



1290001492



IE

TCC/UNICAMP R354m

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

**AS MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990:
IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR
PÚBLICO**

EMILIE CAVALCANTE RIBEIRO

TCC/UNICAMP
R354m
IE/1492

CEDOC/IE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

**AS MUDANÇAS NO PAPEL DO ESTADO NA DÉCADA DE 1990:
IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR
PÚBLICO**

O movimento docente no Estado de Estado de São Paulo

*Monografia apresentada como requisito
obrigatório à conclusão do curso de Ciências
Econômicas pela Universidade Estadual de
Campinas*

ORIENTADOR: Professor José Dari Krein

EMILIE CAVALCANTE RIBEIRO

Campinas, dezembro de 2004

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai Jessé e a minha mãe Raquel, pela vida, apoio, amor, carinho e compreensão dispensados comigo durante toda minha vida e principalmente neste momento.

Às minhas amigas Thaís e Christiane, pela convivência e companhia em todos esses anos de faculdade. E a todos os meus amigos, que sempre ficaram ao meu lado.

Agradeço ao meu orientador Prof^o José Dari, pela ajuda na escolha do tema. Agradeço-o por toda a orientação e por estar à minha disposição durante toda a elaboração deste projeto.

RESUMO

O propósito deste trabalho é identificar as tendências recentes das relações de trabalho no setor público, considerando as mudanças estruturais ocorridas na sociedade brasileira na década de 1990, em função do modelo de política econômica adotada.

Além disso, a proposta é olhar as alterações no processo de regulação das relações de trabalho e do sindicalismo no setor.

Na perspectiva de observar o que ocorreu com as relações de trabalho no setor escolhemos a educação pública no Estado de São Paulo como foco de investigação, a fim de melhor identificarmos o impacto das mudanças ocorridas na última década do século XX e ainda, avaliar como elas refletiram nas políticas educacionais, na organização e nas estratégias de atuação sindical do ensino público.

Palavras-chave: relações de trabalho, Estado, modernização, educação, sindicalismo.

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I	12
A REFORMA ADMINISTRATIVA DOS ANOS DE 1990: IMPACTOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO DO SETOR PÚBLICO	12
1. INTRODUÇÃO	12
2. A REFORMA ESTRUTURAL BRASILEIRA: PRINCIPAIS ELEMENTOS E SUAS IMPLICAÇÕES	14
2.1. Reforma Administrativa nos anos 90	18
2.1.1. Antecedentes Históricos da Reforma	18
2.1.2. Repercussões Sobre as Relações de Trabalho no Serviço Público	21
2.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal	24
3. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 90: A FORMA NEOLIBERALISTA DE PENSAR A EDUCAÇÃO	28
CAPÍTULO II	34
ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	34
1. INTRODUÇÃO	34
2. O MODELO DE RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL	35
3. RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO	37
3.1. Discutindo o conceito de Regime Jurídico Estatutário	39
3.2. Mudanças com a Constituição Federal de 1988	40
3.3. Anos 90: Mudanças com a Reforma do Estado	42
3.4. A Negociação Coletiva no Serviço Público	43
CAPÍTULO III	49
SINDICALISMO E NEGOCIAÇÕES COLETIVAS ENTRE OS SERVIDORES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO PAULISTA	49
1. INTRODUÇÃO	49
2. AÇÃO SINDICAL DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	50
2.1. APEOESP: História e dinâmica recente de atuação	53
2.1.1. Estrutura Sindical	59
3. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA – PROCESSO E CONTEÚDO NEGOCIADO	59
3.1. Conteúdos negociados nos anos 80 e 90	61
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
BIBLIOGRAFIA	74
ANEXOS	77

INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos oitenta, a economia brasileira passou por um intenso processo de reordenamento de suas atividades, de reorientação da gestão das políticas públicas e de redefinição do papel do Estado. Esse processo de mudanças econômicas, políticas, produtivas e do mercado de trabalho veio acompanhado de importantes alterações na regulação das relações de trabalho.

O problema dos desequilíbrios fiscais e financeiros, decorrentes da exaustão do ciclo de crescimento econômico do pós-guerra e da emergência de novas formas de transformação capitalista, tornou-se cada vez mais grave em muitos países em desenvolvimento. Os organismos internacionais de análise apontaram como responsáveis pela crise a forte presença do Estado na economia, o excesso de regulação e a organização sindical, tratando de impor ao mundo uma série de medidas que visavam combater esses “entraves”. Diante de desequilíbrios crônicos de balanço de pagamentos, contas públicas e inflação, estes países receberam um receituário de política econômica, notadamente de abertura comercial e de desregulamentação dos fluxos de capitais, cuja execução condicionara seus empréstimos e financiamentos (Cano, 1998:35).

O ajuste neoliberal preconizado tinha como pressuposto teórico o excesso de demanda - de importações, investimentos, consumo privados e dos gastos públicos. Dessa forma, era necessário reduzi-la e, para isso, recorreu-se à elevação de alguns impostos, corte no gasto público, elevação da taxa de juros, corte de crédito, restrição monetária e arrocho salarial (Cano, 1998: 42). Assim, a alternativa para a resolução desta crise também passou por uma reforma e reorientação do Estado.

No desenrolar da crise, o Estado brasileiro também perdeu progressivamente a capacidade para regular o funcionamento e promover o seu desenvolvimento. Segundo Baltar (1998), o desgaste do poder público abriu espaço para uma tentativa de reorientar o desenvolvimento com uma participação bem menor do Estado na proteção e promoção da produção nacional, o que significou principalmente a desarticulação da estrutura da produção e o menor investimento na ampliação da capacidade produtiva.

Sem um modelo conceitual que lhe desse respaldo, a reforma do governo Collor (1990-1992) nasceu da constatação do esgotamento financeiro do Estado e da necessidade de redução

do déficit público. O “enxugamento” da máquina com a eliminação de superposições e a diminuição de custos constituíram-se em objetivos de reforma administrativa. O governo baseando-se em um diagnóstico de gigantismo do Executivo federal, extinguiu e modificou o status de vários órgãos públicos, operou cortes de pessoal, não se tendo registro, entretanto, de uma filosofia definida ou de qualquer plano formal de reforma administrativa.

Predominantemente orientadas pelo princípio do Estado mínimo, as ações do governo visando efetivar a modernização do Estado e da própria economia nacional concentraram-se no incentivo à privatização mediante o fomento do Programa Nacional de Desestatização, e a uma política industrial destinada a promover maior competitividade dos produtos brasileiros, objetivando criar, deste modo, um ambiente interno favorável aos investimentos estrangeiros. Não obstante os esforços de desestatização e o avanço da descentralização da política de saúde verificados neste período, as ações do governo Collor não lograram romper com a base institucional estabelecida a partir dos anos 30. (Santos e Machado, 1995).

A reforma do Estado brasileiro, embora presente no debate político desde a década de 80, adquiriu centralidade no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a partir de 1995, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O Governo adota o discurso de que o modelo de Estado das últimas décadas é o agente responsável pela emergência da crise econômica, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais.

Na opinião do Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira:

“A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. (...) esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado (...)”. (Bresser Pereira, 1997; pp.7, grifo nosso).

Segundo o Ministro, a reforma do Estado passaria necessariamente pela

“(...) recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento” (Bresser Pereira, 1997: 17, grifo nosso).

Segundo Cardoso (1998), o primeiro passo para a reforma do Estado foi dado com o Plano Real, através do qual se reorientou a economia e os gastos públicos; logo depois foi criado o Fundo Social de Emergência que estabeleceu o controle dos gastos públicos e, em seguida, se

adotou a racionalização da gestão incluindo "*a flexibilização dos monopólios, a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e as privatizações*" (Cardoso, 1998:9).

A intervenção do governo nos programas de infra-estrutura foi realizada em parceria com a iniciativa privada; os programas sociais foram descentralizados administrativamente para as esferas subnacionais e o controle das políticas sociais tem ocorrido através das agências reguladoras. Assim, ancorado sob os eixos da privatização, a publicização e a terceirização, o Governo redefine as suas áreas de atuação, distinguindo as atividades exclusivas do Estado, dos serviços sociais e científicos e da produção de bens e serviços para o mercado.

O enfrentamento da crise e o esforço de reorganização econômica com base no receituário adotado pelo governo impulsionaram uma reestruturação produtiva das empresas que afetaram os processos de trabalho e, em decorrência, o sistema brasileiro de relações de trabalho, tanto no que se refere à efetividade das leis trabalhistas quanto dos instrumentos de negociação coletiva (Krein,1999). A discussão da alteração do sistema de relações de trabalho, então, passa a ser um elemento de ajuste econômico e da redefinição do papel do Estado brasileiro.

Busca-se tornar mais flexível o conjunto de regras relativas às relações de trabalho, estimulando a negociação direta entre empregados e empregadores. Esse processo de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho também atingem o servidor público, no entanto, o processo se dá de forma diferenciada, dadas as características particulares deste setor.

Em função de sua relação direta com a esfera pública, há uma série de especificidades do setor público em relação ao setor privado, que dizem respeito às regras diferenciadas de contratação, remuneração, negociação coletiva entre servidores públicos e Estado, que devem ser abordadas para se entender como a reforma do Estado efetuada no decorrer da década de 90, redefiniu o papel deste e, além disso, qual foi o impacto desta reforma sobre a própria organização do setor público, no tocante às relações de trabalho.

São os servidores públicos estatutários, especificamente os da educação, que nos interessam neste trabalho. Este contexto de reforma do Estado reflete diretamente nas políticas educacionais implementadas e nas relações entre Estado e a entidade de representação dos professores, o que, por sua vez, implica mudanças nas estratégias de atuação sindical desta entidade. (Saifi, 2003).

Até a década de 1970, a ação sindical dos profissionais da área da educação no Brasil era inexpressiva, o que pode ser justificado pelo fato de que esses profissionais "*compunham uma*

categoria sem maior expressão, do ponto de vista da ação política organizada, seja pelo impedimento legal dos servidores públicos se organizarem em sindicatos, seja pela própria desmobilização da categoria, herança de um passado em que o status do magistério garantia um salário digno e o respeito da sociedade e dos governantes". (Fogaça, 1992: 41).

É ao final dos anos de 1970 que a situação começa a se reverter, com o aprofundamento do processo de desvalorização da categoria e, conseqüentemente o descrédito do próprio sistema de ensino. De acordo com Fogaça, os profissionais do ensino mudam de perfil, e o magistério se tornar uma opção fácil de profissionalização. *"(...) A crise dos anos 80 completa esta proletarização, ao aproximar em termos salariais (...) professores e funcionários das escolas". (Fogaça, 1992: 41).* Nesse processo de 'proletarização' registrou-se uma mudança radical no perfil do magistério, agora composto majoritariamente de indivíduos oriundos da baixa classe média e mesmo das camadas populares.

É preciso olhar as mudanças considerando as especificidades das relações de trabalho no setor público. Nessa perspectiva, procuraremos verificar, além do impacto das medidas adotadas, a atuação do sindicato APEOESP no contexto de Reforma do Estado, levando em conta as especificidades que caracterizam o setor, diante de importantes mudanças, tais como: Reforma Administrativa, Lei de Responsabilidade Fiscal, Reforma da Previdência, redefinição das políticas de educação; todas estas seguindo diretrizes do FMI. Escolhemos a APEOESP, por ser uma das mais importantes entidades sindicais representantes dos professores.

De acordo com Marinho (1992), a crise educacional atual é resultado de um longo processo de deterioração do sistema educacional, em particular da escola pública, que se acentuou nos anos de 1990.

O panorama da educação brasileira apresentou significativa melhoria nas últimas décadas, com declínio acentuado na taxa de analfabetismo, expressivo aumento do número de matrículas em todos os níveis de ensino e gradual crescimento da escolaridade média da população. A constatação desses avanços, contudo, não prescinde de uma análise crítica sobre os desafios educacionais que o país ainda precisa vencer para superar o déficit histórico acumulado nesta área.

