IV

Dividimos o presente trabalho em três capítulos.

No primeiro, elaboramos uma introdução, localizando os servidores públicos teoricamente, dialogando com a produção vinculada à chamada *Escola das elites*, liderada por Max Weber e com a produção marxista. Aqui travamos um debate sobre o entendimento de Marx e Lênin sobre a burocracia, abordagens que consideramos limitadas para compreender o papel desta a partir do século XX. Posteriormente, apresentamos a discussão que Nicos Poulantzas elabora sobre a burocracia, vista como *categoria social* relativamente autônoma frente às classes sociais de uma determinada formação social, para

compreendermos os traços específicos da atuação política-sindical dos trabalhadores do setor público federal, objeto central de nossa pesquisa.

No segundo, apresentamos as políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso para os servidores públicos, analisando os argumentos utilizados por este para a sua implementação. Apresentamos também as reivindicações dos servidores públicos diante das políticas do governo federal. Aqui localizamos o recuo dos servidores públicos frente a tais políticas, visto que as principais reivindicações são de manutenção dos direitos ameaçados ou do retorno de direitos violados.

Informamos ao leitor que o segundo capítulo é marcadamente descritivo, visto que procuramos introduzir informações que consideramos fundamentais para a análise das políticas neoliberais do governo. Primeiramente, apresentamos os argumentos deste último para remodelar o aparato estatal. Feito isto, passamos às reivindicações gerais dos trabalhadores do setor público, visto que as alterações impetradas no aparato estatal foram vistas pelos mesmos como redução dos seus direitos.

No terceiro capítulo, analisamos a atuação dos servidores frente às políticas de Fernando Henrique Cardoso. O objetivo é descrever e analisar como reagiram tais trabalhadores diante das propostas do governo federal.

A categoria social com a qual operamos apresenta algumas características que são resultantes do fato de serem integrantes do aparelho de Estado burguês e pertencentes às diferentes frações da classe média. Ademais, além de serem fracionados em sua origem e posição de classe, ocupam diferentes lugares na segmentação hierárquica do aparelho de Estado. Ou seja, tem um duplo pertencimento que marcará a sua atuação: pertence às classes médias e ao aparelho de Estado (setor público).

A pesquisa demonstrou que diferentes fatores influem na atuação dos servidores públicos frente às políticas implementadas pelos governos, fatores que consideramos *estruturais e conjunturais*.

Por *estruturais* definimos aqueles fatores que influem na atuação da maioria dos servidores públicos e que não se alteram significativamente nas diferentes fases do capitalismo, mesmo em diversos países: na sua concepção de Estado e na sua disposição ideológica vinculada ao burocratismo, ao legalismo e à meritocracia, além da origem de seus proventos – os impostos. No caso específico do Brasil, poderíamos incluir um outro fator - a dispersão territorial resultante de sua dimensão geográfica.

Por *conjunturais* entendemos os fatores que influem na atuação sindical dos trabalhadores do setor público e resultantes do período histórico analisado: o discurso do governo de difamação do servidor público, o desemprego e a democratização do Estado brasileiro.

O momento em que fizemos a pesquisa nos sindicatos coincidiu com a vitória de Luis Inácio Lula da Silva para a presidência da República. Tal fato criou uma grande expectativa nos servidores públicos. Ao enfrentar a nova Reforma da Previdência, Proposta de Emenda Constitucional nº 40, os servidores sentiam-se traídos pelo governo que ajudaram a eleger e que viam como possibilidade privilegiada para o resgate dos direitos que haviam sido suprimidos durante a gestão de seu antecessor. Esta conjuntura foi muito difícil para coletar dados nos sindicatos que entramos em contato. As várias assembleias para mobilizar os trabalhadores, sempre se interpunham à coleta de dados, o que nos deixava numa situação bastante desconfortável diante dos trabalhadores em luta, sobretudo porque quem estava na coleta de dados também tem a pretensão de contribuir para a melhoria dos serviços públicos no país, não exclusivamente no campo teórico, mas nas organizações criadas e mantidas pelos trabalhadores.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO TEÓRICA

Nessa pesquisa abordaremos a atuação de trabalhadores do aparelho de Estado, entendendo que a função de tal aparelho é a

*manutenção da unidade e a coesão de uma formação social, que concentra e consagra a dominação de classe, e a reprodução, assim das relações sociais, isto é, das relações de classe. As relações políticas e as relações ideológicas se **materializam e se encarnam**, como práticas materiais nos aparelhos de **Estado**. Esses aparelhos compreendem de um lado o aparelho repressivo de Estado no sentido estrito e seus ramos: exército, polícia, prisões, magistratura, administração; de outro lado, os aparelhos ideológicos de Estado: o aparelho escolar, o aparelho religioso - as igrejas, o aparelho de informação - rádio, televisão, imprensa-, o aparelho cultural- cinema, teatro, edição-, o aparelho sindical de colaboração de classe e os partidos políticos burgueses e pequeno-burgueses etc., e enfim, sob certo aspecto, e pelo menos no modo de produção capitalista, a **família**.¹⁶ (grifo do autor)*

Então, a partir da análise de Poulantzas, da qual partilhamos, quando analisamos a atuação dos trabalhadores operamos com trabalhadores vinculados a vários aparelhos do Estado. Veremos posteriormente que a sua atuação sindical terá a marca da localização desses trabalhadores no aparato do Estado, imprimindo formas de atuação diferenciada de acordo com o papel que cumpre nos diferentes aparelhos.

¹⁶ Poulantzas, *As classes sociais no capitalismo de hoje*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975 p.26.

Utilizando o arcabouço teórico marxista para definir os trabalhadores do setor público, vamos operar com o conceito *categoria social*. Não sendo uma classe social, os trabalhadores dessa categoria podem pertencer ou se identificar com classes sociais diferenciadas. Podem tanto ser originário da fração hegemônica que domina o poder de Estado, bem como de outras frações da burguesia dominante ou de outras classes sociais. Mas, em sua maioria são originários das diferentes frações das classes-médias.

Devido à heterogeneidade deste setor, a sua definição sempre foi bastante complexa, tendo suscitado debates controversos, no campo jurídico administrativo, conforme apresentamos acima, bem como na análise teórica.

Das abordagens centradas em Max Weber às análises de Wright Mills¹⁷, a discussão apontava que tais trabalhadores detêm um poder próprio, resultado de sua localização no aparato burocrático e de sua independência na execução de suas funções, conferindo a estes a possibilidade de dominar o segredo do "saber profissional", resultante de suas qualificações técnicas e da execução diária de suas funções. Afirmavam que tal independência era necessária para a manutenção da ordem diante das mudanças de governo.

Vejamos Weber:

(...) ali, onde o funcionário profissional preparado chega a dominar, seu poder é inquebrantável, porque toda a organização de abastecimento vital mais elementar se vê cortada pelo padrão de seus serviços.(...)¹⁸

¹⁷ Wright Mills, *A nova classe média*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.

¹⁸ Max Weber, *Economia Y Sociedad*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1964, p.1073

Para o autor, a burocracia "racional" capitalista é a melhor forma e a mais desenvolvida de organizar a sociedade. Em Weber está presente a idéia de progresso das organizações e a organização burocrática seria inevitável devido à complexidade do funcionamento das sociedades modernas. No ímpeto de criticar a teoria marxista, sobretudo a proposta de sociedade socialista que a acompanhava, visto que tal perspectiva social estava presente em muitas organizações dos trabalhadores no período em que o autor concebeu suas idéias, partiu para uma elaboração teórica a-histórica, com a pretensa previsão dos rumos da organização social. Foi vítima da sua própria crítica, quando afirma:

*A burocracia se caracteriza frente a outros veículos históricos da ordem de vida racional moderno por sua **inevitabilidade** muito maior. (...) A burocracia se distingue(...) por uma qualidade que reforça seu caráter inevitável de modo consideravelmente mais definitivo que daquelas outras, a saber: pela especialização e a preparação profissional racional. (grifo nosso)*¹⁹

Para o autor, tal trabalhador deve seguir os rigores disciplinares da instituição da qual faz parte, devendo obediência ao seu superior, estando o dever acima de seu "amor próprio":

*(...) A honra do funcionário reside em sua capacidade de executar conscienciosamente uma ordem, sob responsabilidade de uma autoridade superior, ainda que (...) ela se obstine a seguir uma falsa via. O funcionário deve executar essa ordem como se ela correspondesse a suas próprias convicções. Sem essa disciplina moral, no mais elevado sentido do termo, e sem essa abnegação, **toda a organização ruiria.***²⁰(grifo nosso)

¹⁹ Ibidem, p.1073.

²⁰ Max Weber, *Ciência e Política: duas vocações*, São Paulo, Cultrix, s/d, p.79.

Tais características definiriam o bom profissional. A obediência às normas e à hierarquia é fundamental para o bom funcionamento das organizações burocráticas. Então, vejamos:

A organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia: cada cargo inferior está sob o controle e supervisão do superior. Há o direito de apelação e exposição de queixas dos inferiores aos superiores. As hierarquias diferem com respeito a se, e em que casos, as queixas podem levar a um pronunciamento de uma autoridade superior, se as alterações são impostas por ela ou, pelo contrário, se a responsabilidade por tais alterações é deixada à instância inferior cuja conduta foi o objeto da queixa.²¹

Ou ainda

As normas que regulam o exercício de um cargo podem ser regras técnicas ou normas. Em ambos os casos, se sua aplicação pretende ser plenamente racional, torna-se imprescindível a especialização. Assim, admite-se que somente está qualificada para membro do quadro administrativo de uma associação e, conseqüentemente, em condições de nomeação para funções oficiais, a pessoa que demonstrar preparo técnico adequado. O quadro administrativo de uma associação racional consiste pois, tipicamente, em “funcionários”, esteja a organização voltada para fins políticos, religiosos, econômicos – em particular, capitalistas – ou outras.²²

Na mesma linha weberiana, Mills defende que:

²¹ Max Weber, Os fundamentos da organização burocrática, in: *Sociologia da burocracia*, Edmundo Campos (org.), Rio de Janeiro, Zahar editores, 1978, p. 17.

²² Idem, ibidem, p.17.

*(...) A burocracia refere-se a uma hierarquia de escritórios, cada um com sua área específica de administração e sua equipe de especialistas. Nesse sentido, a burocracia é o tipo mais eficiente de organização social que se conhece (...)*²³

E sendo o tipo mais eficiente de organização que se conhece, o poder que cada membro detém é originário do lugar que ocupa nesta organização, da autoridade conferida a tal cargo, do “segredo do saber”. Portanto, o poder está no cargo. Ou seja, o trabalhador do setor público exerce poder através do cargo, do "saber fazer". Daí resulta a sua independência em relação à sociedade:

*A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício baseado no saber. Esse é o traço que a torna especificamente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de **extraordinário poder** para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. Através da atividade no cargo ganham conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço.(...)*²⁴ (grifo nosso)

Weber e Mills operam com o conceito de burocracia como sendo um corpo coletivo de funcionários, distribuídos desigualmente de acordo com as suas competências, de seus saberes. Portanto, ambos são caudatários do dispositivo ideológico individualizante elaborado pela e para a sociedade capitalista. A idéia de indivíduo, peça de um coletivo, de uma engrenagem, é característica de seu tipo ideal de burocrata. O indivíduo considerado

²³ Mills, ibidem, p. 98

²⁴ Weber, ibidem, p.27

parte sujeita à "tratamento formalmente igual, isto é, todos na mesma situação de fato. Este é o espírito dentro do qual o funcionário ideal conduz seu cargo".²⁵

Como a partir de tal instrumental teórico compreenderíamos a atuação sindical dos trabalhadores do setor público ?

Se o aparelho de Estado é uma engrenagem que deve funcionar sem interrupções, porque cada um depende, para o bom funcionamento, necessariamente, do outro, como entender a atuação sindical dos trabalhadores do setor público ?

Se a obediência é um pressuposto para o funcionamento do Estado, visto que se ela não for possível "toda a organização ruiria", como compreender as mobilizações dos trabalhadores do setor público ?

No nosso entendimento, tal instrumental não possibilita a análise da atuação sindical dos trabalhadores do setor público, visto que:

- a) Transforma o trabalhador num autômato do aparelho estatal;
- b) Não prevê nenhum elemento externo que rompa com o burocratismo²⁶ como disposição ideológica dos trabalhadores.
- c) Afirma que, se não houver obediência às normas "toda a organização ruiria". Ou seja subordina integralmente o funcionamento do capitalismo à referida obediência.

Não são estes elementos que verificamos na história de mobilização dos setores que compõe a burocracia estatal, elementos que apresentaremos nesta pesquisa.

²⁵ Weber, *ibidem*, p.28

²⁶ Trataremos deste dispositivo ideológico, como elemento importante na análise da categoria social com a qual operamos, ainda nesta introdução teórica.

Baseamos o nosso argumento sobretudo em Saes,²⁷. Ao analisar a unidade da burocracia, enquanto categoria social, e como resultado do caráter despótico das normas do burocratismo, o autor nos informa que:

*Em que consiste a unidade de ação da burocracia? O caráter despótico das normas do burocratismo (hierarquização das tarefas, compartimentalização vertical descendente, ocultação do saber, etc.) isola cada funcionário dos demais, subordinando-o integralmente ao seu superior imediato. Essa disposição torna impossível a oposição da massa dos funcionários (baixos, médios) à execução de tarefas determinada pelo topo da burocracia, a não ser que alguma forma de **organização alternativa** (sindicatos, comitês, seções de partidos, etc.) neutralize os efeitos do burocratismo sobre os mesmos. O burocratismo impõe, desse modo, **limites** à prática dos funcionários; esta varia tão somente quanto ao **ritmo** e aos **instrumentos** adotados na execução de tarefas, cujo conteúdo geral foi definido pelo topo da burocracia.²⁸ (primeiro grifo nosso, os outros do autor)*

Em que pese todas as limitações da atuação sindical das frações que compõem a burocracia estatal, esta se levantou contra as políticas que as atingiram. É verdade que por vezes de forma irregular e fragmentada ou com um caráter político generalizante, que abordaremos mais adiante, mas com certeza não fizeram ruir os edifícios do Estado burguês, aliás, muito longe disto.

Para sairmos desta aparente dicotomia, temos que entender a concepção de Estado de Weber, principal responsável por esta construção teórica da burocracia. Para tal autor, o Estado não é definido pelos seus fins, mas pelos seus *meios*. E sendo o uso da violência legítimo e o seu instrumento (meio) principal de dominação, o autor busca explicar os

²⁷ Ver Décio Saes. *Estado e Democracia: ensaios teóricos*. Campinas, UNICAMP, IFCH, 1998.

²⁸ *Ibidem*, p.45.

motivos que levariam os dominados a aceitarem, nos Estados modernos, tal dominação. Sendo assim, ao distinguir os tipos de autoridade, sob os quais se firmaram os Estados, afirma sobre os Estados modernos que:

*(...) Existe (...) a autoridade que se impõe em razão da “ legalidade”, em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conforme o estatuto estabelecido. Tal é o poder, como o exerce o “servidor do Estado” em nossos dias e como o exercem todos os detentores do poder que dele se aproximam sob esse aspecto.*²⁹

Para Weber, nos Estados constitucionais ocidentais, as forças políticas dominantes conseguem afirmar a sua autoridade através do controle de um “estado-maior administrativo e dos meios materiais de gestão”.³⁰ No caso dos servidores do Estado moderno, estes obedeceriam à autoridade em virtude da legitimidade, à dignidade conferida pelo cargo e à recompensa salarial, visto que foram privados historicamente dos meios de gestão. É o autor quem nos informa que:

*(...) no Estado moderno, o poder que dispõe da totalidade dos meios políticos de gestão tende a reunir-se sob mão única. Funcionário algum permanece como proprietário pessoal do dinheiro que ele manipula ou dos edifícios, reservas e maquinas de guerra que ele controla.*³¹

Sendo mais enfático o autor continua:

(...) o Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de

²⁹ Max Weber: *Ciência e Política: duas vocações*, São Paulo, Cultrix, s/d, p. 57-58.

³⁰ *Ibidem*, p.59

³¹ *Ibidem*, p.62.

*domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão. Equivale isso a dizer que o Estado moderno expropriou todos os funcionários que, segundo o princípio dos “Estados” dispunham outrora, por direito próprio, de meios de gestão, substituindo-se tais funcionários, inclusive no topo da hierarquia.*³²

Sendo o Estado definido pelos seus *meios*, e não pelos seus *fins* a que deveria recorrer o funcionário da administração do Estado para organizar-se no plano sindical ?

Percebemos em nossa pesquisa, que o trabalhador do setor público, ao exigir dos governos os seus direitos, violados por alguma medida política, recorre incessantemente ao cumprimento do que entende como *função do Estado*, ou seja o cumprimento do bem comum. Portanto acreditam que o Estado tem *fins* a serem cumpridos.

Ao expropriar os “meios de gestão” dos funcionários de Estado, o funcionário do setor público ficou subordinado a sobreviver dos proventos pagos pelo Estado. Neste sentido, não seria diferente do trabalhador do setor privado, cujos meios de produção também lhes foram expropriados pelo capitalista. Ocorre que uma empresa capitalista funciona de acordo com o seu *fim* – o lucro, e, segundo Weber, o Estado não.

Se o Estado capitalista não pode ser definido pela sua função geral, então há diferentes funções em diferentes formações sociais que podem ser assumidas pelos governos. Então, façamos um exercício de análise: se os funcionários de um determinado Estado, caso se sentissem descontentes com a recompensa que resulta do cumprimento de um objetivo específico desse Estado ao qual atendem, não poderiam organizar-se para reivindicar aquilo que consideram seu de direito?

Partindo do instrumental teórico weberiano, o funcionário do Estado “não deve fazer política devido à sua vocação: deve administrar, antes de tudo, de forma não

³² Ibidem, p.62.

partidária”³³ Portanto, mesmo nesse caso, a “sua vocação” lhe impediria de tecer exigências ao Estado, pois o colocaria em risco de ruir.

No nosso entendimento, Weber ao construir o seu tipo ideal de servidor público não concebe a atuação sindical, visto que não aponta a possibilidade de surgimento de nenhuma “organização alternativa” que pudesse romper com o burocratismo, entendido por este como a melhor forma, a mais racional de organização do Estado.

Partindo da literatura marxista, observamos que a independência absoluta dos trabalhadores do setor público frente à sociedade inexistente e que a sua dependência frente ao poder de Estado também é relativa. Ou seja, a burocracia de Estado não é independente das classes sociais e nem tampouco dependente absoluta desta. Aprofundaremos este debate neste trabalho. A burocracia embora seja necessária à manutenção das relações de produção capitalista, não é como propõe Weber, um poder descolado das classes sociais e a melhor forma de organização já surgida. Ela é a forma necessária ao capitalismo.

A produção teórica de Poulantzas³⁴ nos leva a algumas considerações, visto que conseguiu acrescentar elementos importantes para a análise dos clássicos marxistas, cuja leitura pode nos levar, se não estabelecermos as necessárias mediações históricas, à interpretação de que há uma total subserviência dos trabalhadores que compõem a burocracia estatal aos ditames da classe dominante. Observa o autor que há uma autonomia *relativa* da burocracia frente às classes sociais que compõem o Estado, bem como àquelas das quais surgiram os diferentes membros da burocracia estatal. Seus membros não pertencem a uma única classe, podendo pertencer e se identificar com classes sociais diversas, conforme aponta o autor:

*(...) Se a burocracia constitui uma **categoria específica**, isso quer dizer que ela própria pertence a uma classe. Trata-se das classes ou frações de*

³³ Ibidem, p.78.

³⁴ Nicos Poulantzas, *Poder Político e Classes Sociais*, São Paulo, Martins Fontes, 1977, p. 330.

classes sociais donde provêm as diversas camadas da burocracia, onde se recrutam os membros da administração.(...) (grifo do autor)³⁵

Ou ainda:

*(...) todo o problema da burocracia consiste em que,(...) ela constitui uma **categoria específica**. Quer dizer que o funcionamento particular, aquilo que a específica como categoria, não é diretamente determinado pela sua atribuição de classe, pelo funcionamento político das classes ou frações de que saiu: depende, antes, do funcionamento concreto do aparelho do Estado, a saber do lugar do Estado no conjunto de uma formação e das suas relações complexas com as diversas classes e frações. É o que, precisamente, permite à burocracia possuir, como categoria social, uma unidade e uma coerência próprias, a despeito da diversidade de recrutamento e da atribuição de classe das suas diversas camadas(...) essa unidade política da categoria burocrática não pode, por isso, ser relacionada à classe-detentora do Estado. (grifo do autor)³⁶*

Poulantzas observa que não há relação direta entre a origem de classe, donde foram recrutados os membros da burocracia, e o funcionamento desta, afirmando que tal funcionamento está vinculado ao interesse político da classe ou fração hegemônica de uma formação social. Todavia, mesmo atendendo aos interesses políticos dessa classe a burocracia detém uma *autonomia relativa* frente àquela “em virtude do seu caráter de categoria específica, por intermédio da sua relação com o Estado”.³⁷ Aponta que, em algumas circunstâncias, a atribuição de classe da burocracia pode interferir, por meio de impedimentos e limitações, na atuação política das classes ou frações hegemônicas, sobretudo em períodos de transição para o Modo de Produção Capitalista.³⁸ Avaliamos que o fato de a maioria dos trabalhadores do setor público serem originários das chamadas

³⁵ Ibidem, p.331.

³⁶ Ibidem, p.331.

³⁷ Ibidem, p.333.

³⁸ Ibidem, p.334.

classes médias exerce influência na sua atuação político-sindical, visto que são caudatários de uma disposição ideológica própria dessas classes.

A unidade necessária para a definição da burocracia como categoria social é oriunda do burocratismo na organização do aparelho do Estado, visto que este “representa uma organização hierárquica, por delegação de poder,(...), que tem efeitos particulares sobre o seu funcionamento”.³⁹ O somatório de tal ideologia dominante e das estruturas do Estado capitalista permite, à categoria social *burocracia*, unidade própria, independente de sua heterogeneidade e da origem de classe dos trabalhadores que a compõem. A autonomia da burocracia advém do tipo de Estado capitalista e da sua relativa autonomia frente às classes sociais, necessárias à manutenção do capitalismo.

A burocracia pode transformar-se em *força social* dependendo da conjuntura e do papel que exerce o Estado nas diferentes instâncias do capitalismo. Marx teorizou sobre esta questão, quando analisou o apoio que a burocracia e os camponeses ofereceram ao golpe e ao governo de Luis Bonaparte na França⁴⁰. Marx aponta que:

Não é senão sob o segundo Bonaparte que o Estado parece ter-se tornando completamente independente. O aparelho de Estado reforçou-se de tal maneira face à sociedade que lhe bastou ter à sua frente o chefe da sociedade Dez-de-Dezembro, um aventureiro vindo do estrangeiro, glorificado por uma soldadesca embriagada, comprada com aguardente e com paio à qual é necessário lançar constantemente novas remessas. É o que explica o desolado desespero, o horrível sentimento de desânimo e de humilhação que oprime o peito da França e dificulta a sua respiração. (...)

*Contudo, o poder estatal não paira nos ares. Bonaparte representa uma classe bem determinada, mesmo a classe mais numerosa da sociedade francesa, isto é, os **pequenos camponeses**.(grifo do autor)⁴¹*

³⁹ Ibidem, P.345.

⁴⁰ Karl Marx, *O 18 Brumário de Luis Bonaparte*, Lisboa, Editorial Estampa, 1976.

⁴¹ Ibidem, p. 131.

A burocracia estatal francesa, representada pelo Executivo, na figura de Bonaparte, na realidade não detinha poder próprio⁴², que supostamente resultava da autoridade conferida aos diferentes cargos que ocupam no aparelho de Estado. Resultava, isto sim, da necessidade das classes camponesas perceberem-se representadas. Não há independência do aparelho estatal, pairando acima das classes, sendo o aumento da burocracia estatal, na época de Bonaparte, uma necessidade para a manutenção de seu poder lastreado pela classe camponesa - classe majoritária na França e que, a despeito da desilusão de parcela do campesinato com a República Parlamentar, estavam descontentes com o Partido da Ordem que a representava, restando o apoio a Bonaparte.

A burocracia cresceu na dupla necessidade de garantia da ordem burguesa e da necessidade de representação dos camponeses⁴³. Nessa conjuntura específica, transformou-se em *força social* por esse duplo aspecto. Essa categoria não detém poder próprio, pode assumir um "papel próprio na ação política", sendo dependente da conjuntura. Vejamos Poulantzas:

A constituição da burocracia como força social está dependente da conjuntura. Depende, por exemplo, do papel, dominante ou não, do Estado no conjunto das instâncias: o que se verificou sobretudo na Alemanha, e em grau menor na França, quando a burocracia constituiu uma força social no quadro geral do papel dominante que freqüentemente incumbiu ao Estado. Depende também da situação concreta da luta de classes; por exemplo, as situações, assinaladas, de um equilíbrio geral das forças presentes, ou sobretudo as de um equilíbrio catastrófico, operando no quadro de um Estado capitalista, criam circunstâncias favoráveis para a constituição da

⁴² Poulantzas afirma a respeito que "os aparelhos de Estado não possuem poder próprio, mas materializam e concentram relações de classe, relações abrangidas precisamente pelo conceito de poder (...)." Ver do autor *As classes sociais no capitalismo hoje*, Rio de Janeiro, Zahar, 1974.

⁴³ Sobre o golpe de Luis Bonaparte, dirá Marx, "(O governo de Bonaparte) Na realidade, era a única forma de governo possível, num momento em que a burguesia já havia perdido a capacidade para governar o país e a classe operária ainda não a havia adquirido(...)". Em, *A guerra civil na França*, São Paulo, Global, 1986, p.71, Poulantzas polemiza com esta concepção de equilíbrio de forças, afirmando que a autonomia relativa "é um traço constitutivo do tipo capitalista de Estado" independente de episódios em que se faça necessário o equilíbrio. *Poder político e classes sociais*, p.348.

*burocracia como força social. O mesmo se passa nos casos de desorganização política particular das classes dominantes - crise de representatividade partidária na cena política -, combinadas ou não com situações de equilíbrio, ou nos casos de constituição como forças sociais das classes da pequena produção, do campesinato, particularmente do parcelar, e da pequena-burguesia: e que neste último caso, a burocracia erige-se em força social, funcionando como "representante político" dessas classes sociais; o mesmo se passa, ainda nos casos de crise geral de legitimidade em uma formação. Em suma, trata-se então de um conjunto de fatores que, na sua combinação sempre original no interior de uma formação, podem permitir à burocracia funcionar, não simplesmente como categoria específica com unidade própria e autonomia relativa, mas como força social efetiva.*⁴⁴(grifo nosso)

Se a burocracia pode transformar-se em *força social*, intervindo no campo da luta de classes, poderá fazê-lo em benefício de seus interesses e não exclusivamente de frações da classe dominante? Pode exercer um *papel próprio* em defesa de seus interesses? Qual o papel que exerceu a burocracia de Estado durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso no Brasil ?

No nosso entendimento, em alguns momentos históricos, setores da burocracia de Estado no Brasil transformaram-se em *força social* e lograram, a despeito de serem instrumentos para a manutenção das relações de produção capitalista, posições privilegiadas dentro do aparato estatal. Foi o que ocorreu durante o período ditatorial, que se iniciou em 1964. Com a fragilidade das instancias originárias do sufrágio universal, as instâncias burocráticas passaram a adquirir maior importância na elaboração de políticas para o Estado brasileiro, foi o que Nunes chamou de “insulamento burocrático.”⁴⁵ A intenção era transmitir uma imagem de Estado-neutro, tecnicamente preparado para gerir a “coisa-pública”, os negócios de “interesse geral.”

⁴⁴ Poulantzas, *Poder Político e Classes Sociais*, p. 354.

⁴⁵ Edson de Oliveira Nunes, *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, Zahar, ENAP, 1997.

Houve, durante a ditadura militar um aumento, em todas as áreas, do aparato burocrático do Estado, tanto o repressivo como o ideológico. O crescimento da máquina estatal resultava da necessidade de manter as relações de produção capitalista, sem a presença das instituições da democracia burguesa e dando legitimidade ao regime ditatorial.

Quando parcela da burocracia estatal se mobilizou contrária à ditadura militar, sobretudo a burocracia vinculada aos aparelhos ideológicos do Estado, estava defendendo o seu interesse, sejam as reivindicações salariais ou as bandeiras democráticas. Todavia os seus interesses não se chocavam com a manutenção das relações capitalistas de produção, mas com o modelo de acumulação proposto pela ditadura e que já se encontrava em crise.

Durante o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, já reinstaladas as instituições da democracia burguesa: parlamento, sufrágio universal, liberdade de organização, dentre outros, houve a fragilização das instâncias burocráticas do Estado. Parte de suas funções foram transferidas ao Parlamento e aos Ministérios, este último vinculado ao Poder Executivo, agora eleito pelo voto popular.

Mas, a burocracia não é força social, ela pode ser, estando portanto subordinada à conjuntura e ao papel do Estado no conjunto da formação social.

Resgatar Poulantzas foi importante em nossa pesquisa, visto que a literatura clássica marxista, centrada em Marx e Lênin, em consonância com a concepção de Estado capitalista, pareceu-nos operar com uma definição de burocracia que não condiz com a parcela da categoria social que pesquisamos. Embora não detenha, a rigor, poder próprio, como já afirmamos anteriormente, Marx afirma que:

Este poder executivo, com a sua imensa organização burocrática e militar, com o seu aparelho de estado complexo e artificial, com o seu exército de funcionários de meio milhão de homens e o seu outro exército de

*meio milhão de soldados, **horrendo corpo de parasita**, que, tal como uma membrana, envolve o corpo da sociedade francesa e lhe tapa todos os poros, foi constituído na época da monarquia absoluta, no declínio do feudalismo, que ele auxiliou a derrubar. Os privilégios senhoriais dos latifundiários das cidades transformaram-se noutros tantos atributos do poder do Estado, os dignitários feudais em funcionários remunerados e a matizada carta dos direitos absolutos medievais contraditórios tornou-se plano bem sistematizado de um poder de Estado cujo trabalho é dividido e centralizado como numa fábrica(...) (grifo nosso)⁴⁶*

Parafraseando Marx, Lênin é taxativo:

A burocracia e o exército permanente são “parasitas”, sobre o corpo da sociedade burguesa, parasitas engendrados pelas contradições internas que dilaceram esta sociedade, mas mais exatamente parasitas que “tapam” seus poros vitais(...)

*O desenvolvimento, o aperfeiçoamento, a consolidação deste aparelho burocrático e militar continuam através da multitude de revoluções burguesas que eclodiram na Europa depois da queda do feudalismo. Em particular a pequena burguesia é atirada ao lado da grande burguesia e submetida a ela, em grande medida, por meio deste aparelho que dispensa às camadas superiores do campesinato, dos pequenos artesãos, pequenos comerciantes, etc., empregos relativamente cômodos, tranqüilos e honrosos, colocando seus beneficiários **acima** do povo.(grifo do autor)⁴⁷*

⁴⁶ Ibidem, p.130.

⁴⁷ Lênin, *O Estado e a Revolução: o conceito marxista de poder*, Rio de Janeiro, Biblioteca Universitária Diálogo, s/d., p.49.

Os trechos apresentados acima afirmam que o aparelho burocrático é composto por *parasitas*, que sobrevivem às custas dos trabalhadores, visto que seus salários são advindos de impostos pagos por estes e são subservientes à classe dominante⁴⁸. Poulantzas nos permite fazer uma leitura original dos clássicos do marxismo, sobretudo as obras chamadas "políticas", retirando esta apresentação do servidor público como exclusiva correia de transmissão da fração burguesa que dirige o Estado capitalista. O autor não faz uma oposição aos textos marxistas, mas dialoga com os mesmos, apresentando novos elementos para a análise da burocracia.

É preciso considerar a conjuntura histórica em que a produção teórica de Marx e Lênin está inscrita. Ambos estão escrevendo num período histórico e em formações sociais onde os servidores públicos ainda não se manifestaram como trabalhadores organizados em defesa de seus interesses, mesmo corporativos. Isto explica, no nosso entender, a repulsa que demonstram a essa categoria social, que até então havia se posicionado em defesa dos interesses da burguesia ou do Estado. Sendo assim, foi necessário que isso se alterasse para que Poulantzas pudesse fazer uma análise diferenciada dessa categoria social e precisar sua autonomia relativa. Hoje o funcionário público não é apenas o funcionário da repressão, da coleta de impostos e administração, mas também o funcionário dos direitos sociais (saúde, educação, saneamento, etc.). Ademais, houve um desenvolvimento e diversificação do Estado burguês. Observamos, também, que mesmo aquele funcionário que desenvolve as suas funções no aparato administrativo, não se concebe apenas como um servidor do Estado burguês (no sentido de servir à classe burguesa), mas como um servidor do Estado defensor do bem comum. Portanto, a idéia de obediência irrestrita ao representante do Estado, ao governo, não é um fato para a maioria dos trabalhadores do aparato estatal. As reivindicações por seus direitos têm sido comuns, sobretudo com a ampliação das funções do Estado a partir do século XX.

A concepção de burocracia de Marx e Lênin fez com que ambos nutrissem simpatia pela forma como a Comuna de Paris buscou organizar o Estado. Referindo-se a Comuna,

⁴⁸ Num país, como o Brasil, onde a estrutura tributária onera sobremaneira os trabalhadores, onde a sonegação é a regra para muitas empresas, este elemento ganha dimensão significativa quando nos referimos aos salários dos servidores.

Marx observa que esta "converteu numa realidade essa palavra de ordem das revoluções burguesas, que é um "governo barato", ao destruir os dois grandes fatores de gastos: o exército permanente e a burocracia do Estado".⁴⁹ Lênin, com a mesma orientação e baseado na curta experiência dos revolucionários da Comuna, aponta a necessidade de destruição gradual do corpo de funcionários públicos:

*Não se trata de suprimir em seu conjunto, por toda parte e completamente, o funcionalismo. Isto é uma utopia. Mas sim **quebrar** a velha máquina administrativa em seu conjunto para começar sem demora uma nova, que permita suprimir gradualmente todo o funcionalismo; isto é **não** é uma utopia, é a experiência da Comuna, é tarefa urgente, imediata, do proletariado revolucionário.*⁵⁰(grifo do autor)

Compreender melhor a categoria social *burocracia* nos permite verificar em que medida a sua atuação sindical contribuiu com a luta da classe trabalhadora, numa determinada formação social. Portanto, analisar a atuação dos trabalhadores do setor público no Brasil durante as duas gestões do governo de Fernando Henrique Cardoso pode nos dar a dimensão de quais foram as pressões sofridas pela fração da burguesia hegemônica no Brasil, ou seja, as pressões sofridas pelo capital bancário. O fato de não ter sido aprovada a Reforma da Previdência na íntegra, conforme previa o governo federal, impôs alguma derrota ao capital bancário, visto que esperava milhares de novos “clientes” para os seus planos de previdência privada?

Numa sociedade capitalista onde o Estado deve necessariamente servir para a reprodução desse Modo de Produção, podemos pensar na burocracia reagindo a esta reprodução e, neste sentido, contrária à mesma?

⁴⁹ Marx, *A guerra civil na França*, São Paulo, Global, p.75.

⁵⁰ Lênin, *ibidem*, p.70.

Entendemos que a burocracia do Estado, independente de se opor a esta ou aquela política implementada pelo Estado, não poderá se opor ao mesmo, sob o risco de colocar em xeque a sua própria existência enquanto categoria social.

Nesse sentido concordamos com Saes:

*(...) as normas despóticas do burocratismo constituem, elas próprias, a ideologia particular dos funcionários; e que, portanto, estes tendem a lutar principalmente pela **conservação** ou desenvolvimento do despotismo de Estado; hierarquização de tarefas segundo o critério dos níveis de conhecimento, compartimentalização vertical descendente, ocultação do saber. Ou por outra: o interesse político particular da burocracia é a conservação/desenvolvimento do Estado burguês.(grifo nosso)⁵¹*

O que verificamos em nossa pesquisa são discordâncias por parte dos trabalhadores do setor público de políticas que os atingiram, desigualmente, mas de forma concertada. As respostas se deram de duas formas: a *resposta setorial*, por categorias profissionais - estas foram reafirmações da hierarquização existente nesta categoria social, sendo um componente essencial do burocratismo e a *resposta política*, baseada na unidade que tais trabalhadores apresentaram em algumas campanhas eleitorais. Ao acreditarem na possibilidade do “bom funcionamento do Estado”, defendiam a troca de governo.

Sendo a burocracia parte estruturante do Estado burguês e necessária à reprodução do capitalismo, a atuação unificada desta em defesa de seus interesses imediatos nos parece ilusória.⁵² Embora politicamente seja uma categoria social relativamente autônoma frente à classe dominante, a atuação sindical tende a ser parcelar, resultante do despotismo burocrático. Isto não significa que esta categoria social, em determinadas conjunturas, não

⁵¹ Décio Saes, *Estado e Democracia*, obra citada, p.45.

⁵² O debate que se estabeleceu em torno do Regime Jurídico Único, que vamos ainda apresentar neste trabalho, é exemplo desta dificuldade. Como estabelecer um regime de contratação único para uma categoria marcada por forte hierarquização ?

possa se unificar, mas, tão somente, que não o fará com mecanismos de reivindicação de tipo sindical, mas de caráter político, seja no campo eleitoral ou de ruptura com o sistema de relações capitalistas. A unidade necessária para que a burocracia atue como categoria profissional “servidores públicos”, passa pelo rompimento com o burocratismo, impossível no capitalismo. Os sindicatos ao atuar de forma parcelar, por categoria profissional, não rompe com o burocratismo que unifica a categoria social “servidores públicos”, mas somente interfere em setores específicos que a compõem. As reivindicações gerais que foram apresentadas pelos trabalhadores do setor público aos presidentiáveis, nas eleições ocorridas no ano de 2002, não lograram a sua unidade e, ademais, o instrumento utilizado para tentar a obtenção de tais reivindicações era externo ao campo sindical – as eleições.

A resistência às políticas implementadas pela frente política conservadora, hegemônica no Estado brasileiro na década de 1990, materializada nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, contribuiu para a formação de uma corrente política antiliberal na burocracia estatal do país ?

Defendemos que sim. A segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso materializou a formação de um sentimento antiliberal entre os trabalhadores no país. Os servidores foram parte deste processo. As críticas e as manifestações dirigidas contra o recém eleito presidente, Luis Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, que manteve o arrocho salarial aos trabalhadores do setor público, o aprofundamento da *Reforma da Previdência* e a manutenção da *Lei de Responsabilidade Fiscal*, foram a materialização desta corrente antiliberal presente na burocracia estatal.

Argumentamos acima que os servidores públicos podem ser oriundos de diferentes classes e frações de classe, todavia a maioria dos servidores pertence a diferentes frações das chamadas classes-médias, definidas sobretudo por critérios extra-econômicos, por sua disposição ideológica. Sabemos que historicamente a alta burocracia tende a uma aproximação com a burguesia em suas diferentes frações. Isto não nos permite afirmar o contrário em relação aos outros setores, ou seja, que os estratos médios e subalternos estão, necessariamente, vinculados à classe trabalhadora - a história nos desmentiria. O que

afirmamos aqui é que tais setores, de acordo com a conjuntura, podem assumir posicionamentos que os aproximem ou os afastem dessa classe. Num determinado momento de luta podem ter uma plataforma exclusivamente corporativa e em outro apresentarem traços de unificação com os demais trabalhadores. A luta contra a ditadura militar, pelas liberdades democráticas, implementadas por parcela dos trabalhadores do setor público no país é exemplo disto.

Como as classes médias são marcadas ideologicamente pelo que se denominou *disposição meritocrática*, a crença de que seus dons e méritos seriam responsáveis pela sua situação de trabalho, diferenciada (e superior) ao trabalhador manual, os servidores públicos, que majoritariamente pertencem a tal classe, tendem, marcados que estão pelo seu vínculo com o aparelho estatal, a rejeitar a unidade com o trabalhador pertencente, segundo a hierarquia burocrática, a um estrato inferior.

Sabemos que historicamente o capitalismo divide os trabalhadores, elemento fundamental para compreender a hierarquização desse sistema. Dividiu-os em trabalhadores manuais e não-manuais e dentro dessas duas divisões maiores, várias outras subdivisões. Assistimos isso ocorrer dentro do próprio trabalho dito não-manual.

No Brasil não é diferente. Nas subdivisões da mão-de-obra recrutada pelo Estado encontram-se a explicação para a dificuldade de estudarmos os trabalhadores do setor público. Para sair desse impasse os estudiosos têm se utilizado de um mecanismo redutor, estudá-los por grupos de profissão - os chamados "estudos de caso". Portanto, os vários estudos sobre trabalhadores da área da educação, da saúde, bancários do setor público, previdenciários, dentre outros.

Se analisássemos cada grupo profissional que compõe o aparelho do Estado e como individualmente reagiu a questões pontuais que lhe foram aplicadas, teríamos que dispor de um tempo muito superior aos quatro anos de pesquisa para doutoramento, ou se mantido o tempo, de um corpo de pesquisadores. Desse modo, optamos por analisá-los de conjunto, como *categoria social*. Opomo-nos, portanto, à análise por categoria profissional. Todavia,

não podemos desprezar as diferenciações na sua composição, que podem, em diversos momentos, opor um setor a outro dessa mesma categoria social, no caso a burocracia vinculada ao Poder Executivo Federal. O que faremos é traçar um quadro geral de análise, com argumentos que fundamentem a análise do trabalhador do setor público. Não pretendemos, com esse quadro geral, empobrecer a análise aqui apresentada. Esperamos tê-lo conseguido.

Retomaremos, a seguir, a discussão que apresentamos acima sobre os fatores *estruturais* e *conjunturais* que influem na atuação dos servidores públicos frente às políticas do governo federal:

1. Fatores estruturais

a) Concepção de Estado do servidor público

A concepção de Estado dos servidores públicos (trabalhadores de base e ativistas) aponta uma tendência que coincide com a concepção apresentada pelo governo à sociedade. O Estado é visto como uma instituição neutra e que deve atender ao bem comum, a toda sociedade. Portanto, se não cumpre tal papel deve ser questionado. Todos seriam iguais, não havendo crivos de classe. É a ideologia do “Estado-Nação”, já analisada por Poulantzas e que Décio Saes⁵³ retoma, afirmando que o Estado burguês é o único que torna possível a reprodução das relações de produção capitalista, visto que cria as condições ideológicas para a reprodução destas relações, ao individualizar os agentes de produção (trabalhadores e patrões) e neutralizar a tendência dos trabalhadores à ação coletiva.

Se a ideologia do Estado-Nação tem esta finalidade junto aos agentes de produção, particularmente aqui sobre os trabalhadores, ganha uma dimensão maior ainda sobre aqueles vinculados ao setor público.

⁵³ Décio Saes, obra citada, sobretudo o capítulo 1, onde o autor aborda o conceito de Estado burguês.

Esta é uma diferença importante entre o trabalhador do setor público e o trabalhador do setor privado, visto que este último saberá sempre quem é o seu patrão e poderá, com um grau menor ou maior de dificuldade, saber quais são os seus interesses, dependendo do impacto sobre o mesmo da ideologia do Estado-Nação. No caso dos trabalhadores do setor público, esta imagem se dilui ao absorverem a concepção de um Estado neutro, que tem como função atender a todos. Não está presente, a princípio, a idéia de oposição de interesses. Se há oposição, há um desvio na "verdadeira" função do Estado. A idéia de Povo-Nação, unificado numa coletividade chamado Estado onde não há oposição de interesses, tem maior impacto sobre tais trabalhadores. Eles são parte da estrutura que dá legitimidade, coesão, a tal coletividade.

Se entre os trabalhadores do setor privado há dificuldade em romper com a idéia de Povo-Nação, defendida pelos arautos do Estado burguês, é fácil compreender a penetração desta ideologia no interior do próprio aparelho de Estado. Os trabalhadores sentem-se como representantes do Povo-Nação.

A nossa pesquisa aponta uma tendência neste sentido. Quando questionados sobre o papel do Estado, obtivemos de trabalhadores do setor público, sob o regime estatutário de contratação, as seguintes respostas⁵⁴:

*Gerar infra-estrutura para que a **sociedade** possa se desenvolver, gerar empregos e bem estar; estabelecer meios de controle (e exercê-los) a fim de evitar abusos de setores da sociedade em relação a outros; estimular o progresso, investir em saúde, educação e segurança. (grifo nosso)⁵⁵*

*Fiscalizar o **cumprimento das leis** e garantir os direitos e deveres do cidadão.(grifo nosso)⁵⁶*

⁵⁴ Transcrição na íntegra das respostas do questionário aplicado aos trabalhadores do posto do INSS, no bairro da Água Branca, cidade de São Paulo.

⁵⁵ Resposta de Henning M. Rautenfeld.

⁵⁶ Não registrou o seu nome no questionário. O registro do nome era opcional.

*Garantir a dignidade do **povo**.(grifo nosso)⁵⁷*

*Prestação de serviço à **população**.(grifo nosso)⁵⁸*

*O bom desenvolvimento de um **povo (nação)**;pois assim teremos uma sociedade mais justa: é claro com o país crescendo economicamente.⁵⁹*

*Atender e suprir as necessidades básicas da **população**.(grifo nosso)⁶⁰*

*Atender as necessidades da **população**.(grifo nosso)⁶¹*

*Administrar e gerir os serviços básicos para a **população**: educação, saúde, habitação, empregos e previdência social.(grifo nosso)⁶²*

*Atender os interesses básicos da **população**, diminuir as desigualdades sociais e criar uma sociedade mais justa.(grifo nosso)⁶³*

É importante salientar que as respostas acima transcritas são oriundas de trabalhadores do serviço público na ativa, que se encontram em sua fase laboral. Não há dirigente sindical. Todavia, as respostas coincidem com a concepção de Estado expressa nos documentos dos sindicatos. Observamos que não há em nenhuma resposta que reporte à palavra “trabalhadores”. As palavras “povo”, “povo (nação)”, “população” remete a concepção de Estado da burocracia estatal e a absorção da ideologia do “Estado-Nação”, não havendo espaço para trabalhadores e burguesia como classes antagônicas. A *politização* que marcará a atuação dos trabalhadores do setor público será resultado desta concepção totalizadora do Estado e às suas divergências com os representantes políticos deste Estado.

⁵⁷ Resposta de Heloisa Helena Soares Cesário.

⁵⁸ Resposta de Rosa Maria Marques.

⁵⁹ Não registrou o nome.

⁶⁰ Resposta de Sonia Maria de Paula.

⁶¹ Não registrou o nome.

⁶² Resposta de Mara Delourdes de Souza.

⁶³ Não registrou o nome.

A resistência, organizada pelos sindicatos às políticas neoliberais estavam marcadas pela defesa de que o Estado deveria cumprir a "sua função" e não atender aos interesses do grande capital. Enquanto o governo afirmava que alterava os direitos dos trabalhadores por serem corporativos, estes, por sua vez, afirmavam que tais direitos eram atacados para o atendimento do capital. Ambos convergiam num aspecto: o governo não poderia descumprir a sua função em benefício de um setor e deixar de atender ao "bem comum". No caso do governo, os servidores, e destes, o grande capital. Observamos, todavia, que os argumentos tinham objetivos diferenciados.

O governo afirmava serem corporativos tais direitos, apresentados como privilégios de alguns e fator de desestabilização do Estado, portanto aprofundando a sua crise e prejudicando outros setores da sociedade. Afirmavam defender a "equalização dos direitos". No caso da reforma administrativa, argumentava que o atraso burocrático da estrutura administrativa resultava num atendimento ineficiente à população usuária. Quanto à reforma da previdência tais usuários continuavam prejudicados indiretamente, visto que para cobrir o "déficit previdenciário" o governo deixava de aplicar em programas sociais. Na realidade, tais argumentos eram parte de um arcabouço ideológico construído pelo governo para justificar as alterações que promovia no aparato estatal. Era um recurso discursivo que buscava opor os trabalhadores do setor privado contra os do setor público. Além disso, tinha como objetivo, também, opor estes últimos à população em geral. Afinal, segundo o governo, o Estado deveria atender ao interesse de todos. É patente a filiação ideológica do discurso à ideologia do "Estado-Nação", cujo interesse estava em desorganizar, nesse caso, parcela dos trabalhadores do setor público, que ameaçavam abalar a ideologia do burocratismo e lutar pelos seus direitos, bem como impedir a solidariedade de outros trabalhadores para com estes.

Os trabalhadores do setor público, particularmente o setor ativista, por outro lado, entendiam que o governo estava aplicando políticas que beneficiavam o capital, denunciando seus vínculos com o capital internacional, vendo nisto um desvio de suas funções. Defendiam que o Estado deveria atender, prioritariamente, aos interesses da

população, conforme depreendemos das respostas dos servidores ao questionamento sobre o papel do Estado e dos documentos analisados. Como o servidor público é visto por boa parte da categoria como um "agente do público"⁶⁴, as políticas que o prejudicam, prejudicam também ao público que deveria atender.

Os trabalhadores do setor público querem manter o Estado, do qual, aliás sobrevivem, e, no máximo, mudar o governo. O Estado é bom, o governo pode ser bom ou ruim – no sentido de cumprir ou não os seus fins. Se o governo não cumprir os “fins do Estado”, então deverá ser trocado.

b) Disposição ideológica meritocrática: disposição típica das classes médias

Resultado da forma como é organizado o Estado capitalista, a utilização de registros rotineiros para o acompanhamento da administração estatal, os funcionários contratados para tal função devem dominar os códigos escritos de uma determinada formação social. Isto exige do Estado a contratação de profissionais que tenham freqüentado instituições formais de ensino, em seus diferentes níveis, do mais elementar ao ensino superior, de acordo com a função que exerçam na administração. Como a escola, na sociedade capitalista, é apresentada como o mecanismo privilegiado de ascensão social, sobretudo para as classes operária e média, o fato de os trabalhadores ocuparem funções que exijam a passagem por esta, leva-os a disporem de uma disposição ideológica meritocrática e a se considerarem aptos para exercerem as suas funções. Aptos porque freqüentaram instituições formais de ensino, desenvolvendo assim seus dons e ocupando um local na hierarquia capitalista como prêmio pelos seus esforços, portanto por seus méritos.

⁶⁴ Depoimento de Adilson dos Santos, delegado ao 11º Congresso do Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de São Paulo, realizado no período de 8 a 10 de novembro de 2002, na cidade de Nazaré Paulista.

Tal disposição ideológica é característica dos trabalhadores das classes médias, não sendo exclusiva dos servidores públicos. Todavia, junto a estes encontramos uma característica particular, resultante do fato de estes trabalhadores, para assumirem seus cargos, terem que passar por exames de provas e títulos, mecanismo de seleção universal e baseado na competência⁶⁵. Esta particularidade, que, aliás, torna a seleção de trabalhadores para este setor mais democrática do que no setor privado⁶⁶, aprofunda o caráter meritocrático de sua função. O cargo é percebido como resultado de suas qualidades individuais, não sendo uma dádiva de seu empregador. Tal particularidade é um elemento que diferencia o servidor público dos demais trabalhadores.. A seleção pública universal, somada à garantia da estabilidade, componentes exclusivos dos trabalhadores do setor público, podem potencializar a sua autonomia frente às cúpulas burocráticas e aos governos. A estabilidade, como elemento que funciona ideologicamente para imprimir a idéia de Estado-neutro, composto por técnicos, pode e várias vezes o foi, instrumento que contribui para a atuação sindical desses trabalhadores. Portanto, transformar-se em elemento que desconecta, conjunturalmente, a “engrenagem burocrática.” A estabilidade pode ter dupla função: ser elemento de controle do Estado, visto que tenta unificar os interesses das diferentes classes com a dos trabalhadores do aparato, e pressuposto para a mobilização desses últimos.

As políticas neoliberais da frente conservadora neoliberal que dirigiu o Estado na década de 1990 trataram de intervir nessa disposição ideológica meritocrática, atingindo o centro nervoso dessa disposição, construindo o aparato ideológico que colocava o funcionário como incompetente e responsável pelos danos ao bem comum. Tais políticas usavam o arcabouço ideológico do Estado, que versa sobre a (in)competência de sua mão-de-obra, e nesse sentido vinculavam-se à disposição ideológica dessa categoria social. Todavia, o governo usava tal arcabouço de forma negativa, indo de encontro aos

⁶⁵ Ver Décio Saes, *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2001.

⁶⁶ Basta verificarmos a heterogeneidade étnica que encontramos na categoria dos servidores públicos, sobretudo negros das camadas médias e subalternas. A democratização do ensino, a partir da década de 1970, que permitiu às camadas mais pobres da população o acesso aos bancos escolares, nos parece a explicação mais plausível. Acreditamos que a contratação pelo regime da CLT, mesmo para os cargos de nível médio, ainda está marcada pela defesa da "boa aparência", atributo associado à origem étnica branca e objeto de denúncias de muitas entidades que representam a população de origem étnica negra no Brasil. Todavia, a afirmação carece de pesquisa aprofundada, o que não é nossa pretensão neste trabalho.

interesses dos trabalhadores que compunham tal categoria social, o que resultava em conflitos, embora a base ideológica fosse a mesma.

A resposta desses trabalhadores foi, majoritariamente, política-eleitoral: era preciso trocar o governo, visto ser este incapaz de recompensar adequadamente o seu “trabalho”, responsável pelo atendimento ao bem comum.⁶⁷ Neste sentido, a intenção era desautorizar os argumentos do representante político máximo – o presidente.

c) O burocratismo

*Por burocratismo entende-se, rigorosamente, um modo particular de organização e de funcionamento do aparelho de Estado **coextensivo, no caso do Estado capitalista**, à categoria burocrática.*

*(...) o burocratismo representa organização hierárquica, por delegação de poder, do aparelho de Estado, que tem efeitos particulares sobre o seu funcionamento.*⁶⁸

O burocratismo como forma particular de organização do Estado exerce forte influência sobre os trabalhadores do setor público, visto que acreditam ser natural esta divisão. Portadores que são da ideologia meritocrática, a organização hierárquica do aparelho de Estado é vista como necessária para o bom funcionamento desse aparelho. Nesse sentido, nada difere do posicionamento de Weber expresso acima. Cada um ocupa

⁶⁷ Consideramos também a importância da disposição ideológica meritocrática na fragmentação das diferentes categorias profissionais que compõem os trabalhadores do setor público. E não ocorre exclusivamente no nível federal. No Estado de São Paulo, com a presença do maior sindicato de trabalhadores do setor público, APEOESP, embora com uma tentativa fracassada de unificação, não conseguiu construir um único sindicato da educação no Estado, abarcando professores e funcionários, estes últimos continuam agrupados na AFUSE. Há resistências de ambos os lados, alegando que as reivindicações são muito específicas. Na realidade, encontramos maior resistência entre os professores, que se percebem como superiores aos funcionários na hierarquia educacional. O mesmo ocorre com os diretores e supervisores das escolas, representados, respectivamente, pelo UDEMO e pelo APASE.

⁶⁸ Nicos Poulantzas, *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Martins Fontes, 1977, pp. 343 e 345.

uma função de acordo com o seu mérito e competência. Veremos, posteriormente, que a defesa da avaliação de desempenho pelos trabalhadores do setor público é caudatária deste duplo vínculo ideológico.

O burocratismo e a ideologia meritocrática contribuirão para a dificuldade de atuação conjunta das diferentes camadas de trabalhadores do aparato estatal, visto que também contribuem para o seu fracionamento em escalas hierárquicas de organização. Quanto mais apegados ao burocratismo mais fragmentados estarão internamente. Imbuídos desta forma de organização estes trabalhadores têm dificuldade de atuarem como *categoria profissional*, unificada no campo sindical. Atuam de duas formas: politicamente em defesa de seus interesses amplos, como funcionários do aparato estatal, embora de modo difuso, contra a retirada de seus direitos e como categoria profissional fragmentada.

Ou seja, o funcionário administrativo vinculado ao Poder Executivo, objeto de nossa análise, tem dificuldade, resultante do burocratismo, de atuarem no campo sindical. O fracionamento e a forte hierarquização dificulta a sua visualização *interna*, como uma categoria profissional – a categoria *servidor público*. Há uma visualização *externa*, ou seja, diante de outras categorias sociais (intelectuais, estudantes, etc) e diante de trabalhadores vinculados ao setor privado da economia. Daí a atuação *politicista* que marcará esta categoria social. Em suma, não há a categoria profissional “servidor público”, sendo, portanto, mais um elemento que dificulta a nossa pesquisa, que trata justamente da atuação sindical dos trabalhadores do setor público no país durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Como o sindicato é uma entidade corporativa, sobretudo no Brasil, a construção de um sindicato geral dos servidores públicos federais, tem sido uma proposta com grande dificuldade de viabilização e de aceitação junto aos trabalhadores de base. Daí a plêiade de sindicatos que existem. A possibilidade encontrada para a unificação foi atuação *politicista*. Atuam com bandeiras de partidos, embora não se conformem num partido. São sindicatos com métodos políticos de atendimento das reivindicações. Avaliamos que a sua forma de atuação encontra-se no limiar entre o sindicato e o partido político. Embora

afirmem que "o governo trata com descaso o servidor público", a unidade está no plano do discurso anti-governo.

Os trabalhadores do aparato estatal compõem-se de várias categorias profissionais, embora pertençam à mesma categoria social. O que os unifica é a sua localização no aparato do Estado. Aliás, aqui detemo-nos. O que os unifica é a mesma instância jurídico-política que unifica as diferentes frações da burguesia - o Estado.

Entre as funções do Estado está a organização das diferentes frações da burguesia e a desorganização dos trabalhadores, através da individualização do direito burguês e suas conseqüências. Então, se os trabalhadores do setor público não deixam de ser trabalhadores pelo local onde desempenham as suas funções - o aparelho de Estado - como lidar com esta aparente contradição: o Estado que unifica como categoria social é o mesmo que fraciona como categoria profissional.

Entendemos que esta contradição é aparente porquê é parte constitutiva desta categoria social, marcada pelo burocratismo. O capitalismo dispõe de um arsenal ideológico que apresenta o Estado como neutro, composto de técnicos distribuídos racionalmente nos postos de trabalhos. Os servidores imbuídos de sua concepção de Estado projetam-se nesta instância como sua parte constitutiva. O opositor é externo. É o trabalhador do setor privado ou outras categorias sociais. Independentemente das divergências, "nós somos servidores públicos". O "nós", traz este componente diferenciador do "outro".

Enfim, o burocratismo é um inibidor da atuação sindical unificada dos servidores, visto que os fraciona em diferentes categorias profissionais. Tais trabalhadores se vêem como "um corpo", não diante do Estado, com quem negociaria melhores condições de trabalho, mas diante de grupos externos – trabalhadores do setor privado e outras categorias profissionais.

O Estado como sendo a instância de unificação, de coesão, das diferentes frações da *burguesia*, bem como da categoria social *burocracia*, interferirá necessariamente, na forma e no conteúdo das reivindicações dessa categoria social, sobretudo a sua fração vinculada à administração do aparato estatal. Na forma, visto que apresentará maior resistência aos métodos conflitivos de enfrentamento, como a greve e, no conteúdo, visto que este será marcado pela busca de direitos garantidos no plano legal. Mas neste item já há a interferência da próxima disposição ideológica que discutiremos – o legalismo. Portanto, reivindicações como isonomia salarial perdem força, quando confrontadas com o burocratismo.

d) A ideologia legalista

A ideologia legalista dos trabalhadores do setor público é manifesta pelo seu apoio ao "Estado de Direito" e é uma derivação de sua concepção de Estado e do burocratismo ao qual estão sujeitos. Tais trabalhadores acreditam que o Estado, sendo neutro, tem como função promover o bem comum. Sentem-se, distribuídos em seus postos de trabalho, como instrumentos do Estado na execução de sua função. Quando o Estado não cumpre com esta tarefa, cabe a eles cobrar para que o faça. Os mecanismos prioritários de pressão são: a luta jurídica e a luta no campo eleitoral. Mesmo as atuações mais conflitivas, como greves, passeatas, e outras, têm como prioridade o retorno às condições que lhes foram retiradas pelo governo e uma recorrência constante às instâncias jurídicas para a resolução dos conflitos, conforme veremos posteriormente.

O legalismo dos trabalhadores do setor público dificulta a construção de um ideal socialista, visto que exigiria dos mesmos extrapolar os limites do "Estado de Direito". Vejamos Saes:

(...) o interesse político particular da burocracia é a conservação/desenvolvimento do Estado burguês. Pode, portanto, acomodar-se, alternativamente, á defesa da propriedade privada dos meios

*de produção ou a defesa da propriedade estatal dos meios de produção; mas é radicalmente inconciliável com qualquer proposta socialista de “destruição” do aparelho de Estado burguês (liquidação da burocracia profissional, rotatividade, controle democrático, fim dos privilégios salariais e da hierarquia de competências, etc...)*⁶⁹

A ideologia legalista, a rigor, um substrato do burocratismo, obstaculiza a atuação sindical dos servidores, na medida em estes tendem a reivindicar nos marcos da legislação. Daí serem tais reivindicações, majoritariamente, conservadoras, no sentido próprio do termo *conservação* – de manutenção. Neste sentido, metaforicamente, é como se a atuação sindical dos trabalhadores do setor público se movesse dentro de uma bolha elástica, podendo mudar a forma, mas dentro dos limites estreitos de sua elasticidade.

e) Dimensão territorial do país

O Brasil possui uma vasta extensão territorial e este é, objetivamente, um fator que dificulta a organização dos trabalhadores da administração pública federal. Sabemos que o processo de reestruturação produtiva das empresas do setor privado, levada a cabo no Brasil nas décadas de 1980-90, trouxe uma alteração na organização das empresas, atingindo, concomitantemente, a organização sindical desses trabalhadores: a diminuição do porte das empresas, grandes parques industriais substituídos por pequenas unidades dispersas em regiões diferenciadas, portanto a sua desconcentração. No caso do setor público, devido à diversidade das áreas de atuação e às diversas regiões onde atua, tal desconcentração é estrutural. São vários os postos de atendimento dos órgãos públicos estatais espalhados em diversos Estados e Municípios, o que dificulta a participação nas mobilizações unificadas em Brasília, centro político do país e local privilegiado para a manifestação dessa categoria. Isto exigiu dos trabalhadores do setor público adequar-se à realidade geográfica, criando vários sindicatos, tendo como base territorial o Estado. Além dos sindicatos que se

⁶⁹ Décio Saes, *Estado e democracia: ensaios teóricos*, Campinas, UNICAMP, IFCH, 1998, p.45.

reivindicam gerais⁷⁰, há os sindicatos por ramo⁷¹ e entre os ramos, as subdivisões por área de atuação⁷².

Portanto, embora centralizados pelo governo federal, há uma desconcentração que dificulta a sua atuação conjunta. Os movimentos unificados de algumas categorias profissionais dos servidores públicos, como por exemplo dos professores universitários, são exceções, explicáveis por características ideológicas específicas (preponderância da meritocracia sobre o burocratismo) e pela situação de trabalho (maior autonomia destes frente aos governos). Ademais, estes trabalhadores têm um duplo pertencimento: pertencem à categoria social “burocracia” e à categoria “intelectuais”, marcados por outros elementos de análise. Como não é nosso objeto central de estudo, apenas apontamos alguns fatores que os distinguem dos trabalhadores do aparato administrativo, como a disposição ideológica e a situação de trabalho.

Elaborar um organograma das entidades representativas dos servidores públicos não foi uma tarefa fácil. Mesmo ativistas dessas entidades têm dificuldade em fazê-lo. Para a elaboração, utilizamo-nos de entrevistas com dirigentes, bem como do material escrito que coletamos para que pudéssemos apresentar a dimensão da heterogeneidade e da dispersão organizativa desses trabalhadores. A seguir apresentamos as entidades vinculadas a CNESF – Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Públicos Federais.

Entidades filiadas:

- 1- ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior;
- 2- ASSIBGE/SN – Sindicato Nacional dos Trabalhadores e Instituições Públicas Federais e Pesquisa Estatística;
- 3- CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal;

⁷⁰ Sindicatos que reivindicam a representação de todos os trabalhadores do serviço público federal de um dado Estado.

⁷¹ Por exemplo, o SINSPREV- Sindicato dos Trabalhadores em Saúde e Previdência do Estado de São Paulo, que prevê a sindicalização dos trabalhadores alocados no Ministério da Previdência Social e da Saúde.

⁷² É o caso da ANDES - Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior e da FASUBRA Sindical - Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Universidades Federais, um representando os docentes e outro os funcionários, ambos, todavia, vinculados ao Ministério da Educação.

- 4- CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social;
- 5- FASUBRA – sindical – Federação de Sindicatos das Universidades Brasileiras;
- 6- FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social;
- 7- FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União;
- 8- FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores da Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social;
- 9- SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional;
- 10- SINDILEGIS – sindicato dos Servidores do Poder Federal e do Tribunal de Contas da União;
- 11- UNAFISCO – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

SINDICATOS NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO - Nem toda unidade da federação possui apenas um sindicato;

ASSOCIAÇÕES POR ÓRGÃO.

f) Origem da fonte de pagamento

Enquanto os trabalhadores do setor privado da economia têm os seus proventos originados da venda de sua força de trabalho e que, ademais, disputam a divisão da riqueza com o patrão, buscando reduzir deste a margem de lucro, para que o preço de sua força de trabalho possa equivaler ao valor real, os trabalhadores do setor público não se encontram nessa relação. Ou seja, embora vendam a sua força de trabalho ao Estado, não estabelecem uma relação direta de disputa pelo montante do que é arrecadado pelos órgãos coletores desse Estado, visto que este deverá atender “a todos igualmente” na sociedade. Na realidade, os impostos são originados da extração da mais-valia dos trabalhadores do setor produtivo.

Este fato possibilita aos governos utilizarem o discurso, aceito no geral pela média da população, de que não poderá atender a interesses corporativos, visto que prejudicaria a defesa do bem comum, dos interesses coletivos. Ademais, sendo os impostos aceitos pela população como um mal necessário, embora constantemente criticado pelo volume que atinge aos trabalhadores, a defesa de reajuste salarial por parte da burocracia é sentido por esta mesma população como a defesa dos interesses particulares, em detrimento dos interesses comuns do “povo”. Este componente auxilia a elaboração do discurso do governo que salienta serem tais trabalhadores defensores exclusivos de seus “privilégios”.

Portanto, a relação abaixo é aquela disseminada pelo governo e apreendida pela população:

- a) Trabalhadores do setor privado
Mais salário, menos lucro.
- b) Trabalhadores do setor público
Mais salário, mais impostos.

Consideramos que tal relação, expressa no item *b*, quando apresentada pelo governo, tem um caráter meramente ideológico, visto que não é o montante de arrecadação e o destino que se dá a este mesmo montante o que se apresenta, mas exclusivamente o que é destinado ao pagamento dos trabalhadores do setor público.

A *Lei de Responsabilidade Fiscal*, que abordaremos com mais acuidade ainda neste trabalho, tem o intuito de controlar o salário dos servidores e, ideologicamente, servir de sustentáculo ao discurso que apresenta os servidores como responsáveis pela suposta crise financeira do Estado. Ademais, atrelará necessariamente o reajuste salarial ao aumento da arrecadação, enquanto esta indicação é ausente no que se refere ao pagamento da dívida externa. Ou seja, o argumento do governo é ideologicamente montado, para opor os “não servidores” aos “servidores”.

2. Fatores conjunturais

a) Campanha difamatória

O governo, na década de 1990, implantou uma política contundente de desmoralização do trabalhador do setor público perante a sociedade. Isto resultou, ao contrário do que afirma o governo, da necessidade de “quebrar” a altivez do funcionário, resultado de sua disposição ideológica meritocrática e do papel que ocupa dentro do aparelho de Estado, papel que lhe confere a crença no burocratismo como a melhor forma de organização.

Se o servidor acredita que o seu cargo não é resultado da benesse do empregador, mas de seus dons e méritos, quanto mais acreditar possuir tais características, maior grau de autonomia terá, sobretudo em setores com forte inclinação meritocrática, como professores universitários e médicos. Isto não significa uma maior disposição para a organização coletiva, conforme veremos posteriormente. A aferição de sua competência ocorre no ingresso ao serviço público, independentemente do governo. Isto não significa que esta disposição ideológica meritocrática esteja presente com a mesma intensidade em todos os trabalhadores do aparato estatal. A heterogeneidade dessa categoria social nos impediria tal afirmação. É o caso, por exemplo, dos trabalhadores da administração pública, cuja heterogeneidade faz com que a ideologia meritocrática seja desigualmente absorvida. As exigências de formação, aperfeiçoamento, diplomas, cursos, etc., influirão em sua localização no aparato estatal e na absorção desta ideologia.

Entendemos que as políticas neoliberais atingirão, de maneiras e graus diferenciados, todos os servidores. Sendo assim, estes responderão diferentemente, dependendo do local onde se encontrem no aparelho de Estado e da influência das ideologias burguesas sobre os mesmos. A campanha de desmoralização atinge, de forma nuclear, a disposição ideológica meritocrática. Portanto, conceitos como "privilegiados", "incompetentes", "ineficientes", "morosos", "acomodados", dentre outros, servem para construir uma imagem negativa do serviço público e do trabalhador do setor junto à

sociedade. Trópia,⁷³ em sua pesquisa, aponta um levantamento de vinte e uma expressões utilizadas pelas lideranças do Sindicato dos Metalúrgicos do Município de São Paulo sobre a burocracia e os trabalhadores do setor público:

- 1- cabide de emprego;
- 2- parasita;
- 3- carrapato;
- 4- sanguessuga;
- 5- encostado;
- 6- improdutivo;
- 7- marajá;
- 8- privilegiado;
- 9- vagabundo;
- 10- preguiçoso;
- 11- ineficiente;
- 12- relaxado;
- 13- incompetente;
- 14- conveniente;
- 15- medíocre;
- 16- mamata;
- 17- bandalheira
- 18- mordomia;
- 19- atraso;
- 20- empreguismo;
- 21- corrupção.

A apresentação acima, enumerando as expressões uma abaixo da outra, teve o objetivo de demonstrar, conforme já afirmou Trópia neste mesmo trabalho, o impacto do discurso neoliberal sobre os trabalhadores do setor privado da economia acerca daqueles

⁷³ Patrícia Vieira Trópia. *O impacto da ideologia neoliberal no meio operário: um estudo sobre os metalúrgicos da cidade de São Paulo e a Força Sindical*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004.

vinculados ao setor público. E tal fenômeno não ocorreu apenas junto aos trabalhadores dirigidos pela Central direitista Força Sindical, mas inclusive dentro da própria Central Única dos Trabalhadores, haja vista o grau de rejeição do seu então presidente, Luis Marinho, pelos funcionários públicos, que vaiavam-no sempre que este se apresentava em fóruns desses trabalhadores.

A campanha de desmoralização dos servidores públicos não partiu exclusivamente do governo ou de lideranças dos trabalhadores absorvidas pelo discurso oficial, os meios de comunicação de massa foram também responsáveis pela sua construção. Tal fato levou o SINTRASEF/RJ - Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal no Estado do Rio de Janeiro - a abrir um espaço em seu jornal mensal⁷⁴, denominado "Ponto e Contraponto", onde rebatem as críticas efetuadas por jornalistas, cujos nomes são conhecidos por parte significativa do público leitor, visto que trabalham em grandes veículos de comunicação. Vejamos o que afirma o conhecido Joelmir Beting,⁷⁵ sobre os servidores:

Na órbita federal, os servidores, com salários aviltados, absorvem 65% da receita disponível da União. O custo médio de cada funcionário ativo - entre salários, encargos e benefícios - é de R\$ 4.700,00 por mês. O Ministério da Administração confessa que a contabilidade orçamentária do funcionalismo faz o gênero da aritmética frívola. O governo mau patrão, porque mau empresário, não sabe contar o número de funcionários nem onde estão lotados, o que fazem o que deixam de fazer. O mesmo vexame contábil rastreia a maioria dos estados e municípios.

*Única certeza: emprego demais, trabalho de menos. Se aplicado no setor público o mesmo padrão de eficiência do setor privado, a máquina de governar, nos três níveis, teria de demitir de 40% a 45% do pessoal ocupado. Como o instituto da **estabilidade** inviabiliza qualquer tentativa de aumentar a eficiência do trabalho e qualidade do serviço, o empreguismo*

⁷⁴ Trata-se do jornal *Público*, editado mensalmente pelo SINTRASEF/RJ.

⁷⁵ Citado no jornal *Público*, coluna "Crítica" - Ponto e Contraponto - , nº 11, Julho/97, p.06.

*vai continuar dando as cartas, sob o cacife do corporativismo.*⁷⁶(grifo nosso)

O texto apresentado na coluna seguia a mesma tônica do discurso neoliberal: excesso de funcionários, gasto excessivo, estabilidade como elemento gerador de ineficiência, dentre outros argumentos que compõem a crítica ao serviço e ao servidor público. Além, como percebemos, de reproduzir uma série de jargões ideológicos como, governo “mau patrão, porque mau empresário” a exigência de “mesmo padrão de eficiência do setor privado ao setor público”, dentre outros. Na realidade, o texto inteiro é uma reprodução do conceito de Estado apregoado pela ideologia burguesa.

Em resposta aos argumentos de Joelmir Beting, a direção do SINTRASEF procurou desautorizar os dados apresentados pelo jornalista, afirmando que:

*(...) diante da diferença qualitativa e dos erros que identificamos nas informações divulgadas (...), que de tanto crédito desfruta entre os servidores de todo o país, gostaríamos de ver seu enfoque e os números que o embasam corretamente publicados.*⁷⁷

Ainda, quanto à coluna do jornalista, afirmam:

A remuneração média do servidor público, segundo a PNDA/95, é R\$ 618,00, inclusive militares, dado que é muito próximo da informação colhida pelo Sintrasef junto aos seus filiados. Nos surpreende, como a imensa maioria dos servidores federais do país, a falsa informação de que “o custo médio de cada funcionário ativo - entre salários, encargos e benefícios - é de R\$ 4.700,00 por mês”, o que desinforma, da verdade a população.

⁷⁶ Ibidem, p.06.

⁷⁷ Ibidem, p.07.

*(...) Finalmente, quanto à estabilidade, o RJU, que aí está desde 1988, prevê 19 casos em que se **pode aplicar, hoje, a demissão do servidor (estável e não estável, civil ou militar)**. Indolência, inassiduidade, preguiça são três dessas razões legais para se demitir. Se a Lei não é aplicada, a razão e a responsabilidade vêm de cima.*⁷⁸ (grifo do autor).

A campanha de desmoralização foi massiva e concertada. Para tanto, os dados, nada neutros, eram apresentados para argumentar na defesa da suposta sangria do Estado que a folha dos servidores impunha. O texto do SINTRASEF, embora construído para a defesa desses trabalhadores, apresenta elemento de absorção do discurso oficial, na medida que cobra a aplicação da legislação para casos passíveis de demissão, bem como argumenta dentro dos marcos da ideologia burguesa. Bressan⁷⁹, em texto nada suspeito de defender os servidores, visto que faz parte de uma coletânea em defesa das reformas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso, afirma que:

*Com relação à União, que gasta 52% com a folha, esse nunca chegou a ser um grande problema. Pesquisas realizadas em 1993 já demonstravam que o governo federal não tinha excesso de funcionários. Na época, o Brasil registrava nove servidores federais para cada 1.000 habitantes, enquanto a mesma relação subia para 46 funcionários na França, 53 na Espanha, 65 na Itália e 91 na Inglaterra. Nesse aspecto, é importante destacar que, graças à reforma, pela primeira vez obteve-se um diagnóstico complexo e preciso da administração pública brasileira. Soube-se exatamente quantos funcionários públicos havia no governo federal, sua remuneração e o seu perfil profissional.*⁸⁰

Na realidade, a campanha difamatória queria atingir a disposição ideológica do servidor e a forma como a sociedade o percebe. O objetivo era dificultar a resistência às

⁷⁸ Ibidem, p. 07.

⁷⁹ Silvio Bressan, Reforma Administrativa, in: *A era FHC: um balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002.

⁸⁰ Ibidem, p.384.

políticas que estavam sendo implementadas e, além disso, justificá-las perante a sociedade. A reestruturação do aparelho de Estado precisava ser vista como indispensável. A justificativa estava na ineficiência do seu funcionamento. Ademais, a proposta de flexibilização das relações de trabalho do servidor previa que o mesmo se adaptasse ao novo modelo de gestão administrava, apresentado como mais ágil, mais eficaz e mais produtivo. É o que fica claro na fala de Dora Kramer, colunista do Jornal do Brasil:

(...) o que teme o funcionário competente, além do mesmo temor de eventuais injustiças que também nos acomete, funcionários da iniciativa privada?

(...) É preciso prestar muita atenção, de fato, a quem serve a manutenção de um Estado descontrolado, ineficiente e, mais grave, sem instrumentos ágeis para que prevaleçam os melhores.⁸¹

Observamos que o trabalhador do aparato estatal não está imune aos discursos que circulavam na sociedade sobre a necessidade da economia nacional se adequar aos moldes da “globalização” e todo o corolário que advém desta proposta, ou seja, mudança na legislação trabalhista, nas regras para aposentadoria, nas plantas das empresas e no seu processo produtivo interno, dentre outras alterações apresentadas para flexibilizar as “relações do trabalho”. Portanto, o servidor público sofria o impacto das declarações públicas de vários setores da sociedade (governo, sindicatos do setor privado da economia e trabalhadores sob a sua influência, mídia, etc.) sobre a necessidade de adequar a burocracia aos “novos tempos” e, ademais, esta adequação seria um aspecto de uma adequação mais ampla que estaria ocorrendo com o conjunto dos trabalhadores do país e do mundo na “era da globalização”. Era o discurso do nivelamento. Todavia, não informava, como resultado de seu discurso ideologizante, que era o nivelamento por baixo. É o que nos aponta Trópia, ao analisar a repulsa dos metalúrgicos do município de São Paulo, incentivada pelos seus dirigentes sindicais, aos trabalhadores do setor público:

⁸¹ Jornal *Público*, coluna "Crítica" - Ponto e Contraponto - , nº 12, agosto/97, p.06.

*As lideranças, em seus discursos, exploram, intensamente e de modo conservador, os estigmas sociais do funcionalismo público para vertê-los em justificativas para a redução da esfera de ação estatal e liquidação dos direitos trabalhistas. Em nome do combate a toda ordem de práticas clientelistas, corporativistas, cartoriais e empreguistas existentes no Estado; em nome do fim dos prejuízos estatais; em nome da igualdade de direitos entre trabalhadores do setor público e setor privado; e, finalmente, em nome do emprego faz-se uma cruzada contra o legado trabalhista e os parcos direitos que os trabalhadores brasileiros conquistaram desde a “era Vargas”. Sob a pecha de privilegiados, os direitos dos funcionários públicos são desmontados num grande pacote que, perversamente, joga no lixo também os direitos dos próprios metalúrgicos.*⁸²

A campanha difamatória ganhou as páginas da revista "Veja", conhecida por ser porta voz da direita no Brasil, conforme demonstrou Carvalho. Citamos um trecho da reportagem “Aspirador de dinheiro”:

*É a primeira vez que se decide enfrentar o problema onde ele realmente está: **no funcionalismo**. Os governos brasileiros sempre adiaram esse momento da verdade. Afinal, a categoria dos funcionários públicos é o segmento mais organizado e combativo quando se trata de defender suas reivindicações.(grifo nosso)*⁸³

É verdade, havia uma ironia na frase "organizado e combativo quando se trata de defender as suas reivindicações". Aqui estava a crítica aos *direitos* dos servidores públicos, transformados pelo discurso ideológico em *privilégios*. Carvalho apresenta o resultado da pesquisa, encomendada pela revista Veja ao instituto *Vox Populi*, onde demonstrava que

⁸² Trófia, obra citada, p. 194.

⁸³ Aspirador de dinheiro, *Veja*, São Paulo, abril, edição 1571, ano 31, nº 44, nov.1998, p.52, apud, Vanderlei Souza de Carvalho, *Imprensa e neoliberalismo no Brasil (1995-1998)*: o posicionamento da revista *Veja* no primeiro governo de FHC, Dissertação de Mestrado, UNICAMP/IFCH, Campinas, mimeo, 2004, p.58.

51% dos congressistas eram favoráveis ao fim da estabilidade do funcionalismo público, e apenas 45% contrários.⁸⁴

Buscando opor trabalhadores do setor privado aos do setor público, estratégia sempre utilizada para transformar direitos em privilégios, a revista acrescenta que:

*(...) Petroleiros, eletricitários, telefônicos e previdenciários (...) são contra a privatização e o fim do monopólio, porque desfrutam de condições privilegiadas (...). Ganham mais do que os outros trabalhadores brasileiros e têm mordomias de padrão sueco, desconhecidas da iniciativa privada.*⁸⁵

As análises de Aloysio Biondi, jornalista, crítico do processo de privatização, nos apresenta no texto abaixo uma análise que, no nosso entender, desvela os interesses da privatização, encobertos pelo discurso oficial:

Ironias da História. O discurso do presidente da República na "virada do milênio" procura exaltar os 500 anos do Brasil, destacando as conquistas do povo brasileiro ao longo dos tempos. Ele aponta, como motivo de orgulho, o fato de o Brasil ter-se destacado, no mundo, como criador de tecnologia para a fabricação de aviões, exportados para todos os países, e também por ocupar a liderança, em todo o mundo, na criação de técnicas e equipamentos para pesquisar e explorar petróleo no fundo do mar. Parece até mais uma das brincadeiras do bem-humorado presidente brasileiro. Por quê ? Nos dois casos, a façanha foi executada por duas empresas estatais, a Petrobrás e a Embraer, ao longo de décadas, com técnicos nacionais e recursos financeiros nem sempre fáceis de obter (o BNDES, que hoje empresta para multinacionais, há anos não realiza empréstimo para estatais).

⁸⁴ Ibidem, p.60.

⁸⁵ A reforma pega no Tranco, *Veja*, São Paulo, abril, ano 28, nº 19, p.32,10, maio, 1995, *apud* Carvalho, p.84.

*Assim, é no mínimo uma contradição engraçada, se não fosse trágica, que seus méritos sejam reconhecidos (mas sem citar seus nomes) exatamente por quem vem destruindo as empresas estatais brasileiras. Um presidente da República que, para implantar a privatização desejada pelos países ricos e seus banqueiros e multinacionais, patrocinou ao longo dos últimos quatro anos uma intensa campanha de manipulação da opinião pública, com a repetição de um sem-número de mentiras para desmoralizar as estatais...*⁸⁶

Consideramos o texto de Biondi revelador por duas razões: primeiro apresenta que os motivos que levaram à privatização não estão vinculados à tão propalada ineficácia e ineficiência das estatais e, segundo, por apontar para a campanha de desmoralização das mesmas. Como estas empresas são "representadas", no discurso do governo, pelos trabalhadores, a campanha era também contra estes. Daí avaliarmos que as políticas neoliberais promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e que atingiram tais trabalhadores não lograriam o apoio que obteve da população caso não fossem acompanhadas de intensa campanha nos meios de comunicação.

Foi preciso quebrar com a idéia, construída sobre a base do populismo e do período de ditadura militar, da importância de expansão do aparato burocrático. O discurso agora versava sobre o peso deste mesmo aparato, que resultava na sua ineficiência. Era preciso agora "mudar o material constitutivo" desse aparato, tornando-o mais "leve".

A burocracia foi uma *força social* para a sustentação dos regimes populista e ditatorial, mas já não era mais sob o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso. O Estado brasileiro teve o seu aparelho burocrático acrescido de trabalhadores durante quase todo o século XX, exigência da manutenção dos diferentes modelos de acumulação capitalista. Sobretudo no período imediatamente anterior ao governo de Fernando Henrique Cardoso, abstraindo o interregno de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, na vigência da ditadura militar, a legitimidade típica (própria) da burocracia, que é

⁸⁶ Aloysio Biondi, *O Brasil privatizado*, São Paulo, editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p.102.

resultado da legitimidade própria do aparelho de Estado nas sociedades capitalistas se explicitou de forma mais contundente, em virtude do:

*(...) funcionamento hierárquico por delegação de poder, e do fetichismo do poder (que) contém, por exemplo, elementos carismáticos referentes á autoridade de “um chefe” – vértice da pirâmide estatal, **tendências** para o isolamento do aparelho, face à representatividade popular, etc.⁸⁷(grifo nosso)*

O aparente isolamento da burocracia diante das classes sociais pode ser percebido com mais nitidez, durante o período da ditadura militar, onde além de seu aumento quantitativo, houve o deslocamento das principais decisões políticas para os aparatos burocráticos criados pelo poder Executivo, além do estabelecimento deste poder “vertical”, vinculado à figura do “chefe do poder Executivo”. Ainda como nos afirma Poulantzas,

*(...) **a legitimidade burocrática em nada é contrária à legitimidade típica do Estado capitalista, do mesmo modo que as formas de Estado dominadas pelo executivo, entre as quais, as diversas formas bonapartistas-cesarista, não são contrárias às formas típicas da dominação burguesa, quer dizer às instituições da democracia política.**(...) ⁸⁸(grifo nosso)*

Argumentamos que durante o regime militar, a burocracia transformou-se em *força social*⁸⁹, devido ao papel desempenhado pelo Estado no conjunto da formação social. Ou seja, o papel dominante do Estado no conjunto das instâncias do país. No, entanto, este papel se altera no período da restauração da forma de Estado⁹⁰ com dominância parlamentar, usando o arcabouço teórico de Poulantzas. A importância da elaboração de Políticas, desloca-se do aparato burocrático do Estado, para as instâncias do Parlamento.

⁸⁷ Nicos Poulantzas, *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Martins Fontes, 1977, p.352.

⁸⁸ idem, ibidem, p. 352 - 354.

⁸⁹ Como observa Poulantzas, obra citada, a burocracia não é uma força social, poderá transformar-se de acordo com os elementos da conjuntura, visto que não detém poder próprio.

⁹⁰ Não esquecer que o Estado, segundo Poulantzas, é uma instância jurídico-política relativamente autônoma diante da instância econômica, não sendo seu mero reflexo, embora o Estado capitalista seja a condição para a reprodução das relações de produção especificamente capitalista.

Nesse sentido, a burocracia perde força na relação direta da diminuição das funções do Estado. As cúpulas burocráticas e todo o aparato que lhe acompanha é retraído. Esta é a origem da Reforma Administrativa do Estado no Brasil. Não apenas a Emenda Constitucional nº 19, mas todas alterações na organização do aparato burocrático que a antecedeu ou a sucederam.

Boito Jr. ⁹¹argumenta, seguindo outros autores, que durante o período ditatorial desenvolveu-se no Brasil, inclusive, uma burguesia de Estado lotada na administração das empresas estatais, ou seja "agentes da burocracia de Estado que controlam as empresas públicas dos setores da mineração, industrial, bancários, serviços urbanos, etc."⁹² O autor afirma que esta burocracia, transformada em fração da burguesia pelo modelo de Estado desenvolvimentista, silenciou diante do processo de privatização por ter sido facilitada a ela pelo governo a aquisição de ações das empresas estatais privatizadas, como um mecanismo de compensação. Portanto, mesmo a burguesia de Estado, ou a alta burocracia, foi secundarizada pelos mecanismos de recomposição do aparelho estatal. Se para esta camada da burocracia foi oferecida uma compensação financeira pelas suas perdas, para a média e baixa burocracia não houve ganhos, conforme veremos. Esta fração da burocracia estatal foi consumida pelo novo modelo de acumulação neoliberal, enquanto as outras camadas da burocracia, que se mantiveram e que se conformam na categoria social que analisamos, foram reconfiguradas. Aqueles trabalhadores da Administração direta foram reconfigurados pela Emenda Constitucional nº 19 e os da Administração indireta foram demitidos ou sujeitos a várias restrições em seus direitos.

Não entendemos a reestruturação no aparato estatal como algo episódico e instrumental, de caráter meramente técnico. O instrumental ideológico utilizado na campanha difamatória fez parte da necessidade neoliberal de redefinir junto aos trabalhadores do setor público, do setor privado e da população o papel da burocracia de Estado no novo modelo de acumulação capitalista e na nova forma de Estado que estava

⁹¹ Ver Armando Boito Jr., *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, São Paulo, Xamã editora, 1999.

⁹² Idem, *ibidem*, p. 55.

enfim ganhando corpo sob a batuta da frente conservadora neoliberal. Se os governos anteriores, pós- ditadura, não lograram fazê-lo foi devido à sua fragilidade política.

Mas esta retração da burocracia e as conseqüências políticas que adviriam precisavam ser justificadas para o conjunto da população, sobretudo para os trabalhadores usuários e não usuários e para o conjunto dos servidores públicos.

Observamos que, se não houve uma campanha difamatória contra os trabalhadores do setor privado da economia, houve uma disseminação da idéia de qualificação perene do trabalhador, com a alegação de que deveria se adequar às necessidades do mercado. O trabalhador do sistema de fábrica fordista, da linha de produção estaria desgastado, sendo necessário agora o trabalhador polivalente. O vários processos de reestruturação produtiva que chegaram no nosso país baseavam-se nesta idéia de redefinição dos locais de trabalho, dos tempos de trabalho, das plantas das empresas, dos círculos de controle de qualidade, da requalificação do trabalhador, entre outros conceitos inspirados nos países do centro do capitalismo e na experiência do toyotismo, originária do Japão. O mesmo discurso individualizante da *competência* orientava as empresas. Se o trabalhador não consegue emprego, é porque não está devidamente qualificado. Aqui se partia da concepção de que todos os trabalhadores eram competentes desde que se preocupassem continuamente com a sua qualificação. A única garantia de emprego, segundo afirma o discurso neoliberal, é a tal requalificação. O problema não se encontra na administração da empresa privada ou na forma de contratação e manutenção do trabalhador no emprego, pois a lógica do mercado escolherá e manterá os melhores.

No caso dos trabalhadores do setor público, elaborava-se um discurso de que eram incompetentes porque não buscavam a sua requalificação, visto que contavam com a estabilidade no emprego, não vamos nos aprofundar neste tema porque acreditamos já ter apresentado argumentos suficientes. O problema estava na administração estatal atrasada e excessivamente burocrática, resultado da atuação excessivamente centralizada dos governos militares que fizeram crescer de forma discricionária a máquina burocrática. O

discurso apresentava ser necessária uma administração não burocrática, uma administração gerencial, diga-se informada pelos métodos da administração das empresas privadas.

Em ambos os casos os trabalhadores são vítimas do discurso neoliberal. O discurso individualizante atinge o trabalhador do setor privado e do setor público. No entanto, para os trabalhadores do setor público não é apenas o trabalhador, aquele indivíduo desta ou daquela repartição que é tomado como incompetente, o discurso é que a categoria social é incompetente. Não é a empresa privada que tem problemas, visto que é apresentada como ágil e adequada à lógica da competitividade globalizada, é a empresa pública, a administração pública que não se adequou aos "novos tempos".

Portanto, o discurso de difamação, na realidade, foi um verniz ideológico que buscou explicar a retração do aparato burocrático. A retração não atingiu apenas à parcela das cúpulas, que foram como informou Boito jr., recompensadas no processo de privatização; atingiu os trabalhadores das empresas estatais, através da demissão e os trabalhadores administrativos através da flexibilização de seu "contrato de trabalho". Apenas o núcleo estratégico (Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos Ministérios, Ministério Público) manter-se-á incólume na nova forma de Estado e no novo modelo de acumulação capitalista. Afinal de contas o capitalismo não pode prescindir da burocracia, a despeito do discurso dos formuladores da "reforma do Estado" no país.

b) O desemprego

As conjunturas com alto índice de desemprego são desfavoráveis aos trabalhadores e à sua atuação sindical. Embora com a flexibilização da estabilidade, prevista na Emenda Constitucional nº 19, o servidor público ainda possui maior garantia de permanência no emprego do que os trabalhadores do setor privado. Tal característica resulta do tipo de trabalho realizado pelo aparelho estatal, que exige, para dar uma aparência de neutralidade, dessa estabilidade funcional. A administração pública nas sociedades democráticas presencia periodicamente uma alternância no poder. Isto faz com que os trabalhadores do setor público mudem, também, periodicamente de "patrão".

Resulta daí o fato de os Estados estabelecerem para parcela de seus trabalhadores a estabilidade funcional. Tal estabilidade reforça a imagem de que o Estado é composto por um corpo neutro e único de funcionários. O efeito de isolamento, característica da ideologia jurídico-política burguesa, que individualiza trabalhadores e burguesia, permite que a burocracia apresente-se “como unidade política, representativa da unidade do povoação”⁹³. A estabilidade é um fator que contribui para esta unidade, que funcionaria para “cimentar” os diversos aspectos que compõe a ideologia do burocratismo. Não nos esqueçamos que tal ideologia não é exclusiva do aparato burocrático do Estado, mas que nela ganha contornos específicos devido à estrutura do próprio Estado. A estabilidade para os servidores, pelas razões que elencamos acima, é um aspecto específico da estrutura do aparato estatal. Todavia, ela pode atingir um número maior ou menor de trabalhadores, de acordo com as funções assumidas pelo Estado numa dada formação social.

Portanto, a quebra da estabilidade, prevista pela Emenda nº 19 e fartamente divulgada pelo governo e pela imprensa, buscava criar a idéia de uma "cultura da qualidade" situada no campo privado da economia, visto que a máquina burocrática já não mais atendia mais às necessidades da economia.

Diferentemente da empresa privada, na administração estatal mudam-se os patrões e os empregados se mantêm. É preciso criar a ilusão de neutralidade, de um corpo técnico a-político, portanto não sujeito às mudanças de governo. Sendo assim, as demissões no serviço público precisam ser percebidas pela sociedade como indispensáveis, sendo os mecanismos indiretos de demissão utilizados com mais frequência⁹⁴, inclusive porque atinge às funções econômicas assumidas pelo Estado no período que antecedeu ao neoliberalismo, na fase costumeiramente chamada de desenvolvimentista.

⁹³ Nicos Poulantzas, *Poder político e classes sociais*, p.349.

⁹⁴ Por *mecanismos indiretos de demissão* estamos entendendo aqueles oriundos do processo de privatização, da extinção de cargos após a aposentadoria dos servidores, da aplicação dos Planos de Demissões Voluntárias, da criação das *organizações sociais*, cujos trabalhadores são celetistas, dentre outros que não resultam de processo sumário de demissão, este sim, resultante da utilização do dispositivo Constitucional, previsto após a promulgação da Emenda nº 19, que permite a redução de cargos, caso haja comprometimento do Orçamento público.

Um Estado capitalista pode reproduzir as relações de produção capitalista sem a troca dos “patrões”, sem a alternância de governo, dos representantes políticos do Estado, ou seja sem a forma de Estado Parlamentar, mas não poderá reproduzir tais relações sem a categoria social burocracia. Portanto, a sua presença é fundamental para a manutenção desse modo de produção. Quanto mais estável parecer, mais solidificada ficará a idéia do “povo-nação”, representada na unidade da burocracia. Portanto, a retração que se deu no aparato burocrático foi uma operação cirúrgica, calculada pelos ideólogos do neoliberalismo.

O desemprego, que marcou a década de 1990, atingiu os servidores públicos interna e externamente. Internamente porque assistimos à diminuição do próprio contingente de trabalhadores do setor público na esfera federal, conforme percebemos na tabela 05:

Tabela 5 - Quantitativo de servidores federais da União – Poder Executivo 1991 a 2001⁹⁵

PODER EXECUTIVO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Civis Ativos Administração Direta	154.958	173.891	178.225	181.494	244.96 1	238.228	225.685	218.397	207.830	204.553	202.441
Autarquias	321.738	324.125	301.844	279.383	208.994	211.063	203.854	198.452	195.153	195.296	193.127
Fundações	121.679	122.854	112.829	122.143	113.734	105.445	102.186	30.677	32.972	32.664	32.806
TOTAL	598.375	620.850	592.898	583.020	567.689	554.736	531.725	447.526	435.955	432.516	428.374

Podemos perceber pela tabela acima que a redução dos trabalhadores ocorreu sobretudo nas autarquias e fundações, onde os trabalhadores são regidos pelo sistema da Consolidação das Leis Trabalhistas.

As causas que levaram à diminuição do número de servidores são várias: a privatização das empresas estatais, que foi acompanhada de enxugamento do contingente de funcionários; os Planos de Demissão Voluntária; a contratação através de regime não estatutário e a extinção de cargos resultantes de aposentadoria.

⁹⁵ Extraído do *Boletim Estatístico de Pessoal*, p.121.

O desemprego, verificado no Brasil na década de 1990, contribuiu para que o governo elege-se o servidor como privilegiado⁹⁶, visto que era o único grupo de trabalhadores ainda não atingido pelas oscilações no mercado de trabalho e, até então, tinha a estabilidade garantida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Regime Jurídico Único, conquista das mobilizações do período imediatamente anterior. Muito embora sempre estivesse presente na legislação a possibilidade de demissão desses trabalhadores, quando a administração avaliava que os mesmos incorreram em falta grave, garantido o direito de defesa. Quando instaurada a possibilidade de demissão por "comprometimento do orçamento do governo", através da Emenda Constitucional nº 19 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, não há direito à defesa, pois quem controla tal orçamento é quem efetuará a demissão.

Na realidade, a estabilidade era um fato para os servidores públicos, não havendo um sentimento de instabilidade no emprego. Mesmo aqueles que eram contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, tinham de fato, embora não de direito, a garantia da estabilidade. Embora não tivesse ocorrido um processo de demissão massiva pelos critérios aprovados pela Emenda nº 19, foi nesse período que a discussão do fim da estabilidade foi levada à sociedade pelo governo e o decréscimo gradual no número de trabalhadores justificado como necessário.