Se do ponto de vista quantitativo a expansão do sistema atingiu patamares bastante razoáveis, o mesmo não pode ser dito em frente aos indicadores de qualidade e equidade. Por exemplo, se analisarmos a evolução da taxa de analfabetismo nas últimas três décadas, de fato ela declinou (de 39,5%, em 1960, para 20,1%, em 1991), contudo o que mantém o Brasil distante da

meta de eliminação do analfabetismo no final do século XX é uma elevada taxa de 14,7% entre a população de 15 anos ou mais, representando um contingente de 15,5 milhões de pessoas, aproximadamente. O perfil do analfabetismo no país mantém ainda um forte viés regional, que reflete e reproduz as desigualdades sócio-econômicas inter-regionais existentes.

Constata-se ainda, nos anos 90, um gradual aumento da participação relativa dos grupos com maior nível de instrução. Entre 1992 e 1996, houve um incremento substancial da proporção de pessoas com mais anos de estudos na população de 10 anos ou mais de idade. Mas, apesar destes avanços, o Brasil se mantém numa posição desfavorável em termos de escolaridade média da população quando comparado com países desenvolvidos pertencentes à OCDE. Da mesma forma, comparado com a média de escolaridade dos países latino-americanos mais ricos, muitos deles com renda per capita inferior – como Argentina, Costa Rica – o Brasil acumulada defasagem de cerca de dois anos de estudo (PNUD/IPEA, 1996:35).

Nos últimos 30 anos, o sistema educacional mais do que triplicou seu tamanho. O problema atual não se situa tanto em termos de acesso mas, sobretudo, dos fatores extra e intra-escolares que dificultam a permanência na escola. O Censo Escolar/97 apontou taxas de abandono extremamente elevadas, chegando a 30% em algumas regiões, o que empalidece um pouco o desempenho expresso da matrícula inicial apontada pelo Censo. Portanto, o desafio maior é assegurar ainda as condições de permanência no sistema e de sucesso escolar.

Outro indicador importante é a taxa de escolarização bruta, que cresceu de 106% para 122%, de 1991 a 1998, indicando que uma proporção significativa de alunos apresenta acentuada distorção série/idade, revelando o grau de ineficiência do sistema, pois os alunos levam cerca de 11 anos para completar as 8 séries da escolarização obrigatória. Essa distorção série/idade onera o sistema e afeta o próprio rendimento do aluno com atraso no percurso escolar.

Outro grande desafio do sistema educacional brasileira diz respeito ao perfil do magistério. Em 1997, mais da metade dos professores da Educação Básica (cerca de 820 mil) não possuíam curso superior completo. O Censo do Professor (1997) mostrou ainda que o nível de qualificação do corpo docente apresenta enormes disparidades regionais que reforçam o quadro de desigualdade do sistema educacional brasileiro.

O esforço de capacitação insere-se dentro de uma política mais global de revalorização do magistério, que passa pela melhoria salarial e pelo resgate do prestígio social da profissão. (Castro, 1998).

Contudo, os países alinhados com a política neoliberal vêm limitando as verbas destinadas à educação. Se na década de 80 a América Latina destinava cerca de 4,5% do seu PIB para a educação, na década de 90 reduz esse percentual para 3,7% (UNESCO: Statistical Yearbook - 1992).

Com a criação do FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), cerca de 20% dos recursos que iriam para a União são "capturados" ou contingenciados (incluindo os da Educação), o que determina um déficit anual de 3,6% dos recursos da educação somente na esfera da União. Sabe-se ainda que a desoneração das exportações (ICMS-Exportações - Lei Kandir) traz fortes conseqüências deficitárias aos Estados e Municípios exportadores de mercadorias.

Isso têm impacto direto nos níveis de remuneração dos professores e funcionários da educação, caracterizando um dos aspectos da crise educacional brasileira, que diz respeito à precarização das relações de trabalho. E é esse aspecto da crise que discutiremos.

Partindo desse eixo, pretende-se investigar ainda como tal processo de reforma administrativa, ao afetar as relações de trabalho no caso particular da educação pública, afetou a própria qualidade desse serviço público.

CAPÍTULO I

A REFORMA ADMINISTRATIVA DOS ANOS DE 1990: IMPACTOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO DO SETOR PÚBLICO

1. INTRODUÇÃO

Os finais dos anos de 80 e início dos 90 foram marcados pelo acirramento da crise fiscal, pelo descontrole inflacionário e pelo crescente discurso sobre a *ineficiência do setor público*. O capitalismo central, desenterrando velhos postulados liberais sob uma roupagem de "modernidade" - o neoliberalismo - impôs uma série de medidas de ajuste que consistia fundamentalmente em ampliar a liberdade de ação das forças de mercado, dentre as quais se destacaram a abertura comercial, desregulamentação dos fluxos de capitais internacionais, a privatização e as medidas voltadas ao ajuste fiscal para garantir a estabilização da moeda, dentre as quais compreendia a **redução do tamanho e redefinição do papel do Estado** através de cortes no gasto público, controles salariais e juros internos elevados.

Do ponto de vista econômico, a década de 1980 é considerada "perdida", em função de seu crescimento de 2,8%, se comparado com os índices históricos brasileiros nas décadas anteriores. Essa situação caracterizou-se pela baixa taxa de investimento e pelo lento ritmo de aumento do produto global. Com a falta de crédito, o Brasil foi obrigado a obter um expressivo superávit comercial para pagar os juros da dívida externa (alcançado mais pelo baixo nível de importações do que pelo aumento das exportações no período). Com a contenção da atividade econômica, os investimentos na ampliação da capacidade produtiva foram prejudicados, o que, principalmente nos anos 90, diminuiu a geração de empregos, contribuindo para a precarização do trabalho e salários, ao mesmo tempo em que há um processo de internacionalização da economia, em função da globalização financeira e produtiva. (Baltar, 2003).

Neste contexto de maior exposição à concorrência durante a década de 1990, as empresas também exigem uma "adequação" das relações de trabalho, sob a justificativa de que o mercado de trabalho, excessivamente regulado, não estaria adaptado à nova realidade econômica,

constituindo-se em inibidor da produção. Pretende-se então reduzir alegadas pressões de custos resultantes dos encargos sociais, adequando-se às novas condições internas e externas.

As mudanças adotadas no sistema de relações de trabalho brasileiro, especialmente as iniciativas que surgem a partir de 1994, tratam-se de um conjunto de medidas incluídas em um programa maior de reformas de caráter globalizante, evidenciando a clara tendência à desregulamentação dos direitos sociais e à ampliação do grau de flexibilidade de nosso sistema de relações de trabalho, já bastante flexíveis, particularmente no que diz respeito às condições de contratação/demissão e à mobilidade funcional do trabalhador na empresa¹.

Assistimos então, no Brasil dos anos 90, a introdução de um novo modelo econômico que levou a uma outra concepção de Estado, que passa a ser o grande garantidor da acumulação de capital, representado pelo capital financeiro. Ao mesmo tempo em que se desmonta o aparato do Estado Nacional e há a privatização de ativos e serviços públicos, além das investidas sobre os direitos trabalhistas e sociais, confere-se ao mercado o poder de regulação da economia e das políticas sociais. Os recursos da União destinados às políticas sociais são desviados para financiar o pagamento dos encargos da dívida.

Nunca se arrecadou tanto neste país, com a carga tributária girando em torno de 34% do PIB e o Estado, neste ponto, portanto, é máximo. No entanto, ele torna-se *mínimo* na sua prestação de serviços e a tendência é que fique cada vez mais diminuto se não houver uma reversão desse modelo pelo novo governo que se inicia.

O projeto político do governo neoliberal, com o objetivo de favorecer o capital financeiro desmoralizou o servidor, o serviço público e o próprio papel do Estado, isto porque a crise fiscal é apontada como consequência da falência do Estado.

E é especialmente a redefinição do papel do Estado, dentre o conjunto de medidas de ajuste fiscal empreendidas, que destacaremos.

¹ Dado que o foco deste trabalho não será as relações de trabalho no setor privado, não detalharemos aqui o conjunto de mudanças adotadas, com impacto direto nesse setor.

2. A REFORMA ESTRUTURAL BRASILEIRA: PRINCIPAIS ELEMENTOS E SUAS IMPLICAÇÕES

Nos anos 80 explicitou-se o desequilíbrio do setor público, por meio da crise do seu padrão de financiamento. Nesses anos ocorreu uma deterioração global da situação econômica dos países da periferia capitalista, compreendendo uma piora nos termos de troca e um extremo racionamento do financiamento externo, significando para alguns países a transferência de recursos para o exterior em razão do pagamento da dívida externa.

Segundo Carneiro (2002:143),

“esse constrangimento atinge duplamente as finanças públicas.[...] De um lado, o setor público intensifica sua ação no sentido de viabilizar a rápida geração de um superávit comercial para fazer frente à transferência de recursos reais, o que implica a ampliação da renúncia fiscal e do volume de subsídios. De outro, por ser o principal devedor em moeda estrangeira, arca com o ônus do pagamento de uma carga de juros em elevação”.

Quando se analisam as despesas do setor público, fica transparente a estratégia do ajuste fiscal tentado durante o período, vale dizer, o papel crucial desempenhado pela sua redução. O corte de gastos atinge mais que proporcionalmente os investimentos, diminuindo em 50% no período. Os gastos com custeio também sofrem expressiva redução de 33,4%. A precariedade de tal ajuste estava no fato de que a inflação e a nova orientação do crescimento somadas ao aumento da carga de juros continuavam erodindo a carga tributária. Dessa forma, a continuidade de redução do déficit público passa a exigir a redução dos gastos públicos para patamar baixíssimo, incluindo novos cortes, incompatíveis com as necessidades mínimas do crescimento econômico.(Carneiro, 2002: 148). Tal política de ajustamento logra um sucesso episódico, já que reduz substancialmente o déficit público durante o período, mas não o faz de maneira sustentável, pois o ajuste se baseou no corte de gastos sem correspondente aumento das receitas, via reforma tributária de profundidade, ou a revisão de incentivos e subsídios.

Há também no período o processo de transferência de dívida externa do setor privado para o setor público sob a supervisão do FMI, que será outro fator de expansão da dívida interna. A insuficiência do financiamento externo durante o período considerado certamente constituiu um fator de crescimento da dívida pública.

Na primeira metade da década de 80, configura-se a instabilidade dos preços macroeconômicos por conta do ajuste externo da economia, marcados pela intermitente aceleração inflacionária. Durante os anos finais da década de 80, a ocorrência de um processo

hiperinflacionário tornou-se objeto de crescente consenso. Vários programas de estabilização foram postos em prática com vistas a eliminar a inflação e restaurar a credibilidade da moeda, mas não alcançaram sucesso. O principal requisito para obter êxito era conseguir estabilizar o valor externo da moeda, objetivo fora do alcance das autoridades econômicas locais. (Carneiro, 2002: 165).

Após uma série de planos de estabilização fracassados, no início dos anos 90, o Plano Real posto em prática a partir de 1994 (governo Itamar Franco), sob a roupagem neoliberal, obteve o primeiro sucesso na contenção da inflação. O elemento essencial da estratégia do Plano foi a ancoragem dos preços domésticos nos preços internacionais, que levou a uma apreciação da taxa de câmbio.

Durante o primeiro mandato FHC (95-98), deu-se absoluta ênfase à consolidação do ambiente de estabilidade de preços. Durante o período foi mantido um regime cambial baseado na administração de estreitas bandas de flutuação. A política monetária perdeu autonomia e ficou condicionada à manutenção da paridade de câmbio escolhida. Nos períodos de crises (crise mexicana, asiática e russa) foram promovidas contrações monetárias para evitar que a saída de divisas em larga escala ameaçasse a defesa do regime de bandas cambiais. A recorrente contração monetária teve efeitos também sobre a situação fiscal. O aumento da carga de juros sobre a dívida pública constituiu um forte adicional de expansão fiscal. Assim, no final do primeiro mandato houve aumento do déficit primário, gerado pelo desequilíbrio da situação do setor público, o que produziu um quadro de instabilidade fiscal insustentável, caracterizando os primeiros anos da era FHC como um período de estabilização com desequilíbrios fiscais e externos. (Oliveira, G. & Turolla, 2003).

Os esforços de política fiscal do primeiro mandato FHC foram canalizados para uma proposta de reforma estrutural, especialmente com a tentativa de aprovação de emendas constitucionais e de legislação voltada para a redução do déficit previdenciário e alterações na estrutura administrativa do setor público – tido como grande “vilão” da crise do Estado – através da Reforma da Previdência e da Reforma Administrativa; além de ações patrimoniais como a privatização. Adicionalmente, o governo federal envidou esforços para conter a expansão fiscal das esferas dos governos subnacionais.