O processo de privatização, pelo qual passou as empresas públicas no Brasil, atingiu sobretudo os trabalhadores celetistas. Foram aqueles que mais duramente foram atingidos pelo "facção" da demissão direta. Basta verificarmos a tabela nº 6 para sentirmos o peso das demissões. Por vezes o governo demitia antes mesmo de privatizar, para que a empresa compradora tivesse menor ônus financeiro com as indenizações e direitos trabalhistas. É o que nos informa Biondi:

⁹⁶ Trófia, obra citada, afirma que o discurso antifuncionalismo promove a rivalidade entre os trabalhadores do setor público e setor privado, visto que estes últimos estão sempre sujeitos ao desemprego e à demissão. A autora aponta, particularmente, os metalúrgicos do município de São Paulo. Todavia, no nosso entendimento, não seria cometer erro de análise ampliarmos esta situação de rivalidade também para outras categorias do setor privado da economia.

Tabela 6 – Demissão de funcionários das empresas estatais⁹⁷

EMPRESA	FUNCIONÁRIOS EXISTENTES	DEMISSÕES ANTES DE PRIVATIZAR
Banerj	12.000	5.800
Fepasa-SP	Nd	10.000
Tecon-Santos	6.000	2.300
Centro-Leste	11.000	3.000
Centro-Oeste	Nd	2.600
Malha Sudeste	7.700	1.100

Para corroborar nossa argumentação utilizamo-nos da pesquisa de Palassi, que estudando em profundidade a situação dos trabalhadores no processo de privatização do Banespa – Banco do Estado de São Paulo, concluiu:

(...) o maior impacto, tanto no Brasil como em diversos setores privatizados em diferentes países, é a demissão coletiva ou enxugamento do quadro de pessoal durante e após o processo (de privatização). Essa é uma prática contínua, que se constitui em uma atitude constante nos processos de privatização, visando a reduzir custos, tornar a empresa “atraente” para os compradores e romper com a cultura organizacional vigente. (grifo do autor)⁹⁸

A reforma flexibilizou a estabilidade, facilitada pela conjuntura de desemprego, que proporcionou ao governo o apoio de parcela dos trabalhadores do setor privado, e pela campanha orquestrada da ineficiência dos trabalhadores do setor público.

Combinada com tal campanha contra a estabilidade e influenciados pela mesma, a maioria dos trabalhadores do INSS, que responderam ao nosso questionário, embora

⁹⁷ Aloysio Biondi, *O Brasil privatizado*, São Paulo, editora Fundação Perseu Abramo, 2001, p.78.

⁹⁸ Márcia Prezotti Palassi. *Privatização ! Uma solução problemática!:* o impacto do movimento (anti) privatização na participação dos trabalhadores em ações coletivas. Tese de Doutorado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 2004, p.75.

concordem que esta deva existir no serviço público, apontam para a necessidade de combiná-la com a avaliação de desempenho dos trabalhadores do setor público. Discutiremos posteriormente o impacto dessa combinação quando analisarmos a atuação dos servidores diante das avaliações de desempenho.

A flexibilização da estabilidade veio concertada com uma política de terceirização dos serviços públicos, contratação de celetistas e convênios para prestação de serviço "temporário", conforme denunciam os sindicatos do setor público.

A redução do número de servidores, aliás, não foi apresentada pelo governo como um problema para o funcionamento das instituições públicas no país. Este afirmava que havia uma má distribuição desses servidores nos órgãos da administração pública, sendo necessária a sua redistribuição. Para o governo, o problema era a concentração de servidores em alguns órgãos e deficiência em outros. Verificamos pelos dados analisados que se tratava de redução do contingente de trabalhadores e não a sua redistribuição. Aliás, observamos pelos próprios dados apresentados acima, que comparado com outros países, o Brasil dispõe de poucos servidores para o atendimento da população, sendo a sua redução, portanto, um complicador para a qualidade dos serviços públicos, sobretudo nas áreas sociais.

A redução de servidores na área da saúde é elucidativa: de 1997 até o ano de 2002 houve uma redução no contingente de trabalhadores, que passou de 123.159 para 75.075.

Observamos através da tabela 5, que a partir de 1995, primeiro ano de gestão de Fernando Henrique Cardoso, houve uma diminuição de trabalhadores em todas as áreas de atuação do Estado, com maior incidência na área econômica e social, embora tenha havido também uma redução na área administrativa. Esta redução, com certeza causou impacto na atuação político-sindical dos trabalhadores do setor público, visto que estavam consideravelmente mais fragilizados na conjuntura neoliberal.

c) Situação de trabalho

Os trabalhadores do setor público federal estão organizados em diversos órgãos, vinculados a 21 Ministérios, à Presidência da República e à Advocacia Geral da União. A média de idade é de 45 anos.⁹⁹ São trabalhadores que tiveram uma perda salarial significativa durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Segundo os dados apresentados pelo Dieese, apenas no período correspondente à segunda gestão deste presidente (01 de junho de 1998 a fevereiro de 2002) os trabalhadores do setor público deveriam ter um reajuste salarial de 24,35%.¹⁰⁰

Além da perda salarial, os trabalhadores do setor público sofreram o impacto das mudanças na legislação, que criou para estes uma situação de trabalho muito mais instável. Ademais, “os trabalhadores de empresas recentemente privatizadas (...) estão assustados e ansiosos” diante da nova situação que se lhes apresenta.¹⁰¹

A situação de trabalho das diferentes frações da burocracia estatal é muito diferenciada. Aquelas vinculadas à instância ideológica, ao aparato ideológico, detém maior autonomia e, por vezes, acumulam o pertencimento à dupla categoria social, burocracia e intelectual, como no caso dos professores universitários; se funcionário da instância política, do aparato administrativo do Estado, seu grau de autonomia, na realização de suas funções diminui, embora se mantenha, como categoria social, relativamente autônoma das classes e frações de classe dominantes. Nestes últimos, o vínculo com o burocratismo é elemento de unidade da burocracia enquanto categoria social e dificultador da unidade sindical da fração “burocracia administrativa” na luta por suas reivindicações, pois esta pode negar o governo, mas não a hierarquia de funções, à chefia, que vê como legítima. Portanto, a sua situação de trabalho, próximo à chefia, e sob o seu controle direto, em prédios dispersos, numa espécie de linha de produção, marcada pela estruturas do Estado e pela ideologia burguesa, obstaculiza a sua prática sindical.

d) Redemocratização

⁹⁹ *Boletim Estatístico de Pessoal*, 2002, p.27 a 29.

¹⁰⁰ Extraído do *site* do Dieese, escritório regional do Distrito Federal.

¹⁰¹ Palassi, obra citada, p.75.

Depois dos percalços da gestão de Fernando Collor de Mello e o interregno de Itamar Franco, a estabilização do regime democrático efetivou-se no governo de Fernando Henrique Cardoso. De 1990 a 1994, a instabilidade política levou à cautela setores da burguesia que compunham o bloco no poder na implementação das políticas neoliberais. Se durante a gestão do presidente Fernando Collor de Mello verificamos algumas medidas que apontavam para a introdução do neoliberalismo no país, tais políticas só ganharam a dimensão de modelo de acumulação capitalista a partir de 1995, visto que com Itamar Franco, combinaram-se práticas liberalizantes e o discurso nacionalista.

Diferentemente da afirmação de alguns autores, que vêem na aplicação do modelo neoliberal o recuo da democracia, este, no Brasil, consolidou-se com a reinstalação regime democrático. Enquanto no nível macro-político estavam em funcionamento as instituições parlamentares, cujos representantes foram eleitos utilizando o recurso fundamental da democracia capitalista, o sufrágio universal; no nível micro-político, reduzia-se a participação das instituições dos trabalhadores na construção de suas políticas. Vejamos, o que nos informa Palassi sobre o período que analisamos:

*(...) A redução do poder sindical na literatura também é mencionada como fruto de mandatos sucessivos de governos conservadores, durante a década de 80 e 90 (...)*¹⁰²

Na realidade, o interregno entre o regime militar e o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a instalação dos fóruns tripartites de negociação, do qual as câmaras setoriais em São Bernardo do Campo foram os principais exemplos, criou uma expectativa junto às principais lideranças dos trabalhadores no Brasil de que haveria um avanço na participação dos trabalhadores na elaboração de suas políticas. Este curto período de “participação”¹⁰³ dos trabalhadores foi uma antecâmara entre a preponderância da burocracia como força

¹⁰² Márcia Prezotti Palassi. *Privatização! Uma solução problemática!*, p. 76.

¹⁰³ Não vamos aqui aprofundar o debate sobre os diferentes posicionamentos no debate político e teórico da participação dos trabalhadores nestes fóruns tripartites. Ou seja, do avanço ou recuo para a luta e reivindicações dos trabalhadores, visto que não interferiria na nossa linha de argumentação.

social, portanto, as políticas sendo erigidas no bojo do aparato estatal, e a preponderância da democracia burguesa. Não havia ainda legitimidade por parte dos representantes da república recém democratizada para substituir as burocracias na implementação de políticas para a sociedade e, mormente, para os trabalhadores. Na realidade, as lideranças sindicais ao defenderem a participação nestes fóruns tripartites contribuíram para a reorganização do aparato estatal e para a secundarização de sua própria inferência na construção de políticas para os seus representados.

Aliás, a ausência de participação dos trabalhadores, é uma característica basilar do modelo neoliberal de acumulação, sobretudo dos sindicatos, na elaboração de propostas para os mesmos, havendo a substituição destas entidades classistas por entidades do chamado "terceiro setor", cujo exemplo mais conhecido são as Organizações Não Governamentais - ONGs.¹⁰⁴ Com a fragilização dos sindicatos, resultado das pressões da burguesia e da incorporação de varias lideranças à lógica da participação nas instituições parlamentares, conselhos de participação, fóruns tripartites, etc, os efeitos de isolamento, resultante da ideologia do Estado burguês, pressiona os trabalhadores de forma mais contundente, sobretudo os trabalhadores do aparato estatal. Mais ainda, o surgimento de alguns sindicatos só ocorre com o próprio processo de redemocratização, sem tradição anterior de luta. Os sindicatos dos trabalhadores do serviço público federal são legalmente permitidos a partir da Constituição de 1988 e, após o interregno de Collor e Itamar, assim que as políticas neoliberais ganham corpo o governo passa a secundarizar a participação dos sindicatos. É como se a burguesia, através de seus representantes na Constituinte “dessem com uma mão e tirassem com a outra”, no velho jargão popular. Permitem a participação no plano legal e secundarizam no plano prático. No nosso entendimento, tal secundarização foi uma reação da burguesia às conquistas dos trabalhadores do setor público no período que antecedeu à Constituinte. Perderam no plano político e ganharam no plano econômico.

¹⁰⁴ Ver artigo de Sandra Zaperlon, Ongs, Movimento sindical e o novo socialismo utópico. In, revista *Idéias*, Neoliberalismo e lutas sociais no Brasil, ano 9 (1), 2002, p. 203.

Todavia, observamos que esta mobilização que garantiu algumas conquistas foram levadas a cabo sobretudo pela parcela da burocracia fortemente marcada pela ideologia meritocrática, pelos motivos que elencamos acima neste trabalho.

Qual o impacto da redemocratização sobre trabalhadores da administração pública?

A possibilidade de reivindicar a troca do governo. Mas voltaremos a esta discussão posteriormente.

Esse duplo movimento do modelo neoliberal, a abertura política no nível macro e o fechamento no nível micro, causaram aos trabalhadores e às entidades que os representam, um fenômeno que denominamos *institucionalização do movimento*. Tal fenômeno caracteriza-se pela crença na possibilidade de inserção no aparato democrático capitalista, através da apresentação das demandas dos trabalhadores dentro desse aparato. A rigor, esse fenômeno atingiu o conjunto dos trabalhadores do país, setor público e privado, bem como as suas entidades. Basta verificarmos a atuação política da Central Única dos Trabalhadores na década de 1990, com suas *práticas propositivas*. Tais práticas tinham como objetivo a apresentação de políticas viáveis, propostas que pudessem ser aceitas pelo empregador, o empresário ou o governo.

Ocorre que o servidor público está dentro do aparato estatal e o processo de redemocratização trouxe no seu bojo, resultado das mobilizações das décadas de 1970 e 1980, alguns direitos que anteriormente não possuíam. Dentre tais direitos temos o reconhecimento de suas organizações sindicais; o direito de greve, tema bastante polêmico e que ainda discorreremos neste trabalho, e a criação do *Regime Jurídico Único*¹⁰⁵, transformando os trabalhadores celetistas que atuavam na administração estatal em estatutários e prevendo a isonomia salarial.

O impacto da Constituição de 1988 sobre os trabalhadores da administração estatal foi significativo, resultado de sua concepção de Estado. O seu vínculo com o Estado de

¹⁰⁵ Lei nº 8.112/90.

direito, ou seja, o que pode e o que não pode ser feito no plano da lei, ficou explicitado no crescimento do número de sindicatos na década de 1990. A maioria dos sindicatos que representa esse setor surgiu nessa década. Parecia surgir um "mar" de possibilidades para a apresentação e atendimento das demandas dos trabalhadores, represadas até então pela ditadura militar.

O espaço para o acolhimento das demandas dos trabalhadores era reduzido dentro do aparato burocrático do Estado, mais ainda para os trabalhadores deste próprio aparato, bombardeados pela lógica do discurso do povo-nação que deveriam representar.

Aqui, detemo-nos. Presenciamos durante a década de 1980, ainda em vigência do regime militar, embora tal forma de Estado estivesse em crise, a ascensão das mobilizações de parcela significativa do setor público. Os setores que se mobilizaram, se comparados com os servidores da administração, possuíam maior autonomia frente aos governos. Estamos nos referindo, particularmente, aos trabalhadores da área da saúde e da educação. Tais trabalhadores foram instados à mobilização pela busca de recompensa pelos seus "dons e méritos", que acreditam ser portadores. O arrocho salarial a que eram submetidos os impulsionava à luta por um "salário justo", que fizesse jus aos seus anos de estudos e que o diferenciasse de outros trabalhadores que supunham possuir menor qualificação.

Como exemplo, poderíamos citar a luta dos trabalhadores da educação no fim da década de 1970 e anos 80. Premidos pela conjuntura de crise da ditadura atuavam, além das reivindicações econômicas, com bandeiras gerais, que apontavam o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização do país. É o que nos informa Ridenti:

*Tanto a prática da Andes quanto vários documentos atestam a convivência da luta reivindicativa e da luta política no Movimento Docente. A própria entidade nasceu da articulação de associações de professores organizados para transformar a Universidade e para lutar pela redemocratização da sociedade mais abrangente.*¹⁰⁶

¹⁰⁶ Marcelo Ridenti. *Professores e ativistas da esfera pública*. São Paulo, Cortez, 1995, p. 56-57.

Este grau de mobilização não ocorreu entre os trabalhadores da administração estatal, atrelados que estavam ao aparato estatal e aos dispositivos ideológicos que o sustentam, bem como a sua situação de trabalho pouco autônoma para a atuação sindical. Por isto o processo de redemocratização permitiu que suas reivindicações fossem expressas no campo político, visto que no período ditatorial não poderiam fazê-lo. Imaginar o funcionário administrativo se opondo, organizadamente, ao governo do general Castelo Branco não parece uma imagem comum para o período.

Se o burocratismo é um inibidor da prática sindical, conforme já vimos neste trabalho, sendo um componente intrínseco ao aparato estatal, a saída estaria, preponderantemente fora desse aparato burocrático: na esfera de “representação popular”. Esta última só possível com a instauração da democracia burguesa no país.

O trabalhador do aparato burocrático não enxerga no seu superior imediato um opositor, mas como ele um servidor tecnicamente preparado para exercer a sua função, é o reflexo do despotismo burocrático. O opositor só poderá ser o governo - não o Estado e sua organização burocrática estruturante, cujas características já discutimos acima - mas, o único agente que não cumpre a sua função lastreado pela competência, mas pelo voto popular. A esfera da competência é o aparato estatal.

A luta pela troca do representante político, antes de ser uma ação política que avançaria contra o corporativismo, é uma defesa do mesmo – da corporação burocrática lastreada pelo burocratismo.

e) Avaliação da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso

Especificamente quanto à avaliação do Estado brasileiro durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, os trabalhadores que responderam ao questionário apresentaram a seguinte avaliação: de 10 questionários aplicados, cinco deles apontavam

o presidente como tendo um desempenho *bom* e justificavam para tanto a estabilidade econômica. O depoimento abaixo explicita os argumentos gerais:

O governo FHC conseguiu estabilizar a economia e diminuir drasticamente a inflação, permitindo maior confiança e planejamento a longo prazo ao setor produtivo e à população. Porém o mesmo cometeu alguns erros gravíssimos erros, dentre os quais:

*1) Manter durante período excessivo a paridade cambial entre o dólar e o real, o que levou a uma forte perda da competitividade de diversos setores e a **falência de muitas empresas**;*

*2) Manutenção de **taxas absurdas de juros** criando um período de recessão extremamente longo e desnecessário;*

*3) Falta de controle do setor bancário, sendo complacente com as **enormes taxas de juros**, o que acarretou enorme endividamento de empresas e da sociedade, resultando em transferência e concentração de renda no setor financeiro;*

*3) Desvalorização forte e repentina do real, sendo que muitas pessoas e empresas haviam "dolarizado" suas dívidas em função das **taxas de juros menores**.¹⁰⁷ (grifo nosso)*

Tal questionário foi aplicado no mês de setembro de 2004, já sob o governo de Luis Inácio Lula da Silva. Embora o entrevistado apresente a estabilização monetária como argumento para justificar a sua avaliação sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso, apresenta, contraditoriamente, elementos que fragilizam o seu primeiro argumento. Ou seja, falência de empresas, taxas absurdas de juros, complacência com o setor financeiro, indicam que o *setor produtivo da economia e a população*, apontados pelo entrevistado, como beneficiários da política do governo federal, na realidade foram vítimas desta política. O setor produtivo tinha na política de juros altos e abertura comercial um entrave ao seu crescimento; a população trabalhadora sofreu o impacto do aumento do desemprego, resultante do fechamento de empresas, oriundo, por sua vez, da abertura

¹⁰⁷ Resposta de Henning M Rautenfeld.

comercial e juros altos, além de sofrer com o aumento das taxas bancárias que beneficiou o setor bancário, contrapartida do governo ao fim dos ganhos inflacionários auferidos pelo setor no período pré-real.¹⁰⁸

Na realidade, a avaliação dos trabalhadores do setor público estava marcada por dois elementos: o primeiro, resultado do que ainda havia de prestígio do Plano Real no cenário nacional, particularmente no setor público, pelas características próprias e concepção de Estado deste trabalhador; o outro resultante da decepção dos trabalhadores do setor com o governo de Luis Inácio Lula da Silva. Na comparação, do total de trabalhadores que consideraram o governo Fernando Henrique Cardoso com desempenho *bom*, 60% consideraram a gestão de Luis Inácio Lula da Silva como *igual* à de seu antecessor e 40% *pior*.

Os trabalhadores pesquisados que consideraram o governo de Fernando Henrique Cardoso como *ruim* ou *péssimo*, num percentual de 50%, apresentaram seguintes os argumentos para justificar a sua avaliação:

*Muitas coisas caminharam, porém o servidor público ficou lá para trás.*¹⁰⁹ (grifo nosso)

*Privatização, desemprego, política errada em relação à educação, saúde, servidor maior setor prejudicado, etc, etc...*¹¹⁰ (grifo nosso)

*Oito anos sem aumento de salário.*¹¹¹

Observamos que todos os argumentos que explicam a avaliação negativa do governo estão associados ao tratamento dado ao servidor público no período analisado. Neste sentido, são argumentos preponderantemente corporativos. Veremos posteriormente

¹⁰⁸ Ver Armando Boito Júnior. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo, Xamã, 1999, sobretudo capítulo I.

¹⁰⁹ Resposta de Heloisa Helena Soares Cesário.

¹¹⁰ Não informou o nome.

¹¹¹ Mara Delourdes de Souza.

que os servidores públicos perceberão na atuação política a única possibilidade de resgate de seus direitos. Na avaliação dos servidores, os governos oriundos da reinauguração da república democrática burguesa os secundarizaram. Era preciso trocar o representante do Poder Executivo, cúpula da burocracia eleita que, junto com os seus ministros e assessores, elabora políticas para os trabalhadores do aparato estatal.

CAPÍTULO II

AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS E SUAS REIVINDICAÇÕES GERAIS

1. A consolidação do neoliberalismo no Brasil

O período de oito anos que corresponde ao governo de Fernando Henrique Cardoso, foi marcado pela direção neoliberal da política econômica. Isto não significa que seus antecessores, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, não tenham seguido tal receituário, orientados que também estavam pelos países do centro do capitalismo, através de suas agências multilaterais. Ocorre que o período que analisamos (1995-2002) foi o período mais acabado da implementação das políticas neoliberais.

Findo o período da ditadura militar, o Brasil passou para uma nova fase política - a democracia. Todavia, essa nova fase, trouxe consigo um governo que não tinha lastro dentro do tabuleiro político no país. Collor de Mello¹¹², após desacertos econômicos e políticos, não logrou apoio de setores da burguesia que até então o haviam apoiado, sobretudo para fazer frente à coligação de centro-esquerda (PT/PDT) que saiu derrotada na eleição presidencial de 1989, eleição esta que o elegeu para presidente do país.¹¹³

O governo Collor de Mello, teve como característica uma forte centralização do Poder Executivo, bem como na própria figura do presidente da República, que ficou

¹¹² Primeiro presidente eleito por voto direto após a ditadura militar. Fernando Collor de Mello foi eleito pelo PRN, Partido da Renovação Nacional, legenda desconhecida no cenário nacional, partido criado no mês de fevereiro de 1989.

¹¹³ Ricardo Antunes, em reportagem publicada no calor dos acontecimentos (25 de junho de 1992), no jornal *Folha de São Paulo*, posteriormente publicado como coletânea de artigos, na obra *"A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula, Campinas, SP, Autores Associados, 2004, p. 18, afirma que: "O descontentamento de setores do capital é (...) distinto, uma vez que se insere dentro da ordem. Começam a perceber que a aventura eleitoral, desencadeada para derrotar uma candidatura na esquerda e fundada em leque de forças sociais e políticas, levou a uma situação inusitada e catastrófica, dada a simultaneidade e intensidade com que despontou: crise econômica, recessão intensificada, crise social brutal, corrupção compulsiva, tensão militar, desequilíbrio e instabilidade política, com possibilidades de fratura institucional (...)"*

conhecido como “caçador de marajás”, numa alusão à suposta política de perseguição aos altos funcionários públicos.

Segundo Meneguello¹¹⁴, o governo de Collor de Mello foi marcado por um afastamento de coligações partidárias que pudessem lhe dar sustentabilidade. Foi um governo marcado pelo estilo personalista do ocupante do Poder Executivo e alto distanciamento dos partidos políticos que compunham o tabuleiro nacional, exceto do PFL que foi “a principal força congressual de apoio às decisões do governo federal”.¹¹⁵ Apenas em seu último ano, 1992, o governo federal tentou reconstruir as suas alianças partidárias, mas já era sem tempo.¹¹⁶ Com o fracasso dos planos econômicos, Collor 1 e 2, o governo já se encontrava extremamente fragilizado. Somado a isto, explicitou-se o esquema de corrupção do governo, através das denúncias de Pedro Collor de Mello, irmão do presidente da República, expresso na figura de Paulo César Farias, tesoureiro da campanha presidencial.

Após o *impeachment* de Collor de Mello, assume a presidência do país Itamar Franco, governo que oscilou entre o discurso nacionalista e a prática neoliberal, conforme observou Antunes ao afirmar que "quanto mais fala no "social", na "miséria e sofrimento de milhões de compatriotas" (...) mais implementa um projeto com traços de continuidade do Projeto Collor"¹¹⁷. Na realidade, a interinidade que marcou o governo de Itamar permitiu que por dois anos estas ambigüidades pudessem coexistir com a manutenção da ordem. Todos estavam em compasso de espera para as eleições de 1994, como se o fantasma da ditadura militar pairasse sobre o campo da luta de classes e envolvesse diferentes setores dos trabalhadores bem como de representantes do capital no país, "permitindo" a manutenção da democracia burguesa no país.

Segundo Meneguello:

¹¹⁴ Ver Rachel Meneguello, *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, sobretudo o capítulo 05.

¹¹⁵ Idem, *ibidem*, p. 114.

¹¹⁶ Os partidos que até então participavam com ministérios no governo eram o PFL e o PDS. Após a reforma ministerial, passam a ocupar ministérios no governo, além dos já ocupantes de pastas, o PRN, o PL e o PTB.

¹¹⁷ Antunes, obra citada, p.20.

*“a equipe de governo constituído em outubro de 1992 abrigou um leque amplo de partidos, articulados em uma situação de cooperação imposta pelo impeachment do presidente. Esta foi uma equipe predominantemente partidária, com 66% das pastas ocupadas por um conjunto de legendas em que figuravam partidos considerados de centro (PMDB, PSDB), de direita (PFL, PTB) e de esquerda (PSB)”*¹¹⁸

Antunes, afirma que:

*(...) O governo Itamar Franco assumiu o poder,(...) num quadro político que lhe era enormemente favorável. Amplos setores, até mesmo do espectro mais à esquerda, mostraram-se (equivocadamente) generosos em relação ao novo governo, o que ficou estampado no seu Ministério, que aglutinou desde o centro-direita, por meio de membros do PFL, até o centro-esquerda, chegando ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) de Brizola e ao Partido dos Trabalhadores (PT) de Barelli.*¹¹⁹

O governo de Itamar Franco, apesar das características nacionalistas do presidente, amoldou-se ao projeto de “modernização” defendida pelo seu antecessor, projeto reivindicado pela classe dominante no país. Tal governo, apesar do discurso nacionalista, não altera a política econômica vigente.¹²⁰ As eleições ocorridas em 1994 mudariam este quadro ambíguo.

Polarizada novamente entre duas candidaturas, representando diferentes forças políticas - PSDB/PFL/PTB e PT/PDT - a eleição presidencial de 1994, conformou, enfim, o Brasil à democracia burguesa e à lógica neoliberal de reprodução do capital. Com a vitória da Frente Conservadora que elegeu Fernando Henrique Cardoso, a "governabilidade" parecia garantida e os avanços na construção da política econômica de orientação externa

¹¹⁸ Meneguelo, obra citada, p. 125.

¹¹⁹ Antunes, obra citada, p.20.

¹²⁰ Idem, ibidem, p. 20-23.

no país se deram a passos largos. Sustentado pelo prestígio que auferiu com a implementação do Plano Real, à época que fora Ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso passou a ser o representante por excelência do Consenso de Washington no país. Buscava passar a idéia de equilíbrio tão caro á ordem. Político não vinculado à ditadura militar, ao contrário ex - membro da oposição institucional, representada pelo Movimento Democrático Brasileiro, com tradição acadêmica reconhecida e ex-exilado, o presidente eleito, ancorado em setores marcadamente de direita, foi um deleite para o grande capital.

O candidato da frente conservadora para as eleições presidenciais de 1994 é apresentado e se auto-apresenta como o “pai do Plano Real”. Após anos amargando altas taxas de inflação, a população absorve rapidamente o discurso da estabilização monetária, discurso que esconderia, num primeiro momento, as características do modelo neoliberal em curso. Vejamos o quadro abaixo:

Tabela 7 - Avaliação positiva do Plano Real para o país e intenção de voto para FHC, Brasil, 1994¹²¹

Data	Avaliação positiva (%)	Intenção de voto (%)	N
25 de maio	28	17	3.911
5 de julho	62	21	3.915
9 de agosto	75	36	20.603
9 de setembro	76	44	20.560
15 de setembro	77	45	21.074
28 de setembro	75	47	21.292

Fonte: Banco de Dados CESOP/UNICAMP (*surveys* realizados pelo Instituto Datafolha) compilado por Meneguello.

O Plano Real foi a “cortina de fumaça” que escondeu, num primeiro momento, a verdadeira face do neoliberalismo.

¹²¹ Meneguello, obra citada, p.139.

A política de privatização, de desregulamentação financeira, de investidas contra a legislação trabalhista, de altas taxas de juros, de reformas na administração do aparelho estatal e da previdência, de políticas compensatórias focalizadas, dentre outras medidas, foram as expressões econômicas e políticas da democracia em época de neoliberalismo. Tais medidas atingiram os trabalhadores do setor privado e público da economia e beneficiou, embora desigualmente, as diferentes frações da burguesia.

Boito jr.¹²² opera com uma metáfora de três círculos concêntricos para definir os ganhos que as diferentes frações da burguesia obtiveram sob o neoliberalismo: "a) o círculo externo e maior representando a política de desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos direitos sociais; b) o círculo intermediário representando a política de privatização e c) o círculo menor e central da figura representando a abertura comercial e desregulamentação financeira"¹²³. No primeiro círculo estão contemplados os interesses de todas as frações burguesas, nacional e imperialista; no segundo, da fração monopolista nacional e imperialista e, no terceiro, os interesses do capital bancário e imperialista. Observamos que apenas a burguesia imperialista se beneficia de todas as medidas implementadas pelo governo neoliberal e a burguesia nacional beneficia-se desigualmente destas medidas.

Se o imperialismo é beneficiado por todas as medidas neoliberais, os trabalhadores são prejudicados na aplicação de todas essas medidas. São dois extremos excludentes.

O discurso que alardeava a falência do Estado e a crítica à administração pública sustentou a aplicação das políticas de privatização, das reformas administrativa e da previdência e da focalização dos gastos públicos. A "modernização", a "produtividade", a "competitividade" foram conceitos utilizados com frequência pelo governo federal. Seus ideólogos afirmavam inserir o Brasil à lógica do capitalismo "globalizado".

¹²² Armando Boito jr, *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, São Paulo, Xamã editora, 1999, p. 50.

¹²³ Idem, *ibidem*, p. 51

A defesa da superioridade da regulação da economia pelo "mercado", transformou-se num fetiche discursivo. Afirmavam os neoliberais que o Estado estava sobrecarregado, era preciso diminuí-lo. Para tanto, cortar-se-iam os privilégios dos setores organizados. Na realidade, o Estado para implementar as suas políticas precisou acionar os seus tentáculos e torná-los fortes o suficiente para recriar as condições de acumulação capitalista sob novo modelo.

O processo de privatização no país, sem aprofundar a forma como este ocorreu, causou no mínimo três prejuízos aos trabalhadores: primeiro provocou a redução no número de trabalhadores nas empresas privatizadas, conforme ainda veremos neste trabalho; segundo aumentou significativamente o valor de serviços prestados à população, haja vista o aumento exorbitante das tarifas telefônica e, terceiro, precarizou as condições de trabalho daqueles que se mantiveram empregados nestas empresas.

A política de elevação da taxa de juros e aumento das taxas cobradas pela utilização de serviços bancários são duas medidas que atingem sobretudo os trabalhadores, visto que além de sofrerem com o fim da indexação salarial, não conseguem repassar os custos deste aumento à mercadoria que vendem, a força de trabalho.

A política de focalização dos gastos sociais, ou seja a substituição das políticas sociais como direito universal por políticas compensatórias, atinge os trabalhadores das classes baixas e os trabalhadores da classe média. Os primeiros vêem a sua "cesta de serviços públicos" reduzirem a um patamar mínimo de atendimento, visto que os direitos universais transformam-se em práticas assistencialistas ou direcionada aos interesses do "mercado e da ordem", a exemplo do que assistimos no país quando analisamos a prática focalizada para a área de Educação. Nesta área houve a priorização do ensino fundamental, oito anos de escolaridade, conforme prevê o Banco Mundial para os países da periferia do capitalismo; ou da prática focalizada para a área da Saúde, com as suas várias formas de "prevenção".

Para os trabalhadores de classe-média, não mais inclusos na cesta de serviços públicos¹²⁴, restam os serviços privados de educação e saúde. Portanto, bombardeados pelo discurso da "qualidade do mercado", os trabalhadores de classe média endividam-se em planos de saúde com preços escorchantes e contratos desonestos, bem como pagamento de escolas privadas de qualidade ainda mais duvidosa e valores não menos abusivos. Os serviços públicos são sucateados e apresentados como ineficientes pelo seu vínculo político e administrativo estatal. Diante do sucateamento, somado ao discurso do governo que escamoteia a origem da situação, atribuindo-a aos trabalhadores do setor público, apresentados como incompetentes, temos uma classe média prisioneira da "lógica do mercado". Ou seja, se não há possibilidade de utilização dos serviços públicos, recorre-se aos serviços privados, reduzindo os salários em queda e desindexados.

Se para o conjunto dos trabalhadores a política neoliberal redundou em perda de direitos, corporativos ou universais, para um setor dos trabalhadores tais perdas foram ainda maiores. Estamos nos referindo aos trabalhadores do setor público, fração da classe-média escolarizada no país. Sejam aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, sejam aqueles regulados pelo sistema estatutário, todos foram atingidos de forma e em graus diferenciados pelas medidas neoliberais. Aqueles regidos pela CLT sofreram com o desemprego e precarização de suas condições de trabalho, resultante sobretudo da privatização das empresas estatais; aqueles regidos pelo sistema estatutário foram abarcados pela reforma administrativa que instituiu o fim da estabilidade no serviço público, visto que facilitou os mecanismos de demissão neste setor. Perderam direitos que haviam conquistado e perderam lastro de legitimidade junto à população usuária dos serviços públicos.

Quando operamos com a categoria social, servidores públicos, os trabalhadores do aparato estatal, é necessário diferenciá-los, conforme fizemos no capítulo I. Estamos afirmando que a maioria dos trabalhadores do setor público, sobretudo aqueles que estão alocados no aparelho administrativo e nas áreas sociais do Estado, perderam direitos

¹²⁴ Para os ideólogos neoliberais, apenas uma franja de trabalhadores deve ser atendida pelas políticas públicas de governo, aqueles que provem não serem capazes de se manter com recursos próprios. Os outros deverão comprar os serviços que necessitem no mercado.

durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso à frente da presidência da República. Seriam, se operássemos com o círculo concêntrico de Boito Jr., o núcleo do círculo, todavia aqueles que, ao contrário da burguesia financeira imperialista que mais ganhou com o modelo neoliberal, seriam os que mais perderam neste modelo.

2. Alterações neoliberais no aparelho estatal brasileiro

Durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, esteve à frente do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira, principal idealizador da reforma do Estado no Brasil. Se é verdade que desde os tempos do ex-presidente Fernando Collor de Mello o Estado brasileiro é apresentado como ineficiente, responsabilizando em primeira instância o servidor público como causador de tal ineficiência, é sobretudo através da chamada *reforma gerencial* de Bresser Pereira que o aparelho estatal ganha a configuração que vamos aqui apresentar como neoliberal, a despeito da afirmação contrária de seu idealizador.

A reforma elaborada por Bresser Pereira e aplicada pelo PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) – partido ao qual pertencia o Ministro e o presidente Fernando Henrique Cardoso - a chamada *Reforma Gerencial*, propunha romper com a lógica da administração burocrática no aparelho estatal brasileiro, afirmando que esta já estava superada como forma de administração eficiente. Partindo da análise de que a abertura democrática foi conservadora, populista e burocrática ¹²⁵, visto que afirmou no campo legal, com a Constituição de 1988, o enrijecimento burocrático e o patrimonialismo no país, propunha que a administração do Estado deveria passar pela segunda reforma de grande envergadura ¹²⁶. Segundo o autor, a sua necessidade devia-se ao fato de o país ter entrado,

¹²⁵ Os argumentos que justificam as alterações no aparelho do Estado brasileiro foram apresentados por Luiz Carlos Bresser Pereira em sua obra *Reforma do Estado para a cidadania : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, São Paulo, Ed.34, Brasília, ENAP.

¹²⁶ Para Bresser Pereira, a administração do Estado no Brasil sofreu duas grandes reformas: a primeira em 1936 quando o governo teria instituído em substituição à administração patrimonialista a dominação racional-legal de recorte weberiano, e a segunda seria a que estaria sendo instituída, a reforma gerencial. Afirma que em 1967, em plena ditadura, através do Decreto nº 200, o governo tentou implementar medidas próximas à

desde a década de 1980, numa crise resultante da globalização, do aumento da competitividade, do aumento da dívida externa (imputando a responsabilidade desta aos governos militares) e da crise fiscal, originária no crescimento do Estado e da ineficiência do seu aparelho, embora algumas reformas tenham tido início na década de 1980:

as reformas só começam efetivamente a partir de 1990. São inicialmente reformas que independem de mudança constitucional: o ajuste fiscal, a abertura comercial, a privatização e finalmente a estabilização com o Plano Real. A partir do governo Fernando Henrique, começam as reformas no plano constitucional, inclusive a reforma do capítulo da Constituição referente à administração pública. Ao mesmo tempo tem um amplo processo de reforma na administração pública, que terá como documento básico o "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado".¹²⁷

Esta "nova" formatação do aparelho do Estado está assentada em argumentos como o aumento da eficiência, da eficácia, da qualidade e da competitividade dos serviços oferecidos pela administração. Sabemos que tais conceitos foram cunhados historicamente pela e para a administração no setor privado da economia.

Quais são os aspectos dessa reforma que atingem os servidores públicos e que, segundo afirmamos, têm um carácter neoliberal ?

Para responder a tal questionamento recorreremos a dois documentos básicos: o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, apresentado no ano de 1995, e o que resultou deste, a *Emenda Constitucional nº 19*, promulgada no ano 1998. Nestes documentos encontramos os elementos que consideramos centrais da Reforma Administrativa - como ficou conhecida a referida Emenda - e que atingiram os trabalhadores do setor público.

reforma gerencial, todavia não logrou sucesso devido às resistências no país de setores burocráticos, vitoriosos com a promulgação da Constituição de 1988.

¹²⁷ Ibidem, p.45.

3. Análise do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

O núcleo da discussão teórica e política em torno da reforma do aparelho do Estado, levada a cabo pelos neoliberais, está presente no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, apresentado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em novembro de 1995. Estão presentes neste documento as principais idéias que serão defendidas e aplicadas ao longo dos oito anos de sua gestão. Elaborado sob a coordenação do Ministro Bresser Pereira, traz em seu bojo a proposta de Estado defendida pelo governo, partindo da reforma administrativa e avançando para a reforma da previdência.

Partindo da análise de que há uma profunda crise do Estado desenvolvimentista no Brasil, o governo aponta para a necessidade de redefinição de seu papel. Sendo assim, a administração burocrática instalada no país, na década de 1930, deveria ser objeto de reconfiguração, pois estaria obsoleta para o cumprimento de suas atuais funções no capitalismo "moderno", "globalizado", entre outros adjetivos que acompanham a definição do sistema.

O Estado deveria basear-se na *administração gerencial*, cujas características principais seriam, segundo seus proponentes:

- a) A redução de custos do Estado e o aumento da qualidade dos serviços;
- b) eficiência e qualidade na prestação de serviços;
- c) flexibilização dos princípios da administração burocrática quanto à admissão e demissão dos funcionários (avaliação de desempenho e treinamento sistemático);
- d) controle através dos resultados e não dos processos (definição de objetivos);
- e) autonomia do administrador;
- f) competição administrada no interior do Estado;
- g) descentralização e redução dos níveis hierárquicos;

h) cidadão é visto como cliente.¹²⁸

Tais características, como podemos observar, seguem a orientação da administração no setor privado da economia. A despeito do argumento, defendido pelo governo, de que tal orientação não está em consonância com o projeto neoliberal de Estado, que tem o chamado Estado mínimo como uma de suas características, verificamos que o objetivo, expresso nos argumentos, era conformar a administração pública no país sob tal modelo. A pretensão, confirmada posteriormente com a *Emenda Constitucional nº 19*, era retirar o Estado de diversos setores em que operava.

A proposta minimiza, ao contrário dos argumentos, a atuação do Estado, diminuindo não apenas o contingente de servidores, conforme já verificamos neste trabalho, mas também a sua esfera de atuação, como observamos no quadro apresentado abaixo:

¹²⁸ Ver o *Plano Diretor da Reforma do Estado*, item 2 "as três formas de administração pública", elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, novembro de 1995.

Quadro 1 – Formas de propriedade e gestão ¹²⁹

	FORMAS DE PROPRIEDADE			FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICO NÃO- ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência,Cúpula dos Ministérios, Ministério Público ¹³⁰	X			X	X
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública e Seguridade Social Básica	X				X
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, hospitais, Centros de Pesquisas e Museus	Publicização	X			X
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais		Privatização	X		X

¹²⁹ Extraído do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, item 06, sobre os Objetivos.

¹³⁰ Para Silvio Bressan, tratava-se de construir "uma elite burocrática competente, legítima e identificada com os destinos da administração pública", Ver em "Reforma administrativa". In: *A era FHC: um balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002, p. 377.

Analisando o quadro 1, percebemos que o governo restringe sobremaneira o espaço de atuação do Estado, reservando-o para o *núcleo estratégico* e para as atividades denominadas *exclusivas*. Aos setores que denominam serviços *não-exclusivos* e de *produção para o mercado*, afirma que deverá estar sob o controle do setor privado da economia, embora apresente que, no primeiro caso, pode haver subsídio do Estado, a chamada *publicização*. Em nome da *administração gerencial*, o documento afirma ser necessário alterar em todas as esferas, e em menor grau no núcleo estratégico, onde haveria um sistema híbrido, a forma de organização do aparelho de Estado.

Sabemos que *publicização* é um termo que procura escamotear o caráter privado das tão propaladas "organizações sociais". Estas subvencionadas pelo Estado atuam de forma autônoma e com regras de funcionamento de empresas privadas, portanto longe da regulação e do controle das organizações do Estado. Sabemos que tais alterações legais não ficariam apenas na esfera federal. É o que ocorre hoje com o processo de *publicização* da rede de ensino infantil no país, onde as Secretarias de Educação dos diferentes municípios que a implantaram não controlam ou controlam precariamente a qualidade de ensino dos estabelecimentos educacionais.

Com o objetivo prioritário de reduzir custos, compromete-se a qualidade e a extensão no atendimento de serviços fundamentais, como saúde e educação, submetidos à lógica do mercado, portanto do lucro. Além do comprometimento desses setores, o processo de *publicização* tem um impacto significativo sobre os trabalhadores, visto que estes deixam de ser contratados através de seleção pública de provas e títulos, sendo regulados pela Consolidação das Leis do Trabalho, portanto passíveis de demissão.

Além da proposta de alteração dos espaços de atuação do Estado e do número de funcionários, previa também reconfigurar este trabalhador aos moldes da reforma, dita, gerencial.

Avaliando que a Constituição de 1988 reforçou o caráter burocrático da administração pública, ao invés de aprofundar os indícios de reforma gerencial já presentes na "Reforma administrativa" proposta pelos governos militares em 1967, o Plano Diretor propôs flexibilizar as relações de trabalho do servidor público no país. Considerava que a implantação do *Regime Jurídico Único – RJU* - provocava o encarecimento da máquina administrativa e desestimulava nos funcionários a valorização da eficiência, fomentando a incompetência no exercício de suas funções. Outro problema apresentado era a garantia da estabilidade, visto que esta, junto com o RJU, também enfraqueceria o desempenho de tais trabalhadores.

Embora afirmasse que o número de servidores desde o ano de 1989 já estava decrescendo, afirmava também que o custo da folha de pagamento de tais servidores, quando comparado ao Produto Interno Bruto, não havia diminuído. Apontava como a causa dessa distorção o aumento do número de inativos frente aos ativos, haja vista que embora houvesse um decréscimo no número total de servidores, havia um aumento no número de aposentadorias. Outro elemento apresentado como problema no Plano é a concentração de funcionários em determinadas áreas, em detrimento de outras, sobretudo as áreas sociais.

Para resolver tais problemas, o governo propôs:

- a) o fim do *Regime Jurídico Único* e a construção de novas formas "mais flexíveis" para seleção dos trabalhadores do setor público;
- b) a *avaliação periódica* para aferir a eficiência do servidor no desempenho de suas funções;
- c) a possibilidade de *demissão por insuficiência* de desempenho e;
- d) *novos critérios* para a *aposentadoria* do servidor público.

Afirmamos acima que *publicização* tem um impacto significativo junto aos trabalhadores dos serviços "publicizados", visto que serão inseridos no regime da *Consolidação das Leis do Trabalho*. Isto significa que o Estado, de imediato e, mesmo

subsidiando, terá uma redução de gastos com a folha de pagamento desse trabalhador. Posteriormente, este não estará incluído no regime próprio de aposentadoria do servidor público, ocasionando, quando isso ocorrer, um outro fator redutor de custos.

As *organizações sociais - OS* - previstas no Plano Diretor deveriam seguir paralelas à privatização de empresas estatais.¹³¹ As atividades vinculadas às áreas de saúde, educação, cultura e pesquisa deveriam ser transferidas às *Organizações Sociais* que seriam criadas. Tal proposta não logrou o resultado que pretendia o governo, embora através dos contratos de gestão tivesse avançado em sua implementação¹³². Para as atividades exclusivas do Estado propõe que estas sejam executadas por *agências autônomas*, as *agências executivas* e *reguladoras*, que teriam maior flexibilidade para atuarem. Tanto as *agências autônomas* como as *organizações sociais* seriam avaliadas pelo governo através de seus resultados, que estariam fixados *a priori* no contrato de gestão. Para saber quais órgãos deveriam adotar esta ou aquela "forma de propriedade" o governo apontava ser necessário fazer as seguintes perguntas:

*(...) Qual a missão desta entidade? 2) O Estado deve se encarregar dessa missão e das respectivas atividades envolvidas? 3) Quais podem ser eliminadas? 4)Quais devem ser transferidas da União para os Estados ou para os municípios? 5) E quais podem ser transferidas para o setor público não-Estatal ? 6) Ou então para o setor privado ?*¹³³

Quando se refere a tais questões, o Plano afirma que "as respostas a estas perguntas deverão ser a menos ideológica e a mais pragmática possível (...).Com base na resposta a essas perguntas, haverá a proposta de extinção, privatização, publicização e descentralização do órgão e também de incorporação e criação dos órgãos"¹³⁴.

¹³¹ De 1985 a 1998 o número de empresas do setor produtivo e financeiro sob o controle estatal diminuiu de 252 para 93. Ver Silvio Bressan, obra citada, p. 328.

¹³² Silvio Bressan, obra citada, p.380, apresenta os órgãos sob controle do governo federal transformados em Organizações Sociais: a Fundação Roquete Pinto, o Centro de Produção e Veiculação de Televisão Educativa, o Laboratório Nacional de Luz Síncroton e o Centro de Pesquisa de Alta Tecnologia.

¹³³ *Plano Diretor*, item 08, Projetos.

¹³⁴ *Ibidem*, item 08, Projetos.

Tratava-se então de "descobrir" qual a "forma de propriedade" que seria aplicada aos órgãos estatais. Teremos a tarefa de descobrir qual foi o impacto sobre os servidores de tais alterações neoliberais.

Algumas pistas são oferecidas pelo próprio governo. Três anos após a aplicação das políticas acima apresentadas, Luiz Carlos Bresser Pereira publica o livro *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*.¹³⁵ Este, na realidade, é o Plano Diretor em sua versão "acadêmica". Traz o mesmo diagnóstico e as mesmas soluções que tal Plano. Todavia, tais soluções já haviam sido aplicadas e é o próprio Bresser quem as apresenta, bem como as suas conseqüências.

O texto pretende ser uma defesa das políticas elaboradas pelo autor e aplicadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, do qual participou ativamente. A prioridade em reconfigurar os mecanismos de regulação das carreiras dos servidores públicos fica manifesta quando Bresser Pereira aponta os pontos principais da Reforma Administrativa:

Os principais pontos da reforma constitucional são a previsão de mecanismos de flexibilização da estabilidade, com a possibilidade de perda do cargo por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros, o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, a disponibilidade do servidor com remuneração proporcional ao tempo de serviço, a exigência de avaliação para alcançar estabilidade no final do estágio probatório, a proibição de aumento em cascata, a eliminação da expressão "isonomia salarial" do texto constitucional; o reforço do teto e do sub teto de remuneração dos servidores, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes.(...) (grifo nosso)¹³⁶

Percebemos que os itens considerados principais na reforma estão vinculados diretamente aos trabalhadores do setor público, que foram, segundo o governo,

¹³⁵ Bresser Pereira, *ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*, p.208.

beneficiados pela Constituição de 1988 que instituiu novos direitos à categoria, em detrimento do "bom funcionamento do aparelho de Estado".

Quanto à questão salarial, para o governo havia uma distorção entre os salários dos trabalhadores portadores de diploma de nível superior que atuavam no serviço público e os trabalhadores de níveis inferiores. Tal distorção, segundo este, materializava-se na chamada pirâmide invertida¹³⁷. Ou seja, os trabalhadores do setor privado da economia com formação universitária receberiam salário superior aos trabalhadores do setor público, enquanto os trabalhadores subalternos, realizada a mesma comparação com o setor privado, receberiam salário superior. Explicavam essa "distorção" pela concessão de reajustes lineares aos trabalhadores do setor público. Isto deveria ser alterado pela reforma administrativa, visto que não incentivava a ascensão na carreira e a manutenção de trabalhadores qualificados no serviço público.

4. Os servidores públicos e a Emenda Constitucional nº 19

A *Emenda Constitucional nº 19*, em discussão desde o início da gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi o instrumento legal que reconfigurou o aparelho de Estado no país nos moldes do Estado neoliberal e foi a materialização do Plano Diretor analisado neste trabalho.

Em consonância com os governos neoliberais, a *Emenda Constitucional nº 19* foi o instrumento que flexibilizou a administração pública no país. Foi o dispositivo legal que abarcou o conjunto dos servidores, facilitando o manejo dos mesmos de acordo com os interesses do bloco político no poder. Faz parte da tática de centralizar para descentralizar. Ou seja, para que os governos neoliberais pudessem aplicar as suas políticas fez-se necessário que os mesmos desconstruíssem o aparato legal que garantia os direitos dos trabalhadores. Apenas um governo forte, que detenha a hegemonia política, pode

¹³⁷ Ver Silvio Bressan, "Reforma Administrativa", p.372. In: Lamounier, Bolívar e Figueiredo, Rubens, *A Era FHC: um balanço*, São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002.

implementar tais alterações. Foi o caso de Fernando Henrique Cardoso em sua primeira gestão.

A Emenda Constitucional, em discussão, ao flexibilizar o sistema que rege os órgãos estatais e seus funcionários, fragilizou também a atuação do sindicato, visto que, a partir de sua promulgação, as políticas puderam ser implementadas de forma diferenciada, de acordo com o contrato de gestão¹³⁸ elaborado com o órgão estatal ou o regime de contratação do servidor.

A alteração foi efetuada sobretudo no capítulo VII, "Da administração pública", capítulo que prevê a regulação do aparelho de Estado brasileiro. Introduz-se, já no "caput" do artigo 37, o conceito "eficiência", palavra central na elaboração teórica da "reforma gerencial". Vejamos:

Texto com a Emenda Constitucional nº 19

*Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (...) (grifo nosso).*

O texto original da Constituição de 1988, portanto antes da promulgação da Emenda, assim apresentava a administração estatal:

Artigo 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

¹³⁸ Não existia na Constituição de 1988 o contrato de gestão. A Emenda Constitucional nº 19, inclui o parágrafo 8º que prevê "autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III- a remuneração de pessoal".

Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)

O acréscimo do termo **eficiência**, apresenta de antemão, e como princípio geral, as alterações que estavam por vir na administração pública federal. Dentro da lógica do Estado eficiente Moraes afirma que:

*(...) **princípio de eficiência** é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio de exercícios de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (...) o **princípio da eficiência** dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.*¹³⁹

Os argumentos apresentados por Moraes, além de trazer o conceito de *eficiência*, definido pelo governo e expresso na *Emenda Constitucional nº 19*, expressam também a concepção de Estado defendida por este: o Estado defensor do bem-comum. Percebemos que tal concepção de Estado coincide com a concepção de Estado dos servidores públicos e marcará a sua atuação político-sindical.

Antes de partirmos para a análise da atuação dos servidores, apresentaremos alguns argumentos do governo de Fernando Henrique Cardoso, expressos na *Emenda nº 19*, e que apontam as causas da ineficiência do aparelho do Estado e, posteriormente, quais foram as medidas legais implementadas que propunham resolvê-las:

¹³⁹ Alexandre de Moraes, *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*, série Fundamentos Jurídicos, São Paulo, Atlas, 1999, p. 30.

4.1. Quanto à estabilidade

A estabilidade foi flexibilizada através de três mecanismos:

- Na forma de contratação, determinada pelo fim do *Regime Jurídico Único*¹⁴⁰;
- estabelece-se a possibilidade de dispensa do servidor por insuficiência de desempenho¹⁴¹;
- aumento de tempo do período probatório,¹⁴² de dois para três anos.

Apesar de afirmar que o servidor público só perde o cargo em três circunstâncias, a saber: "em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho"¹⁴³, a legislação prevê no artigo 169, parágrafo 4º da Constituição Federal, sobre o orçamento, a possibilidade dos servidores estáveis serem também demitidos caso haja necessidade de ajustes nas contas públicas, ou seja, a demissão para a contenção de despesas.

Este dispositivo foi regulamentado através da Lei nº 101, de 05.05.2000, que passou a ser chamada de *Lei de Responsabilidade Fiscal*, que estabelece os limites de gasto na administração pública. Tal lei tem sido utilizada para a terceirização dos serviços públicos e para a recusa na concessão de reajuste salarial. A *Lei de Responsabilidade Fiscal* prevê que:

(...) a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I- União, 50% (cinquenta por cento);

¹⁴⁰ Ao permitir que os trabalhadores do serviço público possam ser contratados sem concurso público, cria-se uma situação de duplicidade no interior da administração estatal.

¹⁴¹ A partir da promulgação da Lei nº 101/2000 em 05 de maio de 2000.

¹⁴² Período em que o servidor não é considerado estável. A princípio o governo propunha cinco anos de período probatório, chegando aos três atuais.

¹⁴³ Brasil, *Constituição Federal*, Artigo 41, parágrafo 1º, incisos I, II e III. O inciso III foi acrescentado após a Emenda nº 19.

II- Estados, 60% (sessenta por cento);

III- Municípios: 60% (sessenta por cento).¹⁴⁴

Segundo Lobo¹⁴⁵, a *Lei de Responsabilidade Fiscal* foi uma exigência das agências externas e dos países credores para o chamado ajuste fiscal, cujo objetivo principal seria o pagamento da dívida externa. A autora afirma que:

A origem da norma permite entrever sua finalidade. Ela é uma exigência do acordo assinado entre o governo Federal e o Fundo Monetário internacional. O "Memorando Técnico de Entendimento", de 13/05/99, estabelecia que o governo brasileiro teria o prazo até o final de maio de 1999 para "apresentar ao Congresso Nacional, um projeto de lei de Responsabilidade Fiscal" e que até o final de fevereiro de 2000 a lei deveria estar sancionada. Daí se pode ver que a norma não brotou das aspirações da sociedade brasileira. Sabe-se que foi copiada de outros países, cuja forma e sistema de governo diferem do nosso. Importou-se um modelo que não veste bem seu destinatário, lesionando profundamente a ordem constitucional e a soberania.(grifo do autor)¹⁴⁶

Lobo faz uma interessante análise do que considera ser uma "importação legal"¹⁴⁷ e apresenta as polêmicas causadas no meio jurídico. As discussões estavam em torno da constitucionalidade ou não da lei, visto que obriga o Estado, em suas diferentes esferas, ao cumprimento de gastos estipulados pelo governo Federal, ferindo, assim, o princípio do federalismo.

¹⁴⁴ Lei nº 101/2000.

¹⁴⁵ Texto de Edilene Lobo, apresentado no seminário realizado pela CUT, sem data. O Centro de documentação da Central não conseguiu localizar a data precisa de realização do seminário.

¹⁴⁶ Ibidem p. 02.

¹⁴⁷ A autora afirma ser uma importação da Nova Zelândia. A LRF traria inclusive algumas impropriedades na adequação do vocabulário para o português. Segundo ela "a linguagem utilizada, representando mera tradução literal da lei estrangeira, exibia vícios e impropriedades que clamavam por correção. O próprio título era equívoco. Que significa *responsabilidade fiscal*? p.05

Tal legislação será amplamente utilizada pelo governo para obstaculizar as reivindicações dos servidores públicos, sobretudo no que se refere a reajuste salarial.

4.2. Quanto à insuficiência de desempenho

As *Avaliações de Desempenho*, previstas na Constituição a partir da *Emenda Constitucional nº 19*, têm sido um instrumento de pressão por parte das chefias contra os servidores públicos. Para aferir o desempenho e a "produtividade" dos funcionários, as chefias imediatas os analisam através de questionários, aplicando-lhes nota de acordo com a pontuação pré-estabelecida pela alta burocracia da administração. Esse instrumento tem sido utilizado de forma discricionária por muitas chefias como forma de retaliação contra os funcionários que não cumprem as metas estabelecidas.

A necessidade de avaliação de desempenho não é negada pelos servidores públicos, ao contrário, é vista como necessária. A aceitação facilitou a sua implementação durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, inclusive sendo adotada em diversos Estados e Municípios. Vejamos o texto abaixo:

*Se a sociedade não aceita um procedimento ela denuncia, e na medida em que as denúncias vão chegando, vão sendo apuradas. Por isso a tendência é crescer o número de demissões num primeiro momento, para decrescer num segundo, uma vez que o funcionário passa a se preocupar mais com sua conduta, pois sabe que corre o risco de ser denunciado. A reforma administrativa, de agosto de 1998, (...) passou a exigir a avaliação periódica do servidor, e se agir mal ele perde pontos (...)*¹⁴⁸

Na realidade, instigam-se denúncias contra os trabalhadores. O usuário passa a funcionar como se fosse uma grande câmera que observa o desempenho do trabalhador do

¹⁴⁸Texto encontrado no site do Ministério do Planejamento, www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/noticias/crescem_maus_fi..., no dia 29 de setembro do ano de 2002. Tal citação refere-se à fala de Antônio de Pádua Casella, Secretário Adjunto de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

setor público. Ele é apresentado como a peça de uma engrenagem, tal qual o conceito de Weber. O espaço do trabalho deve ser vigiado pela população, pela chefia e pelo governo. Afinal, o trabalhador está sendo avaliado e se agir mal ele "perde pontos".

4.3. Quanto ao Regime Jurídico Único (RJU)

O *Regime Jurídico Único* foi implantado no Brasil no ano de 1990, através do Decreto nº 8.112, estabelecia que todos os servidores seriam regidos por um mesmo conjunto de normas. Em substituição ao *Regime Jurídico Único*, o artigo 39, afirma que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores, pelos respectivos Poderes.

Parágrafo 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I- a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II- os requisitos para a investidura;

III- as peculiaridades do cargo(...)¹⁴⁹

Como podemos observar, o chamado *Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal* ficou responsável pela elaboração de planos de cargos e salários aos servidores. A quebra do *Regime Jurídico Único* tem sido objeto de denúncia pelos sindicatos dos servidores, visto que estabelece formas de remuneração diferenciadas, rompendo com o princípio da isonomia salarial e de reajuste linear.

O parágrafo 1º do artigo 39 põe fim à isonomia salarial, ficando como competência do referido *Conselho* estabelecer os padrões de vencimento dos servidores, permitindo ao governo apresentar propostas de reajuste diferenciadas aos setores que

¹⁴⁹ Brasil, *Constituição Federal*, artigo 39, alterado pela Emenda Constitucional nº 19 .

compõem a administração estatal, conforme observamos no processo de negociação entre o governo e os servidores durante a greve realizada pela categoria no ano de 2000¹⁵⁰:

*O ministro diz que o governo está disposto a negociar por carreira. Afirma ainda que não haveria reajuste linear (um índice de reajuste para o conjunto do funcionalismo).*¹⁵¹

Ou ainda,

*O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão divulgou nota oficial deixando claro que, se depender de FHC, não teremos aumento de novo este ano (2000). O Ministério esclareceu que, novamente, o governo só pensa em conceder aumentos diferenciados para algumas carreiras.*¹⁵²

Embora a Emenda tenha previsto o reajuste anual dos servidores públicos, este dispositivo não foi cumprido após a sua promulgação, sendo objeto de inúmeros embates jurídicos e políticos entre os servidores e o governo. Somente após a greve realizada pelos servidores públicos federais no ano de 2001, o governo iniciou o processo de pagamento do reajuste previsto na lei. Todavia, tal reajuste, como veremos, ficava muito aquém das reivindicações dos servidores.

4.4. Quanto à carreira

Ao invés de planos de carreira garantidos pelo *Regime Jurídico Único*, os governos federal, estaduais e municipais deverão manter escolas de governo para a "formação e o aperfeiçoamento dos servidores"¹⁵³. A participação em tais cursos deverá ser requisito para

¹⁵⁰ Greve iniciada no dia 10 de maio, com término no dia 04 de julho do ano 2000. Portanto, quase dois meses de paralisação.

¹⁵¹ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 9, julho de 2000, p. 03.

¹⁵² *Jornal do SINDSEF*, nº 03, fevereiro de 2000, p.05.

¹⁵³ Brasil, *Constituição Federal*, artigo 39, parágrafo 2º, acrescentado a partir da Emenda Constitucional nº 19.

a ascensão na carreira. É o princípio da qualificação e requalificação perene. Deverão também aplicar recursos do orçamento para o "desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade"¹⁵⁴.

Em substituição ao *Regime Jurídico Único*, o governo aprovou a Lei nº 9.962/2000 que "fixa regras gerais e disciplina o regime de emprego na Administração pública". Esta, na realidade, regulamenta a *Emenda Constitucional nº 19*, visto que trata da contratação de pessoal na administração pública. Alertando para os problemas que poderiam advir com a nova Lei, o SINDSEF apontava que:

*(...) aqueles que ingressarem na administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, antes exclusivamente em RJU, estarão sujeitos às mesmas regras válidas para os demais trabalhadores (CLT), o que possibilitará ao governo a implantação gradual de um sistema único previdenciário para os setores privado e público.*¹⁵⁵

Entendemos que com a Emenda nº 19 e com a Lei nº 9.962/2000 houve uma fragilização na idéia de "carreira", conceito importante para o servidor público em geral. Tal idéia está associada aos conceitos de estabilidade, de segurança e de ascensão, conceitos que estão intrinsecamente vinculados aos trabalhadores do setor público, sobretudo aos denominados *estatutários*. A introdução do "emprego" no serviço público faz parte da estratégia de dividir os trabalhadores, introduzindo mecanismos diferentes de seleção e manutenção do mesmo no serviço público, dificultando assim a sua atuação unificada em defesa de direitos comuns.

¹⁵⁴ Ibidem, parágrafo 8º, artigo 39, acrescentado à Constituição a partir da Emenda Constitucional nº 19. Este dispositivo favoreceu as políticas de gratificação, prática comum dos diferentes governos para não reajustar os salários dos servidores, visto que estas geralmente não são incorporadas ao salário-base, podendo ser retiradas a qualquer momento.

¹⁵⁵ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 22, agosto do ano de 2001, p.03.

A "carreira" no serviço público, entendida como garantia de ascensão e estabilidade, sempre foi percebida pelos servidores públicos como motivo de orgulho profissional. Daí decorre o fato de os servidores entenderem o seu local de trabalho como uma extensão da família, visto que esperavam permanecer nele durante muito tempo, avançando os degraus permitidos pela "carreira".

4.5. Quanto ao suposto enrijecimento administrativo

Baseado na concepção, já expressa no *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, de que o serviço público deve ser controlado pelo resultado e não pelo processo, propôs a inclusão do parágrafo 8º, ao artigo 37, possibilitando que:

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I- o prazo de duração do contrato;

II- os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes;

III- a remuneração de pessoal.

Tal autonomia tem favorecido a elaboração dos *contratos de gestão* pelas agências executivas¹⁵⁶, que exercem atividades que, segundo o governo, são "exclusivas do

¹⁵⁶ Bresser Pereira diferencia *Agências Executivas* de *Agências Reguladoras*. Por *Agências Executivas* o autor entende aquelas organizações que cumprem políticas de um determinado partido ou grupo de partidos que estão na direção do Estado, podendo variar de uma conjuntura para outra; quem a nomeia ou exonera os seus dirigentes é o presidente da República; por *Agências Reguladoras*, define as organizações que cumprem uma política de Estado, não variando de acordo com as colisões partidárias no poder; seus dirigentes cumprem mandato e têm seus nomes aprovados pelo Congresso Nacional. São cinco as agências reguladoras: ANP - Agência Nacional do Petróleo; ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações; ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica; CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica e o BC - Banco Central. Bresser Pereira, obra citada, sobretudo no capítulo 12, p.225. Ver também Bressan, obra citada p. 378 e 379.

Estado". O objetivo da lei é garantir maior flexibilidade à ação das empresas contratadas pelo Estado. Na Constituição de 1988 estava ausente a possibilidade de estabelecimento de tais contratos, sendo uma inovação da Emenda nº 19 .

Referindo-se às alterações propostas pelo governo ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, o Sindicato dos Servidores Públicos Federais de São Paulo, em seu exemplar nº 6, de abril de 2000, argumenta:

(...) A proposta apresentada transforma o INCRA em agência executiva, por mais que isso seja negado de forma categórica pelo governo. Prevê contrato de gestão, o que é característica básica das agências executivas. É dito também que os funcionários serão treinados, o que até agora não vem sendo feito.

Seguindo essa mesma lógica, o governo transformou a Fundação Nacional da Saúde-FUNASA em Agência Nacional de Proteção à Saúde e extinguiu o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem-DNER, criando o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte-DNIT. Ocorre que as alterações não foram só nominais. Em ambas estavam previstas a diminuição no número de funcionários: na ANPS estava prevista uma diminuição de 7.045 servidores para cerca de 3.500; no DNIT seriam aproveitados 2.629 dos 3.375 existentes.

4.6. Quanto ao direito de greve

A Constituição de 1988¹⁵⁷ garantiu o direito de greve aos servidores públicos. Alguns juristas afirmavam a necessidade de sua regulamentação, outros avaliavam que o texto Constitucional bastava para que tal direito fosse exercido. Vejamos tal polêmica no campo jurídico:

¹⁵⁷ Brasil, *Constituição Federal*, artigo 37, inciso VII.

*No âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional não há que negar que a mora legislatoris em regulamentar o inciso VII do artigo 37 da Constituição tem suscitado tormentosas discussões doutrinárias jurisprudenciais (...). Duas correntes se destacam. A primeira sustenta a **eficácia contida** do preceito em exame, pelo que possível o exercício do direito antes mesmo de edição complementar (...). A segunda, (...) advoga no sentido de que o servidor somente poderá exercer o direito de greve após editada norma infraconstitucional (antes, lei complementar, agora, "lei específica") exigida também pela Emenda constitucional nº 19/98. dito de outro modo a segunda corrente sustenta que a norma constitucional é de **eficácia limitada**.¹⁵⁸ (grifo do autor)*

A *Emenda Constitucional nº 19* alterou a forma de regulamentar o direito de greve. Enquanto a Constituição Federal previa a necessidade de Lei Complementar, aquela prevê a exigência de "Lei Específica"¹⁵⁹. Isso permitiu que o governo, no ano de 2002, no momento em que os servidores se encontravam em greve, apresentasse o Projeto de Lei nº 6.032/02. Tal Projeto de Lei propunha "disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal".

Quando analisarmos a atuação dos servidores frente às políticas neoliberais, discutiremos os desdobramentos dessa medida, cujo rigor, na prática, visava impedir o exercício do direito de greve dos servidores.

4.7. Quanto às formas de contratação

A *Emenda Constitucional nº 19* prevê que:

¹⁵⁸ Carlos Henrique Bezerra Leite. *A greve do servidor público civil e os direitos humanos*, extraído da página da internet, <http://www.planalto.gov.br/ccivil.03/revista/Ver-34/Artigos/Art.Carlos.htm>.

¹⁵⁹ A "Lei Específica" tem maior facilidade de aprovação no Congresso Nacional, visto que exige menor quorum, maioria simples, além de tratar de um tema específico, nesse caso a greve. Mantida a necessidade de Lei Complementar o quorum exigido seria de maioria absoluta.

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declaradas em lei de livre nomeação e exoneração.

Ou ainda:

*V- as funções de confiança, exercidas **exclusivamente** por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira e nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei,, destinam-se apenas às atribuições de direção chefia e planejamento. (grifo nosso)¹⁶⁰*

Embora a Emenda pareça garantir que os cargos no serviço público sejam preenchidos por trabalhadores "de carreira", portanto estatutários, verificamos em nossa pesquisa que os servidores denunciam a abusiva utilização, por parte do Estado, da contratação de temporários. Estes têm seus contratos prorrogados consecutivamente, sendo um mecanismo para burlar o dispositivo legal que prioriza a utilização de mão-de-obra permanente na administração. É o que nos apontam os servidores federais:

É fundamental reafirmar o princípio constitucional contido no art. 37, II da CF, ainda mais quando proliferam as situações de contratação temporária por excepcional interesse público - descaracterizando-se a temporariedade pela sucessiva prorrogação de contratos, e a excepcionalidade pela sua banalização(...) além das diversas hipóteses de contratação que vêm sendo abusivamente utilizadas, para substituir pessoal concursado, ou satisfazer necessidades que deveriam ser resolvidas

¹⁶⁰ Brasil, *Constituição Federal*, acréscimo ao artigo 37, incisos II e V, após a Emenda Constitucional nº 19. O texto anterior utilizava o termo *prioritariamente*, sendo substituído por *exclusivamente*.

*mediante a nomeação de servidores efetivos; contratos com empresas prestadoras de serviço por meio das quais são contratados **sem concurso** servidores que, na maior parte dos casos, vêm executando tarefas típicas dos órgãos, o que contraria orientação do Tribunal de Contas da União e decisões da Justiça Federal.* ¹⁶¹(grifo do autor)

Além da utilização dessa brecha na lei para inviabilizar o aumento do contingente efetivo da administração estatal, verificamos que o dispositivo que prevê a instauração do *Conselho de Política e Administração de Pessoal* para definir o sistema de remuneração dos servidores, em substituição ao *Regime Jurídico Único*, permite também a contratação através da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, que, como já afirmamos, não prevê a estabilidade. Ou seja, o fato de exigir a seleção pública para o ingresso, não garante que tenha a "estabilidade",¹⁶² prevista na Lei 8.112/90.

Ao transformar as empresas estatais em organizações-sociais, agências executivas ou reguladoras, o governo prevê também que a contratação dos servidores seja regida pela CLT, diminuindo o contingente de estatutários e, desse modo, o seu poder de pressão frente às reformas no aparelho de Estado, sobretudo das conseqüências da Reforma Administrativa. Vejamos o que nos informa o Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal do Estado de São Paulo - SINDSEF, sobre as agências executivas:

(...) O modelo prevê um sistema de contratação híbrido, uns serão estatutários (RJU), para as carreiras típicas, outros celetistas (CLT) como empregados públicos. Haverá conflito de direitos e diferença de salários entre os servidores. ¹⁶³

Ou ainda,

¹⁶¹ Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Federais, *Pauta de reivindicação unificada dos servidores públicos federais*, 2002, p.2.

¹⁶² Colocamos aspas na palavra *estabilidade*, visto que esta foi flexibilizada pela Emenda Constitucional nº 19 conforme já verificamos.

¹⁶³ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 22, agosto de 2001, p.02.

*A Lei 9790/99 institui o termo de parceria para que ONGS (organizações não-governamentais), fundações, associações, entre outras, trabalhem em áreas de atribuição do governo. As Organizações de Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) vão funcionar ignorando totalmente o funcionamento dos estatutos de cada órgão(...) Assim, o governo deixará nas mãos de voluntários (sem remuneração) atribuições antes feitas por servidores federais (...)*¹⁶⁴

Ou,

*A Lei 9962/2000¹⁶⁵ fixa regras gerais e disciplina o regime de emprego público na Administração pública. Desta forma, o pessoal poderá ser contratado pela CLT, transferindo assim para leis específicas - a serem enviadas ao Congresso - a criação de empregos e a transformação dos cargos efetivos. As leis específicas são referentes aos projetos de criação de carreira e planos de cargos e salários, para cada órgão que for reestruturado, aprovados no MPOG.*¹⁶⁶

No momento da instituição do *Regime Jurídico Único* houve um debate sobre qual seria esse regime. Alguns advogavam pela instauração das regras da Consolidação das Leis do Trabalho, outros do sistema estatutário. A interpretação adotada foi a segunda. Portanto, embora houvesse trabalhadores no aparelho estatal contratados sob vários regimes, a idéia presente era a defesa do RJU. Com a promulgação da Emenda nº 19 a situação se inverteu, passou a ser prioridade a contratação através da CLT ou regime especial não-estatutário.¹⁶⁷ Tal inversão baseia-se no argumento de que tais contratações permitiriam a agilidade necessária para o funcionamento da máquina estatal.

¹⁶⁴ Ibidem, p.02.

¹⁶⁵ Lei nº 9.962/2000 de 22 de fevereiro de 2000 que "Disciplina o regime de emprego público de pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências"

¹⁶⁶ Ibidem, p.03.

¹⁶⁷ Azevedo tenta localizar que tipo de "regime especial" é este, todavia não consegue definir claramente. Afirma que "O fato concreto é que, assim como não há consenso a respeito da obrigatoriedade de recorrer ao regime trabalhista para efetivá-las, as contratações ou admissões temporárias continuam a se fazer por meio de terceiro ou especial regime", obra citada, p.124.

Dentro dessa lógica, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (ex. MARE), gestor da reforma administrativa, era denunciado por contratar sem os critérios exigidos pela legislação, vejamos:

O governo diz que não tem dinheiro para dar o nosso reajuste, mas o MPOG figura entre os maiores contratantes públicos de consultorias sem licitação: dos sete contratos, nenhum teve licitação, num valor total de R\$ 32 milhões! O total de contratações ilícitas do governo federal chega à cifra de R\$ 1,7 bilhão!

O próprio Tribunal de Contas da União (TCU), que fez a auditoria, credita as distorções nas consultorias à necessidade de suprir a carência de pessoal na administração federal. E mais, o TCU avalia que vários serviços contratados poderiam ser feitos na administração federal, mas é feito assim para não haver prestação de contas, controle e avaliação dos serviços.¹⁶⁸

5. A Reforma da Previdência de Fernando Henrique Cardoso

A principal acusação dos servidores públicos ao governo de Fernando Henrique era o que consideravam desrespeito ao "Estado de Direito", portanto às garantias constitucionais. Sendo assim, alterar a Constituição, reduzindo direitos ou não cumprindo o que esta prevê, é visto com significativo desagrado pelos servidores. No momento da aprovação da Reforma da Previdência, proposta pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, eleito no ano de 2002, a principal acusação era a de que sua gestão estaria seguindo as mesmas metas políticas e econômicas de seu antecessor orientado pelo Fundo Monetário Internacional.

¹⁶⁸ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 22, agosto do ano de 2001.

O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) elaborou a Reforma da Previdência do governo de Fernando Henrique Cardoso, materializada na *Emenda Constitucional nº 20*, promulgada em 15 de dezembro do ano de 1998. Tal Emenda, embora alterasse significativamente o regime de previdência no país, ficou aquém das expectativas do governo. Para elaborá-la o governo utilizou argumentos que se dirigiam a todos os trabalhadores, sobretudo aos do setor público. Um argumento, que se dirigia a todos a todos os trabalhadores, era o envelhecimento da população que, segundo o governo, aumentaria o percentual de aposentados frente aos trabalhadores da ativa, causando assim um *déficit* nos recursos previdenciários. Quanto ao setor público, argumentava que o trabalhador deste setor aposentava-se muito cedo, contribuindo assim para o decantado *déficit*; além disso, tal trabalhador não contribuía suficientemente para o sistema no qual se aposentaria.¹⁶⁹ Ademais, este último, ao se aposentar com proventos integrais, consumia além do que havia contribuído ao sistema de previdência.

Regula o Sistema de aposentadorias no país, o Título VII - Da Ordem Social, Capítulo II - Da Seguridade Social - Seção III - Da Previdência Social, da Constituição Federal.¹⁷⁰ Ou seja, para analisar as alterações impetradas pelo governo no referido sistema, buscamos centrarmo-nos no texto legal. Discutiremos, abaixo, as alterações que avaliamos serem centrais na Reforma da Previdência, expressas na *Emenda Constitucional nº 20*.

O *caput* do artigo 201, da Constituição Federal, em consonância com o objetivo geral da reforma, que postulava a redução de gastos com a aposentadoria e, no nosso entendimento, de direitos dos servidores, afirma que:

¹⁶⁹ A partir do ano de 1991, os servidores da União passaram a contribuir com 11% de seus vencimentos para o seu regime próprio de previdência, todavia esta obrigatoriedade não era extensiva aos Estados e Municípios.

¹⁷⁰ O Capítulo II, sobre a Seguridade Social, é composto por quatro seções que envolvem três áreas de atuação - Seção I - Disposições Gerais; Seção II - Da Saúde; Seção III - Da Previdência Social e Seção IV - Da Assistência Social.

*A previdência social será organizada, sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, **observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.** (grifo nosso)¹⁷¹*

Na realidade, embora não muito alardeado pelos críticos da reforma da previdência, numa leitura atenta do texto acima, observamos que o seu alcance extrapola as regras que são estabelecidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, ao permitir que os "critérios para a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial" possam ser alterados de acordo com o detentor do poder de Estado. As alterações previstas nos incisos e parágrafos que seguem o texto são alterações que foram possíveis de serem implementadas na disputa que se deu entre as diferentes classes e frações no país, durante os debates sobre a reforma no sistema previdenciário. Vejamos abaixo as principais alterações na aposentadoria previstas na *Emenda Constitucional nº 20*:

¹⁷¹ Brasil, *Constituição Federal*, com as alterações estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 20.

Quadro 2 – Quanto aos requisitos para a aposentadoria no Regime Geral da Previdência social – RGPS¹⁷²

Antes da Emenda nº 20	Depois da Emenda nº 20
Idade: "sessenta e cinco anos para o homem e sessenta para a mulher, reduzidos em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal." ¹⁷³	Manteve-se o texto ¹⁷⁴
Tempo de trabalho: "após trinta e cinco anos de <i>trabalho</i> , ao homem e trinta anos para a mulher, <i>ou tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física definidas em lei.</i> " (grifo nosso) ¹⁷⁵	Tempo de Contribuição: "trinta e cinco anos de <i>contribuição</i> se homem e trinta anos se mulher." (grifo nosso) ¹⁷⁶
Cálculo do benefício: "é assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores(...)."	Cálculo do benefício: critério ausente.
Não há previsão de previdência privada	Regime de previdência privada, de caráter complementar: "o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado e regulado por lei complementar." ¹⁷⁷
Aposentadoria proporcional: "é facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e após vinte e cinco anos, à mulher." ¹⁷⁸	Fim da aposentadoria proporcional

¹⁷² No qual estão inseridos todos os trabalhadores do setor privado e regulados pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Trabalhadores do setor público não estatutários também estão inseridos nas referidas normas.

¹⁷³ Brasil, *Constituição Federal*, artigo 202, inciso I, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁷⁴ *Ibidem*, artigo 201, parágrafo 7º, inciso II, posterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁷⁵ *Ibidem*, artigo 202, inciso II. Inciso, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁷⁶ *Ibidem*, artigo 201, parágrafo 7º, inciso I, posterior à Emenda Constitucional nº 20

¹⁷⁷ *Ibidem*, artigo 202, acrescentado após a Emenda Constitucional nº 20.

¹⁷⁸ *Ibidem*, artigo 202, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

Quadro 3 – Quanto aos requisitos para a aposentadoria no Regime Próprio de Previdência no Serviço Público¹⁷⁹

Antes da Emenda nº 20	Depois da Emenda nº 20
Tempo (não há exigência de idade) : "trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais." ¹⁸⁰	Idade + mínimo no serviço público + tempo de contribuição: - Dez anos no serviço público e cinco anos no cargo; - sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher. ¹⁸¹
Cargos e empregos temporários: "a lei disporá sobre a aposentadoria em cargos e empregos temporários." ¹⁸²	Cargos e empregos temporários: "ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social." ¹⁸³
Teto: "não há teto, os proventos são integrais, devendo ser reajustados de acordo com o servidor em atividade, incluindo qualquer benefício que este receba." ¹⁸⁴	Teto - apresenta dois critérios contraditórios: "os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração;" ¹⁸⁵ "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social de que trata o art. 201." ¹⁸⁶
Aposentadoria proporcional: "aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo." ¹⁸⁷	Aposentadoria proporcional: "garantidos dez anos no serviço público e cinco anos no cargo que o servidor se aposentar a Emenda aponta que este deverá ter sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição." ¹⁸⁸

¹⁷⁹ Estão inseridos nestas normas todos os servidores públicos estatutários das diferentes esferas do governo federal, estaduais e municipais.

¹⁸⁰ Ibidem, artigo 40, inciso III, alínea *a*, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸¹ Ibidem, artigo 40, inciso III, alínea *a*, posterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸² Ibidem, artigo 40, parágrafo 2º, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸³ Ibidem, artigo 40, parágrafo 13, posterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸⁴ Ibidem, artigo 40, parágrafo 4º, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸⁵ Ibidem, artigo 40, parágrafo 3º, posterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸⁶ Ibidem, artigo 40, parágrafo 14, posterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸⁷ Ibidem, artigo 40, inciso III, alínea *c*, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

É evidente, que apesar das alterações que foram implementadas na previdência dos trabalhadores do setor privado, os trabalhadores do setor público foram os mais atingidos com a reformulação do sistema previdenciário. Retirou-se dos trabalhadores do setor privado a possibilidade de calcular os seus proventos de aposentadoria pelos trinta e seis últimos salários e permitiu ao governo estabelecer outra forma de cálculo que mais lhe interessava - no caso o fator previdenciário, que conjuga tempo de contribuição, idade e expectativa de vida do servidor, redundando na necessidade deste aposentar-se com idade mais avançada, visto que, caso siga a regra constitucional, terá diminuído o valor da sua aposentadoria.¹⁸⁹ Buscando justificar a introdução do Fator Previdenciário o Ministério da Previdência e Assistência Social, observa que:

A utilização da expectativa de vida no cálculo do benefício é uma experiência inovadora em termos de reforma da previdência no mundo e tem sido estudada por outros países. Essa variável é modificada anualmente a partir da publicação periódica de tábuas de vida para a população brasileira, elaboradas pelo IBGE. Com esse procedimento, foi endogeneizado, na fórmula do cálculo um mecanismo de ajuste parcial do sistema à dinâmica demográfica.

*A aplicação integral do fator previdenciário, após o período de transição de cinco anos, deverá trazer incentivos à postergação da aposentadoria, já que os ganhos marginais por ano trabalhado são crescentes.*¹⁹⁰

¹⁸⁸ Ibidem, artigo 40, inciso III, alínea b, posterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁸⁹ O "fator previdenciário", regulamentado pela Lei nº 1.527/99, ao introduzir os fatores idade, tempo de contribuição e expectativa de vida para o cálculo do valor a receber na época da aposentadoria, tenta influenciar o trabalhador a aposentar-se mais velho. Portanto, tal dispositivo foi uma forma de introduzir, através de lei infraconstitucional, o limite de idade para os trabalhadores do setor privado. A omissão no texto constitucional da forma de cálculo dos proventos da aposentadoria, foi a "moeda de troca" da derrota do governo Fernando Henrique Cardoso, que tinha como um dos itens centrais da reforma da previdência a introdução do limite de idade.

¹⁹⁰ Brasil, Ministério da Previdência e Assistência Social, *Livro Branco da Previdência Social*, Brasília, MPAS/GM, 2002, p. 24.

Os argumentos do Ministério da Previdência e Assistência Social explicitam o objetivo do governo, aumentar a idade para a concessão da aposentadoria., pois afirmam que no país os trabalhadores aposentam-se muito cedo. Na realidade, verificamos que são três os argumentos centrais do governo:

- a) os trabalhadores no país aposentam-se cedo;
- b) o custo é alto para os cofres do governo;
- c) o que o trabalhador contribui não cobre os gastos com a aposentadoria.

Outras fontes têm tentado demonstrar a não veracidade de tais argumentos. Ainda neste trabalho discorreremos sobre o assunto. Todavia, a despeito da existência ou não do tão propalado "déficit previdenciário", com a reforma implementada em 1998, no sistema de aposentadorias o governo já pode contar com o aumento de recursos:

O aumento da arrecadação líquida da Previdência Social em ritmo superior ao da massa salarial dos trabalhadores com carteira assinada vem ocorrendo desde de 1999. Enquanto a massa salarial caiu 1,8%, entre janeiro de 1999 e agosto de 2002, a arrecadação líquida da Previdência Social aumentou 22,4% no mesmo período(...)¹⁹¹

A lógica da previdência social inscrita na concepção de que o trabalhador deve estar protegido quando deixa a atividade para a qual se dedicou a maior parte de sua vida é transformada em uma nova lógica - a lógica dos balanços de mercado. Tudo é baseado no "equilíbrio financeiro e atuarial".

Ademais, a reforma previdenciária oficializou o sistema de previdência complementar para o setor privado e para setor público.¹⁹² O governo prevê que poderão adentrar ao regime de previdência complementar um total de 3,71 milhões de trabalhadores,

¹⁹¹ Ibidem, p.27.

¹⁹² Muito embora no Brasil os regimes de previdência complementar, de caráter optativo, já fossem uma realidade, através da Lei nº 6.435, sancionada no ano de 1977. No entanto, estes não estavam inscritos na Constituição Federal.

além dos 2,3 milhões que já estão inclusos nesse sistema, aumentando ainda mais a influência desse setor na economia do país.¹⁹³

Conforme podemos observar no quadro 03, sobre os servidores, o governo avançou na reforma previdenciária, se comparado ao setor privado. Apoiado no discurso de que tais trabalhadores são privilegiados, corporativos e, assim precisam ser enquadrados nas mesmas regras do Regime Geral da Previdência Social, o governo associa três condições para a aposentadoria dos servidores:

- 1) Devem ter no mínimo dez anos no serviço público;
- 2) cinco anos no cargo em que se aposentarem e;
- 3) devem combinar tempo de contribuição com idade.

O que o governo não conseguiu avançar na reforma com os trabalhadores do setor privado, o fez com os do setor público. A combinação entre a idade e o tempo de contribuição foi o principal avanço nesse aspecto, visto que o servidor deverá cumprir, necessariamente, os dois requisitos para se aposentar. Numa sociedade como a brasileira onde os trabalhadores iniciam a sua vida profissional cedo, devido às condições objetivas em que vivem, tal combinação significa para os mesmos uma significativa redução de direitos. Por exemplo, um servidor que iniciou a sua vida profissional com dezoito anos, poderia, pelas regras antigas, aposentar-se aos cinquenta e três anos; pelas regras atuais, deverá, necessariamente, trabalhar mais oito anos, até completar sessenta anos.

Tendo como objetivo diminuir o número de trabalhadores atendidos pelos regimes próprios de previdência social, mantidos pela União, Estados e Municípios, o governo inclui todos os trabalhadores não efetivos no Regime Geral de Previdência Social. Esta medida não atinge apenas os trabalhadores contratados temporariamente, em caráter excepcional, previstos na Constituição Federal. Consoante com a política de "publicização" do setor público, onde os trabalhadores devem ser regidos pelo regime de trabalho previsto na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, o governo regulamenta no corpo

¹⁹³ Dados apresentados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, *ibidem*, p. 55.

Constitucional o sistema de aposentadorias. Na realidade, cria mecanismos legais para a contratação e futuras aposentadorias dos "servidores publicizados"

Embora no artigo 40, parágrafo 3º, o governo pareça garantir proventos integrais aos servidores que se aposentarem, no parágrafo 14, do mesmo artigo, contraditoriamente, prevê o estabelecimento do regime de previdência complementar para os servidores. Nesse caso, a União, os Estados e os Municípios poderiam estabelecer um teto para a aposentadoria dos servidores efetivos. Um parágrafo desautoriza, na prática, o outro.

Se o governo de Fernando Henrique Cardoso avançou na Reforma da Previdência, verdade é também que sofreu derrotas nos dois setores:

No setor privado:

- 1) Não conseguiu estabelecer o limite de idade para a aposentadoria;
- 2) não conseguiu estabelecer a cobrança dos aposentados;¹⁹⁴
- 3) não conseguiu igualar a idade de aposentadoria entre homens e mulheres;
- 4) não conseguiu igualar os trabalhadores da área rural ao da área urbana;
- 5) não conseguiu acabar com todas as aposentadorias especiais, mantendo diferenciação para os professores e professoras que atuam no ensino infantil, fundamental e médio.

No setor público:

¹⁹⁴ O governo federal tentou estabelecer a cobrança dos aposentados, mas foi derrotado no Supremo Tribunal Federal. Tal cobrança baseava-se no argumento de que estes receberiam, após a aposentadoria, proventos maiores do que percebiam quando exerciam as funções do cargo, visto que não eram taxados. Esse argumento, "financeiro e atuarial", não considera que o servidor aposentado, como qualquer pessoa com idade já avançada, tende, na média, a gastar mais em medicamentos do que os mais jovens. Não é por acaso que os planos de saúde, que trabalham com a lógica financeira e atuarial, tendem a cobrar as mensalidades de forma ascendente, de acordo com a idade do cliente.

- 1) Não conseguiu estabelecer, de imediato, um teto, precisando de Lei Complementar para que isto possa ocorrer;
- 2) não conseguiu taxar os inativos;
- 3) não alterou as pensões dos dependentes dos servidores, visto que a proposta era a sua redução e taxaço;
- 4) não alterou a paridade de reajuste entre aposentados e trabalhadores em exercício das funções do cargo;
- 5) tal qual no setor privado, não conseguiu acabar com todas as aposentadorias especiais, mantendo diferenciação para os professores e professoras que atuam no ensino infantil, fundamental e médio.

Quadro 4 – Alterações para os professores que atuam no setor público e privado

<p>Tempo de trabalho para professor(a): no exercício do magistério terão direito à aposentadoria: "após trinta anos, ao professor e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério."¹⁹⁵</p>	<p>Tempo de contribuição para o professor(a): "Os requisitos a que se refere o inciso I, do parágrafo 7º da Constituição, serão reduzidos em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério <i>na educação pública infantil e no ensino fundamental e médio</i>"¹⁹⁶.</p>
---	--

Aparentemente as alterações implementadas para os professores que atuam no setor público e privado foram as mesmas: redução de cinco anos no tempo exigido para os trabalhadores em ambos os sistemas de aposentadoria. Sabemos que foi uma derrota para os professores que atuam no ensino superior, visto que perderam a possibilidade de se aposentarem utilizando as regras instituídas para os professores e professoras que atuam no ensino infantil, fundamental e médio. Todavia, sequer para estes últimos - quando atuando

¹⁹⁵ Ibidem, artigo 202, inciso III, anterior à Emenda Constitucional nº 20.

¹⁹⁶ Ibidem, artigo 201, parágrafo 8º, posterior à Emenda Constitucional nº 20.

no setor público - a aposentadoria especial foi garantida. Na realidade, para os professores que atuam no setor privado, onde não houve a aprovação do limite de idade para a aposentadoria, a redução significou a manutenção do direito já instituído constitucionalmente. Para os professores que atuam no sistema público de educação, a combinação idade e tempo de contribuição significou a retirada desse direito. Vejamos o exemplo abaixo:

Quadro 5 - Professores(as) diante da Emenda Constitucional nº 20

Antes da Emenda nº 20	Depois da Emenda nº 20
Professora - Início de carreira: 18 anos Aposentadoria: aos 43 anos	Início de carreira: 18 anos Aposentadoria: aos 50 anos
Professor - Início de carreira: 18 anos Aposentadoria - 48 anos	Início de carreira: 18 anos Aposentadoria: 55 anos

É evidente, portanto, que a maioria dos professores e das professoras que atuam no setor público não se aposentarão mais com vinte e cinco ou trinta anos, mas com trinta e dois e trinta e sete anos, respectivamente, de contribuição ao sistema previdenciário. Portanto, a aposentadoria especial, apresentada pelo governo e, inclusive, pelas entidades que representam os professores do ensino infantil, fundamental e médio, como mantida, na realidade não corresponde à análise da legislação. Se é verdade que foi instaurado um sistema de transição que reduziu em dois anos a idade das professoras e dos professores que já atuavam na rede pública no momento da promulgação da Emenda Constitucional para a concessão da aposentadoria - respectivamente, quarenta e oito e cinquenta e três anos - isto não significa que os critérios anteriores tenham se mantido para os que estavam na rede até esta data. Todos, necessariamente, deverão cumprir um sistema de pedágio, caso queiram usufruir da referida "aposentadoria especial", portanto trabalhar por um período superior ao exigido antes da promulgação da Emenda.

6. Partido dos Trabalhadores, a CUT e as Reformas do Estado

Não pretendemos aqui elaborar uma análise extensa da atuação do Partido dos Trabalhadores e da CUT frente às reformas no que se refere ao funcionamento do aparelho estatal, implementadas por Fernando Henrique Cardoso. Apresentaremos alguns elementos que contribuirão para a compreensão dos recuos e avanços do governo na referida alteração.

Partindo da mesma análise do Ministro e teórico Bresser Pereira, o Partido dos Trabalhadores afirmava que a crise do Estado teria surgido no final da década de 1970. Tal crise teria como causa o fim do modelo de Estado que surgiu nos anos 30 no país, o Estado desenvolvimentista. Segundo Celso Daniel, então prefeito do Município de Santo André, região da Grande São Paulo, eleito pelo PT:

*(...) Hoje o Estado brasileiro encontra-se em crise,(...). A crise do Estado é decorrência do esgotamento de um modelo de desenvolvimento, que está relacionado às mudanças nas relações de trabalho e transformações tecnológicas.*¹⁹⁷

Ou Marco Aurélio Garcia, então Secretário de Relações internacionais do Partido dos Trabalhadores:

*(...) Com o esgotamento deste modelo(de desenvolvimento) no final da década (de 1970), determinado por condições internacionais e também por fatores nacionais, dos quais a ação dos sindicatos foi importantíssima, o Estado entrou em crise profunda(...)*¹⁹⁸

¹⁹⁷ Ver, CUT, Seminário Preparatório ao 6º Congresso da CUT, *O papel do Estado*, março de 1997, p.21.

¹⁹⁸ Idem, p.16.

Apesar de concordarem com a idéia de que o Estado passava por uma crise, o Partido dos Trabalhadores, no Congresso Nacional, compunha a bloco de oposição contra as políticas implementadas pela coligação neoliberal que sustentava o governo Federal.

Na realidade, o Partido dos Trabalhadores, quando na oposição, posicionou-se contrário às reformas apresentadas por Fernando Henrique Cardoso. Isto fica claro para quem assiste às denúncias na imprensa quando se referem às orientações do governo de Luis Inácio Lula da Silva. Durante os oito anos de seu antecessor, o posicionamento deste partido foi um importante instrumento para retardar a aprovação das reformas da previdência e administrativa no âmbito federal. Vejamos as propostas do bloco de oposição, expressas no quadro abaixo:

Quadro 6 – Reforma Administrativa - destaques do bloco de oposição e a proposta do governo estabilidade

Oposição	Governo
Mantém a estabilidade dos servidores públicos conforme prevê a Constituição, sob a alegação de que o servidor não pode tornar-se refém de políticos e partidos, garantindo, assim, a eficiência e a continuidade das ações da administração pública.	Propõe o fim da estabilidade e a demissão de servidores por insuficiência de desempenho ou quando os gastos com o pessoal ultrapassarem 60% da receita líquida (Lei Rita Camata ¹⁹⁹)

Estágio probatório

Mantém o estágio de dois anos, evitando, assim, que o funcionário seja demitido a cada mudança de governo. Garante o direito de defesa do servidor e impede a disponibilidade.(...)	Propõe ampliar o prazo do estágio probatório para cinco anos, sob a avaliação de uma comissão indicada pelo governo, que terá plenos poderes. No caso de demissão ou afastamento, o servidor não terá direito à defesa. Quem for colocado em disponibilidade receberá remuneração proporcional ao tempo de serviço. ²⁰⁰
---	--

Contrato de gestão

Mantém o concurso e não autoriza o repasse de atividades essenciais do Estado para empresas particulares. Impede a privatização de serviços públicos como escolas, hospitais, centros de ciência e tecnologia,etc.	Autoriza o Poder Executivo (federal, estadual ou municipal) a descumprir a Constituição, repassando o gerenciamento de atividades específicas do Estado (saúde, educação, ciência e tecnologia) para empresas particulares. Possibilita a contratação de mão-de-obra temporária, acabando com a exigência de concurso e licitações públicas.
--	--

Repasse de verbas para Estados e Municípios

Mantém o repasse de verbas.Segundo a oposição, a proposta do Executivo rompe principio federativo e dá plenos poderes ao governo federal. A conseqüência será a demissão de um número alarmante de servidores.	Não autoriza o repasse de verbas para os Estados e Municípios, retendo inclusive transferências constitucionais, quando os gastos com pessoal ultrapassarem 60% da receita líquida. ²⁰¹
--	--

Percebemos na leitura do texto, que os elaboradores do quadro, sendo dirigentes sindicais, ao apresentarem as propostas da *Frente Parlamentar de Oposição* já as analisam positivamente, deixando claro que as apóiam.

¹⁹⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal que estipula limites de gastos para os Estados da Federação.

²⁰⁰ O estágio probatório, aprovado pelo Congresso Nacional, aumentou de dois para três anos o período em que o servidor pode ser demitido. O governo embora não tenha conseguido aumentar para os cinco anos, propostos inicialmente, derrotou os servidores na proposta de manutenção do tempo já estabelecido.

²⁰¹ Jornal *Movimento*, nº 05 de 09 a 13 de junho do ano de 1997, p.02.

Apesar dessa oposição, entendemos que Fernando Henrique Cardoso, em sua primeira gestão, a despeito de algumas derrotas que sofreu na aprovação da reforma previdenciária²⁰², conseguiu aprovar os eixos básicos que reconfiguraria o setor público no país. Tal fato no nosso entender deve-se à credibilidade que dispunha frente à sociedade, inclusive pela fragilidade do governo que o antecedeu, bem como a hegemonia política que detinha para dirigir o aparelho de Estado.