Verificou-se, entretanto, menor empenho quanto ao controle direto de receitas e despesas no nível primário. Assim, o resultado fiscal deteriorou-se nesse período e o ritmo de acumulação da dívida pública mostrou-se insustentável.

Em 1999 (segundo mandato FHC), o regime de câmbio fixo foi substituído por uma flutuação “suja”, na qual o Banco Central manteve a intervenção de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio. O regime monetário substituiu a defesa das bandas monetárias pelo sistema de metas inflacionárias. E o regime fiscal foi alterado a partir da introdução, no fim de 1998, de um compromisso de política econômica relativo à manutenção de um superávit primário elevado o suficiente para produzir a estabilização da razão entre a dívida pública e o PIB. (Oliveira, G. & Turolla, 2003) e no ano seguinte, o arcabouço institucional e operacional das finanças públicas foi completado com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No primeiro mandato o foco das ações na área fiscal voltou-se para as ações de alcance estrutural. Entre as iniciativas do primeiro mandato, as mais importantes foram as propostas de emenda constitucional (Reforma da Previdência, Reforma Administrativa); a lei que possibilitou o refinanciamento de dívidas estaduais e municipais; o ajuste patrimonial por meio de privatizações e o reconhecimento de passivos contingentes (os “esqueletos”). Destaca-se no período o disciplinamento das finanças dos governos estaduais e municipais (Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997). Os acordos de transferência de dívida vieram acompanhados de compromissos de pagamento de débito junto ao governo federal resultando, na prática, em uma limitação para a expansão do déficit público fora da esfera federal. Embora os resultados dos acordos não tenham aparecido no primeiro mandato, contribuíram para a disciplina fiscal que se implantou no período posterior.

O segundo mandato foi marcado por mudanças na área fiscal, que tiveram início no mandato anterior, mas só foram apresentar resultados no período seguinte. Entretanto, as metas fiscais ao longo desse processo foram sistematicamente frustradas, em parte pela subida das taxas de juros reais internas, em parte pela desvalorização cambial acentuada nos anos finais da década. Assim, uma parcela crescente dos resultados favoráveis passou a depender em parte das medidas relativas à elevação da arrecadação, e em parte do contingenciamento de gastos sociais, consubstanciados sucessivamente pelo Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal (outubro de 1998), que passou a estipular o patamar de superávit primário do setor público necessário para a estabilização da razão dívida/produto, e a Desvinculação de Receita da União. Todos vieram esterilizando 20% do gasto fiscal, em particular de natureza social, direcionando

esta receita para as reais prioridades governamentais no campo do pagamento da dívida pública e dos seus encargos financeiros. (Dain, 2001).

O objetivo dessas reformas estruturais foi adequar o país à nova ordem econômica mundial, subordinada à lógica da globalização e às críticas ao papel ativo do Estado, que passa a fortalecer um processo de auto-regulação via mercado (Krein, 2001). Tais medidas são consideradas vitais para o equilíbrio financeiro das contas públicas e para a estabilidade macroeconômica do Brasil. No entanto, é importante ressaltar que tal “necessidade” faz parte da convicção ideológica neoliberal, que recomendava austeridade fiscal e disciplina monetária supondo que, após a estabilização e as demais reformas de ajuste, dar-se-ia “inevitavelmente” uma retomada dos investimentos e do crescimento econômico – o que podemos dizer, mostrou-se cruelmente errada.

Dessa forma, a transformação do papel do Estado entra definitivamente na agenda governamental como parte das transformações estruturais brasileiras.

O projeto de reforma do Estado, de 1995, apoiou-se em um diagnóstico que apontava sua reconstrução como “necessidade” imposta pela *globalização da economia* (pois intensificaria a competição e promoveria a reorganização da produção em escala mundial) e pela própria *crise do Estado*, definida pelo modelo neoliberal em três dimensões: como uma *crise fiscal*, caracterizada pelo crescente descrédito do papel do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; como *crise do modo de intervenção do Estado*, que na maioria dos países em desenvolvimento corresponde ao esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista, e como *crise do modelo burocrático de gestão pública*, que se traduz no diagnóstico de ineficiência dos procedimentos, hipertrofia das organizações, inadequação tecnológica, incompatibilidade do modelo vigente com o novo modelo de desenvolvimento econômico e social, revelada pelos elevados custos e baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado. (SEADE, 1998).

Assim, o esforço de reestruturação do Estado orienta-se para a descentralização - entendida como quebra do monopólio administrativo estatal - exigências de responsabilização dos agentes públicos e abertura do Estado à participação social. Coloca-se em evidência o déficit público e a necessidade de repensar (e reduzir) o papel do Estado, com conseqüências importantes sobre as *relações de trabalho no setor público*, visto como grande responsável pela crise fiscal e, portanto, alvo das maiores iniciativas de redução, reestruturação e limitação de gastos, principalmente via

redução de direitos, arrocho salarial, demissões, não contratações e conseqüentemente queda da qualidade do próprio serviço ofertado pelo Estado.²

Atendo-nos a este setor que nos interessa em particular – o setor público - é preciso frisar que ele possui uma série de especificidades decorrentes da relação direta que se estabelece com a esfera pública e, conseqüentemente, as mudanças estruturais e institucionais efetuadas na década de 90 afetarão esse setor também de forma diferenciada, com impactos diretos nas suas relações de trabalho.

2.1. Reforma Administrativa nos anos 90

2.1.1. Antecedentes Históricos da Reforma

Na maior parte da história brasileira a máquina do Estado³ foi utilizada em benefício do poder político de plantão, padecendo da influência do patrimonialismo (o Estado colocado a serviço da classe dominante, como se fosse um patrimônio particular dela) e do clientelismo (a contratação pela relação de favor).

A partir da década de 30, considerada um divisor de águas na história institucional do Brasil, verificou-se a construção efetiva de um modelo de Estado interventor no plano econômico e social, centralizado em nível federal, caracterizando assim o chamado modelo de administração profissional burocrática. O crescimento dos serviços e do emprego público teve um salto a partir dessa década, quando se estrutura de fato o Estado Nacional, através da ampliação das funções públicas, do ponto de vista do sistema de relações de trabalho, iniciando um movimento de regulamentação do serviço público e de suas formas de admissão, traduzido no surgimento das

² Uma característica estrutural do Estado é o pequeno peso do setor público na População Economicamente Ativa (PEA), se comparado com o dos países centrais. Por exemplo, nos EUA, a relação emprego/PEA, em 1982, era de 16,6%, no Brasil, em 1986, era de 8,16%, (Carvalho Filho, 2000). Braga (1992) diz que em 1998, o número de funcionários públicos em atividade e empregados em empresas estatais era de 1.533.382, e em 1993 há uma redução de aproximadamente 13,3 %, contabilizando um total de 1.329.651 funcionários. Em 1993, a porcentagem de funcionários públicos no Brasil atingia 3% da PEA, número muito inferior que de países avançados. Portanto a crítica do empreguismo público e da montagem de uma máquina estatal pesada e inchada não tem comprovação empírica, o que contraria as proposta de redução do Estado baseadas em tal diagnóstico. A hipótese mais provável que propõe é que o problema reside na má alocação dos servidores, mais concentrados na área meio que na área fim.

³ A máquina ou aparelho do Estado é o Estado como organização, que conta com servidores públicos, recursos financeiros, máquinas, equipamentos e instalações, para a prestação de serviços no interesse da sociedade. É o executor das decisões que são tomadas pelo Governo.

primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço. (CUT, 2002).

Com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, na tentativa de formar uma burocracia baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o ingresso por concurso e o treinamento, o patrimonialismo, contra o qual a administração pública se instalara, ainda que em processo de transformação, mantinha sua força no quadro político. (ANASTASIA, 2002).

O regime militar produziria o Decreto-Lei 200/67, considerado um marco na tentativa de superar a rigidez burocrática. Baseado nos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência, o referido decreto-lei promovia, ao mesmo tempo, forte centralização normativa, de atribuições e de poder da União e uma descentralização funcional, através da transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, sob a promessa de proporcionar maior flexibilidade administrativa e uma política de remuneração diferenciada, além de autonomia de contratação que garantiria quadros altamente qualificados no setor público. (SANTOS, 1995). Entretanto, as reformas operadas não desencadearam mudanças no âmbito da administração central.

No final dos anos 1980, a instabilidade do quadro econômico tornou a administração pública complexa e ampliou os obstáculos ao atendimento das crescentes demandas sociais, dado o quadro de restrições à captação de novos recursos financeiros (CUT, 2002). A crise do padrão estatal de financiamento, o processo de democratização e a crescente integração da economia no fluxo global impunham a necessidade de mudanças na atuação do Estado e na organização da sua infra-estrutura.

O modelo de política econômica imposto pelos países centrais como forma de enfrentamento dessa situação apóia o modelo de administração “gerencial”, baseado no “enxugamento da máquina” – corte de custos - mediante a adoção de formas flexíveis de gestão, descentralização de funções e horizontalização de estruturas. Esse discurso ganha importância e emerge como paradigma de referência no quadro político. E será esse o modelo de Estado adotado no novo governo brasileiro dos anos de 1990.

A revisão do papel a ser desempenhado pelo Estado foi acompanhada pelo importante movimento de privatização deflagrado a partir de 1990, com implicações muito significativas no que se refere à redistribuição das funções e atividades exercidas pelos governos⁴.

É no contexto apresentado que o Governo FHC propõe uma reforma do Estado brasileiro, inserida de um conjunto mais amplo de ajustes fiscais adotados. A **Reforma Administrativa** foi introduzida na agenda política como parte das transformações estruturais do Estado brasileiro.

Em 1995, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) criado para elaborar as diretrizes da reforma, apresentou o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, contendo um novo modelo de gestão para o setor público a partir da redefinição do papel do Estado, “*que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento*” (MARE, 1995), e da instauração de um novo paradigma de administração por resultados.

O objetivo era garantir novos modelos de financiamento, de organização e de gestão; aprofundar a descentralização de funções para Estados e Municípios; limitar, a princípio, a ação do Estado às atividades exclusivas - o Plano apontava o Estado como gerador de distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução - reservando as atividades não-exclusivas ao setor público não-estatal e a produção de bens e serviços, à iniciativa privada, isto é “*transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado*”.⁵

Além da privatização, as outras estratégias de reforma do Estado são a publicização e a terceirização. Terceirização é o processo de se transferirem, para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio. A publicização, segundo Bresser Pereira, consiste na “*transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado presta até então*”.

Segundo Bresser Pereira, “*O Estado Social-Liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos*

⁴ O argumento inicial em defesa da privatização centrava-se na busca de maior eficiência econômica e da superação de potenciais limitações de oferta (derivadas do esgotamento da capacidade de investimento do setor público). Alguns analistas, no entanto, identificavam desde o início forte vínculo entre a privatização e o esforço de ajuste fiscal que, com o passar do tempo foi se tornando mais explícito. (SEADE, 1998)

⁵ *Atividades exclusivas*: Atividades nas quais se exerce o “poder extroverso do Estado”, ou seja, atribuições que só o Estado pode realizar: regulamentação; fiscalização; fomento; cobrança de impostos. Exemplos: Polícia, Fazenda, Receita Federal, Segurança Pública, Seguridade Social etc; *Atividades não-exclusivas*: Atividades nas quais não existe o “poder de Estado”. Envolvem áreas nas quais o Estado atua simultaneamente com outras instituições públicas não estatais e privada: Saúde; Educação; Cultura; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente. (MARE, 1995).

serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não-estatais é que financia a fundo perdido com orçamento público”.

Ou seja, essas organizações sociais – incluídas aí a educação - serão financiadas pelo Estado, mas administradas por grupos privados, sem fins lucrativos. Por não estarem sujeitas às normas do direito administrativo estão livres da obrigação de concurso público e de controles formais por parte do Estado, ficando sujeitas apenas à avaliação dos resultados. (Bresser Pereira, 1997).⁶

As mudanças de ordem legal e normativa incluíram a revisão de dispositivos constitucionais, através da **Emenda Constitucional nº 19/98**, popularmente conhecida como “*Reforma Administrativa*”, que teve como seus principais argumentos a necessidade de modernização dos vínculos legais estabelecidos entre Estado e servidores públicos, os grandes “vilões” da crise do Estado. Entre os dispositivos que tiveram mais impacto na organização da Administração foram a extinção do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos⁷ e as mudanças nas regras para aquisição da estabilidade do servidor público.

2.1.2. Repercussões Sobre as Relações de Trabalho no Serviço Público

O principal objetivo da Reforma Administrativa seria o de superação dos modelos burocráticos da administração pública, mediante introdução de diretrizes, métodos e técnicas de administração utilizada nas instituições privadas, visando a modernização do Estado.

As principais mudanças para os servidores públicos foram no tocante à investidura em cargo público, política salarial, estágio probatório, estabilidade, disponibilidade, isonomia e o regime jurídico. Esta emenda afeta a relação Estado - servidor público, principalmente quanto a:

⁶Inicialmente, temos o Estado que passa a tratar os direitos sociais elencados em nossa Constituição de 1988 como “serviços sociais” exercidos por particulares sob a supervisão do Estado, visando uma maior satisfação de seus “clientes” cidadãos. A progressiva substituição das atividades desempenhadas por órgãos públicos para as organizações sociais, como observa Juarez Freitas (1999, p.103) é objeto de preocupação de que (...) venha a se converter em uma privatização assistida, subsidiada ou auxiliada pelo poder Público, com cedência de pessoal; permissão de uso de bens públicos e valores, a par da remessa dos servidores para quadros em extinção, sem maior justificativa à luz do interesse público. Maria Sylvia di Pietro (1999, p.130), no embate crítico, afirma que dessa publicização resulta que “é a res pública que está sendo privatizada, porque está sendo posta nas mãos do particular para ser administrada, pretensamente, no interesse público, sob as regras predominantes do direito privado”. Não estaríamos diante de uma forma dissimulada de privatização?

⁷O regime jurídico é a lei com base na qual são definidos os direitos, deveres e demais parâmetros que devem regular o relacionamento entre empregado e empregador. O Regime Jurídico Único regula a relação entre os servidores públicos e o Estado.

a) Flexibilização dos Regimes

Dispunha o texto anterior da Constituição de 1988 que “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas*” (art.39). Com a Reforma Administrativa eliminou-se a obrigatoriedade deste regime único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas⁸. A desobrigação de um único regime jurídico permitiu à União, Estados, Distrito Federal e Municípios definirem novas políticas para a contratação de servidores, inclusive pelo regime celetista, equiparando o funcionário público ao da atividade privada, no que concerne a seus direitos e deveres, sob a justificativa de alcançar maior flexibilidade na admissão de servidores⁹.

b) Formas de Ingresso:

O ingresso no serviço público continua dependente de concurso público, devendo a Administração estabelecer seus critérios próprios, ou de seleção ou de investidura. Os candidatos a empregos públicos, preponderantemente em áreas de atividades operacionais ou de apoio, se submetem às normas do concurso, que usualmente vem sendo denominado “processo seletivo”, como espécie do gênero concurso público, mas que não confere estabilidade ao empregado.

c) Estabilidade

A CF de 1988, em texto anterior a Emenda preconizava, que “*são estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público*” (art.41).

A Emenda nº 19, não extinguiu o instituto da estabilidade, mas a nova redação do artigo estabeleceu que a ela é adquirida após **três anos** de efetivo exercício no cargo, em virtude de concurso público. Ainda esclarece que para o servidor atingir a estabilidade não basta a nomeação mediante aprovação em concurso, mas também que o cargo seja de provimento

⁸ O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

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

⁹ São estendidos aos servidores públicos uma série de direitos antes referentes apenas aos trabalhadores do setor privado, como o direito à sindicalização e à greve, como discutiremos no capítulo seguinte.

efetivo. Ou seja, os servidores admitidos para cargos de comissão, não serão considerados estáveis e poderão, portanto, ser exonerados independentemente de darem ou não algum motivo.

Ainda no Art.41, §4º, foi acrescentada a exigência de avaliação periódica de desempenho, cujo procedimento será estabelecido através de lei complementar.

d) Disponibilidade

Sobre a disponibilidade (em função de extinção de cargo ou declarada a não-necessidade deste), a alteração aprovada determina que a partir da aprovação da medida, uma vez em disponibilidade, o servidor não recebe mais vencimentos integrais, mas sim proporcionais ao tempo de serviço (Art.41, § 3º).

e) Desinvestidura de cargo

A Constituição determinava que “o servidor estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa” (Art.41, §1º). A Emenda constitucional apresentava ainda a hipótese de demissão do funcionário público em decorrência do não cumprimento do limite com despesa de pessoal prevista no art.169 da CF/88, para adequação de despesas, que será regulamentado por lei complementar. Neste último caso, a redução de gastos se justificaria como alternativa que os Estados e Municípios poderão adotar, para o cumprimento dos limites previstos na própria Constituição e regulamentados em lei, que fixou em 60% o percentual máximo de gastos com pessoal considerando a receita disponível (Lei Complementar nº82/95).

f) Sistema de Remuneração

O art. 37, inciso X, recebeu nova redação: “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso(...)”. Anote-se a necessidade de **lei específica** para a fixação ou alteração de salários, dividindo entre o Legislativo e o Executivo a pressão do funcionalismo. Até então, estes assuntos eram resolvidos por meios de simples atos internos do Congresso, que não estão sujeitos ao veto presidencial. Segundo o PNRE, através dos procedimentos de lei, poderia haver “uma maior transparência e equilíbrio, inclusive com a contenção de possíveis excessos”.

Também não consta mais do texto constitucional a exigência de assegurar isonomia de vencimentos para atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário (art. 39), passando a ser questão administrativa e não mais objeto de reivindicações na Justiça. (BATISTA & CAVALCANTI, 1998).

2.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar Nacional de nº 101, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi publicada em 05.05.2000, dentro no contexto de mudanças propostas pelo governo para a superação da crise fiscal, pretendendo estabelecer “*normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*”¹⁰. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2000).

A LRF é uma exigência do acordo assinado no final de 1998 entre o Governo Federal e o FMI. Daí se pode ver que a norma não brotou das aspirações da sociedade brasileira. E é exatamente em sua gênese que reside um dos defeitos da LRF: produzida e imposta sem reflexão, como uma cópia de leis de outros países, cuja forma e sistema de governo diferem do nosso. Tal norma dividiu opiniões. Parte da sociedade, com destaque para os gestores públicos, rejeitou-a, questionando sua conformação à Constituição, outra parte via como uma medida necessária para a correta gestão dos recursos públicos. (Lobo, 2002).

A Lei é apresentada como “*um código de conduta*” para todos os administradores públicos do país, valendo para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Há a determinação de cortes de gastos, independente da finalidade, desde que não se comprometa o pagamento da dívida. “*Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida...*”.

Ou seja, pode-se eliminar os programas de saúde, **educação**, dispensar servidores, menos tocar nos bilhões destinados à dívida.

¹⁰ Em seu art.1º, § 1º, tem-se o que o Governo Federal entendeu por responsabilidade fiscal: “*A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar*”.

A Lei, que no campo normativo explicitava que estava regulamentando os artigos 163 (finanças públicas) e 169 (gastos com pessoal) da CF de 1988, em resumo (a) estabelece um conjunto de metas, limites e procedimentos para os gastos públicos, as dívidas públicas e as operações realizadas pelo poder público nas três esferas de governo e nos três poderes, e na administração direta e indireta; (b) estipula penalidade para quem os descumprir; e (c) prescreve prazos e formas de reenquadramento àqueles limites, metas e procedimentos. (Piva, 2000).

Como declarou, à época da aprovação da norma o então Deputado Sérgio Miranda (Pcdob/MG), da Comissão de Orçamento da Câmara,

“A Lei tem ares de ser uma ferramenta moralizante. Não é. (...) A lei não permite duas interpretações: ela faz parte do ajuste fiscal anunciado pelo Presidente no final de sua campanha. Não tem nada de moralidade administrativa em seu texto. (...)”

Os objetivos da Lei, segundo o Deputado, são

“criar um ambiente propício para a produção de superávits primários resguardando o pagamento dos serviços da dívida para com o sistema financeiro nacional e internacional. Na prática, a Lei impede a ampliação de despesas de pessoal e a manutenção ou melhoria dos serviços públicos, exigindo que estas despesas só possam ser realizadas mediante aumento da carga tributária. (...) A participação popular é retórica. Os relatórios previstos na Lei são meramente fiscais, para controle dos credores. Não há uma prestação de contar que o prefeito tenha de apresentar sobre o SUS, ou sobre as escolas, por exemplo. Tudo se resume a quanto se tem em caixa”.

A LFR altera profundamente o cotidiano da Administração Pública no Brasil, com destaques para:

- *Limites de gasto com pessoal*¹¹: a lei fixa limites para essa despesa em relação à receita corrente líquida para os três Poderes e para cada esfera de governo (ver Quadro 1);
- *Limites para o endividamento público*: estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República, a contração de dívidas estará limitada pelo percentual em relação à receita líquida real.
- *Definição de metas fiscais anuais*: para os três exercícios seguintes; esse "Anexo das Metas Fiscais" deverá ser incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias, contendo a previsão trienal da receita, da despesa e do confronto destas, estipulando também a

¹¹ As despesas com pessoal referem-se ao quantitativo de servidores federais da União, ativos, aposentados, instituidores de pensão, civis e militares, dos três poderes, incluindo Banco Central e Ministério Público da União, além de empresas públicas, autarquias e fundações.

estimativa dos resultados nominal e primário.

- *Mecanismos de compensação à renúncia fiscal*: toda medida governamental que importar em renúncia deverá ser acompanhada de demonstrativos de compensação, seja com aplicação da arrecadação em outros setores, seja corte de despesas;
- *Mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente*: diz a LRF que o governante não poderá criar uma despesa continuada (por prazo superior a dois anos) sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa; e
- *Mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição*: a Lei impede a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato. Ainda neste prazo, fica proibida a criação de despesa que não possa ser liquidada até o final do mandato.

Quadro 1. LFR: Limites de Gastos Com Pessoal ¹²

Para a **União**, os limites máximos para gastos com pessoal (*50% da Receita Corrente Líquida*) são assim distribuídos:

- 2,5 % para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas
- 6 % para o Judiciário
- 0,6 % para o Ministério Público da União
- 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios
- 37,9% para o Poder Executivo.

Nos **Estados**, os limites máximos para gastos com pessoal (*60% da Receita Corrente Líquida*) serão:

- 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas
- 6% para o Poder Judiciário
- 2% para o Ministério Público
- 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo.

Nos **Municípios**, os limites máximos para gastos com pessoal (*60% da Receita Corrente Líquida*) serão:

- 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas
- 54% para o Executivo.

¹² Para quem exceder 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. Uma vez ultrapassado o limite máximo ficam também suspensas a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União.

Um dos fortes defeitos da lei parece ser o da concentração no problema da dívida, dificultando a concentração do recurso público nos programas sociais, ao exigir que essas despesas só possam ser acrescidas mediante aumento da carga tributária, mas deixando inteiramente livres os gastos financeiros. Dessa maneira, um reajuste para servidores, a contratação de professores, mesmo que seja para substituir os aposentados, precisarão, para serem válidas e legais, que o governante adote pelo menos uma de quatro medidas: a. crie um novo imposto; b. aumente a alíquota de um existente; c. inclua uma nova classe de contribuinte em um imposto; ou d. corte, diminuindo, outra despesa obrigatória.

De um lado, a Lei restringe e condiciona as despesas não-financeiras, especialmente as sociais. De outro, mão aberta e garantia absoluta às despesas financeiras. E o preço para isso é cortar todo o resto: investimento, pessoal, gastos sociais, etc. Essa concepção permeia toda a Lei. Em vários artigos em que se prevêem penalidades por descumprimento de metas, há cortes de despesas e de transferências, menos as relativas ao pagamento de juros.

Fizeram parte dos esforços de reforma um conjunto de medidas para controle e saneamento de despesas com pessoal: fixação de limites para remunerações, redução de cargos de confiança, exoneração de servidores não estáveis, programa de demissão voluntária, e a promoção de auditorias nas folhas de pagamento, instituição de dispositivos para controle de irregularidades, servindo de apoio à posterior implementação da LRF. E pelo rígido limite imposto às despesas com pessoal os diretamente prejudicados são os servidores públicos.