Enquanto no espaço político parlamentar o PT tomou um posicionamento contrário às reformas no aparato estatal, no plano sindical, a CUT oscilou frente a tais reformas.

Diante das reformas administrativa e da previdência, a Central Única dos Trabalhadores teve posicionamentos diferenciados. Enquanto diante da primeira teve uma atitude tímida no período de apresentação e implementação da proposta pelo governo, diante da segunda, atuou de forma ativa, buscando intervir no processo de sua elaboração.

Sabemos que a reforma da previdência atinge diretamente um escopo muito maior de trabalhadores do que a reforma administrativa, visto que atinge, embora de forma diferenciada, os trabalhadores do setor público e do setor privado. Enquanto presenciamos um amplo debate em torno da primeira, com a elaboração de cartilhas e boletins com a contraproposta da Central; diante da segunda verificamos a apresentação de uma frágil bandeira "Contra a reforma administrativa".²⁰³

Silva²⁰⁴ apresenta a contraproposta da CUT diante da reforma da previdência elaborada pelo governo:

²⁰² O governo não conseguiu aprovar a taxaçoão dos inativos e o fim da paridade entre ativos e inativos.

²⁰³ Segundo informações colhidas no Centro de Documentação da CUT- CEDOC, até hoje a Reforma Administrativa não foi objeto de análise específica em cartilha ou outro documento da entidade.

²⁰⁴ Sidney Jard da Silva, *Companheiros servidores: poder político e interesses econômicos do sindicalismo do setor público na CUT*, dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Profa.Dra. Maria Herminia T. Almeida, São Paulo, 1999.

Quadro 7 – proposta da CUT para a Reforma da Previdência²⁰⁵

	CONSTITUIÇÃO²⁰⁶	PROPOSTA DA CUT
Aposentadoria por idade	Aos 65 anos de idade para os homens e 60 anos para as mulheres; reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.	Manter o Sistema Atual ²⁰⁷
Aposentadoria por tempo de serviço (setores público e privado).	Aos 35 anos de serviço para os homens e 30 de serviço para as mulheres.	Manter a Constituição atual.
Aposentadoria proporcional	Aos 30 anos para homens e 25 anos para mulheres.	Manter a Constituição atual.
Aposentadorias Especiais	Garantia na lei para diversas categorias.	Melhorar a legislação para categorias insalubres, penosas e perigosas.
Professores	A Constituição atual garante para todos os professores: homens aos 30 e mulheres aos 25 anos.	Manter a Constituição atual.
Regime de Previdência	Previdência Pública até 10 salários mínimos e integrais para servidores.	Geral para todos até 20 salários mínimos com proventos integrais.
Previdência complementar	Complementar com contribuição de duas vezes empregadores e uma vez empregados	Previdência complementar para todos, com o sistema de contribuição atual.
Aposentadoria Especial para deputados, senadores, prefeitos, etc.	Garante estas aposentadorias.	Cortar todas e colocá-las no regime geral.
Acidente de trabalho	Público no INSS	Manter público com gestão bipartite descentralizada.
Custeio	Folha de salários; faturamento e lucro.	Folha de salários; faturamento; lucro e outras rendas.
Gestão da Previdência	Gestão administrativa, com a participação dos trabalhadores, empresários e aposentados.	Gestão pública da previdência.
Cálculo do benefício	36 últimos meses com correção.	Última remuneração.
Teto de contribuição	Teto de contribuição é igual ao teto de benefícios.	Extinção do teto de contribuição.

²⁰⁵ Fonte: *Informacut 252; informacut 267, apud*, Silva, *ibidem*, p.130.

²⁰⁶ Refere-se à Constituição Federal aprovada em 1988.

²⁰⁷ Refere-se à Constituição Federal aprovada em 1988.

Percebemos que seguindo a orientação *propositiva*, a Central Única dos Trabalhadores apresentou uma proposta alternativa para o debate com o governo e com a sociedade. Como observa Silva, o debate sobre o tema ficou circunscrito

*à manutenção dos direitos já previstos na Constituição de 1988, especialmente a aposentadoria por tempo de serviço, a aposentadoria proporcional, a aposentadoria especial para os professores e a aposentadoria integral para os servidores públicos.*²⁰⁸

Pautando-se pela defesa da necessidade da reforma da previdência, Silva aponta que a CUT apresentou uma proposta que, tomando como base a aposentadoria dos servidores públicos, aprofundaria o *déficit* previdenciário. Afirma, também, que a construção da proposta de reforma da previdência elaborada pela Central sofreu forte influência dos servidores públicos. Utiliza, para fundamentar o seu argumento, o fato de que os membros responsáveis pela elaboração da proposta da previdência serem trabalhadores do setor público.

Analisando os embates dos trabalhadores do setor público contra a reforma da previdência, as mobilizações e as greves no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo diante da ofensiva aos petroleiros²⁰⁹, Silva defende que o confronto com o governo não era a melhor tática para enfrentar as reformas que estavam sendo gestadas.

A reforma da previdência foi motivo de sérias dissensões no interior da Central Única dos Trabalhadores. O posicionamento do então presidente da Central, Vicente Paula da Silva, o Vicentinho, foi duramente criticado pelas correntes de esquerda da Central, bem

²⁰⁸ Silva, *Ibidem*, p.151.

²⁰⁹ Silva observa que "foram 56 petroleiros demitidos durante a greve. O exército ocupou quatro refinarias de petróleo e foram impostas duras multas aos sindicatos de petroleiros." *Ibidem*, p.142. As greves no setor público, sobretudo das camadas médias e inferiores do aparato estatal, nesse período, não conseguiram se consolidar. A reação do governo frente à greve dos petroleiros contribuiu para diminuir o ritmo das mobilizações.

como por membros da "Articulação Sindical", corrente política a qual pertence. As críticas estavam relacionadas à aceitação por parte de Vicentinho da "substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, o fim da aposentadoria proporcional, o fim da aposentadoria especial para os professores universitários e as novas regras para a aposentadoria integral do setor público".²¹⁰

Embora muitos setores no interior da Central exigissem a sua saída das negociações com o governo, a direção majoritária, dirigida pela "Articulação Sindical", não acatou tal posicionamento. O resultado das negociações redundou em significativa derrota para o conjunto dos trabalhadores, sobretudo para os trabalhadores do setor público. As mobilizações, iniciadas no início do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram ofuscadas pela prioridade dada às negociações com o governo. O posicionamento dúbio da Central no enfrentamento da reforma da previdência permitiu ao governo avançar na retirada de direitos previstos na Constituição de 1988, conforme pudemos observar no texto acima.

Consideramos que há duas formas de contribuir para que uma proposta se realize: a propaganda em defesa da mesma, quando concordamos com o seu conteúdo, ou o silêncio quando não podemos nos posicionar favoráveis. Neste último caso a velha máxima "quem cala consente" ainda funciona. Este foi o posicionamento da Central frente à Reforma Administrativa do aparelho do Estado. Nenhuma grande campanha e nenhuma produção específica sobre a mesma. Apenas uma defesa tímida, assentada na consigna "em defesa dos serviços públicos".

Embora a direção majoritária da CUT não pudesse posicionar-se favorável à reforma administrativa, visto que parte significativa de sua base é composta por servidores públicos²¹¹, a atuação hesitante diante desta reforma demonstra, pelo silêncio, que havia uma divisão na sua base quanto à mesma.²¹²

²¹⁰ Ibidem, p. 146.

²¹¹ Silva, observa que: "(...) em nossa pesquisa, encontramos os seguintes números sobre o sindicalismo cutista por setor de atividade: setor estatal - 4.688.430 na base; 1.982.076 sindicalizados e 1.803.329 sócios quites; indústria - 2.214.915 na base; 834.379 sindicalizados e 653.137 sócios quites; serviços-4.200.767 na

Diferentemente de nossa análise, Silva afirma que a CUT posicionou-se de forma difusa frente à Reforma Administrativa porque "encontrou grandes dificuldades para mobilizar as categorias econômicas e profissionais que não eram afetadas diretamente em áreas específicas da reforma do Estado",²¹³ ou que o fato de não apresentar contraproposta à referida Reforma significaria "um forte indicador da influencia do setor público nas decisões políticas da Central"²¹⁴

Ao contrário do que afirma o autor, avaliamos que não foi a influência dos trabalhadores do setor público que inviabilizou uma contra-proposta, mesmo nos marcos da proposição, mas a força do setor privado, visto que este não seria atingido pelas alterações no aparelho de Estado. A direção da CUT foi "correia de transmissão" dos interesses de sua principal base - os trabalhadores do setor privado. Apostaram na elaboração de contra-proposta à reforma da previdência que atingia aos dois grupos de trabalhadores. O resultado redundou em perdas ao trabalhador, sobretudo aos servidores, único setor onde o limite de idade para a aposentadoria foi estabelecido.

No ano de 1997, ano da apresentação do relatório Moreira Franco que tratava da reforma administrativa, então em discussão no Congresso Nacional, a Central chamava os parlamentares a votarem contra o mesmo, afirmando que:

(...) o acordo governamental que viabilizou a aprovação do relatório, por apenas dois votos de diferença, é vergonhoso e demonstra a disposição deste governo de seguir mantendo privilégios de poucos,

base; 1.221.977 sindicalizados e 899.080 sócios quites; rural-7.255.096 na base; 1.855.198 sindicalizados e 522.174 sócios quites". Tais dados foram coletados a partir da Listagem de entidades filiadas, novembro de 1997", obra citada, p. 47.

²¹² Isto ficou explícito durante o 8º Congresso Nacional da CUT, ocorrido no mês de junho do ano de 2003, quando trabalhadores do setor privado dirigiam-se àqueles que se posicionavam contra a Reforma da Previdência, elaborada pelo governo de Luis Inácio Lula da Silva, chamando-os de "privilegiados".

²¹³ Silva, ibidem, p.121.

²¹⁴ Ibidem, p. 122.

*repassando o custo de sua reforma estrutural para os trabalhadores e a população em geral.*²¹⁵

Na realidade a CUT não elaborou uma campanha contra a reforma administrativa para verificar a capacidade de unificação dos trabalhadores do setor público e do setor privado. Portanto, não houve mobilização, proposta e organizada, que pudesse servir de referencial para analisar a incapacidade de mobilização dos trabalhadores dos dois setores. A atuação hesitante da CUT contribuiu para o aprofundamento da cisão de tais setores, facilitando a implantação das duas reformas - administrativa e da previdência.

Entendemos que a Central atuou, prioritariamente, com a tática de pressão parlamentar no que se refere à reforma administrativa. O bloco de oposição no Congresso Nacional, com proeminência do Partido dos Trabalhadores, foi o desaguadouro das demandas dos servidores públicos no embate contra a reforma administrativa. Este fato é resultante da concepção de Estado dos servidores, inclusive de seus dirigentes no interior das suas entidades representativas, inclusive na Central. Esta entidade não logrou a unidade do setor público com o setor privado, porque: primeiro não é a sua base preferencial e, segundo, suas lideranças absorverem a atuação, aqui denominadas, *politicista*²¹⁶, resultante de sua concepção de Estado. Ou seja, as reivindicações, exclusivas, dos trabalhadores do setor público devem ser pleiteadas com instrumentos oferecidos pelas instituições do aparato estatal, no caso, o parlamento e seus partidos.

Quanto à reforma da previdência, a tática propositiva, forma prioritária de atuação da CUT na década de 1990, foi àquela utilizada para tentar barrar os ataques do governo. Embora a proposição seja uma tática conciliatória para garantir negociação com os representantes do Estado – Legislativo e Executivo -, tal tática pressupõe um engajamento dos dirigentes sindicais neste processo de negociação. Como a reforma atingiria, como de fato ocorreu, não apenas os servidores públicos, mas todos os

²¹⁵ CUT, *Informacut* n° 266,1997, p.10.

²¹⁶ Aprofundaremos no capítulo III o que entendemos por *práticas politicistas*.

trabalhadores que compõe a base da Central, esta teve uma conduta mais direta no embate com o governo.

A forma de atuação diferenciada da CUT, diante das reformas administrativa e da previdência, demonstra que:

a) Há uma priorização por parte da corrente majoritária que dirige a Central – Articulação Sindical – pelos trabalhadores vinculados ao setor privado da economia e que compõe a sua base;

b) há uma compreensão de que a forma de atuação para o atendimento das reivindicações dos trabalhadores do aparato estatal, devem ocorrer através das práticas *politicistas*;

c) que as reivindicações dos servidores públicos deveriam ser desaguadas sobre o braço político da esquerda, no caso o PT e, as reivindicações dos trabalhadores do setor privado, no braço sindical, ou seja, a Central.

7. Categorização e análise das reivindicações gerais dos servidores públicos

Partiremos de um documento apresentado no mês de agosto de 2002, portanto no final da segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, para, a princípio, descrever quais foram as perdas que tiveram nesse período. É um documento que foi entregue aos candidatos à presidência da República nas eleições daquele ano e que reflete as suas principais reivindicações, portanto os pontos consensuais entre os servidores públicos, visto que tal documento é assinado pela Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais-CNESF²¹⁷, entidade à qual estão vinculadas onze entidade que representam

²¹⁷ Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais, *Pauta de reivindicações unificada dos servidores públicos federais*, 2002. A entidade, embora represente os trabalhadores do setor público, têm entre suas afiliadas a Central Única dos Trabalhadores.

diferentes categorias profissionais do serviço público federal. Verificamos que a pauta pode ser agrupada em quatro blocos, cujas reivindicações expressam:

- a) Manutenção;
- b) revogação;
- c) cumprimento e
- d) novas reivindicações.

Apresentamos abaixo as reivindicações gerais, agrupadas sob a tipologia acima apresentada. Tal agrupamento nos permite analisar os avanços e recuos dos servidores quanto à sua plataforma.

Analisando, de conjunto, as reivindicações gerais, observamos três características principais: ou são para a *manutenção de direitos*; ou para a *revogação de legislação* que retira direitos; ou o não *cumprimento do dispositivo legal* que garante aos servidores direitos. Poucas são aquelas que avançam na construção de propostas novas. Portanto um quarto grupo, ainda que secundário, seria composto de *novas propostas*.

7.1. Apresentação e análise das reivindicações gerais dos servidores públicos federais

Quadro 8 - Manutenção de direitos

PLATAFORMA A - MANUTENÇÃO ²¹⁸
1- Garantia do direito de greve;
2- Convocação dos aprovados em concursos;
3 - Manutenção da aposentadoria integral aos servidores; ²¹⁹
4- Isenção da contribuição previdenciária aos servidores aposentados;
5- Garantia da aposentadoria especial;
6- Manutenção do Sistema Educacional Federativo;
7- Garantia da autonomia universitária;
8- Manutenção dos hospitais universitários;
9- Garantia da paridade entre ativos e aposentados;
10- Manutenção de recursos para os Programas Especiais de Treinamento e repasse dos atrasados.

²¹⁸ Estamos considerando como "manutenção" os direitos já garantidos, mas ameaçados de serem retirados.

²¹⁹ Inserimos como manutenção, apesar de o governo ter instituído com a Emenda Constitucional nº 20 a possibilidade de instalação de teto salarial para os servidores.

Quadro 9 – Revogação de retirada de direitos

PLATAFORMA B - REVOGAÇÃO ²²⁰
1- Revogação do processo de reestruturação do serviço público;
2- Revogação da lei "antigreve";
3- Revogação das contratações fora do RJU;
4- Previdência social pública administrada pelo Estado ²²¹ ;
5- Restabelecimento do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos Conselhos Estaduais de Previdência Social; ²²²
6- Revogação da Lei 9.192/96; ²²³
7- Revogação da Lei 9.131/96; ²²⁴
8- Revogação da Lei 2.026/96; ²²⁵
9- Revogação das taxas nas Instituições de Ensino Superior –IFES;
10- Redefinição do Plano Nacional de Educação; ²²⁶
11- Revogação do Decreto 2.208/97 e Portaria Ministerial 649/97; ²²⁷
12- Incorporação da Gratificação por Exercício de Atividades Executivas (GAE). ²²⁸

²²⁰ Entendemos por "revogação" todas as medidas que foram implementadas pelo governo e que retiraram ou reduziram os direitos dos servidores públicos e/ou usuários.

²²¹ Inserimos como revogação, visto que o documento foi apresentado após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, que alterou o Sistema de Previdência no país.

²²² Tais Conselhos foram extintos por Medida Provisória do governo federal.

²²³ Sobre a escolha dos reitores das universidades, tal lei estipula pesos diferenciados para o voto dos diferentes segmentos da comunidade universitária.

²²⁴ Que instituiu o Sistema de avaliação dos alunos do ensino superior, conhecido como "Provão"

²²⁵ Avalia as condições materiais e pedagógicas das instituições de ensino superior. Os servidores opõem-se a tal lei, pois avaliam que apenas institui um *ranking* para as universidades, sem propor medidas para a sua melhoria.

²²⁶ O Plano Nacional de Educação elaborado pelo governo concorreu com a proposta de Plano elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Tal fórum, composto por varias entidades do país, pretendia representar os interesses dos trabalhadores na área de educação.

²²⁷ Tais dispositivos legais redefinem o ensino profissionalizante no país, dissociando-o do ensino regular.

²²⁸ Se o movimento solicita a incorporação de gratificação ao vencimento básico, entendemos que está reivindicando o fim da política de gratificação, por isto a incorporamos no quadro revogação.

Quadro 10 – cumprimento de direitos

PLATAFORMA C – CUMPRIMENTO
1- Cumprimento da data base anual; ²²⁹
2- Cumprimento da Lei de anistia 8.878/94; ²³⁰
3- Garantia de repasse de verbas do Tesouro para a seguridade Social;
4- Pagamento integral dos valores decorrentes de sentenças judiciais; ²³¹
5- Pagamento de 28,86% concedido aos militares, legislativo e judiciário; ²³²
6- Dotação orçamentária para o pagamento dos direitos já assegurados: indenização, auxílio creche, alimentação etc;
7- Pagamento dos anuênios, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal
8- Aplicação de 1,5% em Ciência e Tecnologia.

²²⁹ Embora haja na Constituição Federal do Brasil a previsão de reajuste salarial anual aos servidores no mês de janeiro, o governo federal não vinha cumprindo tal dispositivo. Apenas no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, após a longa greve dos servidores no ano de 2001, este resolveu aplicar tal dispositivo. Em janeiro do ano de 2002 foi concedido um reajuste salarial de 3,5% para os servidores. Tal reajuste estava muito aquém da reivindicação da categoria de 75,48%.

²³⁰ Refere-se à anistia concedida aos funcionários públicos demitidos (180.000) no governo de Fernando Collor de Mello, anistias suspensas na gestão de Fernando Henrique.

²³¹ Segundo informa a Coordenação dos servidores públicos no documento analisado, o governo vinha descumprindo as decisões judiciais, infringindo o artigo 85, inciso VII da Constituição Federal que o obriga a cumpri-las.

²³² Trata-se aqui do pagamento integral do reajuste de 28,86% que foi concedido aos militares, ao legislativo e ao judiciário, todavia não pago aos servidores civis do Executivo, embora com sentença favorável do Supremo Tribunal Federal.

Quadro 11 – Novas reivindicações

PLATAFORMA D - NOVAS REIVINDICAÇÕES
1- Acordo coletivo;
2- Direito de organização por local de trabalho;
3- Definição de Plano de Cargos, Carreira e Salários; ²³³
4- Alocação de verbas suficientes para o serviço público ²³⁴ ;
5- Orçamento digno para a Seguridade Social; ²³⁵
6- Auditoria independente na Previdência Social;
7- Democratização das agências de fomento à pesquisa.

Quando analisadas pontualmente, as reivindicações gerais dos servidores públicos, aquelas passíveis de serem elaboradas coletivamente, percebemos um grau excessivo de generalização. Tal generalização teve conseqüências, visto que não conseguiu unificá-los na ação e, assim, dificultou o processo de mobilização e abertura de negociação conjunta com o governo.

Conceitos como “serviço público de qualidade”, “alocação de verbas suficientes”, “orçamento digno”; “auditoria independente”, são exemplos destas generalizações; necessárias para a elaboração de uma carta de reivindicações unitária, mas frágil para definir unidade na luta.

As reivindicações gerais dos trabalhadores do setor público foram, na realidade, um desdobramento dos direitos que foram retirados ou ameaçados, com a elaboração das reformas da previdência e administrativa, bem como com as medidas que não necessitavam de alteração constitucional. Portanto, estavam no campo das “garantias

²³³ O documento aponta que o Plano Diretor não permitiu a elaboração de “um Plano de Carreira que observasse os princípios do mérito e da profissionalização” e propõe a sua elaboração.

²³⁴ Neste item o documento é vago, não definindo qual o percentual que consideram “suficiente”.

²³⁵ O mesmo podemos dizer quanto ao adjetivo “digno”.

constitucionais”. São, na verdade, a apresentação pontual dos itens discordantes das reformas e suas legislações conexas.

7.2. Ausências na carta de reivindicações dos servidores públicos

Na plataforma de reivindicação geral, percebemos a ausência dos temas *Programa de Demissão Voluntária* (PDV) e *Avaliação de Desempenho*, parte integrante do processo de reestruturação do servidor público. A ausência demonstra que não houve unidade dos servidores públicos acerca destes pontos polêmicos.

O PDV funciona como um mecanismo para reduzir, de forma imediata, o contingente de servidores públicos efetivos, haja vista que tais programas têm prazo definido para inscrição de interessados. A *Avaliação de Desempenho*, embora seja um mecanismo mais lento, pode ser utilizado para a mesma finalidade.

Ademais, avaliamos também que a explicação para a ausência do PDV na pauta de reivindicação, está na análise efetuada pelas entidades de representação dos servidores de que tais planos redundaram num fracasso para o governo e portanto não obtiveram adesão de um número significativo de servidores. Se não obtiveram adesão é porque, na prática, foram derrotados. O texto abaixo aponta nesse sentido:

Mais um fracasso na tentativa de demitir os servidores. No terceiro PDV (Programa de Demissão Voluntária) de seu governo, encerrado em julho, FHC só conseguiu convencer 1.418 servidores (0,28% do total) a aderir ao famigerado programa. O primeiro PDV, em 1996, atraiu 7.700 companheiros. O segundo, no ano passado, apenas 3.600. Está claro: os servidores não estão insatisfeitos com o serviço, e sim com o governo. Vamos dar o PDV é pro (sic) FHC !²³⁶

²³⁶ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 10, agosto de 2000, p. 02.

Novamente está presente a concepção de que o servidor está satisfeito com o "serviço" na administração estatal, o problema é a gestão administrativa, portanto o governo de Fernando Henrique. A defesa do "Fora FHC" traz um elemento para a nossa reflexão, a defesa do Estado bem gerenciado. O servidor não pretenderia inscrever-se no PDV, porque o problema de gerenciamento poderia ser resolvido elegendo outro gestor. Esta era a expectativa de amplos setores dos servidores com a eleição de Luis Inácio Lula da Silva, no ano de 2002.

Em relação às *Avaliações de Desempenho*, a sua ausência na pauta de reivindicação geral representa a polêmica que existe no interior do serviço público quanto à sua aplicação. Alguns defendem que o servidor deva ser avaliado para detectar o "ineficiente", o "displicente", aquele que "não cumpre horário", dentre outros argumentos apresentados pelos servidores e pelos usuários para a utilização das avaliações. Tais argumentos expressam uma absorção do discurso oficial quanto ao servidor público e afirmam a neutralidade do avaliador para realizá-las. Como quem avalia são as chefias, geralmente afinadas com as políticas de Estado, a sua defesa expressa a crença numa neutralidade, que sabemos fictícia, em critérios de avaliação objetivos e, portanto, um retorno ao ideal de Estado-neutro.

Na elaboração da pesquisa, avaliamos que precisaríamos confrontar os materiais produzidos pelos sindicatos com o que pensam os trabalhadores de base, aqueles sem cargo de representação sindical. O objetivo foi verificar a sua percepção acerca das alterações no aparato estatal. Como observamos na introdução, não fizemos uma pesquisa quantitativa que pudesse indicar o que pensa a maioria dos trabalhadores do setor público diante das políticas neoliberais; entregamos, aleatoriamente, questionários para serem respondidos e que pudessem indicar tendências junto a estes trabalhadores para podermos compará-las ao material produzido por suas entidades de representação.

Quando questionados sobre o seu posicionamento em relação à avaliação de desempenho, aplicada aos trabalhadores do setor público, as respostas não deixam

dúvidas: 80% daqueles que responderam ao questionário a aceitam como método de avaliação. Vejamos algumas declarações:

*A questão da estabilidade deveria estar vinculada às avaliações de desempenho, à capacitação do servidor e talvez até seja assim de direito (sic), mas verificamos que na prática na Instituição (INSS) isto não corre. A estabilidade tornou-se uma "muleta" para o servidor e a Instituição atua beneplacitamente com esta questão.*²³⁷

*Como qualquer empresa privada, o servidor necessita de avaliação, mesmo porque, se não estiver dentro das metas da empresa deverá ser demitido. Nada mais justo.*²³⁸

*Seria uma forma de valorizar o servidor que trabalha.*²³⁹

*A avaliação de desempenho é a única forma de se exigir do funcionário estável que desempenhe sua função da melhor forma possível.*²⁴⁰

*É uma maneira de não permitir que o funcionário acabe num comodismo.*²⁴¹

Observamos que os argumentos utilizados pelo governo para proceder às avaliações de desempenho são os mesmos utilizados pelos trabalhadores para defendê-las: comodismo X dinamismo, produtividade X ineficiência, empresa privada flexível X empresa pública rígida. Estas avaliações foram aplicadas no decorrer da gestão de Fernando Henrique Cardoso sem grande resistência dos trabalhadores, justamente porquê as aceitavam.

²³⁷ Não informou o nome.

²³⁸ Resposta de Heloisa Helena Soares Cesário.

²³⁹ Resposta de Sônia Maria de Paula.

²⁴⁰ Não informou o nome.

²⁴¹ Resposta de Mara Delourdes de Souza.

As *avaliações de desempenho* são consideradas um mecanismo de aferição de eficiência e qualidade no serviço público e, da forma como apresentadas e aplicadas, são deslocadas de seu contexto conjuntural, que visa a desqualificação e a redução do número de trabalhadores neste setor.

CAPÍTULO III

A ATUAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DIANTE DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

1. Atuação defensiva e plataforma recuada

O movimento sindical, no geral, atua de forma defensiva. Diante dos avanços da burguesia, que controla os meios de produção, o investimento, o emprego e detém o poder de Estado, os trabalhadores resistem para tentar garantir a manutenção de seus direitos. Mesmo quando estes acreditam que devam lutar por melhoria em suas condições de trabalho, condições que porventura ainda não existam, (a exemplo das lutas pela conquista da jornada de oito horas, semana de trabalho com quarenta horas, etc) tais reivindicações pretendem preservar a mercadoria que vendem - a força de trabalho. Sendo assim, o objetivo é defender a força de trabalho dos abusos já cometidos pelo empregador. No caso dos servidores, em sua intermediação com os representantes do Estado, não é muito diferente. Há uma diferença, esses trabalhadores fazem parte do aparelho de Estado, aparelho que tem como função reproduzir as relações de classe capitalista, portanto justamente as relações que permitem o trabalho assalariado.

Na década de 1990, costumou-se afirmar que os trabalhadores estiveram na "defensiva". No geral, sempre estarão nesta posição diante do capitalismo. Quando afirmamos que os trabalhadores, no final das décadas de 1970-80, estiveram "na ofensiva", queremos afirmar que para pleitear as suas reivindicações utilizaram táticas conflitivas de ação contra a burguesia ou contra os representantes do poder de Estado. A "ofensiva" não está na plataforma de reivindicações, mas nos métodos para obtê-las.

Os trabalhadores, em determinadas conjunturas, podem estar com uma plataforma reduzida e uma atuação conflitiva (ofensiva), uma plataforma ampliada e uma atuação institucional, ou seja, buscando soluções negociadas nos marcos das instituições vigentes.

A greve dos servidores públicos federais, no final da segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, é um exemplo de movimento com plataforma reduzida e método conflitivo (ofensivo).

Então seria assim:

No geral os trabalhadores do setor privado da economia atuaram da seguinte forma:

- 1) Década de 1980 - plataforma ampliada + atuação ofensiva;
- 2) Década de 1990 - plataforma reduzida + atuação defensiva.

Os servidores públicos atuaram nas duas gestões de Fernando Henrique da seguinte forma:

- 1º gestão - Plataforma reduzida + atuação defensiva;
- 2º gestão - plataforma reduzida + atuação ofensiva.

O campo da luta de classes define tais modelos. A atuação durante a primeira gestão (1995-1998) explicita o primeiro modelo, uma atuação com um caráter não conflituoso, marcado majoritariamente por denúncias ao governo e ações jurídicas, e as greves dos servidores públicos federais durante os quatro anos subseqüentes (1999-2002), particularmente os anos de 2000 e 2001, são exemplos do segundo modelo.

Marx observou que o trabalhador estará no sindicato, sob o capitalismo, lutando contra os *efeitos* deste sistema e não contra as *causas* de tais efeitos.²⁴² Lutar contra tais efeitos significa para ele lutar contra as ofensivas do capital sobre o trabalhador. Portanto, o capital sempre estará na ofensiva, quando nos referimos à sua ação frente à força de trabalho.

Se há diferenças no conteúdo das reivindicações, estas se referem aos avanços ou aos recuos conjunturais sobre o capital. Portanto, estamos operando no campo da luta

²⁴² Karl Marx, *Salário preço e lucro*, sobretudo o capítulo XIV, São Paulo, Editora Moraes, 1985.

reivindicativa, a luta contra os efeitos do capital sobre o trabalhador e não sobre as suas causas. Definimos estes avanços ou recuos conforme modelo abaixo, de acordo com a plataforma de reivindicação dos trabalhadores, visto que podem:

- a) Aceitar avanço do empregador, admitindo flexibilização para manter parte de um direito;
- b) Resistir ao avanço do empregador, lutando para recuperar direito suprimido;
- c) Resistir ao avanço do empregador, lutando para manter direito ameaçado;
- d) Avançar sobre posições do empregador, lutando pelo cumprimento de direito já existente;
- e) Avançar sobre posições do empregador, lutando para conquistar novos direitos.

Tais plataformas estão no marco do capitalismo. Procuram garantir o valor da força de trabalho. O que leva os trabalhadores a priorizarem uma dessas plataformas são os fatores que compõem a conjuntura.

Nas décadas de 1970-80, os trabalhadores puderam atuar com a plataforma *e*, conquistando uma série de reivindicações quanto à sua forma de organização que não estavam garantidas no plano legal (direito de greve, fim do estatuto padrão, não intervenção nos sindicatos, etc) e extralegal (constituição da Central Única dos Trabalhadores, comissões de fábrica, etc). Estas conquistas foram resultantes da conjuntura, marcada pelo enfraquecimento do regime político ditatorial e dos avanços dos movimentos sindicais e populares.

Nos anos 90, com o fim do regime ditatorial e a sua substituição por um regime político democrático, marcado pela eleição em 1989 de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso em 1994 e pela introdução das políticas neoliberais no Brasil, assistimos ao recuo dos trabalhadores às plataformas *a, b, c, d*. Portanto, os trabalhadores, nesta década, apresentavam, no geral, uma plataforma reduzida e uma atuação defensiva, com picos de atuação ofensiva.

Com o avanço da aliança conservadora burguesa e do Estado, que em última instância representa a fração hegemônica dessa aliança no poder, configurado para garantir a hegemonia dessa fração, os trabalhadores recuaram para a garantia de direitos que já haviam conquistado e, mesmo assim, flexibilizando-os, rebaixando o seu conteúdo original, operando basicamente com a plataforma *a*.

As entidades sindicais, dirigidas pela Central Única dos Trabalhadores, atuaram com as chamadas plataformas *viáveis* ou *propositivas*. Argumentavam seus defensores que estas seriam passíveis de serem negociadas com os empregadores, empresariado ou com os representantes do Estado²⁴³.

Quanto às táticas de atuação para o atendimento das reivindicações, também se diferenciaram.

Nas décadas de 1970-80, poderíamos afirmar que as táticas elaboradas pelo movimento sindical para apresentar as suas reivindicações eram marcadamente conflitivas (ofensivas), visto que a conjuntura pressupunha pouca ou nenhuma negociação com os sindicatos, tendo estes que impô-la aos empregadores. Isto se deu através de greves, passeatas e atos que reuniam milhares de pessoas, conforme vasta bibliografia já expôs²⁴⁴. Na contradição, o Estado ditatorial exigiu das organizações dos trabalhadores a ação extralegal, sobretudo no período em que este Estado se apresentava fragilizado pelas pressões internas e externas. Não havia no espaço institucional estatal a possibilidade de intermediação de demandas com as entidades dos trabalhadores. São as chamadas "demandas represadas" dos trabalhadores.²⁴⁵ O sindicato era a instituição que refletia tais demandas e as impunha ao governo, visto que o modelo ditatorial no qual este se revestia já estava debilitado.

²⁴³ Ver a nossa dissertação de mestrado sobre a atuação da APEOESP- Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, Silvana Soares de Assis, *As reformas neoliberais no ensino público paulista e o sindicalismo propositivo da APEOESP- 1991-1998*, apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

²⁴⁴ Ver Boito Jr. *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

²⁴⁵ Ver Eduardo Noronha, *A explosão das greves na década de 80*, in; Boito Jr (org), *idem*.

Já na década de 1990, os sindicatos propunham, prioritariamente, a negociação com o Estado e com os patrões. Numa conjuntura de restabelecimento da democracia, com inúmeros dirigentes sindicais e populares galgando postos dentro das instituições do Estado capitalista, a tática de mobilizar para negociar foi substituída pela “negociação à frio”, ou seja com a ausência de movimentos de massa que a antecedesse. Todavia, a democracia veio concomitantemente com a instauração de um novo modelo de acumulação capitalista - o modelo neoliberal - que tem como característica evitar a negociação com as entidades sindicais, consideradas, em tal modelo, defensoras de direitos corporativos e, nesse sentido, prejudiciais ao "livre trânsito do mercado". Na realidade, a democracia formal parlamentar não garantiu a democracia substantiva, visto que os espaços de negociação foram relegados ao plano do discurso.

Tal situação paradoxal, levou os trabalhadores nessa década a sofrerem perdas significativas em seu poder aquisitivo e deterioração nas suas condições de trabalho. Isso aconteceu com os trabalhadores do setor público e privado.

Os trabalhadores do setor público são atingidos fortemente por essa dobradinha - democracia e neoliberalismo. Os servidores, como categoria social, embora tenham independência relativa frente às diferentes classes e frações de classe que detêm o poder de Estado, localizando-se no interior do aparelho de Estado, tornam-se mais sensíveis à legalidade e, portanto, a se manterem nos marcos das plataformas *b, c, d*. No geral, a sua plataforma de reivindicações tende a ser menos ousada do que a do setor privado. Esta pouca "ousadia", na contradição, dificultou a aproximação dos trabalhadores do aparelho administrativo do Estado com as *práticas propositivas* da Central Única dos Trabalhadores. Tal "acanhamento político" pode ser explicado por alguns fatores, conforme já apresentamos acima:

a) a sua localização como categoria social, vinculada ao aparelho de Estado;

b) o burocratismo do qual são portadores;

- c) a concepção de Estado;
- d) a ideologia legalista, desdobramento da concepção de Estado neutro, protetor;
- e) situação de trabalho, onde há pouca autonomia no exercício de suas funções.

A meritocracia, como ideologia própria do sistema capitalista, associada à situação de trabalho de algumas categorias profissionais tem levado à parcela dos trabalhadores do setor público à mobilização. É o caso dos trabalhadores da área da educação e saúde, que ainda discutiremos neste trabalho.

A defesa do instituído, do possível no plano legal, do Estado de Direito, os afastarão da *lógica propositiva* da Central Única dos Trabalhadores. Enquanto a CUT propunha a construção de propostas consideradas viáveis e aceitáveis pelo patronato e interlocutores do Estado, os servidores defenderão o texto legal, os direitos garantidos.

Se a democracia abriu espaço para a negociação, o modelo neoliberal de acumulação de capital o fechou. Se, com o surgimento da democracia, amplos setores do movimento popular e sindical visualizaram um espaço para drenar as suas reivindicações, as entidades dos servidores públicos, cuja base já estava presente no aparelho de Estado, enxergaram nesta abertura a consolidação de seus direitos como trabalhadores. No entanto, as políticas de restrição de gastos, implementadas pelo Estado neoliberal, frustraram tais planos. Como os governos justificavam os problemas do Estado como originários de uma crise fiscal, a redução de gastos atingiu tais trabalhadores diretamente. É o que veremos com os governos eleitos pelo voto direto no país.

Os servidores públicos pela sua localização no aparelho do Estado tendem, majoritariamente, a atuarem em defesa de reivindicações no campo do instituído legalmente. São caudatários da concepção de um Estado cumpridor do bem comum.

Portanto, um Estado neutro, que não deve beneficiar nenhuma classe ou fração de classe, uma visão legalista desse Estado. É o que depreendemos do texto abaixo:

*É necessário manter os serviços públicos. A população desempregada, mais do que antes, que amarga um índice de trabalhadores sem emprego que pulou de 15% em 1994, para 20% em 1999, precisa da ação do Estado. Não a ação policial. Não a ação reguladora e repressora. Mas da ação dos serviços. Ação que possa impulsionar o desenvolvimento. A ação que possa investir na reforma agrária, na divisão da renda, na garantia do emprego, no oferecimento de uma saúde e uma educação dignas de qualidade(...)*²⁴⁶

Portanto, afirma-se o papel equalizador do Estado, instituição que deveria promover o desenvolvimento igualitário entre todos os cidadãos. O servidor clama pela ação do Estado em defesa da população desempregada, bem como na garantia de serviços.

Ao justificar a "bandeira" do "Fora FMI", tônica marcante durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, afirmavam que a mesma " Não é apenas um desejo. É a premência de utilizar o dinheiro da nação na vida da população, no lugar de repassá-lo para os países capitalistas dominantes"²⁴⁷. Embora tal "bandeira" expressasse uma retórica que consideravam necessária para mobilizar os servidores e contrapor-se ao argumento do governo de que "não havia dinheiro" para conceder reajustes, expressa também uma concepção de Estado protetor, visto que o "dinheiro da nação", na realidade, é produto da exploração do capital e sob o seu controle.

Além de sua localização no aparelho de Estado, contribuiu para tal concepção a origem e o pertencimento de classe de tais trabalhadores, a sua disposição ideológica meritocrática e legalista, associada à crença no burocratismo.

²⁴⁶ *Jornal do SINDSEF/SP* n° 06, abril de 2000, p.03.

²⁴⁷ *Ibidem*, p.03.

O fato de estar dentro do aparelho de Estado, portanto sofrendo muito mais a pressão do Estado, leva o servidor público, em última instância, a um papel de executor das políticas dessa classe ou fração. Ele não está cumprindo a ordem exclusiva de um capitalista individual, ele cumpre, a rigor, a ordem do capital. Essa ordem não é apresentada, nem absorvida como ordem do capital, mas como uma ordem que emana de toda a sociedade, erigida para o seu bom funcionamento. O Estado é a expressão do conjunto da sociedade. É o que expressa o depoimento de Daise Maria Pereira, servidora aposentada que, à época da pesquisa, atuava como diretora do departamento jurídico do SINDSEF/SP:

*O servidor acha que deve cumprir as políticas de governo, não há sentimento de que é um trabalhador. Portanto, entra governo e sai governo e ele não questiona, ele cumpre.*²⁴⁸

Ou ainda

*O sindicato (SINDSEF) não consegue agregar o conjunto dos servidores, o corporativismo é forte. Há a família IBAMA, a família INCRA, e assim por diante. Por exemplo, aqui, "eu sou INCRA"*²⁴⁹

Questionado sobre a possibilidade de construção de um sindicato único dos servidores públicos, Antunes²⁵⁰, servidor aposentado e diretor do SINSPREV, responde que isto seria possível "só se todos falassem a mesma língua". Mas, no entendimento do entrevistado esta é uma possibilidade remota. Alega para sustentar seus argumentos o caso dos auditores fiscais e dos médicos, cujo padrão de vida é bastante diferenciado dos trabalhadores de nível médio. Para ele, os auditores fiscais "não gostam de se misturar com a gente". Referindo-se aos médicos, afirma que há muitos filiados ao SINSPREV, todavia "não participam das reuniões e assembléias, pois não se misturam". Apresenta como

²⁴⁸ Entrevista concedida à autora, em fevereiro de 2004, na sede do Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA.

²⁴⁹ Ibidem.

²⁵⁰ José Aparecido Antunes, diretor do SINSPREV.

argumento a disparidade salarial entre os servidores, onde um auditor, segundo o nosso entrevistado, estaria recebendo entre cinco a sete mil reais e o trabalhador de nível médio mil reais, na média.²⁵¹

Se é verdade que o trabalhador do setor privado, sobretudo do setor produtivo, pode perceber com maior clareza os rigores da exploração, e, portanto, reagir com maior regularidade a tal exploração, a indignação do trabalhador do setor público, sobretudo o seu setor de vanguarda, tende a manifestar-se quando as políticas do Estado deixam a mostra os interesses de classe do Estado.

O Estado de bem estar social, inclusive em sua versão depauperada na América Latina, facilitou, por décadas, esconder, para a maioria dos servidores públicos lotados nos órgãos da administração, o seu caráter de classe. O neoliberalismo desnudou o Estado para parcela dos trabalhadores do serviço público, sobretudo para os trabalhadores vinculados à área da saúde e da educação, cujo modelo apresentado pelo governo para tais áreas era o modelo do setor privado.

Sob tal modelo de acumulação, podemos verificar, mais amiúde, a ausência de neutralidade do Estado. Para atender ao objetivo principal que é a reprodução do capital, setores significativos do próprio aparelho de Estado são reconfigurados sob os moldes do setor privado da economia. O ataque à “mão esquerda do Estado”, efetuada pelos neoliberais, atingirá, como já vimos neste trabalho, não apenas os aparelhos que atendem às demandas públicas mas também ao aparelho administrativo do Estado.

Essa é uma contradição que o modelo de acumulação capitalista apresenta e que o governo Fernando Henrique Cardoso precisou responder. E o fez de forma a responsabilizar a burocracia permanente do Estado pela "ineficiência" dos órgãos públicos. Ao responsabilizar os trabalhadores que compõem esta burocracia tinha como objetivo criar um discurso que fosse absorvido pela sociedade como verdadeiro e cujos núcleos de

²⁵¹ Antunes informa que o salário base estaria em torno de R\$ 400,00 reais para os servidores de nível médio, todavia, com as vantagens individuais de cada servidor (tempo de serviço, gratificação e outros) a média estaria em torno de R\$ 1.000,00.

resistência fossem neutralizados por esse "cimento ideológico". Consideramos que o governo foi vitorioso em sua política, visto que conseguiu implementá-la quase na integralidade. Cabe a nós explicarmos os motivos que o levaram a tal vitória e a resistência dos trabalhadores diante das políticas neoliberais.

Primeiramente avaliamos que o avanço do desemprego pós-Plano Real foi um dos elementos da conjuntura que colocou os trabalhadores do setor público em vantagem frente aos trabalhadores do setor privado, visto que os instrumentos de flexibilização da estabilidade só seriam instalados nacionalmente em 1999, a partir da Reforma Administrativa²⁵². Nesse sentido, ter emprego, apesar das condições de trabalho deterioradas a que estavam submetidos os servidores, podia ser visto e apresentado como situação privilegiada. A estabilidade no emprego, garantida constitucionalmente, era um desses "privilégios".²⁵³ A partir da promulgação da Emenda nº 19 o desemprego para o servidor público está no rol de possibilidades.

Se estar empregado era apresentado pelo governo como sendo uma situação privilegiada, o discurso da "qualidade", da "eficácia", da "produtividade" tinha um forte impacto sobre os trabalhadores do setor privado, sobretudo os que se encontravam em situação de desemprego. O próprio servidor público passa a ser caudatário desse discurso oficial, reproduzido pelos empresários, pelos altos burocratas do Estado e pela mídia. O desemprego cria um *ethos* favorável para a prática e o discurso patronal. No caso do Estado-patrão não é diferente. O discurso dos "privilégios" foi plantado em terreno fértil para a sua reprodução. O que foi historicamente apresentado como "direito do servidor público" é apresentado, sob conjuntura neoliberal, como "privilégio". É uma desconstrução no campo do discurso e da prática.

²⁵² Sabemos que várias medidas infraconstitucionais já estavam sendo aplicadas desde o início da década de 1990, todavia tinham uma ação limitada, como os Planos de Demissão Voluntárias e as Avaliações de Desempenho. Com a Reforma Administrativa, tais mecanismos puderam servir para a reconfiguração da administração pública, não apenas no nível federal, mas também em todas as outras esferas da administração do Estado.

²⁵³ É bem verdade que o governo de Fernando Collor de Mello já havia colocado servidores públicos federais em disponibilidade. Todavia, tal ação encontrou resistência não somente dos servidores, mas dentro do próprio governo e da opinião pública. Ver Décio Saes, *República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil*, São Paulo, Boitempo editorial, 2001, p.85..

Esse processo de flexibilização de direitos estava presente na década de 1990 também para os trabalhadores do setor privado da economia, haja vista as várias propostas de redução dos direitos trabalhistas apresentadas pelo governo federal²⁵⁴. Era uma política concertada para os trabalhadores do setor privado e público da economia.

Juntos, desemprego e flexibilização de direitos, alicerçavam as propostas do governo. Para os trabalhadores do setor público, a flexibilização de direitos criava um campo propício ao desemprego no setor público. É o que assistimos com a Reforma Administrativa.

As denúncias de desvios de verbas públicas e da inoperância dos órgãos estatais foram constantes na década de 1990. Embora a corrupção seja própria do jogo de trocas do Estado capitalista e tenha marcado presença ao longo da história do Brasil, e a rigor do sistema capitalista, agora é apresentada como uma "crise moral das elites", favorecida pelos "maus funcionários".

O discurso corrente afirmava que "na categoria havia muito incompetente e acomodado" ou que "nem todo mundo zela pelo bem público". Na realidade tal discurso desvelava a absorção, por parcela dos servidores, do discurso elaborado pelo governo, visto que, no geral, individualmente ninguém se apresenta como incompetente.

O que verificamos é a aceitação, por parcela dos servidores, de elementos do discurso oficial do governo. O texto que apresentamos abaixo expressa tal aceitação:

O PÚBLICO²⁵⁵ está convencido de que a campanha oficial contra os servidores é, no essencial, aproveitadora. Ou seja: os governos especulam com as atitudes oportunistas de um bom número de colegas. É o caso daqueles que, aproveitando-se do correto princípio da estabilidade tornam ainda pior o já péssimo atendimento prestado pelas repartições públicas

²⁵⁴ Ver Andréia Galvão, *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*, tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do IFCH, UNICAMP, 2003.

²⁵⁵ Refere-se ao jornal *Público*, editado pelo SINTRASEF/RJ.

*aos usuários. E aí entram os governos, mais ou menos, com a seguinte atitude: "se os servidores pecam, vamos dizer que eles são responsáveis pelas desgraças do mundo" (...)*²⁵⁶ (grifo nosso).

Ao afirmar "que um bom número de colegas" não cumprem com as suas obrigações, conforme deveriam, o sindicato referenda o discurso oficial de que "nada acontecerá aos bons funcionários". Portanto, o combate ao discurso ideológico do governo utilizou os mesmos elementos de tal discurso, ou seja, a qualidade e a responsabilidade individual.

Já apresentamos neste trabalho os argumentos dos trabalhadores de base do INSS que fundamentam a aceitação da avaliação de desempenho como critério de verificação de qualidade e produtividade. Acreditamos que os sindicatos absorvem elementos do discurso do governo e da base que representam, sustentando a sua atuação nestes elementos. A estrutura do discurso é a mesma nos três casos.

Vejamos o depoimento abaixo:

*A estabilidade garantiu em muitos órgãos do serviço público a impunidade para servidores envolvidos em corrupção.*²⁵⁷

Sabemos que a desconstrução dos direitos dos servidores, bem como a desmoralização pela qual esta categoria vivenciou e vivencia, não está relacionada a tais elementos apresentados nos discursos, mas aos interesses da política econômica interna e externa, interesses da fração hegemônica conservadora que assumiu o poder no país após a eleição de Fernando Henrique Cardoso. Era preciso elaborar as políticas que reconfigurassem o aparelho de Estado brasileiro, não apenas na esfera federal, mas nos Estados e Municípios. Para tanto o governo atuou em duas frentes: as alterações legais no campo constitucional e infraconstitucional e as ações de cunho ideológico, materializadas na publicidade dessas políticas. Ou seja, apresentá-las à opinião pública, aos demais

²⁵⁶ Jornal *Público*, Nº 09, maio/97, p.03.

²⁵⁷ Entrevista concedida por Daise Maria Pereira, em 06 de fevereiro de 2004 na sede do INCRA em São Paulo.

trabalhadores e aos próprios servidores como absolutamente necessárias ao desenvolvimento da nação.