Isso é possível em função do arcabouço institucional que se constituiu com as mudanças empreendidas pela Reforma Administrativa. Como já foi dito, essa reforma interferiu nos vínculos entre servidor e Estado. Agora, o Administrador Público, tendo que honrar com os compromissos de pagamento da dívida e juros, de controle das finanças públicas, de limites com gasto de pessoal, pode demitir servidores, a fim de “economizar” recursos, fragilizando a situação desses trabalhadores.

Além disso, outra mudança importante com este mesmo fim se deu com a Reforma da Previdência, que instituiu o regime de previdência de caráter contributivo para os servidores públicos, titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como para os funcionários das autarquias e fundações, vinculando a aposentadoria ao tempo

de contribuição¹³, repercutindo de maneira significativa no Regime de Previdência dos Servidores Público, ao autorizar a fixação de um teto de benefício para esse regime quando for assegurada a complementação de aposentadorias e pensões por meio de planos de previdência complementar, exonerando os entes federativos de garantirem a integralidade dos proventos dos servidores.

Mas a principal razão para se postular a adoção dessa alternativa tem sido não a oferta de benefícios melhores para os servidores aposentados, mas a busca de redução de custos do ajuste fiscal necessário ao equilíbrio das contas nacionais, imputando-se aos servidores públicos e suas aposentadorias grande parcela desse custo (*o que não pode ser aceito simplesmente como uma verdade incontestável, escamoteando-se as reais razões do rombo das contas nacionais*).

3. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 90: A FORMA NEOLIBERALISTA DE PENSAR A EDUCAÇÃO

A fim de entender o que ocorreu no âmbito das relações de trabalho dos servidores públicos em educação, é preciso tecer alguns comentários relevantes quanto à política educacional adotada no período com impactos diretos sobre esses profissionais.

A nova forma de gestão que a reforma do Estado propõe para o sistema educacional brasileiro parte dos seguintes princípios (com ênfase nas escolas): descentralização administrativa e financeira; participação na gestão de recursos humanos e sua capacitação; gestão pedagógica compartilhada e autonomia das escolas. A *gestão* foi foco principal das reformas educativas nos anos 90, em toda a América Latina, diretamente relacionadas às políticas de descentralização dos sistemas públicos de educação, e faz parte das discussões sobre o papel do Estado nos novos modelos de desenvolvimento e espelham o significado político dos processos de escolarização na formação de um novo modelo econômico.

Já nos anos 80 questionava-se, de maneira mais acentuada, a falta de capacidade gerencial do Estado e a ineficiência dos sistemas centralizados de administração pública. Desde então, a maior autonomia em nível local passou a constar da agenda do Estado. A partir dos anos 90, a autonomia recomendada por organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM), está

¹³ Dado que este não é o foco de nossa discussão não nos atermos demasiadamente nesta questão.

vinculada a novas formas de controle e a uma visão economicista dos investimentos nas áreas sociais.

No documento Relatório de Avaliação do Banco Mundial, consta textualmente:

“Esse treinamento focaliza o desempenho da escola como uma unidade de produção com metas e objetivos, dispondo de recursos limitados e responsável pelos seus resultados perante a comunidade e sua clientela em particular” (BM. 1994:28).

Essa declaração aponta a forma como o BM e a Secretaria da Educação expressam seu entendimento sobre o modelo de gestão adotado no sistema educacional, como se o objetivo fosse estabelecer mecanismos de controle para que se alcançasse os níveis de eficiência do setor empresarial no campo da educação. O argumento do BM deixa implícito, a saber: que os processos educativos correspondem aos processos de produção de natureza fabril; que as técnicas da gestão geradas no campo empresarial podem ser transportadas, sem restrições, para contextos educativos - sem, contudo, considerar as particularidades dos seus objetivos, dos sujeitos e dos contextos educativos específicos que demandam um tratamento especial. Considerando essa lógica, a gestão educativa e a gestão de produção têm os mesmos princípios racionalistas a orientar suas práticas: **a busca da máxima eficiência nas práticas individuais, visando a máxima lucratividade.**

Conceitos como: produtividade, eficiência, eficácia, competitividade, capacidade gerencial, diretrizes estratégicas, processos, cliente e qualidade, dentre outros mais, consolidam uma nova ideologia a medida em que a educação passa a ser construída a partir de conceitos da economia, em lugar de um discurso de sentido pedagógico, interferindo na visão de mundo de educadores e educandos, porque coloca as relações de mercado como a única possibilidade para se pensar a realidade.

Sendo assim, sob o imperativo das mudanças na gestão, restrição dos gastos e a política de estabilização do governo federal, podemos destacar algumas das medidas mais relevantes que incidiram diretamente na educação pública, implementadas sobretudo na década de 1990:

1º) A aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, que reafirmou a atribuição aos Municípios da responsabilidade pela educação infantil e fundamental; aos Estados o ensino fundamental e médio e ao governo federal basicamente a oferta de ensino superior. Mas ao mesmo tempo em que promove esta descentralização na execução do ensino, a

União centraliza o controle dos mecanismos de gestão e avaliação da educação, na medida em que coordena as políticas educacionais e redistribui os recursos às outras esferas de governo.

2º) A implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) em 1996. Trata-se de um mecanismo pelo qual 15% das receitas estaduais e municipais provenientes do ICMS, IPI, fundo de participação dos Estados e Municípios e do Ressarcimento pela Desoneração de Exportações são remanejados para um fundo dedicado exclusivamente ao ensino fundamental. A União intervém complementando os Fundos daqueles Estados cuja arrecadação não assegurar o valor mínimo por aluno ao ano, fixado anualmente com base na previsão da receita e das matrículas (Oliveira, 1998). Tais recursos são então redistribuídos entre as esferas de governo de forma proporcional às matrículas registradas no ensino fundamental regular nas respectivas redes de ensino – municipal e estadual.

A Lei obriga ainda que Estados e Municípios vinculem no mínimo 60% dos recursos do Fundo para o pagamento do magistério no ensino fundamental. Os outros 40%, no máximo, podem ser destinados às demais despesas, como investimentos e manutenção escolares.

Fato é que a Emenda suprimiu das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 o artigo que comprometia os governos a erradicarem o analfabetismo e universalizarem o ensino fundamental até 1998, desobrigando o governo federal de aplicar para essa finalidade os 50% dos recursos vinculados à educação, anteriormente previstos. De acordo com a APEOESP, esta modificação significou um retrocesso na Constituição, na medida em que o governo federal desobrigou-se legalmente de garantir a erradicação do analfabetismo, bem como de garantir o Ensino Fundamental aos que não tiveram acesso a ele em idade própria e *“substituiu a ‘progressiva extensão da obrigatoriedade’ do Ensino Médio por ‘progressiva universalização do Ensino Médio e gratuito’, o que claramente denota um descompromisso para com este nível de ensino”* (PEE, 2003).

Os números de matrículas expressaram bons resultados, mediante a quase universalização da demanda. Entre 1996 e 2002, houve um aumento de 57% no número de inscritos no ensino médio, totalizando 8,7 milhões. Porém, mais da metade (54,8%, em 1998) refere-se a matrículas em cursos noturnos, sem condições materiais e humanas adequadas ao desenvolvimento do ensino, o que sinaliza, mais uma vez, para a necessidade de investimentos públicos maciços no setor: da quantidade para a qualidade.

3º) A política de descentralização do ensino fundamental, em 1996, que no estado de São Paulo se traduz em um intensivo processo de municipalização do ensino fundamental. O Estado, mediando a política do FUNDEF se desobriga da responsabilidade de manter o Ensino

Fundamental, que se tornará uma incumbência do Município. Embora a Lei não imponha isto, ela induz fortemente à municipalização do Ensino, à medida que os Municípios só recuperam os recursos retidos no Fundo de acordo com o número de matrículas nas escolas de Ensino Fundamental sob sua gestão¹⁴. Sendo assim, vários destes Municípios são incentivados a aderirem ao Programa de Municipalização do ensino fundamental.

Constatamos com relação à rede estadual de ensino: a) diminuição de matrículas no ensino fundamental; b) crescimento do ensino médio; c) estagnação, com tendências a quedas, nas matrículas de educação infantil (pré-escolas e creches).

Isto fica claro quando acompanhamos o significativo aumento, das matrículas de 1ª a 4ª séries no ensino municipal em relação às matrículas do Estado a partir de 1996. Em 2002, o número de matrículas na rede municipal superava pela primeira vez o número dos matriculados no Estado. O Estado ofertava a maioria absoluta das matrículas no primeiro ciclo do ensino fundamental (86,17%, 1996), contudo, desde 1996 os municípios vêm assumindo esta incumbência. De 14%, em 1996, pulam, em 2002, para o patamar de quase 54% da oferta de matrículas neste nível de ensino. Tal reversão do quadro dimensiona o ritmo acelerado do processo de municipalização.

Quadro 2. Matrícula Inicial no Ensino Fundamental Público (de 1ª a 4ª Séries) - Estado de São Paulo – 1996- 2002

Ano	Matrículas iniciais de 1ª a 4ª series		Soma	%
	Estado	Municípios		Estado
1996	2.627.948	421.917	3.049.865	86,17
1997	2.180.098	749.941	2.930.039	74,41
1998	1.946.850	858.087	2.804.937	69,41
1999	1.570.059	1.109.225	2.679.284	58,60
2000	1.430.797	1.184.431	2.615.228	54,71
2001	1.330.036	1.314.169	2.644.205	50,30
2002	1.229.390	1.437.119	2.666.509	46,10

Fonte: Censo do MEC

¹⁴ Mesmo assim, de acordo com diversas entidades sindicais, o FUNDEF diminui os recursos aplicados em muitas cidades, comprometendo a qualidade de ensino (PEE, 2003).

Outra importante vertente da ação federal se deu na questão pedagógica. Nesse campo deu-se prosseguimento à avaliação da qualidade do ensino, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e também se mobilizou boa parte da comunidade acadêmica nacional com vistas à elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), para as oito séries do ensino fundamental. Com relação aos anos mais recentes, consideramos relevante destacar outra medida de impacto sobre o setor da educação pública, qual seja: a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2001, que também exigiu a elaboração dos Planos Estaduais de Educação.

É ainda preciso mencionar que a aprovação da LRF afeta sobremaneira o setor em questão, na medida em que interfere na execução das políticas públicas em todas as esferas de governo.

Verificamos que, por um lado, o governo federal, com essas reformas, se desobrigou do financiamento das políticas educacionais, pois tem que racionalizar recursos, mas, por outro lado, objetivou centralizar as diretrizes, principalmente mediante os PCN e avaliação das instituições de ensino. *“O encantamento foi tanto que não se percebeu a intencionalidade principal: centralização no controle de todos os níveis de ensino, restando aos sistemas apenas a execução”* (MELO, 2003, p. 6, grifo nosso).

Essas mudanças na legislação educacional, acrescidas dos acordos e recomendações do BM na área educacional, nortearam as políticas para a educação, obedecendo à prevalência da lógica financeira sobre a lógica educacional na medida em que são articuladas com o objetivo maior de reduzir os gastos públicos com a educação, e marcaram o tom da relação do Governo com a sociedade, bem como com os trabalhadores em educação, o que nos interessa em especial.

Nesse sentido, nosso objetivo é destacar os principais efeitos dessas transformações - tanto nas políticas educacionais quanto da reforma estrutural mais geral na qual esta se insere - sobre as relações de trabalho dos professores da rede pública.

Na perspectiva de garantir competitividade às empresas e o equilíbrio fiscal imposto pela nova ordem econômica, o Estado subordina-se à lógica do mercado, através de mudanças que indicam uma reformulação da máquina pública, dentro de um contexto de mudança na forma de gerir e estruturar o Estado, como parte do ajuste do país à lógica de uma inserção competitiva no processo de globalização. Neste sentido um conjunto de reformas, de caráter liberalizante, sob o

paradigma do “Estado mínimo”, serão introduzidas no cenário político-econômico brasileiro, com implicações diretas sobre as relações de trabalho dos servidores públicos.

A Reforma Administrativa estimula a adoção de técnicas e métodos utilizados na gestão privada (como a adoção do regime celetista, de programas de qualidade e produtividade) e, ao mesmo tempo, abre espaço para uma maior participação da iniciativa privada na execução dos serviços sociais, o que tentaremos demonstrar que contribuirá, no entanto, para um sucateamento dos serviços públicos, em especial a educação pública.