A absorção do discurso do governo, não apenas pela opinião pública, mas pelos próprios servidores, pode ser observada também quando aceitam a idéia da avaliação de desempenho, conforme pudemos observar da análise dos documentos dos sindicatos e de entrevistas com trabalhadores da base, embora, muitos discordem da forma como estas são realizadas.

A reação massiva dos servidores públicos, buscando unificar os servidores em bandeiras gerais, foi tardia e só esboçou uma ofensiva no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando as linhas mestras para a reconfiguração do aparelho de Estado no Brasil já estavam aprovadas.

No geral, os servidores foram neutralizados pelo governo durante a maior parte da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Contribuiu para isso, além dos fatores conjunturais, representados pela grande aceitação por parte da população ao governo federal, lastreada na estabilidade monetária, na sua concepção de Estado, na sua origem e pertencimento de classe - no geral das diversas frações das classes-médias escolarizada - e na sua disposição ideológica (meritocrática, legalismo e burocratismo).

Ao declarar que todos os indivíduos são cidadãos de igual direitos, o direito burguês transfere para este a responsabilidade de seu "fracasso" ou "sucesso", associado, na sociedade capitalista, ao percentual de riqueza social que o cidadão possui e ao local em que ele se encontra na hierarquia profissional.

Ao estabelecer um critério privatizante de análise do funcionamento do aparelho estatal, o governo tenta implementar, junto aos servidores, a concepção de que o desempenho "ruim" desse aparelho deve-se a critérios de funcionamento que não permitem aos indivíduos que aí atuam o desenvolvimento de seus "dons e méritos".

A despeito do discurso dos idealizadores da reforma do aparelho de Estado, que propugnavam serem contrários ao modelo burocrático capitalista de gestão, na verdade aprofundaram tal modelo, na medida em que acentuaram o discurso meritocrático, parte integrante do funcionamento do aparelho de Estado capitalista.

Para Saes²⁵⁸, com o advento do capitalismo, os trabalhadores do setor público passaram a ser recrutados utilizando-se do mecanismo de competição de caráter ilimitado. Ou seja, todos dispõem, como cidadãos, de direitos iguais, sendo garantido o acesso aos cargos oferecidos pelo aparelho de Estado. O acesso seria universal, baseado na competência, aferida através de provas e títulos, comumente chamados de concursos públicos. Tais concursos, na realidade, funcionam como um processo seletivo e não mantêm relação direta com a idéia de estabilidade, embora historicamente no país esta vinculação tivesse sido uma realidade.

Portanto, o projeto de reorganização do aparelho de Estado não rompe com os critérios do Estado burocrático capitalista, não rompe com os princípios centrais de acesso e permanência dos serviços públicos. O que o governo faz é dificultar a permanência no serviço público, na medida em que flexibiliza a estabilidade.

Avaliamos que os servidores vinculados ao poder Executivo ainda não absorveram a idéia de sindicato como representação dos trabalhadores. É fluida a idéia de uma categoria profissional que possa ser denominada “trabalhadores do setor público”, categoria na qual se alicerça o sindicalismo no Brasil. A plêiade de sindicatos é a materialização desta dificuldade, ou seja, o estabelecimento de um vínculo que unifique as categorias profissionais sob o modelo sindical brasileiro. Portanto a unidade, quando há, ocorre através de outros elementos que discutiremos mais adiante. Ademais, ainda pesa sobre parcela dos trabalhadores do setor público, a idéia de que são *servidores públicos*, com a conotação ideológica que opõe este termo a *trabalhadores*. Trabalhador é um conceito com oponente historicamente construído "o patrão" e, como o Estado deve servir a "todos", e o servidor sendo o instrumento para que tais serviços sejam efetivados, a idéia de oposição

²⁵⁸ Décio Saes, *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

não está solidificada entre tais trabalhadores. Portanto, o Estado não deve ser o opositor e, se o for, o seu funcionamento não está atendendo aos seus fins “originais”.

Os argumentos apresentados acima marcarão a atuação dos trabalhadores do aparelho de Estado que analisamos. Essa dificuldade para o estabelecimento de um opositor pode acarretar duas situações: primeiramente pode dificultar a sua atuação sindical, pois pode fragilizar os elos de solidariedade entre tais trabalhadores, resultado de nossa história sindical ou, pode construir elos de solidariedade que se sobreponham ao corporativismo de nossa legislação. A análise que fizemos da atuação desses trabalhadores nos indica que a primeira situação é a que se apresentava no Brasil no período analisado.

Em nossa pesquisa verificamos que durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, as reivindicações de caráter político, sobretudo em torno da reeleição, eram preponderantes se comparadas com as questões sindicais. O debate sindical concentrava-se, principalmente, em torno da reforma administrativa e da previdência. Além dessa discussão, que se relacionava diretamente aos servidores públicos, pudemos constatar a ênfase dada à análise da conjuntura política, particularmente o debate sobre a reeleição do presidente, sobretudo a partir do ano de 1997. Sobre a reeleição discorreremos em item próprio, visto consideramos tal debate central para os trabalhadores do setor público no período que correspondeu à primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Avaliamos que a atuação dos servidores públicos pautou-se, quanto à plataforma de reivindicações, pela perspectiva de garantir direitos previstos na Constituição de 1988. É o que verificamos na análise das reivindicações desses trabalhadores, apresentadas no quadro nº 08:

a) Manutenção - 27%

b) Revogação - 32%

c) Cumprimento - 22%

d) Novas - 19%

Do total das reivindicações 81%, referem-se a direitos previstos na Constituição de 1988, direitos que foram retirados ou estavam sendo ameaçados pelo governo federal.

É com esta plataforma que enfrentarão o governo.

Na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, combinou-se uma plataforma recuada com ações conflitivas (ofensivas).

Embora a plataforma de reivindicação estivesse recuada, percebemos nos documentos das entidades que representam os trabalhadores do setor público uma análise de conjuntura que propunha reivindicações que se descolavam das reivindicações *propositivas* da Central Única dos Trabalhadores, presos que estavam às reivindicações associadas à manutenção e cumprimento de direitos ou à revogação da retirada de direitos.

Se no campo político deparamo-nos com a consigna "Fora FHC e o FMI" - defendida por setores da chamada esquerda do Partido dos Trabalhadores, sobretudo da corrente política "O Trabalho" que tem forte inserção nas entidades dos servidores federais que analisamos e do PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados), que dirigia o SINDSEF em São Paulo no momento em que elaboramos a pesquisa - que aparentemente extrapolava a esfera do instituído, no campo da atuação sindical as reivindicações são bastante vinculadas ao instituído. Ademais, a pesquisa demonstrou que, diferentemente das propostas da corrente majoritária da CUT - "Articulação Sindical" - as reivindicações dos servidores, ao recorrerem ao estabelecido no plano legal, não elaboravam uma "nova plataforma", passível de negociação, "viável", marca das proposições cutistas. Tais reivindicações prendiam-se aos direitos já conquistados e ameaçados pelo governo de serem retirados, ou já retirados.

Portanto, quando afirmamos que as reivindicações eram recuadas, referimo-nos ao recuo ao já estabelecido. Não há construção de uma nova plataforma de reivindicação, cuja matriz seria a legislação para o estabelecimento de um novo contrato legal, palatável ao governo. Há, preponderantemente, a busca pela manutenção dos direitos. Referenda tal argumento o próprio símbolo da campanha contra as perdas de direitos dos servidores - um bumerangue. Esse símbolo foi utilizado na campanha salarial do ano 2000 e reproduzido em outdoors e em panfletos pelo país.

Com o surgimento da polêmica entre a CONDSEF e o SINDSEF/SP, a unidade no plano das reivindicações gerais dos servidores públicos foi ainda mais abalada a partir do ano 2001. Tal polêmica girava em torno das reivindicações específicas dos diferentes órgãos que integram a base dos servidores públicos federais. O debate apresentado, era se os servidores deveriam, no processo de negociação com o governo, apontar uma pauta que fosse unitária, e que pudesse ser aplicada a todos os servidores, ou se uniriam reivindicações gerais com as específicas. A divisão instaurou-se entre a CONDSEF e o SINDSEF/SP, conforme podemos observar:

Desde agosto de 2001, quando da greve iniciada naquele mês, o Sindsef tem apresentado posições contrárias a orientação política da CONDSEF em relação às reivindicações dos servidores públicos federais, que só admite lutar pelas reivindicações gerais, sem levar em conta as especificidades dos setores e as demandas apresentadas pela categoria.²⁵⁹

Esta polêmica explicita a dificuldade que as diferentes entidades que representam os órgãos que compõem o Poder Executivo têm em levar a cabo demandas unitárias. Aliás explicita também a dificuldade do pesquisador em absorver as demandas específicas de cada órgão e analisá-las separadamente, daí a opção metodológica por operar, prioritariamente, com as demandas gerais.

²⁵⁹ SINDSEF/SP, tese *Novos Desafios, Novas Lutas*: tese da maioria da diretoria, apresentada ao 11º Congresso do SINDSEF-SP, realizado na cidade de Nazaré Paulista-SP, no período de 8, 9 e 10 de novembro do ano de 2002, caderno de teses, p.3.

2. Legalismo: a defesa do "Estado de direito"

Fizemos a análise das reivindicações gerais dos servidores públicos diante do governo de Fernando Henrique Cardoso e concluímos os seus recuos à Constituição de 1988 e, portanto, da defesa do "Estado de Direito". Em documento dirigido aos participantes do *II Fórum Global - Estado Democrático e Governança no Século XXI*, assim pronuncia-se a *Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais* quanto à recusa do governo em conceder o reajuste aos servidores, já previsto na Constituição:

O Estado de Direito, assim, está severamente abalado pela negativa do Governo e do Presidente Fernando Henrique Cardoso em conceder aquilo que é de direito dos servidores e que está assegurado pela Constituição, que garante a irredutibilidade de remunerações.(grifo do autor)²⁶⁰

O documento segue denunciando à comunidade internacional o descumprimento pelo governo federal do "Estado de Direito", afirmando sua ilegitimidade e autoritarismo, visto que não segue as orientações previstas no plano legal.

Esta concepção de Estado dificulta a construção de propostas que extrapolem o plano legal, visto que os trabalhadores são parte deste aparato institucional e caudatários do ideal do Estado neutro, equalizador e protetor. O discurso aponta uma orfandade em relação ao "pai-protetor". Faz-se necessário a construção de um outro gestor do Estado, de um outro "pai". Ademais, tal pai deverá reconhecer as qualidades do servidor, cujos dons e méritos estão a serviço do bem-comum. O governo de Fernando Henrique Cardoso, ao contrário, procurou construir uma imagem do servidor "ineficiente" que justificasse as medidas que implementou no aparelho de Estado. Isto levou os servidores ao descrédito no governo e a abrir um espaço propício para que as suas entidades pudessem construir

²⁶⁰ Coordenação Nacional das Entidades dos Servidores Federais-CNESF, *Manifesto aos Participantes do II Fórum Global - Estado Democrático e Governança no século XXI*, ano de 2000, p. 01

reivindicações no plano exclusivo da conjuntura, sobretudo a proposta de engajamento direto na eleição presidencial.

Este apego ao instituído, conforme verificamos ao apresentar as demandas dos servidores, foi um dos elementos que dificultou a promoção das práticas propositivas cutistas, visto que estas reelaboram a legislação, algo não aceito com facilidade pelos servidores públicos. Isso permitiu a inserção do discurso de esquerda no interior das entidades dos servidores, na medida em que estas propunham a garantia dos direitos dos servidores e a *Articulação sindical*, corrente majoritária no interior da CUT e cujo berço era o sindicalismo do setor privado, enxergava em tais direitos, privilégios, daí a sua timidez em enfrentar a reforma administrativa. Na realidade, entendemos que havia uma convergência entre o discurso do governo e o posicionamento da base que a CUT representava, o setor privado da economia, base que determinava a sua política.²⁶¹

Sabemos que o presidente Fernando Henrique Cardoso não rompeu com o "Estado de direito". A concepção de "Estado de direito" que os servidores clamavam é a concepção ideológica apresentada pelo capitalismo, que afirma a neutralidade da lei e do Estado e o seu descolamento dos interesses de classe. O governo reconfigurou o aparato jurídico-político aos interesses da fração hegemônica do Estado, o capital financeiro internacional, que exigiu o ajuste fiscal, através do enxugamento das contas públicas. Tal exigência materializou-se, no caso da reconfiguração do aparelho de Estado, nas privatizações, nas organizações sociais, nas agências executivas e reguladoras, na flexibilização da estabilidade do servidor, na reforma previdenciária, na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras medidas.

Diferentemente da *Articulação Sindical*, os servidores públicos em seus órgãos de representação, elaboraram um amplo debate contra a reforma administrativa. Em seus jornais e boletins, tal reforma tinha uma presença marcante, inclusive superior à discussão

²⁶¹ Ver, Patrícia Vieira TRÓPIA, *O impacto da ideologia neoliberal no meio operário: um estudo sobre os metalúrgicos da cidade de São Paulo e a Força Sindical*, tese de doutorado apresentado ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, SP, 2004.

sobre a reforma da previdência - muito embora a cobrança dos aposentados ocupasse largo espaço em seus materiais - visto que, atingia o conjunto dos trabalhadores do setor público em sua fase laboral, portanto, com impactos imediatos sobre a sua situação de trabalho.

Políticos, sindicalistas, acadêmicos foram chamados a contribuir com o debate que estava instalado.

O primeiro exemplar do Jornal "Público", distribuído aos associados do SINTRASEF, em setembro do ano de 1996, trazia em extensa reportagem o seguinte título: "Dedo na Reforma Administrativa". Abrangendo três páginas do jornal, o sindicato convidou o deputado Moreira Franco, relator do *Substitutivo de Reforma Administrativa* e o prefeito de Porto Alegre Tarso Genro para debatê-lo. Avaliamos que tal prioridade no debate revela a preocupação dos servidores com o tema, que, aliás, lhes atingia diretamente.

Os servidores que analisamos pertencem a uma categoria nacional cujas ações são precedidas de necessária organização nos Estados da Federação, organização que envolve os seus sindicatos de base estadual. Há uma Coordenação Nacional das Entidades de Servidores Públicos Federais – CNESF, da qual faz parte a CONDSEF, que convoca a Plenária Nacional dos Servidores Públicos Federais para definir as ações do conjunto desses trabalhadores.

Além da CONDSEF, outras entidades de âmbito nacional tentam aglutinar os servidores públicos federais, é o caso da FENASPS - Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social e a CNTSS - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social. Estas duas últimas explicitam as divisões que há nas orientações políticas dos servidores públicos.

Para termos uma idéia do número de entidades que representam os trabalhadores do setor público federal, apenas a CONDSEF possui 34 entidades filiadas²⁶² (sindicatos nos Estados), além da CNESF - Coordenação Nacional dos Servidores Públicos Federais, que possui 11 entidades filiadas, conforme já apresentamos neste trabalho.

Dividiremos a nossa análise em dois períodos: o primeiro, de implementação das principais políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso e o segundo, de regulamentação e impacto das mesmas sobre os servidores.

3. Primeiro período (1995-1998): a luta contra a reeleição - plataforma reduzida e atuação defensiva

Tal período corresponde à primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso à frente da Presidência da República do país e momento de implementação dos eixos centrais de suas reformas. Trata-se não exclusivamente de políticas que atingem os servidores públicos, mas também o conjunto da sociedade. Inicia-se com as campanhas contra as privatizações que estavam sendo levadas a cabo pelo governo, sobretudo contra a venda da Companhia Vale do Rio Doce. Tais campanhas, contaram com a participação dos sindicatos dos servidores públicos federais. Posteriormente, deslocam o seu foco de atuação para as reformas constitucionais que estavam em fase de elaboração.

A atuação dos servidores públicos no período em análise pode ser definida pelo texto apresentado ao Congresso da CONDSEF, realizado em dezembro do ano de 1997:

*A grande questão sobre a qual temos de refletir é a seguinte: por que os nossos sindicatos não têm conseguido mobilizar a categoria? A verdade é que não temos conseguido construir uma política de resistência ao desmonte neoliberal. E, infelizmente, o que vemos é uma tentativa de **compensação**:*

²⁶² Em alguns Estados há mais de um sindicato que representa trabalhadores do serviço público Federal que atuam em Ministérios diferentes. É o caso de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Pará.

*na ausência de movimentos de ruas, muito discurso. De nada adianta - isso não vai compensar nossas fraquezas.*²⁶³

A ação dos servidores nesse período pautou-se sobretudo na crítica às políticas que estavam sendo elaboradas pelo governo federal e à luta jurídica. Todavia, os dirigentes apontavam a dificuldade de mobilização da categoria contra as propostas de reformas constitucionais:

*Os servidores públicos federais iniciaram um movimento grevista contra as reformas mas não conseguiram a adesão de grande parte do funcionalismo. Depois de alguns dias de greve estava enfraquecido.*²⁶⁴

Diante da dificuldade de mobilização da categoria, só restava a saída política e a saída jurídica. A primeira caracterizada pelo empenho do sindicato em pôr fim à presunção de reeleição do presidente, forjada pela coligação conservadora que o apoiava, e a segunda pelas ações impetradas pelos sindicatos para o pagamento de reajustes devidos pelo governo à categoria.

Quanto à saída política, a análise elaborada pelos servidores das políticas implementadas pelo governo apontava a necessidade de derrotá-lo. Portanto, o debate contra a reeleição era parte integrante da imprensa sindical dos servidores. Em dezembro de 1996 tal posicionamento era expresso como resolução dos servidores públicos federais:

Para este enfrentamento (contra o governo) é importante registrar a resolução da última plenária dos Servidores Públicos Federais. Após um debate em profundidade da atual conjuntura essa plenária elegeu dois eixos: 1. Contra a reeleição de FHC e 2. Em defesa da democracia.

²⁶³ Jornal *Público*, nº 16, dezembro/97, p.06, documento assinado pelos delegados do SINTRASEF, apresentado no IV Congresso da CONDSEF. Visavam o recolhimento de assinatura de delegados dos outros estados presentes no Congresso.

²⁶⁴ *Jornal do SINSPREV*, nº 80 de 08 a 14 de janeiro de 1996.

*Isto significa afirmar que a permanência de FHC no poder continuará colocando em perigo a verdadeira democracia, e, mais, enquanto perdurar esse projeto, **será impossível** o atendimento das reivindicações dos trabalhadores, mormente a dos servidores. Tirem o cavalo da chuva aqueles que acreditam que sem luta para a concretização dos referidos eixos, o servidor arrancará de FHC, a recuperação das perdas e política salariais, isonomia, valorização do servidor público e garantia dos direitos sociais dos trabalhadores.(...)²⁶⁵ (grifo nosso)*

Consoante com a denúncia que faziam de que o governo não cumpria a Constituição e portanto agia contra o "Estado de Direito", apontavam a necessidade de seu fim. A consigna, "Fora FHC", posteriormente elaborada, era parte integrante desse discurso.

Ainda no primeiro exemplar do jornal "Público", o SINTRASEF apresentava o seu posicionamento. Em texto para o Editorial, intitulado "Direita e Esquerda", o sindicato afirmava o seu posicionamento pela "esquerda", visto que os candidatos às eleições para a vereança e prefeituras²⁶⁶, ali agrupados, estariam contrários ao neoliberalismo defendido pelo PSDB. Citam Veríssimo, jornalista e escritor:

(...) condenando a tese que diz que esses termos não significam mais nada (esquerda e direita). Afirmou: "Um compromisso com o humano em cada um, com a fraternidade, com a justiça possível, ainda define uma pessoa de esquerda". E completou: " Do outro lado não há ogros ou demônios - bom, talvez alguns -, mas pessoas comprometidas com outras prioridades, ou resignadas às doutrinas da moda."²⁶⁷

²⁶⁵ Jornal *Público*, nº 04, dezembro/96, p.06, reportagem assinada por Almério Belém, servidor público, diretor do SINTRASEF.

²⁶⁶ No ano de 1996, realizaram-se as eleições para vereadores e para prefeitos no país.

²⁶⁷ Jornal *Público*, nº 01, setembro do ano de 1996, p.02.

Apresentava, ainda, a frase expressa no *outdoor*, divulgada durante as eleições ocorridas no ano de 1996:

*Cuidado! O SINTRASEF adverte: O PSDB e o PFL fazem mal ao serviço público. Serviço público de qualidade - direito do povo.*²⁶⁸

O texto que apresentamos abaixo é ainda mais contundente quanto à preocupação na sucessão eleitoral. Diante do fortalecimento da aliança do PSDB com o PFL, afirma:

*(...) Porém desta vez, esboça-se uma alternativa: a formação no seio do movimento popular de uma frente anti- PSDB/PFL, na qual a nossa entidade já está integrada, conforme deliberação de uma de nossas assembleias. A importância dessa frente para nós, servidores, é vital, pois esta eleição tem um caráter quase que plebiscitário: caso a coligação PSDB/PFL saia vitoriosa das urnas, entenderá ela que está no caminho certo e que deve continuar a nos humilhar. Certamente os servidores, não só devem ingressar nessa frente, como capitaneá-la. Pois, com certeza nenhuma categoria foi tão perseguida por um governo. Faltarão apenas marcar-nos com estrelas amarelas nas camisas, a exemplo do que os nazistas fizeram com os judeus.*²⁶⁹

Profético. Todos os exemplares dos jornais seguem com a mesma orientação: é preciso quebrar a aliança neoliberal que sustenta Fernando Henrique Cardoso.

A luta central estava em torno da não reeleição do presidente, visto que consideravam "impossível", mantido o modelo econômico do governo, a garantia dos direitos dos servidores. Em sua coluna sobre sindicalismo, o jornal "Público" aponta que "Servidores priorizam luta contra a reeleição"²⁷⁰.

²⁶⁸ Idem, Ibidem, p.02.

²⁶⁹ Ibidem, p. 04, reportagem assinada por Marcos Mello, servidor público e diretor do SINTRASEF/RJ.

²⁷⁰ Ibidem, nº 05, p.10.

Para corroborar seu posicionamento, o SINTRASEF convidou teóricos e políticos para debaterem o tema, entre eles o filósofo Leandro Konder, o teólogo Leonardo Boff, o político Leonel Brizola, o então presidente da CUT José Vicente da Silva, a deputada federal do PC do B, Jandira Feghali, o deputado federal José Genoíno, entre outros.

A partir de maio do ano de 1997 iniciaram uma campanha de denúncias, frente às informações propagadas pela grande imprensa, de que o ministro das comunicações, Sérgio Motta, teria intermediado a compra de votos dos deputados para que estes votassem na emenda que garantiria a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. Diante da situação o SINTRASEF, afirmava em seu editorial:

*Lamentável tudo isso. Porque, depois de Sarney e de Collor, é mais um presidente que se entrega à prática repugnante da compra de votos.*²⁷¹

Diante das denúncias de corrupção no governo, no episódio da compra de votos para a reeleição de Fernando Henrique Cardoso, os servidores públicos apontam a necessidade de realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito-CPI. Para pressionar a sua instalação, iniciam a campanha "CPI já!", composta de *outdoors*, balões, faixas, boletins, inserção na televisão, dentre outros meios de divulgação.²⁷²

O último exemplar do ano de 1997 do jornal "Público", traz a seguinte manchete:

*O ano novo será mais feliz com a derrota de FHC*²⁷³.

Ou ainda:

Feliz 1998

²⁷¹ Jornal *Público*, nº 09, maio/97, p. 02.

²⁷² A campanha apresentava uma mão espalmada, símbolo da campanha para a eleição de Fernando Henrique Cardoso, todavia apresentava as políticas deste nos cinco anos de gestão: desemprego, destruição dos serviços públicos, bilhões para os banqueiros, venda da Vale do Rio Doce e compra de votos.

²⁷³ Jornal *Público*, nº 16, dezembro/97, manchete de capa.

*Ufa! Está acabando o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Lá se vão mais de mil dias de humilhação! Os servidores públicos estão literalmente comendo o pão que o diabo amassou – o diabo, “anjo mau” que já tem nome e sobrenome.*²⁷⁴

O ano de 1998 foi o último da gestão de Fernando Henrique Cardoso e as críticas ao seu governo aprofundaram-se e, nesse sentido, a defesa de uma frente de esquerda para derrotá-lo nas eleições presidenciais que ocorreriam em 04 de outubro daquele ano.

Villas-Boas Corrêa, jornalista político do *Jornal do Brasil*, tem a sua coluna transcrita nas páginas do Jornal "Público". Abaixo, reproduziremos um trecho que expressa o clima de tensão a que estão submetidos os servidores públicos no último ano desse governo:

DOI-CODI do Barnabé

*Exultante com o seu feito*²⁷⁵, o Ministério da Administração não se conteve na retranca da prudência e botou a boca no mundo. Coube, uma vez mais, à diligente secretária-executiva, Claudia Costin, o privilegio de comunicar ao país a boa nova, assim como quem anuncia os ganhadores da loteria (...). E com a mais gelada insensibilidade, como se não estivesse lidando com o destino de milhares de indefesos, acuados pelo pavor que se distrai em espalhar todas as vezes que provocada pela irresistível atração de brilhar nas telas de TV ou nas páginas dos jornais e revistas. Ela é uma técnica que comanda equipe de especialistas nessa reedição do DOI-CODI dos barnabés.

²⁷⁴ Idem, ibidem, p.02.

²⁷⁵ O governo anunciou a possibilidade de demissão de 51 mil servidores públicos não-estáveis no ano de 1998.

*Ninguém se toca e move um dedo para calar os boquirrotos que vão tecendo, fio a fio, a túnica de crepe do governo inimigo do funcionalismo. Isso em ano eleitoral e com o presidente candidato à reeleição.*²⁷⁶

A defesa de uma frente de oposição é ampliada com o convite para que o então senador Roberto Requião, eleito pelo PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro - apresentasse nas páginas do Jornal "Público" o seu posicionamento favorável à composição dessa frente:

*Lula e Brizola, certamente, formariam um governo com sensibilidade social, e a sensibilidade social é de esquerda. A direita é o egoísmo e o individualismo: na economia, o neoliberalismo, e na política, o fascismo.(...) Lula e Brizola estão tendo posições generosas e inteligentes. Estão merecendo o respeito que o Brasil tem por eles (...)*²⁷⁷

Na análise das principais reportagens do Jornal *Público*, desde a sua primeira tiragem (setembro do ano de 1996) até o mês de dezembro de 1998, final da gestão de Fernando Henrique Cardoso, percebemos que os debates centravam-se nas questões gerais, da política estatal, em detrimento das questões sindicais. Esta constatação, grosso modo, poderia refutar a concepção tão difundida acerca do corporativismo dos servidores, todavia, ao contrário, a reforça. A curvatura dos servidores em direção às questões propriamente políticas tinha uma relação direta com o atendimento de suas reivindicações específicas, que só acreditavam poder materializá-las diante de um novo governo. O objetivo era estritamente corporativo, o método político.

No entanto, observamos mais uma vez que, ao defender os seus interesses corporativos os trabalhadores do setor público entendem defender o bem comum, na medida que entendem serem *servidores* do Estado, e portanto, instrumentos para a realização de sua tarefa equalizadora. Nessa categoria social não está inscrita a mesma

²⁷⁶ Jornal *Público*, nº 17, janeiro/98, p.06.

²⁷⁷ Idem, *ibidem*, p.16.

lógica corporativa dos trabalhadores do setor privado, cujos interesses os opõe exclusivamente ao patrão. No setor público, a garantia dos direitos dos servidores públicos é entendida e apresentada como a garantia dos direitos da população.

As *charges* elaboradas para ilustrar as capas do jornal *Público* também indicam a preocupação central dos servidores públicos: derrotar Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais. De um total de 26 exemplares, 12, ou 46% do total, utilizam a imagem do presidente da República, criticando a sua política e considerando-o como principal responsável pela perda de direitos dos servidores públicos.

O apoio explícito à coligação partidária para a eleição de Luis Inácio Lula da Silva e Leonel Brizola, respectivamente candidatos a presidente e vice-presidente, cuja frente denominou-se "Frente União do Povo Muda Brasil", além de explicitar o *politicismo* que tomou conta da atuação do trabalhador do setor público nesse período, é também manifestação de sua concepção de Estado.

O Estado para esta categoria social, como já afirmamos, deve defender o bem comum, o povo. O servidor público se auto-identifica como um servidor do povo e, portanto, como um cumpridor dos deveres do Estado. Sendo assim, a troca do detentor do poder do Estado ganha uma dimensão sobrevalorizada, se comparados tais trabalhadores aos do setor privado da economia.

Os servidores engajaram-se ferozmente na luta contra a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. É o que veremos ao analisarmos as suas ações, sobretudo no último ano da gestão deste presidente - 1998.

Em um país onde o movimento sindical tem como marca histórica não apoiar, oficialmente, candidaturas para cargos políticos no aparelho de Estado, a conduta dos servidores públicos federais frente às eleições presidenciais de 1998 nos informa a importância que tais eleições representavam para esses trabalhadores.

Das manifestações da primeira fase:

a) Atos contra a venda da Companhia Vale do Rio Doce

Com a implementação do processo de privatização, os jornais dos servidores públicos apresentam a resistência à privatização da Companhia Vale do Rio Doce. São manifestações marcadas pela presença do aparato repressivo do Estado:

“Por volta das 10h30, do dia 29 de abril, a esquina das ruas 1º de Março e Assembléia transformou-se numa praça de guerra, em que saíram feridas 28 pessoas, entre jornalistas, manifestantes e policiais militares.”²⁷⁸

O posicionamento dos servidores foi contrário ao processo de privatização, mesmo porque isto significaria a possibilidade de demissão dos trabalhadores, e o apoio as mobilizações que ocorreram no país.

b) 19 de março de 1997 - *Dia Nacional do Serviço Público*, servidores federais, estaduais e municipais foram às ruas no Rio de Janeiro, para protestar contra a política neoliberal do governo. Apontaram a proposta de greve geral.

O ano de 1997, iniciou com os servidores públicos colocando no centro do debate a luta contra as reformas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso, sobretudo contra a reforma administrativa e a reeleição.

Quanto à Reforma Administrativa, a tática mais utilizada foi a pressão aos parlamentares, inclusive com a denúncia constante dos deputados que a estariam defendendo. Então, vejamos:

Sindicato denuncia parlamentares que apóiam a reforma

²⁷⁸ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 00, ano de 1997.

A diretoria do sindicato (SINTRASEF/RJ) desencadeou uma ampla campanha de denúncia contra a reforma administrativa. Os diretores estão visitando órgãos de base, junto com a advogada Claudia Duranti, assessora jurídica do sindicato, a fim de explicar aos servidores as implicações da reforma sob o ponto de vista político e jurídico(o sindicato enviou cartas aos parlamentares que têm base eleitoral no Rio responsabilizando-os pela destruição do serviço público, e espalhou 60 outdoors em todo o Estado (...). A diretoria também está providenciando outdoors de ônibus, adesivos, plásticos para carros e chamadas pagas nos rádios de maior audiência. Na semana passada, militantes e diretoria do SINTRASEF estiveram em Brasília pressionando os parlamentares. A idéia é manter esse trabalho no Congresso enquanto durar a votação da reforma administrativa.²⁷⁹

Nos documentos da entidade, verificamos também a denúncia nominal dos parlamentares e partidos que votaram pela reforma administrativa. São eles: Alcione Athayde(PPB), Aldir Cabral (PFL), Alexandre Santos (PSDB), Arolde de Oliveira (PFL), Carlos Alberto Campista (PFL), Eurico Miranda (PPB), Fernando Gonçalves (PTB), Flávio Palmier da Veiga (PSDB), Francisco Silva (PPB), Itamar Serpa (PSDB), João Mendes (PPB), Jorge Wilson (PPB), José Carlos Lacerda (PSDB), José Egydio (PL), Laprovita Vieira (PPB), Laura Carneiro (PFL), Lima Neto (PFL), Moreira Franco (PMDB), Paulo Feijó (PSDB), Roberto Campos (PPB), Roberto Jefferson (PTB), Robson Romero (PSDB), Ronaldo Cesar Coelho (PSDB), Ronaldo Santos (PSDB), Rubem Medina (PFL), Sérgio Arouca (PPS), Vanessa Felippe (PFL).

Tais nomes foram espalhados por outdoors, com os seguintes dizeres: “Toda vez que você estiver em uma fila ou for mal atendido no serviço público, cobre dos culpados”. Segue à frase os nomes dos deputados que votaram pela reforma administrativa.

Somada a esta denúncia, o sindicato trazia em seu boletim semanal a proposta do bloco de oposição, representada pelos partidos PT, PSB, PC do B, sobre a reforma

²⁷⁹ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 02, do ano de 1997.

administrativa. Na realidade, a proposta era orientada pela manutenção do que já previa a legislação para os servidores públicos.

Percebemos que as reivindicações do bloco de oposição, expressas no quadro 06 deste trabalho, que representava os interesses dos servidores, eram basicamente de manutenção de direitos previstos que estavam ameaçados de serem retirados do texto constitucional. Sabemos também que as mobilizações contra a reforma administrativa foram insuficientes para garantir os direitos dos servidores públicos. O governo “cedeu” apenas no que se referia ao estágio probatório, que ao invés de passar para cinco anos, foi reduzido para três, mesmo assim, sendo um ano a mais do que o previa a Constituição de 1988.

Diante da pressão dos servidores contra a reforma administrativa o governo chega a adiar a votação para o mês de julho, mês tradicionalmente de recesso dos parlamentares. O SINTRASEF/RJ, denuncia que:

A vontade do presidente Fernando Henrique em aprovar a reforma é tão grande, que lê até convocou o Congresso em julho – período de recesso. O pagamento extra dos parlamentares vai representar um gasto de R\$ 9,5 milhões para a União – cada um vai receber R\$ 16 mil, além do salário mensal.(...)²⁸⁰

A votação em primeiro turno na Câmara foi uma vitória para o governo. Os sindicatos davam conta de que o governo havia conseguido 309 votos a favor de sua proposta de reforma administrativa. Diante da derrota, assim pronunciou-se o SINTRASEF/RJ:

Nossa principal tarefa, neste momento, é denunciar os deputados que estão do lado do governo e que votaram a favor da quebra de estabilidade às suas bases eleitorais. Seja através de manifestos, atos públicos,

²⁸⁰ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 08, do ano de 1997.

passadas, matérias pagas em jornais, etc, ao mesmo tempo em que precisamos preparar um grande caravana a Brasília.

*Se não agirmos agora, depois ficará impossível.*²⁸¹

No dia 20 de agosto de 1997 foi realizado em Brasília um ato contra as reformas constitucionais, o arrocho salarial e o desemprego. Embora houvesse anunciado a possibilidade de reunir milhares de trabalhadores em Brasília, a CNESF, afirmou que apenas cerca de 600 compareceram ao ato²⁸². O dia 20 de agosto foi antecedido por atos nos estados, no dia 12 do mesmo mês, cujo eixo era a reforma administrativa e previdenciária.

No dia 22 de outubro, dia de paralisação nacional dos servidores federais “não teve a adesão esperada”, era o que afirmava o SINTRASEF/RJ em seu boletim de número 25²⁸³. Portanto, demonstrando a dificuldade de mobilizar os trabalhadores do serviço público federal.

No dia 12 de novembro, mais um ato público foi marcado contra as reformas neoliberais e contra o pacote econômico apresentado pelo governo., agora no gramado do Congresso Nacional. A expectativa era que estivessem presentes cerca de 6.000 manifestantes. Todavia o sindicato informava em seu boletim semanal, após a manifestação, que estavam presentes “mais de 2.500 pessoas” no Distrito Federal no dia do ato²⁸⁴, portanto, abaixo da expectativa.

Com o governo vitorioso no segundo turno de votação na Câmara, os servidores seguem com a campanha de denúncia dos parlamentares que votaram a favor da reforma administrativa. Percebemos, na análise dos documentos, um clima de derrota por parte das lideranças. Então, vejamos:

²⁸¹ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 10, do ano de 1997.

²⁸² Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 16, do ano de 1997.

²⁸³ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 25, do ano de 1997.

²⁸⁴ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 29, do ano de 1997.

*Apesar do resultado da votação da reforma administrativa na Câmara não ter sido favorável aos servidores – a expectativa era de que o governo não conseguiria apoio para aprovar o projeto -, a campanha contra os parlamentares continuará. A CNESF avalia, no entanto, que a possibilidade de a reforma ser rejeitada no Senado é pequena, porque essa Casa tem tradição de ser mais conservadora e, portanto, mais propensa a apoiar o governo.*²⁸⁵

Apesar da política de manutenção das denúncias dos parlamentares do bloco governista que aprovaram a reforma administrativa na Câmara, percebemos que já não acreditam na reversão no Senado. Partem, assim, para a tentativa de impedir a reforma da Previdência. É o que depreendemos do texto abaixo:

*Agora, a Coordenação Nacional está unindo esforços para impedir a aprovação da reforma previdenciária na Câmara. Nesta Casa, o bloco de oposição e as entidades que representam os servidores e os aposentados do serviço público têm chances de conseguir que o texto seja alterado, inviabilizando os planos do governo de encerrar as votações das reformas em março de 1998.*²⁸⁶

No dia 06 de Dezembro houve, em São Paulo, o Encontro Popular contra o neoliberalismo, organizado pelo PT, PC do B, PDT e PSB. Segundo os organizadores, mais de 4.500 pessoas participaram do Encontro no Ginásio do Ibirapuera. Além das reivindicações de caráter geral, para todos os trabalhadores, estavam presentes aquelas específicas dos servidores públicos, quais sejam:

²⁸⁵ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, Movimento, ano I, nº 31, do ano de 1997

²⁸⁶ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, Movimento, ano I, nº 31, dezembro de 1997.

*(...) Luta contra as reformas de FHC e garantia de uma Seguridade Social universal e de qualidade (Previdência, Assistência Social e Saúde Pública);
Luta pela valorização do funcionalismo e dos serviços públicos;
Defesa do ensino público universal, gratuito e de qualidade;
Luta em defesa da universidade pública e do sistema nacional de pesquisa, ciência e tecnologia;
Garantia de controle social sobre as políticas públicas.²⁸⁷*

Ainda no mês de dezembro de 1997 inicia-se a campanha iniciada **"tire 05 votos de FHC"**. Partindo de um número de servidores, avaliado pelas direções dos servidores, em todas as esferas da Federação, como sendo composta por sete milhões, afirmavam ser fundamental que cada servidor convencesse cinco pessoas a não votar em Fernando Henrique Cardoso. Entrava em debate as eleições que ocorreriam no ano seguinte.

O ano de 1998 inicia-se com a substituição da campanha contra a reforma administrativa, pela campanha contra a reforma da previdência:

Como era de se esperar, o governo federal reforçou a segurança no Congresso Nacional e reprimiu com violência a manifestação de aposentados e servidores públicos contra a reforma da Previdência, em Brasília, no dia 11 (de fevereiro).

No Rio, a CUT deu continuidade à campanha de rua contra a reforma (...) a fim de denunciar a manobra do governo e os nomes dos parlamentares que o apoiaram.²⁸⁸

Percebemos, então que a forma de atuação, embora derrotada na primeira campanha, mantém-se a mesma, qual seja: denunciar os parlamentares que apóiam o

²⁸⁷ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 32, de dezembro de 1997. As outras reivindicações que resultaram do Encontro foram: Redução da jornada de trabalho para 40 horas semanais, sem flexibilização dos direitos trabalhistas e sem redução de salários; Política para geração de emprego e renda; Criação de um programa de renda mínima; Reforma agrária com liberação de recursos para os assentamentos; Redução dos juros para financiamento do pequeno e médio agricultor; Fim da impunidade dos crimes cometidos contra os trabalhadores do campo; imediata erradicação do trabalho escravo e infantil.

²⁸⁸ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, ano II, nº 33, fevereiro do ano de 1998.

governo federal. A denúncia dos aliados do governo expressava-se também na seguinte frase: *Eles votam contra a aposentadoria e depois querem o meu voto pra se eleger? É ruim, heim?*²⁸⁹

A pressão aos parlamentares e o apoio à atuação do bloco de oposição, composto principalmente pelos partidos PT, PC do B, PDT e PSB²⁹⁰, partidos que compunham a “Frente Parlamentar em Defesa da Previdência Pública”, foram os principais mecanismos utilizados pelos servidores para enfrentar o governo e suas duas propostas de reformas - Administrativa e da Previdência.

A atuação dos sindicatos dos servidores públicos foi pautada por uma centralização nos aparatos institucionais do Estado. As paralisações e manifestações em Brasília tiveram como objetivo a pressão a tais instituições.

A campanha dos servidores, sobretudo no ano de 1998, tinham como centro o ataque à Fernando Henrique Cardoso, visto que era ano de eleição. Os encartes do jornal “Público”, expressam esta centralidade. Portanto, vejamos alguns exemplos:

a) Encarte do jornal “Público”, nº 21, maio/98: cartaz *"Divirta-se com FHC"* ;

b) Encarte do jornal “Público”, nº 23, julho/98: cartaz com a foto de FHC com o nariz comprido (uma referência ao personagem de desenho infantil "Pinóquio"), com os dizeres: *"Emprego, Educação, saúde, agricultura, segurança, 28,86%²⁹¹ de aumento para o servidor"*

²⁸⁹ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano II, n.35, março do ano de 1998.

²⁹⁰ Entre estes estavam, também, um deputado do PL, Álvaro Valle, um do PV, Fernando Gabeira, um do PSTU, Lindberg Farias e um do PMDB, Noel de Oliveira.

²⁹¹ Refere-se ao percentual de reajuste reivindicado na justiça e não pago aos servidores civis do Poder Executivo.

c) Encarte do jornal “Público”, nº 24, agosto/9.: *Um governo que faz o povo de bobo não merece ser eleito de novo: o servidor público tem dignidade* - apresenta uma banana acima da frase .

Diante das pesquisas que indicavam vantagem da candidatura de Fernando Henrique Cardoso para presidente, o SINTRASEF radicaliza o discurso, que expressa, novamente, a sua concepção de Estado:

(...) O Brasil é um dos maiores e melhores países do mundo (...).O que nos falta é um governo ligado ao trabalho e ao Brasil. O governo FHC se liga ao capital e a interesses externos. Considera-nos caipiras, pobres e vagabundos.

*Por isso, há vários meses conclamamos todos os servidores a **tirar 5 votos de FHC** (...)* (grifo do autor)²⁹²

Ou ainda,

*Sou dos que acham que o sindicato deve apoiar ostensivamente a candidatura Lula-Brizola, e poderia dar início à discussão repetindo nossa Constituição, já não tão cidadã, segundo a qual aos sindicatos cabe a defesa dos associados. No entanto, estaria incorrendo em contradição ou quiçá sendo "politicamente correto", e portanto melhor faço eu em trilhar outros caminhos que me permitam provar que o apoio a Lula e Brizola é questão de **sobrevivência**.(...)*

*Talvez não seja ético que uma entidade sindical se envolva em eleições presidenciais em tempos comuns, mas a presente conjuntura é de **guerra**.(...)*

²⁹² Jornal Público, nº 25, setembro/98.

*Portanto, colegas, o apoio a Lula e Brizola é uma questão de sobrevivência, e quando não se quer deixar de existir, valem muito poucas regras, letrinhas... Talvez soe a **terrorismo** - quem viver verá.*(grifo nosso)²⁹³

Uma análise cuidadosa do discurso apresentado por Marcos Mello, então diretor do SINTRASEF, nos indica a preocupação dos servidores diante da possibilidade de reeleição do presidente. Para ele, diante da situação desses trabalhadores na última gestão presidencial, que considerava "de guerra", era ético a defesa, pelos sindicatos, de uma candidatura anti FHC.

Tal posicionamento não foi consensual entre os servidores públicos, visto que, segundo aqueles que divergiam de uma defesa explícita da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva e Leonel Brizola, o apoio feriria os princípios estatutários do SINTRASEF. Vejamos as declarações do núcleo de base do SINTRASEF no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e na Associação dos Funcionários do INPI (AFINPI):

*Avaliamos também que posições dessa natureza, que divergem de princípios estatutários, dificultam a construção de um sindicato forte, combativo, autônomo e que tenha, conforme define o Artigo 2º de seu Estatuto, "...posição de independência frente ao governo, aos partidos políticos, à classe dominante, aos credos religiosos, no nível organizativo e político..."*²⁹⁴

Tal posicionamento dos servidores do INPI pareceu-nos secundário e oriundo de um setor cujas mobilizações foram mais conflituosas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Embora também caudatários da disposição ideológica dos servidores em geral, estes, por pertencerem à área de Ciência e Tecnologia, com maior poder de pressão junto ao governo, ousaram, embora com reivindicações corporativas, sair com mais regularidade do campo da luta estritamente política e jurídica, portanto da esfera estatal. Dentre as

²⁹³ Jornal *Público*, n° 25, setembro/98, p. 14, texto assinado por Marcos Mello, diretor do SINTRASEF/RJ.

²⁹⁴ Idem, *Ibidem*, texto assinado pela Diretoria da AFINPI e Núcleo de Base do SINTRASEF no INPI.

disposições ideológicas de que são caudatários os trabalhadores do setor público, a meritocracia os atinge com maior intensidade. É o que veremos ainda neste trabalho

Como forma de influenciar a opinião pública diante das eleições, o jornal "Público", apresenta a declaração de voto de várias personalidades do meio artístico e jurídico, todas contrárias à candidatura de Fernando Henrique Cardoso. Abaixo, a declaração de voto de Jalusa Barcelos, atriz e escritora:

(...) Mais do que votar em Lula e Brizola, tenho certeza de que estaremos, todos nós trabalhadores fluminenses, optando e votando por um outro tipo de sociedade. Por mais que os modernos (sic) e bem sucedidos yuppies dessa nação acreditem (e sintam) que o Brasil vai bem, faço parte da outra galera, aquela que mesmo fora de moda, ainda se emociona com a fome, a miséria, a doença, o analfabetismo, o desemprego... quer dizer, o país de Fernando Henrique Cardoso.(...)²⁹⁵

A candidatura Lula/Brizola saiu derrotada nas eleições de outubro de 1998. Os jornais dos sindicatos apresentaram a decepção dos servidores públicos e apontavam um futuro sombrio para a categoria. Embora apresentassem que Fernando Henrique Cardoso vencera as eleições com "apenas" 33% dos votos da população e, portanto, segundo os servidores, o resultado representava uma reprovação de sua política pela população, afirmavam que:

Todos os que achavam perigoso mudar os rumos do país, numa hora de crise, vão se arrepender amargamente. Sabem por quê? Porque haverá mudança de qualquer jeito. Só que mudanças ocorrerão nos rumos estabelecidos por FHC.(...)²⁹⁶

²⁹⁵ Jornal *Público*, nº 24, agosto/98, p.20.

²⁹⁶ Jornal *Público*, nº 26, outubro/98, seção editorial. p.02.

As críticas efetuadas pelos servidores públicos durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso centravam-se na reforma administrativa que estava sendo elaborada, expressa na Emenda Constitucional nº 19 e através das Medidas Provisórias que alteravam as regulamentações trabalhistas desses trabalhadores. Quanto às alterações no sistema previdenciário, posicionavam-se contrários à cobrança dos inativos, visto que os ativos já contribuía com 11% de seus proventos ao sistema. No entanto, reafirmamos: a preocupação central não se localizava nas propostas do governo para a previdência social. Como demonstramos acima, a preocupação com este tema se aprofundou após a avaliação de que a reforma administrativa já havia sido derrotada e sem possibilidade de reversão na Câmara e no Senado.

Além disso, observamos, nesse período, que a reivindicação por reajuste salarial linear, foi secundarizada pela exigência de pagamento dos 28,86%, reajuste concedido pelo governo de Itamar Franco no ano de 1993 aos servidores militares e do Poder Judiciário e negado aos servidores do Poder Executivo. Havia uma expectativa de que através de ação jurídica os servidores teriam incorporado tal reajuste aos seus proventos. Para pressionar o julgamento da Ação Civil Pública impetrada pelo SINTRASEF/RJ, os servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro fizeram uma passeata, que segundo os seus organizadores contava com 2.000 manifestantes, da Igreja da Candelária até à sede do Tribunal Regional Federal:

Uma comissão da Coordenação Estadual de Entidades de Servidores Federais foi recebida pela presidente do TRF, Tânia Heine. O grupo pediu à juíza que a 4ª Turma do tribunal julgue com isenção o recurso da Advocacia Geral da União que suspende a liminar que determina a incorporação imediata do reajuste aos salários dos servidores de 35 instituições públicas do Rio, concedida pelo juiz da 18ª Vara Federal, Ricardo Reguera. A previsão é de que o julgamento ocorra em agosto (1997). No início de julho a desembargadora Célia Georgakópoulos, titular

*da 4ª. Turma, aceitou o recurso da União que pedia a cassação da liminar.*²⁹⁷(grifo nosso)

Portanto, são duas as instâncias centrais de pressão para a reivindicação dos servidores: o aparato judiciário e o Parlamento. A solicitação para que o Judiciário julgue “com isenção” o recurso do governo, nos diz muito sobre a concepção de Estado dos trabalhadores do setor público: só julga com isenção aquele que é neutro, neste caso o Estado. Quanto ao Parlamento, uma frase utilizada com veemência por tais trabalhadores, elucida a sua forma de atuação: “Nossa força está no voto”!²⁹⁸ Resulta daí a série de denúncias que fizeram contra os parlamentares que votaram as reformas.