A LRF, ao impor o comprometimento do administrador público com o saneamento das contas públicas e a austeridade fiscal, impõe limites à constituição de políticas sociais e ao processo de negociação coletivas das entidades sindicais no que diz respeito às reivindicações salariais.

A universalização do ensino é abandonada pelo Governo Federal e se apresentam novos esquemas de organização curricular, financiamento, formação e gestão educacional - submetidos ao controle e avaliação de desempenho - identificados nas propostas implementadas através da Lei de Diretrizes e Bases, da Lei do FUNDEF, da Aprovação Automática, dos Parâmetros Curriculares Nacionais, da instituição de Avaliações, da Proposta de Plano Nacional de Educação, dos Programas de Capacitação à Distância e em programas como o "Acorda Brasil, está na hora da escola" e "Toda criança na escola", todas implementadas sob o imperativo de restrição de gastos públicos, de modo a cooperar com o modelo de ajuste estrutural e a política de estabilização econômica adotados pelo governo central.

Todas essas mudanças engendradas principalmente nos anos 90 vão significar uma redefinição no papel do Estado. Tais políticas colocam limites e geram conseqüências importantes sobre as relações de trabalho no setor público.

CAPÍTULO II

ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

1. INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo fornecer uma visão global do sistema de relações de trabalho, com foco no que diz respeito às relações no serviço público, abordando desde os princípios constitucionais que regem a Administração Pública até as mudanças ocasionadas com a Reforma Administrativa na década de 1990.

Dada a sua relação direta com a esfera pública, há uma série de especificidades do setor público em relação ao setor privado, no que diz respeito às regras diferenciadas de contratação, remuneração, negociação coletiva entre servidores públicos e Estado, que devem ser abordadas para se entender como se dá o processo de negociação coletiva nesse setor e como a Reforma Administrativa redefiniu o papel do Estado e qual foi o seu impacto sobre a própria organização do setor público, no tocante às relações de trabalho.

2. O MODELO DE RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

O sistema de relações de trabalho brasileiro sempre privilegiou as relações individuais entre trabalhadores e empregadores, mas sempre permeado pela interferência do poder público. Isso se deve, entre outras coisas pela ambigüidade do arcabouço institucional construído no país.

Por um lado o Estado, em grande medida, tem um papel de tutelar a organização dos trabalhadores. Isso pode ser evidenciado pelo atrelamento dos sindicatos ao Estado, herança da Era Vargas, e ainda presente. A constituição do imposto sindical compulsório a todo trabalhador, associado ou não, mantém a dependência de boa parte do movimento sindical ao governo. Além disso, a unicidade sindical (a possibilidade de haver um só sindicato representativo da categoria na mesma base territorial), sob o argumento de se prevenir a fragmentação dos sindicatos e a debilitação de suas respectivas representações, levou ao monopólio da representação propiciando, em conjunto com o imposto sindical, o surgimento de sindicatos sem qualquer representatividade. É o Estado quem define os procedimentos de negociação, a sua abrangência, a forma de solução de conflitos e subordina a negociação à política econômica do governo.

Por outro lado, é o próprio Estado quem garante a existência dessas entidades sindicais.

A forma de regulação do mercado de trabalho vai se conformando a partir dos anos de 1930, tanto por meio da introdução das primeiras leis sociais e trabalhistas quando da definição do contrato de trabalho como um contrato privado, e o Estado assume o papel de coordenação e sustentação de um modelo de desenvolvimento e dá início ao processo de “centralização” do Estado brasileiro (Klein, 2001).

As transformações econômicas e sociais impulsionaram os novos atores sociais. O movimento sindical brasileiro renova-se a partir de 1978, incluindo agora, além da reivindicação de direitos básicos - remuneração, jornada - questões como a reorganização da estrutura sindical, a implementação da negociação coletiva e a democratização das relações de trabalho¹⁵ (Dedecca, 1998). O setor público, neste contexto, transforma as suas associações tradicionais de funcionários - caráter assistencialista e recreativo - em entidades sindicais de fato, passando a reivindicar o direito à sindicalização, vide o caso da Apeoesp.

¹⁵ Durante os anos 60 e 70, no Brasil, manteve-se praticamente intacto todo o arcabouço institucional do sistema corporativo. As alterações foram no sentido de reforçar os aspectos repressivos e de controle sobre as organizações sindicais e o processo de negociação coletiva, flexibilizando o processo de contratação e demissão da mão-de-obra.

A Constituição de 1988, embora mantivesse a unicidade sindical obrigatória¹⁶, consagrou as liberdades sindicais, garantindo liberdade na definição de estatutos e regras eleitorais, ampliando o direito de sindicalização e o direito de greve aos servidores públicos; reconheceu oficialmente as centrais sindicais - mas ainda não com prerrogativas sindicais. Além disso, amplia o sistema de proteção social, ao incorporar no Capítulo 7º da Constituição uma série de direitos sociais, conformando um sistema particular, fortemente dependente do avanço da formalização do assalariamento.¹⁷ No entanto, isso ocorre “*sem alterar a estrutura do sistema nacional e suas características principais, como a flexibilidade no processo de contratação e demissão de mão-de-obra*”.

O Estado amplia o leque de direitos sociais/trabalhistas; estende o direito de sindicalização e o direito de greve ao setor público (mas não reconhece a negociação coletiva, o que fragiliza as organizações sindicais do setor), mas preserva a liberdade das empresas determinarem o uso do trabalho, com relação à variação da remuneração e jornada, à flexibilidade na alocação e as formas de contratação e demissão e a definição do tempo de trabalho.¹⁸ Ademais, a Constituição manteve e mesmo ampliou sua intervenção na mediação dos conflitos de trabalho, através da Justiça do Trabalho, que não somente homologa os acordos e julga fatos previstos na legislação existente, como pode criar normas a serem seguidas pelas partes em conflito.¹⁹

Nos anos de 1990, a opção política adotada passou a forçar alterações no sistema nacional de relações de trabalho, na perspectiva de desregulamentação de direitos e de flexibilização das relações de trabalho (já bastante flexíveis).

Esse processo é justificado pela necessidade de adequar as relações de trabalho a uma nova configuração da economia globalizada. Essa adequação é desejada por governo, empresas e sindicatos, porém com propostas diferenciadas. Por exemplo, a ênfase na negociação coletiva dada pelos sindicatos não pressupõe a ausência de amparo legal, o que é preconizada pelo empresariado e posto em discussão pelo governo, através das propostas de alteração na legislação trabalhista. Enquanto a livre negociação defendida pelos empresários deveria se dar a partir da

¹⁶ Esta norma não se aplica apenas aos sindicatos do funcionalismo público.

¹⁷ Uma particularidade do caso brasileiro é que os direitos sociais são confundidos com os direitos trabalhistas e, portanto, vinculado o seu acesso ao registro de carteira de trabalho. Sendo assim, o ataque a esses direitos, como a proposta de flexibilização do art. 7º, afeta todo o sistema de proteção social brasileiro. (Krein, 2001).

¹⁸ O FGTS, a utilização das horas extraordinárias e a contratação temporária por período, dispensando o pagamento do aviso prévio foram grandes estimuladores da flexibilidade.

¹⁹ No caso brasileiro há ainda uma especificidade: o poder normativo da Justiça do Trabalho não se aplica ao setor público.

redução de muitos direitos estabelecidos na CLT, para as entidades sindicais de trabalhadores a via negocial deve ser dar a partir dos direitos já garantidos pela legislação.

Enfim, fica evidente que as relações de trabalho são modificadas pela dinâmica da correlação de força dos atores sociais existente em cada momento histórico, condicionando os espaços de normatização. Essa dinâmica é, por sua vez, determinada pelo contexto social, político, cultural e econômico. Esse processo no âmbito das relações de trabalho no serviço público ainda deve levar em conta as especificidades que caracterizam o setor. E são como essas especificidades condicionam as relações de trabalho no setor público que analisaremos a seguir.

3. RELAÇÕES DE TRABALHO NO SETOR PÚBLICO

Até a década de 1930 prevalecia um regime patrimonialista, em que a nomeação para cargos públicos era um ato político; não existiam regras estabelecidas para o preenchimento de cargos, nem regime jurídico para os funcionários públicos. (Anastasia, 2002). Com o início da aceleração do processo de industrialização brasileiro surge um Estado intervencionista e que apóia a expansão das organizações burocráticas públicas, criando um conjunto de normas e legislações específicas. No caso do setor público, a modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração tornaram-se questões importantes nos anos de 1930, na onda de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução.

Pode-se dizer que foi durante o Governo Vargas que as relações de trabalho adquiriram contornos institucionais, conferindo-se estatutos jurídicos próprios aos setores público e privado. Com Vargas, empreendeu-se um esforço na tentativa de organização da estrutura administrativa federal através da criação do DASP, encarregado de implementar diretrizes, supervisionar a administração pública, e de formar os recursos humanos para os altos escalões do serviço público, definindo escalas de salários e até mesmo fixando o orçamento.

Entre suas principais realizações do DASP nessa fase figura a sistematização dos direitos e deveres do funcionalismo, definidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, de 1939, primeiro documento desse tipo no Brasil, a partir do qual institui o regime estatutário como prevalecente no serviço público, tornando-se este o regime típico da administração pública. (Carvalho Filho, 2002). O governo também cuidou de organizar o setor privado, com a criação do

Ministério do Trabalho e a edição da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, introduzindo um regime contratual, de direito privado, bilateral, amparado em lei específica.

O modelo de administração pública burocrática, com o predomínio da Administração direta e funcionários estatutários, predomina até o final dos anos de 1960 quando o regime ditatorial, inicia um processo de descentralização através da expansão da Administração indireta e da contratação mais flexível de servidores, promovendo profundas mudanças na gestão pública²⁰. O Estado passa a permitir a adoção da CLT em parte da Administração Pública, alegando que o regime estatutário era responsável pelo atraso da máquina estatal. (Anastasia,2002).

Com relação à representação sindical, os trabalhadores do serviço público estavam proibidos de formar sindicatos desde 1931, o que dificultou a situação em termos de organização e implantação da sua estrutura sindical. As associações de funcionários “*de caráter eminentemente assistencialista*” ocupavam o vazio de representação herdada da legislação que negava esse direito e, conseqüentemente, o direito à negociação coletiva (Oliveira, 1987). Mesmo assim, no decorrer dos anos, especialmente a partir do final dos anos 70, diversas associações de classe em alguns momentos assumiram funções sindicais, encaminhando reivindicações, organizando os servidores e desenvolvendo lutas e mobilizações, assim como a APEOESP.

A primeira tentativa exitosa de articulação mais geral dos servidores públicos data de 1952, quando são criadas a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e a União Nacional dos Servidores Públicos (desarticuladas após o golpe de 1964).

A partir de 1978 assiste-se a uma nova onda associativa, caracterizada por uma prática sindical mais mobilizada e mobilizadora, buscando uma articulação nacional. Se por um lado, a legislação proibia a prática sindical, o regime era obrigado a reconhecer algum nível de articulação associativa, na perspectiva de uma transição democrática negociada. Dessa forma, durante os anos 80, antes da Constituição de 1988, havia uma multiplicidade de associações (nesse quadro o movimento dos professores começa a se articular estadual e nacionalmente).

É nesse contexto que a noção de servidor público vê-se questionada, transitando para a noção de “trabalhador público”, em face de suas tentativas de afirmar-se como força de trabalho,

²⁰ É importante esclarecer, quando examinamos o setor público, os diferentes padrões de relações de trabalho no interior do Estado: a administração direta e estatutária que compreende áreas exclusivas de Estado, áreas administrativas, de gestão e planejamento, finanças e orçamento, poder judiciário e legislativo, e áreas de prestação de serviços de segurança e sociais como educação e saúde; e os setores da administração indireta composto pelas fundações, instituições e empresas públicas e setor de empresas estatais amplamente privatizado nos últimos anos. (Nogueira, 1993).

em conflito com o Estado por meio do crescimento do nível de organização. A posição do trabalho público passa a se aproximar da posição de qualquer assalariado, guardada as suas diferenças essenciais.²¹

A proibição da organização sindical no setor público foi revogada pela Constituição de 1988, o que levou as associações de Funcionários a um amplo processo de reorganização ao se transformarem em sindicatos de fato. A liberdade de associação sindical de servidores implica uma associação civil que tem por princípio e objetivo a defesa dos interesses dos trabalhadores do setor público. Com a Constituição, há o reconhecimento desse direito, mas não se dispõe dos instrumentos para o seu exercício (direito à livre negociação coletiva).