Houve uma descentralização da luta dos servidores durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Tal descentralização pode ser verificada através de suas mobilizações. Foram descentralizadas por órgãos e por Estados.²⁹⁹ Tal pulverização é resultante da própria estrutura organizativa do aparelho de Estado, estrutura esta que os sindicatos não conseguiram superar, haja vista se organizarem localmente, por Estados e, em muitos casos, em associações por órgão de trabalho³⁰⁰. Por outro lado, a CONDSEF, confederação nacional, não conseguiu unificar os servidores públicos federais, sendo apenas o reflexo dessa pulverização.

Interrogada sobre a pouca penetração da CONDSEF junto aos servidores, Daise, servidora pública aposentada, afirma que "a Confederação está muito distante do servidor"³⁰¹

²⁹⁷ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 11, de 21 a 25 de julho do ano de 1997.

²⁹⁸ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, ano I, nº 11, de 21 a 25 de julho do ano de 1997.

²⁹⁹ Embora tivéssemos percebido também que houve pouca preocupação na unificação dos servidores de outras esferas do Estado, os servidores públicos estaduais e municipais. A reforma administrativa não atingiu exclusivamente os servidores federais. Os Estados e Municípios adequaram as suas legislações ao receituário federal.

³⁰⁰ Como por exemplo, a Associação dos Servidores do Inbra, que por sua vez agrupa-se na Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Inbra - CNASI.

³⁰¹ Entrevista concedida por Daise, servidora pública federal e diretora do SINDSEF/SP, no dia 06 de fevereiro do ano de 2004.

A polêmica estabelecida em torno das reivindicações gerais e específicas dos servidores públicos, na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, é expressão da diversidade de posicionamentos no interior da Confederação e do distanciamento desta de sua base e que a levou ao imobilismo.

Verificamos também um descolamento de alguns setores dos servidores quanto à atuação de seus sindicatos estaduais e da CONDSEF. Enquanto essas entidades centravam a luta contra a reeleição de Fernando Henrique Cardoso e dos parlamentares, que eram a sua base de apoio, os servidores da área de Ciência e Tecnologia paralisavam regularmente as suas atividades. As paralisações do INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial - tinham o objetivo de reivindicar do governo federal o pagamento de gratificações³⁰² de produtividade devidas aos trabalhadores do setor.

A reivindicação central dos servidores da área de Ciência e Tecnologia, causa de inúmeras paralisações,³⁰³ era o pagamento da Gratificação de Produtividade e Desempenho. Mesmo após a concessão de tal gratificação aos servidores portadores de diploma de nível superior, o que expressa a intenção do governo em beneficiar os postos mais altos na hierarquia estatal, as paralisações continuaram a ocorrer, visto que defendiam que esta fosse estendida aos servidores de nível médio e auxiliar.

Como podemos observar, não eram as reformas administrativa e previdenciária que atingiam o conjunto dos servidores e as causas das mobilizações, mas sim reivindicações específicas do setor.

O mesmo ocorreu com os servidores da Fundação Nacional da Saúde, outro órgão no qual verificamos que as reivindicações se afastavam do campo exclusivamente político e jurídico. Os servidores da FNS tinham como principais reivindicações: a participação na

³⁰² Gratificação de Desempenho e Produtividade a qual os servidores da área de Ciência e Tecnologia têm direito.

³⁰³ Registramos no período compreendido, entre abril de 1997 a dezembro de 1998, doze paralisações dos servidores da área de Ciência e Tecnologia, sendo o grupo com maior número de dias paralisados.

elaboração da proposta do governo que descentralizaria o órgão³⁰⁴ e a readmissão de servidores contratados para atuar na prevenção de endemias.

Entendemos que a disposição ideológica meritocrática dos servidores públicos é a causa de as mobilizações estarem centradas na área de Ciência e Tecnologia e Saúde. Se afirmamos que o sistema capitalista utiliza-se da hierarquização dos trabalhadores para Dividi-los em trabalhadores manuais e não-manuais, e a partir desses dois grandes blocos novamente subdividi-los, com os servidores públicos não é diferente. Tais trabalhadores pertencem a uma categoria social de classe média, com forte disposição meritocrática, haja vista que são, em sua grande maioria, detentores de títulos de escolaridade em seus diversos níveis. Sendo assim, quanto maior for essa escolaridade, maior será a exigência por recompensas pelo trabalho realizado e, quanto mais frustrada for tal exigência, maior o impacto sobre esse trabalhador. Tal impacto tanto pode ser verificado pela apatia que pode acometê-lo, resultado da absorção do discurso do governo que o proclama incompetente, como pode ser a resistência frente a tal discurso. No caso dos servidores vinculados à área de Ciência e Tecnologia verificamos o segundo caso.

A disposição ideológica meritocrática se expressa sobretudo no conteúdo da reivindicação dos servidores da área de Ciência e Tecnologia: Gratificação de Desempenho e Produtividade. A reivindicação central não era o fim da Reforma Administrativa ou Previdenciária, então em curso, mas uma reivindicação específica dos servidores vinculados àquela área. Sentindo-se desprestigiados pela política salarial do governo federal, tais servidores descolaram-se da prática *politicista e jurisdicista* da maioria dos servidores vinculados ao Poder Executivo, bem como de suas entidades gerais de representação, e organizaram a sua base, através de suas associações por órgão.

As mobilizações empreendida pelos servidores da área de Ciência e Tecnologia, setorizadas e corporativas, com ações que destoavam do restante dos servidores, resultaram em vitória. No mês de Junho de 1998, o jornal "Movimento" apresentava que:

³⁰⁴ Segundo a proposta do governo federal, a Fundação Nacional da Saúde, vinculada ao Ministério da Saúde, teria as suas funções transferidas aos Estados e aos Municípios, podendo ser os servidores transferidos para os órgãos descentralizados.

(...) O presidente Fernando Henrique sancionou o projeto de lei que recria a gratificação de desempenho em C&T para os profissionais de nível superior e técnicos das instituições da área. Também conseguiu a aprovação, no Congresso Nacional, da medida provisória que estende a gratificação para os assistentes. A GDCT deve ser paga, em folha suplementar, no início deste mês (junho de 1998).³⁰⁵

É verdade, como depreendemos da análise do material produzido pelos sindicatos, que estas mobilizações foram secundárias quando comparadas com o conjunto do funcionalismo público vinculado ao Poder Executivo. Isto denota que a situação de trabalho, marcada pelo grau de autonomia, salário, posição hierárquica, a disposição ideológica meritocrática e o impacto do discurso do governo, dentre outros fatores específicos de cada setor da categoria social que analisamos, influi na mobilização desses trabalhadores.

Na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, a despeito das ações setorizadas ocorridas na área de Ciência e Tecnologia e, secundariamente, da Saúde, no geral, a atuação dos trabalhadores do setor público foi centrada na luta contra a reeleição presidencial. Tal atuação expressa crença de que um outro governo pudesse reverter as políticas neoliberais em curso. Podemos afirmar que foi um período de denúncia do governo federal. A denúncia era o foco central. Os servidores acreditavam que teriam condições de abalar junto à sociedade o discurso conservador, elaborado pela coligação política neoliberal que detinha o poder de Estado. Donde vinha tal confiança, se amplos setores da população, inclusive das classes-médias e trabalhadora, apoiavam - é verdade que não em todos os aspectos - o programa neoliberal?

³⁰⁵ Boletim semanal do SINTRASEF/RJ, *Movimento*, nº 47, ano II, 01 a 05 de junho de 1998, p. 02.

Nos ateremos aqui às considerações de Boito Jr. Para o autor, a classe média baixa e os trabalhadores de baixa renda transformaram-se em classes-apoio do neoliberalismo, na medida em que, embora estivessem despojadas economicamente de qualquer benefício desse modelo econômico, votaram e apoiaram a frente conservadora que o implantou. Tal apoio deveu-se às questões de ordem ideológica, ou a negação ao modelo clientelista e cartorial do Estado brasileiro, que utilizou as funções públicas como moeda em troca de apoio político. A frente conservadora neoliberal, expressa no governo de Fernando Henrique Cardoso, utilizou-se deste antiestatismo “difuso” para agregar tais trabalhadores à sua plataforma excludente.³⁰⁶

Todavia os trabalhadores do setor público, embora pertencentes às diferentes frações das classes médias e de trabalhadores de baixa renda, estavam excluídos deste grupo de apoio ao neoliberalismo, visto que o discurso antietatista os atingia diretamente.

Acreditamos que tal confiança advém da concepção que os trabalhadores do setor público detêm acerca de seu papel no aparelho de Estado. A atuação sindical dos servidores públicos absorveu parte do discurso ideológico elaborado pelos defensores do capitalismo, discurso que afirma o poder da burocracia estatal. Poder que estaria deslocado das classes sociais. Portanto, é a absorção de um discurso que afirma a necessidade do Estado para a manutenção do sistema. Embora saibamos que o neoliberalismo não dispôs do Estado para implementar as suas políticas, ao contrário utilizou-se largamente do mesmo, o discurso do Estado mínimo, ao atingir trabalhadores do setor público, os obrigou a protegerem-se no modelo anterior, aquele defendido pelo populismo desenvolvimentista.

Os servidores públicos acreditavam, como parte do aparelho de Estado, que detinham um poder de disseminação de suas concepções políticas, parte dela absorvida dos discursos ideológicos disseminado pelos arautos do capitalismo. A campanha “tire cinco votos de FHC”, parte dessa concepção.

³⁰⁶ Ver Armando Boito Jr, Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. In: Revista Idéias, Dossiê: *Neoliberalismo e lutas sociais no Brasil*, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, ano 9 (1), 2002, p13-48.

Weber afirma que o bom servidor público é aquele que obedece sem reservas às ordens de seus superiores, únicos a terem o direito de questionar. Os servidores de base, que não questionam ou questionam isoladamente as orientações políticas e que, mesmo questionando as cumpre por "dever de função", estariam incluídos entre os "bons profissionais". Todavia, a atuação sindical efetuada por servidores públicos, significa questionar as orientações políticas advindas dos superiores, aqueles que as elaboram. Sendo assim, estes últimos estariam inclusos entre os "maus profissionais".

O seu despertar para a luta sindical parte da mesma construção: O Estado é um aparelho neutro, acima das classes sociais e deve fomentar o bem comum. Se o servidor é parte desse instrumento, visto que assumiu seu posto através de seleção pública universal, que lhe valorizou a competência, nada mais justo do que ser recompensado pela tarefa "nobre" que cumpre junto à nação. Se entende que o seu poder está desvinculado das classes sociais, haja vista que está circunscrito ao cargo que ocupa, ao saber que possui e que cotidianamente aprimora no exercício de suas funções, a sua suposta influência junto à população, negando-se a apoiar a candidatura de Fernando Henrique Cardoso, seria reflexo de sua neutralidade. A campanha *denuncista* das políticas neoliberais e o engajamento na eleição Lula/Brizola, sustentavam-se nessas premissas.

A defesa de uma nova aliança que assumisse o poder de Estado tinha como objetivo o atendimento das demandas dos trabalhadores do setor público, trabalhadores que faziam funcionar a máquina "neutra" do Estado, em nome do bem comum. Portanto, o corporativismo desses trabalhadores é percebido por estes como indispensável para o atendimento das demandas da sociedade, dessa forma seria um corporativismo com um objetivo social. O que serve ao servidor público serve à sociedade.

Como o governo neoliberal do PSDB conseguiu absorver o sentimento antiestatista que se apoderou da sociedade, sobretudo das classe-médias e populares, que germinou durante o período de construção e implementação do modelo desenvolvimentista e populista, transformando tais classes em apoios às suas políticas, percebemos que o

servidor público foi isolado e, sendo assim, a máxima foi invertida: o que serve ao servidor público *não* serve à sociedade.

O corporativismo social transformou-se, na elaboração do governo e disseminado para a sociedade, em corporativismo puro e simples, ou seja a defesa de privilégios profissionais.

4. Segundo período: 1999 a 2002 - plataforma reduzida e atuação ofensiva

Na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, acreditando que o Executivo violava o "Estado de Direito", sem abandonar o uso do sistema judiciário, tais trabalhadores organizaram duas grandes greves. A greve não ficou circunscrita aos trabalhadores do Poder Executivo, envolveu, também, os funcionários e professores das universidades federais, os servidores do Poder Judiciário Federal, entre outros.

A decepção diante da derrota da esquerda nas eleições de 1998, as regulamentações das Emendas Constitucionais, que redefiniram o aparelho de Estado e o sistema previdenciário brasileiro, exigiram a mobilização.

Diante das mobilizações, o governo federal utilizou vários instrumentos para tentar contê-las: a imprensa, a polícia e, sobretudo, o aparato jurídico, elaborando um pacote de leis que ficou conhecido como "pacote antigreve". Analisaremos tais medidas ainda nesse capítulo.

O período analisado foi marcado pela organização de duas greves: a primeira iniciada no dia 10 de maio do ano de 2000 e término no dia 04 de julho deste ano; a segunda iniciada em 22 de agosto de 2001³⁰⁷ e término não unificado.³⁰⁸

³⁰⁷ Os servidores do Instituto Nacional de Seguridade Social iniciaram a greve em 08 de agosto de 2001.

³⁰⁸ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 25, de dezembro do ano de 2001, informa que a greve dos servidores do INSS teve duração de 117 dias.

4.1. Mobilização dos servidores e a greve do ano 2000

Nos dias 22 e 23 de janeiro do ano 2000, foi realizada em Brasília uma plenária nacional dos servidores públicos federais, para deliberar sobre a campanha salarial que iriam implementar. Ficou decidido que o lançamento da campanha seria no dia 09 de fevereiro daquele ano³⁰⁹. O 5º Congresso da CONDSEF, ocorrido em dezembro de 1999, já havia deliberado a elaboração de um abaixo-assinado que percorresse todos os órgãos da administração federal. Segundo os servidores “assim, será possível preparar na prática a greve nacional dos servidores, cujo período indicativo de realização é o mês de maio”³¹⁰

O abaixo-assinado, que deveria ser subscrito por maior número de servidores, deveria ser seguido por uma manifestação em Brasília no dia 30 de março. Tal ato deveria ocorrer primeiramente no Auditório Nereu Ramos, no Congresso Nacional, e os servidores seguiriam posteriormente para uma manifestação em frente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Segundo os seus organizadores o ato reuniu cerca de 2.500 manifestantes.

*Ao contrário das mentiras veiculadas pela imprensa, foi uma manifestação com grande número de participantes e o apoio de dezenas de parlamentares. Nela, foram reafirmadas as reivindicações dos servidores e o repúdio ao governo FHC, que há cinco anos não nos concede aumento de salários nem aceita negociar o problema.*³¹¹

Após a manifestação foi instalada uma plenária nacional, ainda em Brasília e no mesmo dia, em que se deliberou pela greve dos servidores públicos por tempo indeterminado, a partir do dia 10 de maio. Deliberou-se também por uma paralisação de 24 horas no dia 04 de maio, que antecederia à greve por tempo indeterminado.

³⁰⁹ Mais de 700 servidores participaram deste ato de lançamento, que ocorreu na Câmara dos Deputados, em Brasília, segundo o *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 2000, p.05.

³¹⁰ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 03, fevereiro do ano 2000, p.05.

³¹¹ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 06, abril do ano 2000, p.05.

A plataforma de reivindicações do ano 2000 apresentava os seguintes pontos:

Aumento de salários - Reposição das perdas salariais: reajuste de 63,68% e reposição mensal da inflação;

28,86% já - Pagamento imediato e integral dos 28,86%;

Não às demissões - Nenhuma demissão ou colocação em disponibilidade dos servidores; Readmissão dos anistiados e demitidos do governo Collor;

Defesa dos aposentados - Manutenção da aposentadoria integral dos servidores, não à cobrança dos aposentados e pensionistas, não aos pagamentos de alíquotas; pela retirada dos projetos de emendas e de leis que cortam direitos dos servidores;

Defesa do serviço público - Manutenção e fortalecimento dos órgãos públicos, não à extinção ou transformação em Agências Executivas ou organizações sociais.³¹²

A greve, que durou cerca de dois meses, teve como pico o dia 24 de maio com a realização da *Marcha em Defesa do Serviço Público*, que segundo os seus organizadores reuniu mais de 30 mil pessoas em Brasília. Em tal ato estavam presentes também, estudantes, professores, integrantes do Movimento dos Sem Terra e parlamentares. Como reação ao crescimento da paralisação, o governo dispõe do Programa de Demissão Voluntária – PDV e ameaçava cortar o ponto³¹³ dos trabalhadores em greve:

Em nota dura contra a greve dos servidores públicos federais, o governo anunciou ontem que voltará a aceitar inscrições para o PDV (Programa de Demissões Voluntárias) dos servidores descontentes. O

³¹² *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 06, abril do ano 2000, p.05.

³¹³ Tal ameaça era sustentada pelo Decreto nº 1.480/95, que previa o corte de ponto dos servidores. Essa atitude fez com que a Ordem dos Advogados do Brasil, juntamente com o comando unificado de greve, impetrasse uma ação contra o referido decreto. A OAB chegou a divulgar uma nota, no dia 08 de junho, considerando o corte de ponto inconstitucional.

governo diz que não vai “tolerar” a greve e que os faltosos terão o ponto cortado a partir deste mês (maio).³¹⁴

De acordo com as informações veiculadas pela imprensa, atribuídas ao comando da greve, a paralisação atingia metade dos servidores públicos federais no dia 24 de maio. Vejamos:

(...) O comando de greve estima que 50% dos servidores públicos federais estejam parados no país. (...) disse que a adesão só não é maior devido a ameaças como o corte do ponto.³¹⁵

No dia 24 de maio, dia da citada *Marcha dos Funcionários Públicos Federais* em Brasília, nenhum membro do governo recebeu as lideranças do movimento. Demonstrando resistência em negociar com os trabalhadores paralisados, o então ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Aloizio Nunes Ferreira:

(...) nenhum membro do governo receberá representantes dos servidores públicos federais. Ele ironizou os deputados da oposição que tentam articular um encontro entre os servidores e o governo. “Se houver uma emenda no Orçamento dos partidos de oposição cortando despesas e aumentando a receita para viabilizar o reajuste de 63,68% recebo os servidores. Se não houver, não recebo porque é pura demagogia”.³¹⁶

Como os servidores continuaram paralisados, o ministro Martus Tavares, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, afirmou, em reunião com os deputados Aloizio Mercadante e Walter Pinheiro, ambos do Partido dos Trabalhadores e intermediadores dos servidores junto ao governo federal, que não cortaria o ponto dos servidores que retornassem ao trabalho até 13 de junho e prometia mudanças na Lei de

³¹⁴ *Folha de São Paulo*, caderno Brasil, 25 de maio do ano 2000, p.A6.

³¹⁵ *Folha de São Paulo*, caderno Brasil, 24 de maio de 2000, p. A9.

³¹⁶ *Folha de São Paulo*, caderno Brasil, 25 de maio do ano 2000, p. A6.

Diretrizes Orçamentárias de 2001, prevendo um possível reajuste salarial aos servidores federais, todavia reajuste salarial não linear.

No dia 15 de junho, durante o ato unificado dos servidores públicos que ocorreu em diversos pontos e Estados do país, quatro representantes do movimento foram novamente recebidos pelo Ministro Martus Tavares. Estavam presentes também à reunião, o líder do governo e deputado Artur Virgílio, e o líder do Partido dos Trabalhadores Aloizio Mercadante. Além das propostas anteriores, Martus Tavares, apontava estudar o “aumento no valor do vale-alimentação, na parte paga pelo governo nos planos de saúde e a liberação dos dirigentes sindicais a partir de um número proporcional ao número de servidores na base”.³¹⁷

No dia 27 de junho, foi realizada uma passeata na Esplanada dos Ministérios, seguida de um ato em frente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Nos dias 28 e 29 de junho, foi feita vigília em frente à Câmara dos Deputados para acompanhar a apresentação e votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como as negociações dos servidores com o MPOG, no dia 29 de junho. Em reunião ocorrida neste último dia, o governo mantém a recusa em negociar reajuste linear e anuncia, pela imprensa, uma Medida Provisória concedendo gratificação para 44 mil servidores:

O governo publica hoje medida provisória concedendo reajustes salariais para 44 mil servidores públicos.(...) serão contemplados com aumentos 36 mil funcionários de 18 carreiras e cargos e outros 8 mil servidores que não tem cargo definido na União. (...) O reajuste é uma resposta à greve de quase 50 dias dos funcionários públicos federais.(...) Entre as carreiras que terão aumentos estão: analista e técnica de finanças e controle, analista e técnico de planejamento e orçamento, analista de comércio exterior, especialista em políticas públicas e gestão governamental, técnico de planejamento e pesquisa, analista, procurador e

³¹⁷ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 09, mês de julho do ano 2000, p.05.

*técnico do Banco Central, inspetor e analista da Comissão de Valores Mobiliários e procurador federal.*³¹⁸

Segundo o comando do movimento:

*(...) O governo quer confundir a opinião pública, anunciando um “ aumento” aos servidores em greve, que na verdade não existe.*³¹⁹

Para os dias 03 e 04 de julho foram marcadas assembléias em diversos locais de trabalho, que decidem o fim da greve. Afirmam, todavia, continuar em “estado de greve” e acompanhar a reunião com o MPOG que ocorreria no dia 06 de julho. Mantém-se a paralisação no INSS.

A estratégia utilizada pelo governo para enfrentar o movimento foi a estratégia divisionista, materializada na concessão de gratificação para algumas categorias, na ausência de reajuste linear, na utilização do Programa de Demissão Voluntária e no corte de ponto daqueles que não retornassem ao posto de trabalho.

4.2. Mobilização dos servidores e a greve do ano 2001

O mês de junho de 2001 foi marcado por um grande ato em Brasília no dia 27. Em plena crise energética, as entidades dos trabalhadores e partidos de esquerda organizaram no Brasil um ato denominado “*Uma luz para o Brasil – marcha contra o apagão e a corrupção*”. Segundo os organizadores tal ato reuniu mais de 50 mil manifestantes e mostrou a mobilização dos servidores federais:

Temos um exemplo recente da nossa força: mais de 50 mil pessoas participaram da Marcha a Brasília, no dia 27 de junho, para protestar

³¹⁸ *Folha de São Paulo*, caderno Brasil, 30 de junho do ano 2000, p. A9.

³¹⁹ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 09, mês de julho do ano 2000, p.05.

contra o Apagão, exigir o fim da corrupção e o fora FHC e FMI. A participação foi de toda a população, com expressiva presença dos servidores federais, fazendo lembrar o Fora Collor.(...)

*Demita FHC antes que ele demita você ! Junte-se a nós nesta luta!*³²⁰

O ato foi a antecâmara das paralisações que ocorreriam no mês de agosto daquele ano. Nos dias 01 e 02 desse mês, as entidades representativas dos servidores públicos federais, marcaram uma paralisação de 48 horas:

*A reação à decisão do governo de adiar mais uma vez a concessão de um aumento linear para o funcionalismo público começa hoje. Categorias de servidores públicos federais iniciam paralisação de 48 horas e pretendem organizar uma greve nacional que começaria na segunda quinzena de agosto. O funcionalismo reivindica reajuste salarial de 75,48% referente às perdas acumuladas nos últimos sete anos, com base em cálculos feitos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).*³²¹

Os servidores federais vinculados ao INSS iniciaram a greve por tempo indeterminado no dia 08 de agosto, enquanto o restante marcou a paralisação para o dia 22 de agosto. Quanto aos primeiros, o comando de greve indicava, já no dia 09 de agosto, uma paralisação de 70% dos postos, chegando a 100% em Estados como o Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. Há uma expectativa positiva quanto aos resultados da greve. Vejamos:

(...) Para a diretora de finanças do Sindicato dos Previdenciários do Rio de Janeiro (Sindprev-RJ), Janira da Rocha, essa é a greve mais bem-sucedida da categoria nos últimos anos. Ela conta que o sindicato está pensando em

³²⁰ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 21, julho do ano de 2001, p.01.

³²¹ *Diário Popular*, 01 de agosto de 2001, p. 08.

*radicalizar o movimento com o bloqueio de ruas como a Avenida Brasil. "Vamos fazer uma argentinização da nossa greve (...)"*³²²

É importante observar, que além dos servidores administrativos vinculados ao Poder Executivo, aderiram a esta greve também os professores e funcionários das universidades federais e aqueles vinculados ao Poder Judiciário Federal.³²³

Plataforma de reivindicações do ano de 2001:

Compensação das perdas salariais 75,48%;

Pelo cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal (reajuste anual de salários);

Contra o desconto dos aposentados (PEC 136);

*Não à demissão dos anistiados;*³²⁴

*Não às reestruturações promovidas pelo MPOG;*³²⁵

*Não à transformação da GAE;*³²⁶

*Pelo Fora FHC e o FMI;*³²⁷

Após o início da greve dos trabalhadores vinculados ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS - ocorrida em 08 de agosto de 2001, o governo federal anunciou a concessão de 3,5%³²⁸ de reajuste para todos os servidores federais, o último reajuste havia

³²² *O Estado de São Paulo*, 09 de agosto do ano de 2001, p. A8.

³²³ No Estado de São Paulo, os trabalhadores vinculados ao Poder Judiciário deliberaram uma greve por tempo indeterminado desde o dia 27 de agosto, reivindicando reajuste salarial de 54,31%.

³²⁴ Refere-se à possibilidade de nova demissão dos servidores já demitidos por Fernando Collor de Mello e posteriormente anistiados pelo governo Itamar Franco através da Lei nº 8.878/94.

³²⁵ Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG.

³²⁶ Trata-se da Gratificação de Atividade Executiva que os servidores recebem. O governo ameaçava reduzir esta gratificação e transformá-la em gratificação por produtividade.

³²⁷ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 22, de agosto do ano de 2001.

³²⁸ O governo federal concedeu tal reajuste baseando-se na inflação prevista para o ano de 2002. Os trabalhadores do setor público discordavam desta forma de reajuste, afirmando que a reposição deveria ser feita pela inflação acumulada do ano em curso.

sido em 1995³²⁹. Diante da proposta, assim manifestaram-se os dirigentes da mobilização em curso:

Não adiantou nada anunciar esse índice de reajuste na véspera da greve. Pelo contrário, o anúncio favoreceu ainda mais a mobilização da categoria", afirmou Beth Lima, secretária geral do Sindicato dos Servidores(sic) Públicos Federais de São Paulo (Sindsef). A mesma opinião é compartilhada por José Henrique Vieira Martins, do comando de greve dos previdenciários. "O anúncio do governo deixou a categoria mais irritada."

O governo apontava também o pagamento de 3,17% aos trabalhadores do Executivo, referente à diferença de reajuste concedido no ano de 1995 aos militares.³³⁰

O baixo índice de reajuste alavancou o movimento grevista. Os jornais apontavam, no dia do início da greve do conjunto dos trabalhadores do setor público federal, 22 de agosto, que a paralisação dos previdenciários alcançara o percentual de 86%³³¹. Lembremo-nos que no dia 22 de agosto os previdenciários já estavam há quinze dias paralisados.

A paralisação dos servidores federais foi marcada pela invasão do edifício *Corporate Center*, no dia 02 de outubro de 2001. O local foi escolhido por estar ali instalado o escritório do Banco Mundial. Os manifestantes tinham como objetivo entregar um manifesto ao seu representante no Brasil, manifesto que criticava a política de Fernando Henrique Cardoso e o seu atrelamento ao Fundo Monetário Internacional, cujo escritório localizava-se, também, no mesmo edifício.³³²

³²⁹ “O último reajuste concedido pelo governo para a categoria foi de 22,07% em 1995, equivalente à variação do Índice de Preços ao Consumidor em Real, correspondente ao período de julho a dezembro de 1994.”, é o que informa o jornal *Diário de São Paulo*, do dia 13 de agosto de 2001, p.12.

³³⁰ Em 1995 o governo federal concedeu 25,94% de reajuste aos militares e 22,07 % aos trabalhadores do Poder Executivo.

³³¹ *Diário de São Paulo*, 22 de agosto do ano de 2001.

³³² Nas queixas dos servidores públicos estava sempre presente a associação entre a perda de direitos e a orientação econômica e política do FMI.

Dois dias após o início da greve do conjunto dos trabalhadores do setor público o SINDSEF-SP anunciava que a paralisação estava em torno de 70%.³³³

A greve iniciada no mês de agosto de 2001 terminou em datas diferenciadas. Os primeiros a deliberarem pelo fim da greve foram àqueles representados pela base da CONDSEF, dispersos por diversas órgãos federais. No balanço da greve efetuado pelo SINDSEF/SP, a sua secretária geral afirma que a debilidade da greve na base da CONDSEF “foi a ausência da combinação entre questões gerais e questões específicas”.³³⁴ Para a entrevistada, a plataforma de reivindicações não deu conta de mobilizar a base desta confederação, visto serem muito amplas. No nosso entendimento, outros elementos contribuíram para a desmobilização desta fração dos servidores públicos federais.

Vejamos, também, o depoimento abaixo:

*É difícil pensar a greve dos servidores do INCRA, do IBAMA ou da FUNAI. A quem prejudicaria ?*³³⁵.

Segundo a entrevistada, tal depoimento é aceito pela maioria dos servidores deste órgão. O contrário percebemos em relação aos trabalhadores vinculados ao INSS. Quando estes paralisam as suas atividades, logo a imprensa divulga como sendo uma situação calamitosa. Aliás, algo muito semelhante ao que acontece quando há paralisação das atividades na área da saúde e da educação, visto que atinge grande número de usuários.

Vejamos quem e quantos são os servidores do INSS³³⁶:

³³³ A grande imprensa anunciava que a paralisação era mais forte nas Delegacias Regionais do Trabalho. No INSS, 98 dos 129 postos do interior estavam fechados e 04 parcialmente paralisados; na capital 25 dos 26 postos estavam paralisados. No dia 10 de agosto o jornal *Diário Popular* anunciava paralisação de 90% da categoria. O comando de greve anunciava que cerca de 30 mil servidores, dos 38 mil existentes na ativa, estavam paralisados.

³³⁴ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 23, setembro e outubro do ano de 2001, p.05.

³³⁵ Depoimento de Deise, aposentada e ex-trabalhadora do INCRA.

³³⁶ *Jornal Diário Popular*, 08 de agosto do ano de 2001, p. 12.

Tabela 8 - Servidores do INSS

Servidores na ativa	Servidores inativos	Total no país³³⁷
39.274	40.000	79.274
Trabalham direto com o público	Lotados em diretorias e superintendências regionais	Cedidos a outros órgãos
36.732	2.094	448

Tais trabalhadores, distribuídos em 4.834 postos de atendimento e gerência do INSS do país, quando paralisam as suas atividades interferem diretamente na concessão de benefícios à população usuária, a saber: concessão e revisão de benefício de aposentadorias, realização de perícias médicas, requerimento de auxílio-acidente e maternidade

4.3. Análise das greves dos anos 2000 e 2001

Utilizaremos o mesmo critério utilizado no capítulo II para analisarmos as reivindicações dos servidores públicos: *manutenção, cumprimento, revogação, novas*.

No ano 2000, de cinco reivindicações apresentadas, duas eram de *manutenção*, duas de *cumprimento* e uma de *revogação*. Nenhuma nova reivindicação foi apresentada. Quanto ao ano de 2001, temos duas reivindicações de *cumprimento*, três de *revogação*, uma de *manutenção* e uma *nova*.

Embora mantendo as reivindicações dentro do "Estado de Direito", na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, já percebemos a incorporação de uma nova reivindicação "pelo fora FHC e o FMI". Incorpora no plano das reivindicações da greve, instrumento de natureza conflitiva, o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, associando-o ao Fundo Monetário Internacional e, portanto, aos interesses do grande capital

³³⁷ Ainda há 3.064 profissionais terceirizados e 4.560 estagiários, idem ibidem, p.12.

internacional. No plano das plataformas de reivindicações apresentadas é o momento de qualificação destas. Inicia com a defesa do reajuste salarial, prevista na Constituição Federal, e termina com a defesa de rompimento dos acordos com o FMI. Na realidade, acreditava-se que apenas rompendo com o capital internacional e com o governo que o rerepresentava no país as suas reivindicações seriam atendidas.

Ambas as greves foram derrotadas pelo governo. Apesar do Supremo Tribunal Federal ter proferido, em abril do ano 2001, sentença favorável ao reajuste linear dos trabalhadores do setor público, o Executivo não o indicava, nem mesmo para o ano 2002, visto que no orçamento desse ano não incluía o referido reajuste.³³⁸ Na realidade, tanto durante a greve ocorrida no ano 2000, como na greve de 2001, o governo utilizou a possibilidade de introduzir reajuste para o ano subsequente ao da greve, como instrumento de desmobilização dos trabalhadores.

Vejamos a declaração de José Henrique Amorim, membro da CNESF:

*Queremos reajuste ainda este ano. O que o governo propõe é conceder aumento salarial somente em 2002 e isso não resolve o problema de quem está há mais de sete anos sem reajuste.*³³⁹

Os servidores do INSS e os professores universitários foram os únicos trabalhadores do setor público que conseguiram reajuste linear, acima dos 3,5%, sendo, respectivamente, de 11,05% e 13,2%.

Durante as greves organizadas nos anos 2000 e 2001, a imprensa noticiava diariamente os postos do INSS que estavam fechados e omitia-se a paralisação dos outros órgãos federais - à exceção do DRT - Diretorias Regionais do Trabalho, visto que, também, atingia um grande número de trabalhadores que procurava seus postos para a emissão da Carteira de Trabalho.

³³⁸ A sentença derivou da Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Democrata Trabalhista, contra o governo federal.

³³⁹ Jornal *Diário Popular*, 08 de agosto do ano de 2001, p. 12.

No nosso entendimento, diferentemente da mobilização verificada pelos trabalhadores vinculados ao INPI, onde a marca da ideologia meritocrática nos pareceu exercer preponderância, o que confere maior possibilidade de organização aos trabalhadores vinculados ao INSS, é o impacto que a paralisação neste setor causa à população usuária, bem como ao contingente e homogeneidade dos servidores lotados no Instituto. Embora tais trabalhadores também sejam caudatários da ideologia meritocrática, o que confere peso à suas paralisações é este impacto junto à população que acorre a este órgão para concessão de seus benefícios previdenciários.

É interessante observar que os trabalhadores do INSS possuem sindicato próprio, o SINSPREV, que congrega trabalhadores do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho³⁴⁰, IBAMA e ANVISA. No entanto, segundo entrevista concedida pelo diretor da entidade, Antunes e por João Maia³⁴¹, a participação de médicos nas mobilizações e assembléias é pequena. Portanto, quem leva a cabo as paralisações são trabalhadores da área administrativa dos diferentes ministérios, sobretudo do MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.

Verificamos, então, como já salientamos, diante da greve dos servidores do INSS, um comportamento do governo e da comunidade usuária, semelhante ao que ocorre com a greve dos trabalhadores e docentes das Universidades Federais. Enquanto a greve destes trabalhadores se opõe à comunidade usuária, os diferentes órgãos federais têm um impacto pequeno sobre a mesma. O impacto sobre a comunidade usuária é uma variável que deve ser considerada quando analisamos as mobilizações desta categoria social, visto que há um imbricamento recíproco entre o discurso do governo sobre o papel do servidor público e a sua concepção de Estado. Ou seja, o trabalhador é apresentado como um defensor do “bem comum” e, ao absorver tal concepção, utiliza-se dela no processo de mobilização. Quanto mais estiver próximo às esferas de atendimento ao público, ao que é apresentado como “bem comum”, às políticas públicas, o servidor disporá de maior

³⁴⁰ Segundo informação de João Maia, diretor do SINSPREV/SP, 40% dos trabalhadores do Ministério do Trabalho estão filiados a este sindicato, enquanto 60% estão vinculados ao SINDSEF/SP.

³⁴¹ Entrevista concedida no dia 25 de outubro de 2004.

potencial de mobilização. O governo torna-se, nesse sentido, “presa” de seu próprio discurso, utilizado como arma pelos trabalhadores.

Vale lembrar que a greve dos trabalhadores do INSS durou 117 dias, dos servidores das universidades federais 92 dias e dos professores 107 dias, todas instituições com forte presença junto à população usuária.

Observamos que quanto mais homogênea é a fração da categoria de servidores públicos que operamos, maior o impacto sobre a comunidade usuária e mais fortes são os elos de solidariedade dos trabalhadores que a compõem. É o caso dos professores e dos trabalhadores da previdência social. E, já observamos, que a homogeneidade contribui para o estabelecimento da unidade entre os trabalhadores e, portanto, para a sua atuação sindical.

Vamos analisar agora o papel que teve a meritocracia na atuação sindical dos servidores públicos do Poder Executivo. Defendemos que a disposição ideológica teve dupla função:

Para a luta sindical, na medida em que possibilitou o rompimento de parcela dos trabalhadores com a condição de "barnabé", submissos aos ditames dos detentores do poder de Estado. A condição de "barnabé" era aceita, mas redimensionada. Vejamos:

Com muita honra

***Barnabé:** Nome aramaico que significa "filho da consolação". Personagem bíblico, natural de Chipre, Ilha Grega, no Mediterrâneo. Era levita, função ligada ao ritual da purificação, transporte do tabernáculo e auxílio aos trabalhos dos sacerdotes (isto instituído quando o povo de Israel saiu do Egito e caminhou 40 anos no deserto, até chegar a Canaã, a Terra Prometida). Mais tarde esta função foi incorporada às atividades no Templo de Salomão. Num gesto de generosidade, vendeu suas propriedades para que a comunidade cristã da época, principalmente os mais pobres, tivesse uma vida digna.*

Além de tudo já citado, foi buscar Paulo, em Tarso, para trabalhar junto com ele em Antioquia da Síria. Convenceu a igreja em Jerusalém da real conversão do Apóstolo dos Gentios (não judeus), ao Cristianismo.

Por tudo isto, sou "Barnabé", com muita honra.³⁴²

A organização dos sindicatos pressupõe a absorção da concepção de que são trabalhadores e que devem lutar pelo valor de sua força de trabalho junto aos detentores do poder de Estado. Para os trabalhadores de classe média, como os servidores públicos, a disposição ideológica interfere visto que, segundo acreditam, ocupam tais postos devido à competência individual que possuem. No caso dos servidores, para exercer atividades que beneficiariam a toda a sociedade indistintamente.

Tal análise baseia-se nos argumentos de Boito Júnior, quando afirma que a disposição ideológica meritocrática dos trabalhadores de classe-média pode levá-los à luta pela conquista de um salário que os diferencie dos demais trabalhadores, apresentados pela sociedade capitalista como portadores de menor qualificação e, portanto, devendo ter como recompensa um salário também menor.

No entanto, a meritocracia, e aqui apresentamos o segundo aspecto, foi usada pelo governo para dividir os trabalhadores. Nesse sentido, cumpriu uma das funções característica do Estado capitalista: desorganizar os trabalhadores. Se o governo logrou unir as diferentes frações da burguesia em torno do programa neoliberal, conseguiu potencializar a divisão entre os trabalhadores, particularmente os servidores públicos. Como desorganizou tais trabalhadores, dificultando a sua atuação na luta contra a proposta de ajuste fiscal que os atingia diretamente?

Defendemos aqui que tal disposição, presente na categoria social servidores públicos do Executivo, pode dificultar a unidade desses servidores para a atuação sindical,

³⁴² *Jornal do SINTRASEF*, Público, nº 01, setembro do ano de 1996, p. 11, texto de José Maurício Valença Scotelaro, servidor público e diretor desse sindicato.

unidade que possibilitaria a recompensa do que consideram serem seus dons e méritos. Enquanto a disposição ideológica meritocrática dos docentes os opõe a outros trabalhadores fora da categoria social "intelectuais", portanto uma oposição externa, tal disposição na categoria social "servidores públicos do aparato estatal", opõe trabalhadores da própria categoria, portanto uma oposição interna.

Internamente não há “servidor público”, há “servidores públicos”. A idéia de servidor público, no singular, é um construto ideológico, construto este elaborado pelos governos para passar a idéia de unidade do aparato estatal. No campo sindical não há unidade, só há no campo político, no campo da categoria social "burocracia estatal". É o que dá à sua atuação sindical o caráter político.

Conhecendo a heterogeneidade hierarquizada dos servidores, o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso desorganizou tais trabalhadores, promovendo uma política setorizada de atendimento às reivindicações, recusando-se a conceder reajuste linear, promovendo avaliações de desempenho, terceirização, critério para gratificações diferenciadas e, enfim, terminando, de fato, com o Regime Jurídico Único. Nesse sentido, contribuiu a própria disposição ideológica desses trabalhadores e a absorção do discurso oficial. Vejamos:

Evidentemente, isto não quer dizer que se deva adotar uma atitude imobilista diante do Estado brasileiro. É consenso nacional que é preciso enfrentar essa questão. No entanto, existem outros instrumentos que podem e devem ser acionados. Quanto à tecno-burocracia civil de Estado, o estímulo à reciclagem, a realocação de servidores e o estímulo por meio de remuneração - pessoal e/ou institucional - diferenciada segundo a produtividade, são instrumentos eficientes.³⁴³

³⁴³ *Jornal do SINTRASEF*, nº 01, setembro do ano de 1996, texto assinado pelo servidor público Leonardo M. de Mesentier.

A reforma administrativa embora atingindo todos os servidores da administração direta, previa essa setorização na distribuição de recompensas, visto que se baseava, para tal distribuição, nas qualificações e desempenho desse trabalhador, com impactos diferenciados no interior do aparelho de Estado.

Esta setorização foi materializada no atendimento das reivindicações dos trabalhadores do serviço público federal após as greves que ocorreram nos anos 2000 e 2001. Da pauta original, do ano de 2001, praticamente nada foi atendido. Reajuste salarial linear, apenas 13,2% para os professores universitários e 11,05% aos servidores do INSS. Outros acordos referiam-se a pautas específicas que não constavam na plataforma geral.

5. O pacote antigreve do governo: uma reação à ofensiva dos trabalhadores do aparelho estatal

Se o período correspondente à segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela ocorrência de mobilizações conflitivas contra a sua política, foi também um período de reação do governo frente a tais mobilizações.

Além da manutenção dos ataques aos servidores, alegando a sua ineficiência e afirmando serem estes detentores de privilégios, usou, na tentativa de conter as mobilizações que considerasse fora da ordem, o seu aparato repressivo, conforme cabe ao Estado capitalista. Durante as manifestações em Brasília, o aparato militar foi constantemente requisitado pelo governo para "manter a ordem". Todavia, o instrumento jurídico foi o que mais causou indignação aos trabalhadores do setor público, sobretudo o Projeto de Lei nº 6.032 que visava "regulamentar" o direito de greve, previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

A garantia no plano legal do direito do servidor público organizar-se em sindicatos é resultado da sua atuação na década de 1980. Na realidade, muitas associações, no período de crise do regime ditatorial, atuaram como intermediadores dos

interesses desses trabalhadores junto ao Estado, configurando-se, portanto, como sindicatos. A incorporação na Constituição do direito à organização sindical dos servidores, transformou-se, para a maioria das entidades, num mecanismo de defesa frente ao Estado. Na realidade, o Estado disciplinou um fato - os servidores estavam se organizando. Esses trabalhadores comemoraram a entrada na órbita do sindicalismo do Estado, cuja função principal é "manter o movimento sindical sob a direção política da burguesia".³⁴⁴

Entretanto, a avaliação positiva dessa entrada ao sindicalismo de Estado está associada à disposição ideológica legalista e à concepção de Estado neutro, concepção de que são portadores os trabalhadores do setor público. Quanto ao primeiro aspecto, trata-se da percepção dos servidores públicos que caracteriza o plano legal como positivo, pois permitido. Quanto ao segundo aspecto, consideram que o Estado, sendo neutro, não privilegiaria nenhuma das partes envolvidas num processo de negociação.

Se no Brasil, como afirma Boito Júnior,

*(...) a ideologia da legalidade sindical é uma manifestação localizada da ideologia populista, na medida exata em que representa o fetiche do Estado-protetor no terreno sindical (...)*³⁴⁵

Ou ainda

*(...) A ideologia populista é uma ideologia pequeno-burguesa. Essa ideologia possui um conteúdo central que pode ser resumido na expressão "culto do Estado protetor", isto é, a expectativa de que o Estado **tome a iniciativa** de proteger, independentemente da correlação política de forças vigente num momento dado, os trabalhadores da ação dos capitalistas (...)*³⁴⁶(grifo do autor)

³⁴⁴ Armando Boito Júnior, *O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*, Campinas, SP, Editora da UNICAMP, São Paulo, HUCITEC, 1991, p.227.

³⁴⁵ Idem, Ibidem, p. 65

³⁴⁶ Idem, Ibidem, p.14

E, se o conjunto dos trabalhadores são portadores dessa disposição ideológica legalista, qual seria o seu impacto nos trabalhadores do setor público ?

Haveria um diferencial, ou estaríamos, até agora, operando com uma disposição que teria igual impacto sobre os trabalhadores do setor privado e público?

Ao definir o aparelho sindical no Brasil, Boito Junior afirma que este é "parte de um ramo subalterno do aparelho de Estado".³⁴⁷ Para tanto, argumenta que a legislação que regula a estrutura sindical brasileira ao exigir, para o reconhecimento de um sindicato, que este receba a outorga do Estado através da investidura sindical; que se enquadre às regras da unicidade sindical e, além disso, estabeleça contribuições sindicais obrigatórias, inseriu tal estrutura como parte orgânica do aparelho do Estado. Todavia este tripé que configura a estrutura sindical dos trabalhadores do setor privado³⁴⁸ da economia, não é o mesmo para os trabalhadores do setor público.

Os trabalhadores do setor público para ter a sua representação reconhecida devem pleitear a investidura sindical. No entanto, não há as exigências de unicidade sindical e de contribuição sindical obrigatória .

Esse debate é bastante controverso no interior do movimento sindical dos servidores públicos. Há aqueles que defendem que o serviço público é um ramo de atividade, portanto defendem que se constituam sindicatos gerais, que envolvam todos os trabalhadores do ramo.³⁴⁹ Há, por outro lado, os que defendem que no serviço público há vários ramos - saúde, cultura, educação, etc - portanto, defendem a existência de vários

³⁴⁷ Idem, *Ibidem*, p. 26

³⁴⁸ São Paulo é um Estado típico de tal proliferação. Há o SINSPREV, sindicato que representa os trabalhadores da área da previdência e da saúde; a seção São Paulo da ANDES, representando os docentes das universidades federais; a FASUBRA, que, embora seja uma Federação, representa nos Estados os funcionários das Universidades Federais, e o SINDSEF que pretende ser um sindicato geral dos trabalhadores do setor público.

³⁴⁹ Por sindicatos gerais, entendemos aqueles que aceitam nos seus quadros de associados todos os trabalhadores do serviço público de um determinado Estado, independentemente do ramo. Por exemplo, tanto os trabalhadores da área da saúde pública federal, por exemplo os alocados num hospital, ou da educação, os professores das universidades federais, estariam vinculados a um mesmo sindicato.

sindicatos. Todavia, embora saibamos que há esta ampla divisão por ramos, isto não impede que tenham vários sindicatos e associações dentro de cada ramo.

Quanto às contribuições sindicais obrigatórias, estas não são a fonte de manutenção dos sindicatos dos servidores públicos federais. As contribuições dos associados são a fonte principal de sustentação de tais sindicatos. A rigor esta tem sido a regra de sustentação dos sindicatos dos trabalhadores do setor público em todos os níveis da federação. Isso se deve ao fato de que no setor público os trabalhadores usufruem de maior liberdade no local de trabalho que os trabalhadores do setor privado, facilitando enormemente a arrecadação das mensalidades sindicais.

Concluimos que a concepção legalista de sindicato da qual são portadores os representantes e a base dos sindicatos dos servidores públicos federais não é oriunda do tripé que constitui a estrutura do sindicato de Estado apresentada por Boito Júnior, mas pela concepção de Estado da qual são portadores tais trabalhadores, resultante de sua localização no aparelho de Estado.

Os trabalhadores, objeto de nossa análise, apesar da autonomia relativa que detêm frente aos detentores do poder de Estado, são parte integrante do funcionamento desse aparelho de Estado, portanto, sofrendo as pressões diretas dessa estrutura.

Quando o Estado institucionaliza a representação sindical de sua mão-de-obra, reconhece, ao menos formalmente, os servidores como trabalhadores e a si como patrão, visto que permitiria, inclusive, no plano legal, a suspensão de contrato na realização do serviço ao público - a greve. Esse reconhecimento todavia é frágil, visto que permite aos detentores do poder de Estado, quando a conjuntura exigir, a manipulação dos direitos concedidos. É o que verificamos no processo de elaboração do projeto de Lei nº 6.032 do ano de 2002.³⁵⁰

³⁵⁰ Projeto de Lei nº 6.032 de 2002, "disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previsto no artigo 37, inciso VII, da Constituição" Tal Projeto de Lei foi enviado ao Congresso em 28 de dezembro de 2000. A Executiva Nacional da CUT fez um levantamento na Câmara dos Deputados e constatou que foram apresentados seis

Entre o dono de uma empresa e o empregado do setor privado não há dúvida quanto ao direito de greve. A história do movimento sindical imprimiu legitimidade a tal direito. Todavia, para os trabalhadores do setor público, tal direito está longe de ser consensual.

Ancorado na concepção ideológica de Estado, disseminada para a sociedade e, como vimos, também para parcela significativa dos trabalhadores do setor público, o governo, através do citado Decreto, tenta retirar do plano legal o direito de greve dos servidores. O texto do Poder Executivo, enviado através de Mensagem presidencial nº 1.453 de 27 dezembro de 2001, se cumprido, inviabilizaria no país a possibilidade de realização de greve no serviço público.

Abaixo, reproduzimos a análise do Projeto de Lei nº 6.032, elaborada por Antonio Augusto de Queiroz³⁵¹, que explicita a concepção dos diferentes sindicatos que representam o setor público frente ao texto do governo:

(...) quando se examinam as exigências para que uma greve no serviço público seja considerada legal, vê-se claramente a desonestidade do texto (...). É considerada legal a greve que atender simultaneamente às seguintes exigências:

a) as deliberações em assembléia somente serão tomadas com a presença mínima comprovada de dois terços do total dos servidores da categoria,

b) consideram-se aprovadas as votações que obtiveram o voto favorável da maioria absoluta dos presentes, que em hipótese nenhuma poderá ser inferior a 2/3 do total da categoria,

Projetos de Lei que tinham como objetivo regulamentar a greve no serviço público, a saber: o já citado do Poder Executivo, o PL nº 4.497/01 da Deputada Rita Camata (PMDB-ES), o PL nº 6.141/01 do Deputado Airton Cascavel (PPS-PR), o PL nº 6.596/02 da Deputada Iara Bernardi (PT-SP), o PL nº 6.596/02 do Deputado Eni Vitolini (PPB-SC) e o PL nº 6.668/02 da Deputada Elcione Barbalho (PMDB-PA). O debate sobre a regulamentação mobilizou o Congresso, visto que era o mais contundente enfrentamento à ausência de reajuste salarial desde o início da gestão de Fernando Henrique Cardoso.

³⁵¹ Antonio Augusto de Queiroz, extraído da página da internet : <file://A\Andes%20-%20Últimas20Noticias.htm>, 19.07.2002

c) antes de deliberar sobre a greve, a assembléia deverá aprovar "indicativo de greve" e notificar ao Poder Público para que se manifeste no prazo de 30 dias,

d) se, passados (sic) o prazo de 30 dias sem manifestação do Poder Público ou frustrada a tentativa de conciliação, poderá ser convocada assembléia específica para decidir pela paralisação dos serviços, observados o quorum de 2/3 de presença e maioria absoluta dos presentes para aprovação,

e) decidida a paralisação, a entidade representativa deverá comunicar, com antecedência mínima de 10 dias, a data do início do movimento paralista,

f) também no prazo de dez dias antes do início da paralisação, a entidade deverá "informar à comunidade" sobre reivindicações apresentadas ao poder público,

g) durante a greve deverá ser mantido o percentual mínimo de 50% dos servidores em atividade podendo o Poder Público postular ao Judiciário, liminarmente, a fixação de percentual de servidores em atividade superior a 50%,

h) proibida a prática, durante a greve, sob pena de demissão sumária, de atos que impeçam o acesso ao trabalho, perturbação do regular funcionamento do serviço ou atividade pública ou que cause ameaça ou dano à propriedade ou a pessoa.

Comentário: o não atendimento de qualquer dessas exigências tornará a greve ilegal, com penalidade para o servidor, que ficará sem salário no período de paralisação, podendo ser despedido, inclusive por abandono de emprego se a paralisação durar mais de 30 dias após declarada ilegal, e para a entidade sindical, que terá multa de R\$ 50.000,00 por dia de paralisação.

Preferimos manter a longa citação, pois avaliamos que o texto expressa o endurecimento do governo com as mobilizações que ameaçavam acirrar-se diante do fechamento das negociações com os dirigentes sindicais.

Além do Projeto de Lei apresentado acima, era parte integrante do "pacote antigreve": o Decreto que previa a necessidade de autorização do presidente da República para o pagamento dos salários dos servidores federais³⁵² e a Medida Provisória 10 de 2001 autorizando a contratação temporária para a normalização dos serviços públicos quando a paralisação for superior a dez dias.³⁵³

Tais medidas criaram um impasse jurídico e político, visto que foram compreendidas pelos servidores públicos como autoritárias.

Se a greve é um instrumento construído na sociedade capitalista para limitar a exploração, uma forma de pressão ao patrão, pressão esta em que há ruptura temporária na realização de tarefas, avaliamos, como Boito Jr,³⁵⁴ que é "inerente à greve produzir prejuízos". Portanto, o Projeto de Lei, ao tentar impedir tais prejuízos, na realidade, abolia o direito de greve nos serviços públicos.

É o que depreendemos diante da reação dos sindicatos dos servidores públicos federais frente ao pacote antigreve. Vejamos o SINDSEF/SP:

FHC QUER ACABAR COM O DIREITO DE GREVE

Na calada da noite, o governo federal enviou à Câmara dos deputados, no último dia 27 de dezembro, Projeto de Lei Complementar que regulamenta o direito de greve no serviço público. O projeto faz exigências absurdas para considerar uma greve legal, prevê ainda corte nos salários e até demissões. O Sindsef está propondo que a CUT, sindicatos e entidades

³⁵² A liberação do salário dos servidores era, até então, de responsabilidade dos Ministros do Estado.

³⁵³ Sobre o tema, ver Andréa Kiyoko Yamada, *A greve no serviço público*, monografia de conclusão de curso de especialização em direito do trabalho, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

³⁵⁴ Idem, *Ibidem*, p.53

*dos servidores façam campanha de mobilização nacional para barrar esse pacote antigreve.*³⁵⁵

Ou ainda,

Esse verdadeiro pacote ditatorial contra o direito de greve precisa ser rechaçado por todos os servidores. O Sindsef-SP já está desencadeando uma campanha de pressão sobre os deputados e senadores. O Sindicato enviou a todos eles carta solicitando a rejeição da lei antigreve e a manifestação pública da posição de cada parlamentar.

*O Sindsef também enviou carta à direção nacional da CUT e a todas entidades do serviço público propondo uma mobilização nacional contra o projeto de lei.*³⁵⁶

No mesmo período de lançamento do pacote antigreve, o governo apresentava ao Congresso o Projeto de Lei que propunha alterações no artigo 618 da Consolidação das Leis do Trabalho. Tal projeto havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados e estava para ser votado pelo Senado no mês de março do ano de 2002. Para tentar barrar a aprovação desse Projeto de Lei, a CUT organizou uma greve geral dos trabalhadores para o dia 21 de março de 2002. Os sindicatos que representam os servidores do serviço público no país solicitaram à Central que incorporasse como reivindicação a recusa do pacote antigreve,

(...) os servidores têm outro motivo para aderir à greve do dia 21: a lei antigreve no serviço público que o governo quer aprovar ainda nesse semestre. O governo, na prática, quer acabar com o direito de greve a

³⁵⁵ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 26 de janeiro de 2002, p.01

³⁵⁶ *Idem, Ibidem*, p.04.

*partir de uma série de exigências e ameaças absurdas como o corte de salários e demissões.*³⁵⁷

O balanço do SINDSEF/SP apresentava como vitória da paralisação realizada no dia 21 de março, exclusivamente, "a retirada do regime de urgência da votação da matéria (mudança na CLT) no Senado Federal".³⁵⁸ Nenhuma linha referia-se ao pacote antigreve.

Embora a recusa ao "Projeto de Lei antigreve" ainda estivesse presente no material do sindicato, as ações que se seguiram denunciavam, a partir de abril do ano de 2002, que tal tema não era mais central, tendo o seu espaço de debate reduzido nos materiais da entidade.

O debate sobre a greve nos servidores públicos é pautado por um componente "ético" que encobre toda a categoria social. Tal componente "ético", de caráter estritamente ideológico, busca opor os servidores públicos aos trabalhadores em geral. Se a greve pressupõe a paralisação das atividades executadas, e esta sendo a sua definição primeira, não há sentido para a sua regulamentação. Regular, significa limitar os prejuízos que as greves possam causar, tornar palatável a paralisação ou mesmo dificultá-la.

A resistência dos governos em aceitar a greve como instrumento de luta da mão-de-obra do aparelho estatal, deve-se ao desnudamento da autonomia relativa, no plano político, dessa categoria social diante dos detentores do Poder do Estado e da fração hegemônica da burguesia, que em última instância estes representam. Se a autonomia relativa no plano político é o elemento de unificação da burocracia como uma categoria social, por outro lado, ao deslocar-se dos interesses imediatos da fração hegemônica da burguesia que detém o poder de Estado, torna-se um risco para o modelo de acumulação de capital implementado por esta classe.

³⁵⁷ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 27 de fevereiro de 2002, p.03.

³⁵⁸ *Jornal do SINDSEF/SP*, nº 29 de abril de 2002, p.02.

Com a greve, a neutralidade do Estado, defendida pela classe dominante e seu Estado, e absorvida por muitos trabalhadores do setor público, é negada, pois o sentido de oposição de tal instrumento de luta é explícito na própria ação grevista. Toda greve é agressiva ao capital, direta ou indiretamente e, portanto, ao Estado que o representa.

Portanto, defendemos aqui que a greve dos trabalhadores do setor público, sobretudo no aparelho de administração do Estado, fragiliza o caráter de unidade do Estado – o leviatã. O aparelho deve funcionar para reproduzir o poder de Estado, que tem como função prioritária reproduzir as condições necessárias para a acumulação de capital e, portanto, para a sua reprodução. Na medida em que há interrupção nesse fluxo, causada pela categoria que cumpre as políticas dos detentores do poder de Estado, desvela-se o caráter de classe do próprio Estado, caráter este que o capitalismo tenta esconder, através de seu aparato ideológico. Disto resultaram as medidas implementadas por Fernando Henrique Cardoso.

Os trabalhadores do setor público perceberam o caráter autoritário do "pacote antigreve", todavia viam nele apenas a intenção de um representante do Estado, no caso de Fernando Henrique Cardoso. Não viram na medida um elemento estrutural para os governos na sociedade capitalista. Não foi, portanto, exclusivamente, uma medida conjuntural.

A Constituição de 1988, ao prever o direito de greve aos trabalhadores em geral e a sua regulamentação para os servidores públicos, já indicava este elemento estrutural. O governo utilizou-se da possibilidade da regulamentação no momento em que considerou insuficientes os dispositivos ideológicos para enfraquecer a greve do "servidor". Tais dispositivos, bastante conhecidos, enfocam os prejuízos sofridos pelos usuários dos serviços públicos.

A organização dos servidores públicos em sindicatos, prevista na Constituição de 1988, está nos marcos previstos para a reprodução do modo de produção capitalista. Embora não possuindo todas as características da estrutura sindical brasileira, os sindicatos

que representam os servidores públicos no país são caudatários da ideologia legalista, resultante de sua concepção de Estado e da localização de sua base no aparelho estatal, que substituiu o Ministério do Trabalho como órgão centralizador. Ou seja, não precisamos afirmar que tais sindicatos compõem a estrutura do aparelho estatal por estarem vinculados organicamente a este aparelho, mas porque a base que representa é o próprio aparelho estatal.

Se a estrutura sindical do país impôs limites à atuação dos trabalhadores organizados do setor privado da economia, visto que buscou conformar tal atuação de modo a não prejudicar o processo de acumulação de capital, os sindicatos organizados pelos trabalhadores do setor público no país ao reivindicar a redistribuição orçamentária para atender as suas reivindicações, mexia no componente ideológico central da concepção de Estado defendida pelo capital, a defesa do bem comum. O governo opôs as reivindicações dos trabalhadores às dos “servidores”. Como reação às mobilizações, o governo procurou negar à mão-de-obra do aparelho estatal o *status* de trabalhador, buscando reafirmar a sua condição de “servidor público, defensor do bem comum”.

A *Lei de Responsabilidade Fiscal* precedeu ao pacote "antigreve" e já denunciava a intenção do governo em impedir a emergência do *trabalhador* do setor público, aquele que reproduz a sua força de trabalho através de seu salário. Tal Lei, impedia, a despeito da necessidade dessa reprodução, que os governos concedessem reajuste salarial à sua mão de obra. Na realidade, o nível salarial médio dos servidores deveria ser instituído através de "decreto" e não das necessidades para a sua reprodução – característica basilar do trabalho assalariado na sociedade capitalista.

É verdade que muitas vezes o salário de uma categoria profissional não acompanha o nível salarial médio dos trabalhadores de um país, portanto encontrando-se muito abaixo do valor da força de trabalho. Num país como o Brasil, a afirmação é incontestável. Todavia, a *Lei de Responsabilidade Fiscal* é um instrumento restritivo à resistência sindical dos trabalhadores do setor público e busca dificultar a sua resistência ao ajuste fiscal, que lhes impõe arrocho salarial. É um instrumento centralizador e autoritário, tal

qual o pacote "antigreve". Nesse sentido, tem como objetivo dificultar, através do discurso "ético" e de "moralização" da máquina estatal, a concessão de reajuste salarial.

Portanto, ao limitar por decreto os gastos com a folha salarial, através da *Lei de Responsabilidade Fiscal* e criar o “pacote antigreve” o governo procurou dificultar ao máximo a mobilização dos trabalhadores do setor público, somando o discurso da “moralização” financeira com o da “responsabilidade” desse trabalhador.

CONCLUSÃO

As alterações no aparelho estatal brasileiro, durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso, tiveram como objetivo reconfigurar o aparelho de Estado às novas relações de classe advindas do fim do modelo capitalista anterior, que previa ampla intervenção do Estado na elaboração e execução de políticas, agora entregues prioritariamente à iniciativa privada. Na realidade não se refere à crise do Estado, conforme apontam os seus ideólogos. Há uma alteração na relação da burocracia com as classes sociais, visto que perdem influência ao longo da década de 1990. A classe detentora do poder de Estado no Brasil, até a década de 1980, pautou-se pelo fortalecimento da burocracia estatal, quer na sua versão populista, quer na sua versão ditatorial.³⁵⁹

Ademais, observamos que a burocracia, como categoria social, desempenha um papel diferenciado em conjunturas diferenciadas. A burocracia cresce ou encolhe, ganha ou perde influência baseada nessas diferenças. Quanto mais forte o poder Executivo, quanto menos calcado no Legislativo, maior a influência da burocracia de Estado. Um exemplo típico é a burocracia francesa à época de Luis Bonaparte, conforme apresentado neste trabalho; outro exemplo que destacaríamos seria o período ditatorial do Brasil.

Boito Jr. cita o crescimento no Brasil, durante a ditadura militar, de uma burguesia de Estado. Se esta burocracia se fragiliza durante o processo de democratização,³⁶⁰ fragilizam-se também os setores que são seus satélites, os setores médios e proletarizados do serviço público estatal. Enquanto nas décadas anteriores, representada pelo modelo costumeiramente chamado *nacional-desenvolvimentista*, a burocracia estatal foi largamente

³⁵⁹ Ver Regina Maria Giffoni Marsiglia, *Servidor, Funcionário Trabalhador*, p.43: “Com respeito ao dimensionamento e composição do funcionalismo público no Brasil nesse período, Lacerda e Cacciamoli apontaram para um crescimento contínuo do nível de emprego público, da ordem de 5,58% ao ano, entre 1979 e 1988. Dos empregos gerados entre 1980-88, 59,2% foram localizados na administração pública.

Repetindo a mesma tendência apontada por Vieira da Cunha a respeito do crescimento do funcionalismo público entre 1940-50, o incremento do emprego público durante a Nova República foi mais intenso nas regiões de menor desenvolvimento econômico e industrial: norte (9,49% ao ano, nordeste (7,56% ao ano) e centro-oeste (6,93% ao ano), sudeste (4,10% ao ano) e sul (3,86% ao ano)”

³⁶⁰ Ver Armando Boito Júnior, *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, Xamã editora, 1999, p.55.

utilizada para criar uma idéia de neutralidade das políticas dos governo, portanto de seu caráter técnico e, portanto, não partidário³⁶¹; no período que analisamos a lógica inverte-se, as alianças partidárias de direita procuraram enfraquecê-la mediante políticas aprovadas no Congresso Nacional e referendadas pelo Executivo, este representante máximo das referidas alianças.

O modelo de acumulação neoliberal, que atende prioritariamente a fração burguesa ligada ao grande capital bancário, sobretudo ao grande capital internacional, altera as relações entre as classes sociais detentoras do poder de Estado e da burocracia estatal. A reprodução do modo de produção capitalista, sob tal modelo, disponibiliza parcela de sua burocracia com o processo adequação de suas empresas à lógica do mercado, seja através da privatização direta, das organizações sociais, da criação das agências executivas ou das agências reguladoras.

As reformas administrativa e da previdência seguem a mesma lógica. Com a retirada de direitos dos trabalhadores do setor público, que já estavam inscritos nos campos legal e ideológico, o governo expressa os interesses da fração hegemônica que detém o poder de Estado. Reduz o gasto do governo e redireciona recursos para o cumprimento de compromissos com o capital internacional.

Os setores das classes médias e subalternas, às quais pertenciam parcela da burocracia estatal brasileira, que funcionaram durante a fase populista e ditatorial como classes-apoio das frações burguesas que detinham o poder de Estado, passam, da forma como estavam organizadas no aparato estatal, a ser um entrave para o desenvolvimento do novo modelo de reprodução capitalista.

A resistência de parcela da burocracia estatal esteve pautada por esta alteração na relação burocracia e classes sociais. Ela reflete tal relação. Há um achatamento na estrutura de classes no Brasil, com a crescente concentração de renda dos mais ricos e aumento da

³⁶¹ O que Edson Nunes, denominou “insulamento burocrático”, em sua obra *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, editora Zahar, 1997.

pobreza. As classes médias, donde são recrutadas parte significativa da burocracia, vêm seus direitos diminuídos com a política de focalização de gastos públicos, redução de sua capacidade de compra, além de serem constantemente atacadas em sua disposição ideológica meritocrática. Tal situação, somada às alterações no aparelho estatal, provoca uma resistência sindical por parte dos trabalhadores desse aparelho, marcada pela crítica ao representante do Poder Executivo do Estado. Além disso, é importante salientar que a *politização* que marca tal resistência é parte estrutural da própria categoria no modo de produção capitalista. Ou seja, os trabalhadores do setor público, nas diferentes esferas que atuam, reproduzem o modo de produção capitalista, sendo que as relações que estabelecem com as classes sociais de uma formação social determinarão o seu comportamento político. Mas, observamos que tais trabalhadores, vinculados que estão ao Estado, como instância regional do político, sobredeterminará o seu comportamento sindical na sociedade de classes, conforme observamos em nossa pesquisa.

Quanto mais próxima a camada de trabalhadores do setor público estiver da instância regional do político, mais *politizará* a sua atuação e as suas demandas. É o que diferencia os trabalhadores da administração estatal daqueles que exercem suas funções em aparatos educacionais públicos. A produção teórica sobre esta categoria social é caudatária desta característica. O excesso de *jurisdicismo* dessa produção traz a legitimação do direito burguês, marca do Estado capitalista.

Por outro lado, quanto mais afastados os trabalhadores do serviço público estiverem da instância regional do político e aproximar-se de outras instâncias, ideológica ou econômica, tanto mais apresentará outros traços. A atuação dos trabalhadores das universidades federais, do Instituto Nacional de Propriedades Industria e da área da saúde, foram marcadas por um deslocamento parcial da instância do político, com significativa influência da instância regional do ideológico. O traço meritocrático e a luta pela garantia de seus "dons" e "méritos" fez com que atuassem no campo majoritariamente sindical deslocando-se de uma visão *sobrepolitizada*.

A greve dos petroleiros no início da gestão de Fernando Henrique Cardoso, trouxe a marca da proximidade destes trabalhadores, não estatutários, à esfera do econômico. O caráter conflitivo da greve, aproxima-se da atuação dos trabalhadores vinculados ao setor privado da economia.

Com os argumentos apresentados acima, não queremos afirmar que as instâncias do ideológico e econômico, não estão presentes na atuação dos trabalhadores do setor público vinculados ao Poder Executivo, particularmente da administração direta, mas influem secundariamente no seu comportamento.

A despeito do tão decantado gasto do governo federal com os servidores públicos federais, a reforma administrativa foi, em primeiro lugar, uma política de governo que visou organizar o aparelho de Estado, em suas diferentes esferas, aos ditames do neoliberalismo. Em segundo lugar, tal reforma tinha como objetivo ser um instrumento de contenção da luta dos trabalhadores do setor público por manutenção de seus direitos e reajuste salarial. A *Lei de Responsabilidade Fiscal* que a sucedeu completou o ciclo de contenção.

Diferentemente da reforma do sistema previdenciário no país, a reforma administrativa foi aprovada contendo todos os temas centrais que o governo defendia. Isto se explica pela rejeição apresentada pela sociedade aos serviços públicos deteriorados no país, rejeição esta agudizada pelo discurso concertado, elaborado pelo governo e disseminado pelos meios de comunicação, quanto à ineficiência do servidor público. Outro elemento que explica a aprovação, foi a ausência da Central Única dos Trabalhadores na organização dos trabalhadores contra a reforma, visto que a considerava secundária, comparada à reforma da previdência, que atingia também os trabalhadores do setor privado - centro de apoio do sindicalismo cutista. Ademais, a atuação dos trabalhadores do setor público, na medida em que se centrava, prioritariamente, nas alterações implementadas pelo governo no aparelho de Estado, isolava-os como categoria social, no jogo de interesses das diferentes classes sociais.

Percebemos que um suposto *igualitarismo de direita* fazia parte do discurso do governo e era absorvido por amplos setores dos trabalhadores, inclusive dos servidores públicos. Esse se caracterizava pela defesa da "igualdade" entre trabalhadores do setor público e privado. O que o discurso camuflava era a redução dos direitos dos trabalhadores do setor público, considerados, a partir de então, privilégios. Dentre tais direitos a estabilidade e a aposentadoria integral para os servidores públicos. Os trabalhadores do setor privado absorveram o *igualitarismo de direita*.

Os trabalhadores de classe média, caudatários de uma disposição ideológica meritocrática, absorveram o discurso fortemente meritocrático do governo que criticava a isonomia salarial, era contra a estabilidade e a ascensão salarial por tempo de serviço, dentre outros mecanismos de equalização dos trabalhadores do setor público. A proposta do governo de reajuste salarial não-linear, mesmo que em forma de gratificação por desempenho, logrou o apoio de parte dos servidores públicos, dividindo-os ainda mais. A defesa da avaliação de desempenho por esses trabalhadores é expressão dessa disposição ideológica, Absorvem o discurso weberiano de racionalidade do Estado Capitalista, ou seja de que o "saber fazer" determina o seu papel na engrenagem estatal. Por essa visão o trabalhador do setor público é uma peça necessária ao bom funcionamento da máquina estatal e quanto melhor aperfeiçoada estiver, melhor funcionará tal máquina.

Enquanto categoria social, tais trabalhadores, como já afirmamos, são marcados pela heterogeneidade. Esta é potencializada pelo governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, propiciada pelo aumento da hierarquização.

Se a diferença salarial reduzida entre os vários níveis de especialização era vista pelo governo como um problema, com o estabelecimento de gratificações para postos de chefia, apresentada como um incentivo para que "bons" profissionais permaneçam no serviço público, há uma redefinição da hierarquia salarial, afastando os menores salários dos maiores³⁶².

³⁶² Bresser Pereira afirma que "Tivemos o apoio da opinião pública e, o que é ainda mais importante, da alta gerência pública brasileira", apud, Bressan, obra citada, p.389.

O burocratismo do qual são caudatários os trabalhadores do setor público, e que os unifica diante das diferentes classes que compõem a sociedade, mormente das frações dominantes do Estado capitalista, é um obstáculo para unificá-los na ação sindical. Por isso, apesar de tentarem unificar reivindicações gerais, conforme apresentamos no capítulo II, na prática tal unidade tem se mostrado muito frágil.

Entendemos que não houve unidade da categoria social "burocracia estatal" durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso. O que houve foram períodos de unidade de diferentes categorias profissionais dessa ampla categoria social, como a greve de 2000 e 2001. Tais períodos, todavia, foram exceções durante as duas gestões analisadas e, mesmo assim, as paralisações foram iniciadas e terminadas em datas diferenciadas nas várias frações desta categoria.

A defesa dos seus interesses não indicava rompimento com a sociedade de classe. Ao contrário, o apego ao *Estado de direito* era explicitamente uma defesa ao estatuto dessa sociedade. Portanto, havia uma recusa à aplicação do modelo neoliberal de acumulação capitalista, mas não ao capitalismo. Entendemos que o atendimento das reivindicações dos trabalhadores do setor público por parte de Fernando Henrique Cardoso estaria na contramão da aplicação de tal modelo e portanto uma oposição às políticas do Fundo Monetário Internacional aos países periféricos, o que não era de interesse de nenhuma fração da burguesia nacional. Ao liberar o Estado do cumprimento de determinadas obrigações sociais, ao reduzir o seu poder de intervenção na condução de políticas públicas, libera-se verba para o cumprimento de metas orçamentárias estabelecidas com os credores. Foi o que ocorreu no Brasil.

Se a cúpula dos burocratas dos Ministérios, indicados pelo governo Federal, foram "solidários" ao governo, conforme afirmou o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, o mesmo não podemos dizer dos setores médios e subalternos. Estes, em graus diferenciados resistiram ao modelo neoliberal. A derrota dos trabalhadores está proporcionalmente dimensionada pela aproximação destes com a instancia política do Estado capitalista.

Nesta instancia o grau de autonomia é menor, associada à sua menor capacidade de organização resultante do fracionamento profissional e dispersão nos locais de trabalho.

Quando comparados com os professores das universidades públicas federais, percebemos que o grau de autonomia nessa categoria profissional é bem maior do que os trabalhadores do aparelho administrativo do Estado. Tal autonomia tem uma relação direta com a situação de trabalho dos professores, bem como o impacto de diferentes ideologias das quais são caudatários. Para efeito de visualização, o quadro abaixo apresenta em ordem decrescente o impacto destas ideologias junto as duas categorias profissionais que representam a categoria social que analisamos:

I - Professores das universidades Públicas Federais

- 1) Meritocracia;
- 2) burocratismo;
- 3) legalismo.

II - Trabalhadores da administração estatal

- 1) Legalismo;
- 2) burocratismo;
- 3) meritocracia

Portanto, a esfera estatal é marcada pela presença de ideologias que sustentam a sociedade capitalista e as suas diferentes organizações. No setor público o impacto de tais ideologias influem significativamente na atuação sindical dos trabalhadores, imprimindo-lhes características diferenciadas. No primeiro caso, permitindo-lhes uma atuação sindical mais livre das amarras do Estado e no segundo fortemente marcados por estas amarras.

Consideramos também que a manutenção do que foi denominado *núcleo estratégico* sob rígido controle do Estado demonstra o caráter centralizador da reforma administrativa, a despeito do discurso descentralizador apresentado pelos defensores dessa reforma. Portanto, há atividades das quais o governo não abre mão, vinculadas à sua função

propriamente de reprodução das relações que propiciam a manutenção do sistema capitalista.

A aliança conservadora unificou o Poder Executivo e Legislativo na defesa e implementação das reformas neoliberais no Brasil, sobretudo no setor público. O Estado dispôs do discurso da neutralidade dos trabalhadores do setor público enquanto lhe interessava. Por trás desta neutralidade estaria a idéia de “distanciamento das questões políticas”. O discurso que serviria para proteger os trabalhadores do setor público contra as influências da “luta de classes” ou “disputa de interesses”, servia agora para isolá-los. Isolados foram duramente atacados pelo governo.

Há um apelo fortemente político das camadas médias e inferiores dos trabalhadores do setor público. As bandeiras gerais, de cunho político, marcaram as suas mobilizações. Se por um lado as reivindicações tinham um caráter corporativo-sindical (reajuste salarial, concurso público, estabilidade, entre outras); por outro apontava-se que havia a necessidade de um outro governo para que estas fossem atendidas. O engajamento na defesa das candidaturas de esquerda, sobretudo de Luis Inácio Lula da Silva, parte desta análise. O sindicato adquiriu um caráter partidário, de organização dos trabalhadores na defesa de um governo que pressupunham fosse atender às suas reivindicações. Esta compreensão, de uma forma atravessada, aproximou estes trabalhadores das correntes de esquerda no movimento sindical. Tolhidos no desempenho do que acreditavam ser seu papel na sociedade, defender o bem comum, opõem-se aos detentores do poder do Estado, não do Estado. Nos dados que analisamos não há uma tônica anticapitalista nos discursos, ou uma crítica ao Estado capitalista. A crítica é ao modelo de gestão do Estado. Portanto é uma crítica antiliberal.

A defesa de candidaturas de esquerda, da bandeira "Fora FHC e o FMI" é parte deste posicionamento antiliberal. Embora muitos dos dirigentes sindicais, vinculados a partidos ou correntes políticas de matiz marxista, defendam o fim do capitalismo, a estratégia de aglutinação no movimento sindical por parte destes não tem priorizado esta bandeira.

Na realidade, há um hibridismo entre a pura reivindicação corporativa e os mecanismos para obtê-las. Há uma relação intrínseca entre a primeira e a segunda. A primeira de caráter estritamente sindical e a segunda de caráter político. Se durante a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso entendia-se que a única forma possível de obter as reivindicações era derrotá-lo no terreno político; durante a segunda gestão, derrotado nesse terreno, os servidores tentam deslegitimá-lo, acusando-o de violar o Estado de Direito capitalista. Em suma o presidente não representava o Estado justo, era preciso trocá-lo.

Os trabalhadores vinculados ao setor privado da economia não defendem de forma direta e imediata a mudança do representante do poder de Estado para obter as suas reivindicações. As *práticas propositivas*, embora defendidas por integrantes ou defensores do Partido dos Trabalhadores, não eram apresentadas como propostas para serem encampadas exclusivamente por tal partido. Ao contrário, deveriam ser palatáveis por diversos agrupamentos políticos e classes sociais, daí seu caráter amplo, negociável, flexível. Seus defensores estão no campo da república democrática capitalista. Apontam negociar sob os marcos do sistema capitalista, independentemente do detentor do poder de Estado.³⁶³

Os trabalhadores pertencentes à administração do Estado, vinculados estreitamente às instituições do poder político são marcados por este vínculo. Sua atuação sindical carrega esta determinação. Quanto mais estável é o bloco no poder que dirige o Estado, mais difícil será sua organização sindical, mais frágil será, portanto, a absorção de políticas conflitivas de oposição. Na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso isto ficou explícito. Considerando-se impotentes em negociar no campo estritamente sindical junto ao representante do Executivo, atuavam com a reivindicação de caráter marcadamente político na tentativa de impedir a reeleição do presidente. Na realidade, majoritariamente, secundarizaram os métodos tipicamente sindicais.

³⁶³ Apesar de verem nos representantes dos Partido dos Trabalhadores melhores possibilidades de negociarem suas propostas, visto que muitos destes eram oriundos do movimento sindical.

A segunda gestão, com um governo desgastado pela aplicação das políticas neoliberais, há um crescimento relativo na autonomia dos servidores públicos. Embora ainda com a marca de seu vínculo com o Estado, campo prioritariamente político, expresso na manutenção da crítica ao detentor do poder de Estado, os servidores realizam duas grandes greves, nos anos 2000 e 2001.

Enquanto a estratégia na primeira gestão foi o campo majoritariamente político, na segunda há um amálgama na elaboração da estratégia. Se a primeira forma de enfrentamento das políticas do governo federal redundou em derrota, visto que não conseguiram evitar a reeleição, a segunda, embora o atendimento das reivindicações tenha se dado para alguns poucos servidores, e de forma desigual, a principal reivindicação da primeira gestão foi obtida: derrota da coligação conservadora que elegeu por duas gestões o candidato do PSDB. Mas tanto a derrota como a vitória não foram resultados da mobilização dos trabalhadores do setor público, foram resultado do próprio jogo da luta de classe, da qual foram coadjuvantes.

Diante de uma crise entre as diversas frações da burguesia francesa, a burocracia na França apoiou Luis Bonaparte, porque enxergava nele o seu representante. No caso do Brasil, a coligação conservadora que elegeu por duas gestões Fernando Henrique Cardoso, contou com o apoio, além de diversas frações burguesas, de parcela significativa dos trabalhadores que via nas propostas de reconfiguração do aparelho de Estado, a diminuição da corrupção e dos privilégios alardeados pela mídia. Esta parcela de trabalhadores que apoiou a coligação conservadora acreditava na "moralização do Estado. Com a fragilização desta aceitação popular, resultante, sobretudo, dos altos índices de desemprego, da manutenção das denúncias de corrupção, do arrocho salarial, da precarização dos serviços públicos (ao contrário do que apregoava o governo federal), dentre outras conseqüências antipopulares, a coligação que representava o projeto neoliberal no Brasil sai derrotada nas eleições de 2002.

As camadas médias e inferiores da burocracia estatal não obtiveram lastro nas reivindicações das classes sociais das quais eram originárias e que impunham limites à sua

forma de atuação sindical, exceto quando tais classes puderam absorver parcela de suas demandas, como na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso. A absorção dessas demandas não se deveu a construção destas por parte dos servidores públicos que as teriam apresentado às classes média e trabalhadora, mas pelo campo da luta de classe, pelos elementos da conjuntura presentes na última gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Argumentamos que os representantes da democracia brasileira não aceitaram a organização burocrática oriunda dos regimes políticos anteriores, consideraram-na um entrave para a acumulação de capital. Portanto, quanto mais se ampliou o regime democrático, maiores foram as perdas para os trabalhadores do aparato estatal. Era preciso reconfigurar esta categoria social, sob bases de contratação e demissão mais flexíveis, próximas ao mercado. Se a exigência de seleção pública ainda permanece na Constituição, esta não mais garante a estabilidade para o servidor, conforme verificamos em nossa pesquisa. E a estabilidade é o maior incentivo para a procura do serviço público como fonte de salário.

Se o populismo e a ditadura usaram a burocracia para dar efeito de neutralidade técnica e de classe do Estado, por quê os regimes democráticos no Brasil a fragilizaram ?

Entendemos que os governos utilizaram o aparato estatal para passar uma imagem de rompimento com um modelo de acumulação anterior, alicerçado no regime político ditatorial. É uma estratégia com uma finalidade política e ideológica.

Política, porque confere maior flexibilidade para os “representantes” eleitos de disporem de sua mão-de-obra de acordo com as propostas que apresentam, propostas assentadas nos interesses da classe hegemônica que representam; ideológica, porque não podendo romper integralmente com o passado ditatorial, visto que muitos dos políticos se mantêm no cenário democrático, reconfiguram o aparato estatal “por baixo”, ou seja alteram o “núcleo fixo”, os trabalhadores do aparato.

Defendemos que sob o capitalismo não há possibilidade de unidade dos trabalhadores do setor público estatal na defesa de seus interesses, mesmo corporativos. Apresentamos as razões que fundamentam a nossa conclusão:

- a) Os trabalhadores da burocracia estatal compõem várias categorias profissionais com interesses diferenciados, embora juntos sejam uma categoria social;
- b) As várias categorias profissionais vinculam-se a uma instância do Estado: política, ideológica ou econômica;
- c) A plataforma unitária de reivindicações que apresentamos no capítulo II não foi suficiente para unificá-los, visto serem muito gerais;
- d) São marcados por ideologias que os impedem de unificarem-se: burocratismo, legalismo e meritocracia;
- e) O Estado não é visto como opositor de seus interesses, este é percebido como promotor do “bem comum”;
- f) O caráter político de sua atuação dificulta a sua ação sindical. O que deveria ser elemento de unidade, não mobiliza para a defesa de interesses específicos das várias frações da burocracia estatal;
- g) Por fim, não há *interesse* da burocracia, há *interesses* diferentes de cada fração desta categoria social, que variam de acordo com a sua localização no aparato estatal e é parte estruturante do seu funcionamento.

Pensar em unidade dos trabalhadores do setor público no campo sindical significaria pensá-los como uma categoria profissional, com elos de unidade passíveis de serem construídos. Não é o que verificamos em nossa pesquisa. Entendemos que a unidade poderia se efetivar, para parcela dos trabalhadores desse setor, no campo político, devido à sua autonomia relativa frente ao Poder de Estado e às frações da burguesia dominante. Mas nesse caso já estaríamos na eminência de rompimento com o sistema capitalista. Não era o caso no período de nossa pesquisa.

Em tempo:

No final da segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, mais uma vez apostaram na saída política para o atendimento de suas reivindicações, na eleição do candidato à presidência Luis Inácio Lula da Silva, que, agora vitorioso, aprofunda as medidas de seu antecessor.

BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula*, Campinas, SP, Autores Associados. 2004.
- ASSIS, Silvana Soares de. *As reformas neoliberais no ensino público paulista e o sindicalismo propositivo da APEOESP - 1992-1998*, apresentada ao departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- AZEVEDO, Clovis Bueno de. *Os trabalhadores (des)regulados: quem são os servidores públicos brasileiros?* Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Professora Doutora Maria Tereza Sadek Ribeiro de Souza, São Paulo, 1998.
- BALERA, Wagner. Introdução à seguridade social. In: MONTEIRO, Meire Lúcia Costa (coord.) *Introdução ao direito previdenciário*. São Paulo, Ltr, 1998, pp.9 a 85.
- BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado*, São Paulo, editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- BOITO, Jr. *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*, São Paulo, Paz e Terra, 1991.
- _____. *O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*, Campinas, SP, Editora da UNICAMP, São Paulo, HUCITEC, 1991.
- _____. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, São Paulo, Xamã editora, 1999.
- BOITO Jr. Armando. *Classe média e sindicalismo: uma nota teórica*. In: JUNQUEIRA, Luciano P. (org). *Brasil e a nova ordem internacional*, São Paulo, SIMESP, 1994.

BORDIEU, Pierre. *Contrafogos 2: por um movimento social europeu*, Rio de Janeiro, Editora Zahar, 2001.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social, *Livro branco da Previdência Social*, Brasília, MPAS/GM, 2002.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma de Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, São Paulo, Ed. 34, ENAP, 1998.

CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

CARVALHO, Vanderlei Souza. *Imprensa e neoliberalismo no Brasil (1995-1998): o posicionamento da revista Veja no primeiro governo de FHC*, Dissertação de Mestrado, UNICAMP/IFCH, Campinas, mimeo, 2004.

DALLARI, Adilson. *O que é funcionário público*, coleção Primeiros Passos, nº 214, São Paulo, Brasiliense, 1989.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FANTINATTI, Márcia Maria C. Moreira. *Sindicalismo de classe média e meritocracia: o movimento docente na universidade pública paulista*, dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1998.

FRANÇA, Bárbara Heliadora. *Barnabé: consciência política do pequeno funcionário público*, coleção Questões de Nossa Época, São Paulo, Cortez, 1993.

- GALVÃO, Andréia. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*, tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens. *A era FHC: um balanço* (org.). São Paulo, Cultura Editores Associados, 2002.
- LEITE, Carlos Henrique. *A greve do servidor público civil e os direitos humanos*, extraído da página da internet, <http://www.planalto.gov.Br/civil.03/revista/Ver-34/Artigos/Art.Carlos.htm>, s/d.
- LÊNIN. *O Estado e a revolução: o conceito marxista de poder*, Rio de Janeiro, Biblioteca Universitária, série Diálogo, s/d.
- LOBO, Edilene. *Repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal com enfoque nos servidores públicos*, texto apresentado em seminário da CUT no ano de 2002(?) .
- LOCKWOOD, David. *El trabajador de clase media*, Madri, Aguilar, 1962.
- MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. *Servidor, Funcionário, Trabalhador: interesses e culturas organizacionais no setor público*, tese de doutorado apresentada ao departamento de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo, 1993
- MARX, Karl. *O 18 brumário de Luis Bonaparte*, Lisboa, Editorial Estampa, 1976.
- _____. *Salário Preço e Lucro*, São Paulo, Editora Moraes, 1985.
- _____. *A guerra civil na França*, São Paulo, Global, 1986.
- _____. *As lutas de classe na França de 1848 a 1950*, coleção Obras Escolhidas, volume I, São Paulo, Editora Alfa-Omega, s/d, pp. 93 a 198.

- MARX, Karl. e ENGELS, Friedrich. *O manifesto do partido comunista*, coleção Obras Escolhidas, volume I, São Paulo, Editora Alfa-Omega, s/d.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- MILLS, Wright. *A nova classe média*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1979.
- MONTEIRO, Meire Lúcia Costa (coord). *Introdução ao direito previdenciário*, São Paulo, Ltr, 1998.
- MORAES, Alexandre. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19, série Fundamentos Jurídicos*, São Paulo, Atlas, 1999.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, Zahar, ENAP, 1997.
- PALASSI, Márcia Prezotti. *Privatização! Uma solução problemática: o impacto do movimento (anti) privatização na participação dos trabalhadores em ações coletivas*, Tese de Doutorado, apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Psicologia Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mimeo, 2004.
- PESSOA, Robertônio Santos. *Sindicalismo no setor público*, São Paulo, Editora São Paulo, s/d.
- POULANTZAS, Nicos. *As classes sociais no capitalismo hoje*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- _____. *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Martins Fontes, 1977.

_____. *Fascismo e ditadura*, São Paulo, Martins Fontes, 1978.

_____. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1980.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Extraído da página da internet: file//A\Andes%20-%20Últimas20Noticias.htm, em 19 de julho do ano de 2002.

RIDENTI, Marcelo. *Professores e ativistas da esfera pública*, São Paulo, Cortez, 1995.

SÃO PAULO. *Sindicalismo no setor público paulista*, São Paulo, FUNDAP, s/d.

SAES, Décio. *Classe média e políticas de classe: uma nota teórica*, Contraponto, nº 02, novembro de 1977.

_____. *Classe média e sistema político no Brasil*, São Paulo, T. Queiroz, 1985.

_____. *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

_____. *Estado e democracia: ensaios teóricos*, Campinas, UNICAMP, IFCH, 1998.

_____. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2001.

SILVA, Eduardo Pinto. *Demissões (in) voluntárias e subjetividade*, dissertação de mestrado apresentada a Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da professora doutora Liliana L. Petrilli Segnini, 2000.

SILVA, Robertônio Santos. *Sindicalismo no setor público*, São Paulo, Ltr, S/d.

SILVA, Sidney Jard da. *Companheiros servidores: poder político e interesses econômicos do sindicalismo do setor público na CUT*, dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Professora Doutora Maria Hermínia T. Almeida, São Paulo, 1999.

SILVEIRA, Paulo (org). *Poulantzas*, coletânea Sociologia, São Paulo, Ática, 1984.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. *O impacto da ideologia neoliberal no meio operário: um estudo sobre os metalúrgicos da cidade de São Paulo e a Força Sindical*, Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2004.

ZAPERLON, Sandra. Movimento Sindical e o novo socialismo utópico, in.: revista *Idéias*, Neoliberalismo e lutas sociais no Brasil, ano 9 (1), 2002.

WEBER, Max. *Economia y Sociedad*, México, Fondo de Cultura económica, 1964.

_____. *Ciência e Política: duas vocações*, Sao Paulo, Cultrix, s/d.

YAMADA, Andrea Kiyoko Yamada. *A greve no serviço público*, monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de Sao Paulo, especialização em Direito do Trabalho, 2004.

DOCUMENTOS UTILIZADOS NA PESQUISA (JORNAIS, SUPLEMENTOS, CADERNOS ESPECIAIS, RESOLUÇÕES CONGRESSUAIS E SIMILARES)

CNESF. *Manifesto aos participantes do II Fórum Global – Estado democrático e governança no século XXI*, 2000.

CNESF. *Pauta de reivindicação unificada dos servidores federais*, 2002.

CUT. cartilha para o Seminário Preparatório ao 6º congresso da CUT, *O papel do Estado*, março de 1997.

CUT. *Informacut*, nº 266 de 1997

Diário Popular. 01 de agosto de 2001.

Diário Popular. 08 de agosto de 2001.

Diário de São Paulo. 13 de agosto de 2001.

Diário de São Paulo. 22 de agosto de 2001.

Folha de São Paulo. caderno Brasil, 24 de maio de 2000.

Folha de São Paulo. caderno Brasil, 25 de maio de 2000.

Folha de São Paulo. caderno Brasil, 30 de junho de 2000.

SINDSEF-SP. *Jornal do Sindsef-SP*, nº 02, janeiro de 2000.

_____ . *Jornal do Sindsef-SP*, nº 03, fevereiro de 2000.

_____ . *Jornal do Sindsef-SP*, nº 04, março de 2000.

_____ . *Jornal do Sindsef-SP*, nº 05, março (edição extra) de 2000.

_____ . *Jornal do Sindsef-SP*, nº 06, abril de 2000.

_____ . *Jornal do Sindsef-SP*, nº 09, julho de 2000.

_____ . *Jornal do Sindsef-SP*, nº 10, agosto de 2000.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 11, setembro de 2000.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 12, outubro de 2000.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 14, janeiro de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 15, fevereiro de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 16, março de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 17, março (edição extra) de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 18, abril de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 19, maio de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 20, junho de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 21, julho de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 22, agosto de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 23, setembro e outubro de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 24 novembro de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 25, dezembro de 2001.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 26, março de 2002.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 31, julho de 2002.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 04, setembro (edição extra/aposentados) de 2002.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 32, setembro de 2002.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 35, novembro de 2002.

_____ . Jornal do Sindsef-SP, nº 36, dezembro de 2002.

SINSPREV . Jornal do Sinsprev, nº 80, Janeiro de 1996.

SINTRASEF. Jornal Público, nº 1, setembro de 1996.

_____ . Jornal Público, nº 2, outubro de 1996.

_____ . Jornal Público, nº 3, novembro de 1996.

- _____ . Jornal Público, nº 4, dezembro de 1996.
- _____ . Jornal Público, nº 5, janeiro de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 6, fevereiro de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 7, março de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 9, maio de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 10, junho de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 11, julho de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 12, agosto de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 13, setembro de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 15, novembro de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 16, dezembro de 1997.
- _____ . Jornal Público, nº 17, janeiro de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 18, fevereiro de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 19, março, de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 21, maio de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 23, julho de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 24, agosto de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 25, setembro de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 26, outubro de 1998.
- _____ . Jornal Público, nº 27, de novembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 00, maio de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 02, maio de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 03, maio de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 04, maio de 1997.

- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 05, junho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 06, junho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 07, junho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 08, junho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 09, julho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 10, julho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 11, julho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 12, julho de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 13, agosto de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 14, agosto de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 15, agosto de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 16, agosto de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 17, setembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 18, setembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 19, setembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 20, setembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 21, setembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 22, outubro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 23, outubro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 24, outubro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 25, outubro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 26, novembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 27, novembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 28, novembro de 1997.

- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 29, novembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 30, dezembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 31, dezembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano I, nº 32, dezembro de 1997.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 33, fevereiro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 35, março de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 36, março de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 37, março de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 38, abril de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 39, abril de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 40, abril de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 41, abril de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 42, maio de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 43, maio de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 44, maio de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 45, maio de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 46, maio de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 47, junho de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 48, junho de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 49, junho de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 50, julho de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 51, julho de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 53, julho de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 54, agosto de 1998.

- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 55, agosto de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 56, agosto de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 57, agosto de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 58, agosto de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 59, setembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 60, setembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 61, setembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 62, setembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 63, outubro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 64, outubro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 65, outubro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 66, novembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 67, novembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 68, novembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 69, novembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II nº 70, novembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 71, novembro de 1998.
- _____ . Boletim semanal Movimento, ano II, nº 72, novembro de 1998.

_____. Caderno de teses ao 11º Congresso do Sindsef, realizado na cidade de Nazaré Paulista, São Paulo, no período de 8 a 10 de novembro de 2002.

_____. Cartilha, *O Sintrasef, o salário mínimo e o salário mínimo do Dieese*, 2003.
O Estado de São Paulo. 09 de agosto do ano de 2001.

DOCUMENTOS OFICIAIS UTILIZADOS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo, Atlas, 2001.

_____. Lei nº 8.112 de dezembro de 1990, dispõe sobre Regime Jurídico Único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, *Plano Diretor da Reforma do Estado*, Brasília, novembro de 1995.

_____. Lei nº 9.601, Janeiro de 1998, dispõe sobre contrato de trabalho por prazo determinado, e dá outras providências.

_____. Emenda Constitucional nº 19 de dezembro de 1998, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, disciplina os limites das despesas com pessoal na forma do art. 169 da Constituição.

_____. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.962, fevereiro de 2000, disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

_____.Lei nº 101, maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

_____.Projeto de Lei nº 6.032 de 2002.

_____.Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SRH/MP, Boletim Estatístico de Pessoal, Brasília, dezembro de 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, texto de Antônio de Pádua Casella, Secretário Adjunto de Recursos humanos, encontrado no site do Ministério, www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudos/noticias/cresc_em_maus_fi..., no dia 29 de setembro de 2002.