3.1. Discutindo o conceito de Regime Jurídico Estatutário

As relações entre patrões e empregados nas empresas privadas são regidas pelo direito civil privado, e as relações entre o Poder Público e a coletividade fazem parte do chamado direito público. Nas relações de direito privado é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe. Na Administração Pública ocorre o contrário: ela só faz aquilo que a lei determina. Por se tratar de realidades diferentes é que temos um regime de trabalho diferente.

O Regime Estatutário é típico da Administração Pública, porque se coaduna com as características do regime de direito público. O trabalhador e Poder Público são submetidos igualmente ao estatuto. No sistema estatutário não cabe ao funcionário, como uma das partes da relação, estabelecer critérios para a sua participação no serviço público. O laço jurídico então criado decorre da lei e, complementarmente, dos regulamentos emitidos pelo ente público a que ele vai servir. Isto significa que o Poder Público não faz contrato com os funcionários, nem com eles ajusta condições de serviço e remuneração. O Estado estabelece unilateralmente, em leis e regulamentos, as condições de exercício das funções públicas e os seus deveres e direitos.

²¹ Entre 1978 e 1986, os servidores públicos, juntamente com os assalariados de classe média, foram responsáveis por 24,6% das paralisações do trabalho (NEPP, 1987). A incorporação desses trabalhadores ao movimento grevista é explicada pelo fato de os assalariados médios vivenciarem um processo de empobrecimento, aproximando-se gradativamente dos operários industriais, o que faz emergir a problemática da organização das entidades, para atenderem às demandas das bases, e de se incorporarem ao movimento sindical mais geral, o que lhes exige posicionamento sobre a ordem política, econômica e social (Nogueira, 1991).

Vale destacar as distintas situações que diferenciam os trabalhadores do setor privado dos servidores públicos civis:

DIREITOS TRABALHISTAS	SETOR PRIVADO	SERVIDOR PÚBLICO
Política Salarial	Negociada	Fixada em lei
FGTS	Sim	Não
Aviso prévio	Sim	Não
Seguro desemprego	Sim	Não
Participação nos lucros	Sim	Não
Direito de firmar convenções, dissídios, acordos coletivos de trabalho.	Sim	Não
Horas extras remuneradas	Sim	Não
Insalubridade/ periculosidade	Sim	Não
Estabilidade	Não, mas tem direito ao FGTS e multa na rescisão sem justa causa.	Sim
Direito de greve	Sim	Não, por falta de lei específica.

A situação do funcionário público, embora paralela à dos trabalhadores de setor privado, não pode ser a mesma deles, pois diferentes são as relações entre o funcionário com a Administração e as relações dos assalariados do setor privado com o seu patrão.

3.2. Mudanças com a Constituição Federal de 1988

Às vésperas da Constituição de 1988 o regime que prevalecia no serviço público era o estatutário, mas este convivia com o celetista, já muito difundido na Administração Pública.

A ampla utilização da contratação mediante a legislação trabalhista por parte da Administração Pública e por outro lado, a revitalização das greves nos finais dos anos de 1970, quando se conjugaram os primeiros sinais de crise econômica com um processo de transição política, demonstrava necessidades de mudanças no sistema de relações de trabalho. Em meados de 1980 as principais reivindicações para democratizar os sistemas de relações de trabalho do setor público e privado diziam respeito à liberdade e autonomia sindical, à consagração do direito do trabalho como direito social, além da instituição de um regime jurídico único para os servidores públicos e a reivindicação do direito à sindicalização e à greve (Dedecca, 1998).

A fim de atender algumas dessas reivindicações, a nova Constituição instituiu, em seu art. 39º, o “*Regime Jurídico Único*”, de caráter estatutário, para as Administrações direta, autárquica e fundacional, significando dizer que não seria mais possível a diversidade de contratações na Administração Pública. A este regime se incorporaram os funcionários públicos que eram regidos pela antiga Lei n.º 1.711/52 (o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União) e os empregados públicos que eram regidos pelo regime celetista.

Porém, ao preferir o regime estatutário, a nova Constituição não se afastou de todo do regime celetista no serviço público, uma vez que estabeleceu em seu artigo 39 que fosse aplicada aos servidores públicos uma série de direitos próprios do empregado privado, previstos no artigo 7º, que trata dos direitos trabalhistas, entre os quais se destacam férias, licença-maternidade e paternidade, descanso semanal remunerado, 13º salário, jornada de trabalho etc; além de estender a esses o direito de sindicalização²² e greve, “*nos termos e limites definidos em lei específica*” (art. 37, incisos VI e VII, respectivamente). Mas apesar disso, não incluiu o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, não se garantindo os instrumentos de negociação coletiva aos servidores públicos (*este ponto, contudo, levanta muitas controvérsias, como veremos a seguir*). A nova Constituição também estabeleceu como regra o ingresso por concurso público, independentemente do regime a ser adotado, embora também tenha previsto a contratação por tempo determinado para atender às necessidades temporárias de excepcional interesse público. (Siqueira Neto, 2002).

A Constituição pretendeu assim abolir a dualidade dos regimes jurídicos existentes no serviço público, a fim de instituir critérios idênticos de recrutamento, provimento, progressão na carreira, auferimento de vantagens e direitos, a todos os servidores.

Alguns autores acreditam que o servidor público perdeu com a instituição do regime estatutário²³, pois a CLT impõe o respeito aos contratos coletivos que venham a ser estabelecidos (CLT, art. 444), equiparando a Administração Pública ao empregador comum, não lhe sendo lícito alterar unilateralmente as condições pactuadas, além de não poder estabelecer cláusulas

²² O Art. 37º, inciso VI, diz que “é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”. Essa regra diz que o servidor público civil se organiza da maneira que quiser, isto é, para ele não há unicidade, categoria, sistema confederativo, nem base territorial municipal. O que a CF/88 fez foi admitir a tradição da pluralidade do funcionalismo, não impondo ao serviço público civil a regra da unidade do sistema confederativo, mantendo-o para os trabalhadores rurais e urbanos. Na prática, a organização sindical no serviço público tem se verificado por autarquia, órgão ou por ramo de atividade, coexistindo, por exemplo, o Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Rio de Janeiro, com o Sindicato dos Trabalhadores do Banco Central e o Sindicato dos Previdenciários etc.

²³ In: BATISTA e CAVALCANTI. 1998.

discrepantes da legislação trabalhista. (CLT, art. 468). A CLT facilitaria o processo de negociação coletiva, além de unificar um número maior de trabalhadores, tanto na administração direta, como na indireta, dando unidade as suas reivindicações mais gerais e garantindo uma legislação mais abrangente. Já os defensores do regime estatutário, como é o caso da APEOESP, apontam ser esse o melhor porque atende aos princípios constitucionais, consagrados no art. 37º da CF, além de atender ao princípio da autonomia administrativa, na medida em que cada esfera da Federação organizaria o seu funcionalismo sem a interferência da legislação federal. Cabe aos Estados legislar sobre o relacionamento entre o poder público e seus servidores, da maneira que lhe for mais adequada. A livre associação sindical, por exemplo, não pode ser suprimida de nenhuma lei estadual versando sobre o regime jurídico dos funcionários. Por certo, essa liberdade não é total, pois a Constituição Federal estabelece parâmetros que influem e condicionam a organização de cada Estado.

Desta forma, a proposta da CF de 1988 buscou trazer ao País uma nova concepção à ordem jurídica e, dentre outros direitos, assegurou aos servidores públicos a sindicalização e o direito de greve. Mas isto não foi suficiente para romper com as relações burocráticas entre a administração pública e seus servidores como primordialmente definidas por lei.

3.3. Anos 90: Mudanças com a Reforma do Estado

Como já foi dito, a década de 90 constituiu um marco das transformações econômicas, políticas, tecnológicas e institucionais para a inserção do Brasil na nova ordem internacional. O período caracterizou-se pelas críticas ao modelo de intervenção do Estado e por um forte apelo à modernização. A burocracia - enquanto corpo de funcionários - passou a se constituir um alvo das críticas ao Estado e colocou-se em evidência o *déficit* público, incluindo definitivamente a transformação do papel do Estado na agenda governamental.

Várias medidas foram apresentadas como forma de enfrentamento do problema do “inchaço do Estado” e conseqüentemente da crise fiscal, dado que o governo e organismos internacionais atribuíram ao serviço público o cerne deste problema. O ataque aos “marajás”, que começa no governo Collor e intensifica-se no governo FHC, levou a demissões, extinção de órgãos e arrocho salarial. Na população permaneceu uma visão negativa relacionada aos trabalhadores e ao próprio serviço público.

Como já apresentamos no capítulo anterior, a EC nº19 de 1998 realiza profundas modificações que vão além do âmbito remuneratório; atingem as condições de vínculo com o Estado. Também a LRF, que constitui uma das medidas da Reforma do Estado, vêm impor severos limites à Administração Pública, no que diz respeito às despesas com o funcionalismo e à própria instituição de políticas públicas.

Acabou-se a exigência do regime único, abrindo a possibilidade de ser instituída a duplicidade de regimes dentro do serviço público (estatutário e celetista); revisaram-se as condições de obtenção e manutenção da estabilidade, autorizando a demissão por desempenho insuficiente e por necessidade da administração. Contudo a implementação dessas medidas também fragiliza o Estado na prestação dos serviços sociais, como é o caso da educação, que discutiremos no capítulo seguinte.

3.4. A Negociação Coletiva no Serviço Público

Um sistema de regulação de conflitos nas relações sociais de produção, além das políticas e ações organizacionais, depende do quadro jurídico, do sistema de relações de trabalho, da formação cultural e das práticas sociais. E exatamente por ser fruto de um conjunto de ações que levam em conta o contexto externo às organizações, em constante mudança, que se pode dizer que as formas de regulação não são definitivas, sendo, portanto, o reconhecimento do conflito inerente às relações de trabalho.

A negociação coletiva é uma das principais formas de regulação²⁴. O termo é entendido, em seu sentido clássico, como a negociação direta entre uma empresa/órgão e um ou mais sindicatos de trabalhadores, buscando rearranjar, reinterpretar, criar normas, que enquadrem as relações de trabalho e o espaço social. Tem por objetivo explícito chegar a um acordo, com condições minimamente aceitáveis pelos trabalhadores e que os empregadores se dispõem, no limite, a tolerar. Não pode ser reduzida ao ajustamento de posições divergentes sobre um dado problema. Cada negociação se insere dentro de realidades particulares, não existindo um modelo único.²⁵

²⁴ Os espaços de normatização no Brasil, além da negociação são o Estado e a ação discricionário do empregador ao estabelecer relações unilaterais.

²⁵ Os instrumentos da OIT (Convenções nº98, nº151 e nº154 e Recomendação nº91) centram o conteúdo da negociação nas “condições de trabalho e de emprego” e na regulação das “relações entre empregadores e trabalhadores e entre organizações de empregadores e de trabalhadores”. A determinação das matérias suscetíveis de

Por se tratar de um processo social imbuído de ideologia e história, é contínuo e sempre renovável, é um processo dinâmico, além de ser determinante na definição das formas de relação entre os atores sociais. E imediatamente após a assinatura do acordo, ou mesmo antes dele, pode haver um retorno ao estado inicial de manifestação do desacordo ou divergência de interesses.

A incorporação dos servidores públicos no movimento sindical e grevista deu-se durante a transição política da ditadura à democracia. Até então, o sindicalismo era proibido entre os servidores públicos e, conseqüentemente, o direito de greve. O rompimento desta característica começa no final dos anos 70, quando importantes segmentos dos trabalhadores do serviço público foram dando novas formas às tradicionais associações de funcionários, transformando essas entidades em espaços de luta e reivindicação. (Nogueira, 1993). O marco formal desse processo, como já foi mencionado, está na garantia do direito à sindicalização e o direito de greve, na dependência de regulamentação legal – o que gera muitas controvérsias, pois esta regulamentação nunca foi concretizada. O que existe é, mais uma vez, a promessa de que será enviado um projeto de lei ao Congresso para regulamentar o acesso a este direito, mas mesmo assim as entidades sindicais do serviço público não deixam de realizar paralisações e greves. Embora se reconheça o avanço democrático dado pela Constituição ao estender aos servidores públicos esses dois direitos, até então restritos ao setor privado, não significou necessariamente o atrelamento do serviço público à estrutura sindical oficial.²⁶

Outro dilema existente decorre do conflito da natureza do sindicato e o regime estatutário, pautado pelo direito administrativo, que não prevê contrato direto entre as partes. A interpretação de que o caráter unilateral do regime estatutário impede a realização desta negociação direta sobre condições de trabalho e salários na Administração Pública, dificultam e até mesmo limitam a resolução de conflitos gerados nesse setor.

No entanto, no momento em que os servidores começam a se afirmar como assalariados, e querem recontratar suas condições de trabalho tendo em vista as condições gerais da economia eles também pressionam por mudanças nessas relações. No contexto inflacionário dos anos 80, a política salarial de correção automática valia para o setor privado da economia e para os setores onde prevalecia a contratação do trabalho pela CLT, mas não valia para o setor público. Os

negociação ou do seu conteúdo não é assunto fácil uma vez que depende do que se entenda por tais condições e tais relações. (Gernigon et al; 2002).

²⁶ A Convenção nº 98 (OIT) vincula a negociação coletiva à conclusão de contratos coletivos para regulamentar as condições de trabalho (art.4º) e declara em seu art. 6º que “não se trata da situação dos funcionários públicos na administração do Estado e não deverá ser interpretada em modo algum em detrimento de seus direitos ou de seu estatuto”.

funcionários públicos justamente reivindicavam, neste contexto, uma política salarial de recuperação das perdas. Essa foi uma das razões que explica o expressivo movimento grevista na década de 80 e início dos 90.

À primeira vista o dispositivo constitucional parecia deixar clara a possibilidade de *negociação coletiva* no âmbito da Administração Pública, a ponto de fixar que também os “entes públicos” teriam os dissídios individuais e coletivos de seus servidores julgados pela Justiça do Trabalho.²⁷

No entanto, não tardou o Supremo Tribunal Federal indispor-se sobre os rumos legais da aplicação da negociação pública, interpretando que não é permitido aos sindicatos de servidores públicos celebrar convenções coletivas (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1/DF). O Ministro Carlos Velloso (Relator) assim defendeu a Ação, afirmando que:

“A negociação coletiva compreende a possibilidade de acordo entre sindicatos de empregadores e de empregados, ou entre sindicatos de empregados e empresas. Malogrando a negociação, segue-se o dissídio coletivo, no qual os Tribunais do Trabalho poderão estabelecer normas e condições de trabalho para as partes (CF, art. 114, § 2º). (...) A negociação coletiva tem por escopo, basicamente, a alteração da remuneração. Ora, se a remuneração dos servidores públicos decorre de lei e a sua revisão geral, sem distinção de índices entre servidores civis e militares, far-se-á sempre na mesma data (CF, art. 37, X, XI). Toda a sistemática de vencimentos e vantagens dos servidores públicos assenta-se na lei, (...) A Constituição, aliás, ao assegurar aos servidores públicos uma série de direitos dos trabalhadores em geral (CF, art. 39, § 2º), a eles não garantiu o direito ao “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho (CF, art. 7º, XXVI). Isto ocorreu, certamente, porque as relações entre os servidores públicos e o poder público são regidas por normas legais, porque sujeitas ao princípio da legalidade. Não sendo possível, portanto, a Administração Pública transigir no que diz respeito à matéria reservada à lei, segue-se a impossibilidade de a lei assegurar ao servidor público o direito à negociação coletiva, que compreende acordo entre sindicatos de empregados e de empregadores, ou entre sindicatos de empregados e empresas e, malgrado o acordo, a ajuizar o dissídio coletivo”.

Contribuem para esta visão o fato de a Constituição de 1988, haver delegado ao Presidente da República, na esfera federal, a iniciativa legislativa privativa no que tange às alterações remuneratórias dos servidores públicos e à organização da Administração Pública (art. 61, § 1º, CF), o que fez com que muitos vissem nisso um impedimento constitucional a eventuais acordos remuneratórios entre o poder público e seus servidores e, em consequência, uma verdadeira barreira constitucional à negociação coletiva. A definição dos salários dos servidores – um dos

²⁷ Art. 114. “Compete à Justiça do Trabalho conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos entre trabalhadores e empregadores, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, e, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, bem como os litígios que tenham origem no cumprimento de suas próprias sentenças, inclusive coletivas”.

temas recorrentes das negociações – depende da gestão da arrecadação do Estado. Portanto, excluída a questão remuneratória, também afastada por força dos dispositivos de responsabilidade fiscal que limitam as despesas de pessoal do Poder Público (art.169 da CF e a LRF, de 2000), restam as cláusulas relativas às condições de trabalho para se avançar em negociação. Os conflitos entre servidores e o Poder Público são resolvidos por um processo negocial de natureza política, composto por um entendimento direto entre as partes. (Anastasia, 2002).

Contudo, segundo Braga (1992), o problema não está no regime estatutário. Ele simplesmente exige que o *resultado* da negociação seja formalizado de acordo com arcabouço legal vigente. Ao contrário do que ocorre no setor privado, declara que:

“a negociação coletiva no setor público não deve se revestir de caráter meramente corporativo. Os interesses corporativos devem ser coordenados aos interesses fim da instituição pública, isto é, a prestação eficiente de serviços essenciais que atenda aos interesses da população (...) Estabelecidos os objetivos da negociação, compatíveis com os interesses públicos e os princípios que fundamentam o direito administrativo, deve-se observar princípios democráticos: da liberdade de organização e exercício da atividade sindical, inclusive direito de greve, legitimidade de representação, poder normativo dos instrumentos celebrados e outros”.

A própria Constituição assegura ao funcionalismo o mais corporativo dos instrumentos organizativos (os sindicatos) e o mais extremo dos recursos de pressão (greve). Ora, “*não seria crível que o legislador ou o Poder Judiciário viessem a inibir a adoção de instrumentos capazes de compor conflitos e harmonizar as relações de trabalho.*” (Braga, 1992: 123).

Braga argumenta que, dado que não há obstáculos legais a soluções negociadas para conflitos decorrentes das relações de trabalho no setor público, uma vez encontrado a solução, e caso esta envolvesse a constituição de direitos e obrigações, caberia exclusivamente ao administrador público as iniciativas necessárias para sua efetividade, adotando os instrumentos administrativos necessários. No caso de obrigatoriedade expressa do aval do Legislativo, as partes negociadas celebrariam acordo formulando a proposta negociada e registrando o compromisso de envio ao Legislativo, que daria a aprovação final.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo (abril de 1990) ratificou a liberdade de associação sindical e, como a Constituição do Estado, equiparou o servidor público municipal ao trabalhador do setor privado, em matéria de organização sindical e negociação coletiva. Mais que isso, através do art. 93, a Lei Orgânica acolheu o inciso 26 do artigo 7º da CF, que assegura o reconhecimento das convenções e acordos coletivos do trabalho.

“Isto posto constitui um erro a afirmação genérica e categórica de que a contratação coletiva de trabalho no serviço público é inviável e que os instrumentos não produziram eficácia jurídica. Não há impedimento legal ao estabelecimento de um sistema permanente e regrado de negociação coletiva de trabalho no setor público (caso da saúde), de forma integrada, envolvendo todas as esferas de governo, pois depende única e exclusivamente da livre disposição de vontade das partes” (Braga, 1992).

É sabido que o Supremo Tribunal Federal decidiu que o servidor público civil não pode entabular negociação coletiva, celebrar convenção ou acordo coletivo ou ajuizar dissídio coletivo na Justiça do Trabalho. (Adin n. 492-1/DF). A interpretação que se dá é que a negociação entre servidor e Estado não é possível, dado que esta relação é necessariamente dependente de leis, o que impõe grandes limites ao processo de negociação no serviço público. Dessa forma, a negociação depende da vontade exclusiva do executivo de plantão.

E sem o canal de negociação coletiva, a greve do servidor público tende a ser necessariamente política, pois ela é a última alternativa para pressionar o Executivo a desencadear o processo legislativo destinado a atender às reivindicações dos trabalhadores do setor público.

Contudo, ainda que a Constituição de 1988 tenha reconhecido o direito de greve aos servidores públicos civis, estabeleceu que o exercício desse direito dependeria da edição posterior de lei complementar para garantir a legalidade do movimento, a qual, diga-se de passagem, jamais fora editada. Pelo contrário, ao invés de regulamentar o direito de greve mediante lei complementar, o legislador preferiu alterar a redação original, através da E.C n. 19/98, estabelecendo, assim, no que concerne ao servidor público civil, que *"o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica"*.

Ocorre que a greve, é elemento essencial de pressão na negociação coletiva. Se pretende-se implantar o método de negociação coletiva para solucionar conflitos de trabalho, será indispensável assegurar liberdade sindical: sem autonomia, os sindicatos de trabalhadores estão desarmados.

Em poucos espaços há uma prática de reconhecimento do ator sindical e da efetiva negociação coletiva, com a composição de mesas permanentes de negociação, a exemplo do que ocorreu na saúde, com a reinstalação da Mesa Nacional de Negociação Permanente (04 de junho de 2003), visando ser um espaço permanente de negociação entre Governo Federal, gestores estaduais e municipais, representantes dos empregadores e trabalhadores do SUS. Contudo, no

caso da APEOESP, as demandas do sindicato nas últimas décadas só foram atendidas muitas vezes mediante greves e mobilizações, como veremos no Capítulo 3.

CAPÍTULO III

SINDICALISMO E NEGOCIAÇÕES COLETIVAS ENTRE OS SERVIDORES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO PAULISTA

1. INTRODUÇÃO

Até a década de 70, os professores da rede pública de ensino compunham uma categoria sem maior expressão política e mobilizadora, seja pelo impedimento legal dos servidores se organizarem em sindicatos, seja pela própria desmobilização da categoria; a maioria era proveniente da classe média, e o status da profissão garantia um salário digno e o respeito da sociedade, o que concorria para um distanciamento dos demais segmentos da classe trabalhadora e de seus problemas cotidianos, os quais serviam de base à ação sindical.

Ao final dos anos de 1970, esta situação começa a se alterar. Com o fim do “milagre”, aprofunda-se o processo de desvalorização do magistério, iniciado na expansão quantitativa do sistema educacional, que aumentou extraordinariamente o contingente de professores nos sistemas públicos de ensino, significando também uma maior incorporação de pessoal e apoio, levando a um expressivo aumento de gastos com pessoal no total dos recursos destinados à educação. Paralelamente, os cursos de habilitação ao magistério e as licenciaturas se transformaram numa opção fácil de profissionalização. Nesse processo de “proletarização”, registrou-se uma mudança radical no perfil do magistério, agora composto principalmente de indivíduos oriundos da baixa classe média e das classes populares. A garantia de estabilidade é um dos principais atrativos ao setor, ainda que às custas de baixos salários e má condições de trabalho. (DESEP, 1992). A crise econômica dos anos 1980 completa essa proletarização, ao aproximar, em termos salariais, professores e funcionários de escola.

Embora recente, a ação dos sindicatos em educação apresenta a mesma característica básica dos demais sindicatos – o sindicalismo de reação e a ênfase na questão salarial. Todavia é preciso levar em conta as especificidades dessa situação na educação, seja em função da natureza da relação com o Estado – de caráter estatutário – seja porque encerra uma discussão de natureza pedagógica – a qualidade do ensino e a relação professor-aluno.

2. AÇÃO SINDICAL DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Nas últimas duas décadas, o conflito sempre foi a marca da relação dos sindicatos dos profissionais da educação com o governo, cuja intransigência em relação às reivindicações postas pelos professores foi motivo de grande parte das greves deflagradas - instrumentos que a entidade vai se valer muito nos anos 80 e 90. Elas se desenhavam como o único recurso efetivo de pressão para que os governos aceitassem discutir as demandas por melhores condições de trabalho e salário da categoria, Estatuto do Magistério, concursos etc.

Vale lembrar, conforme analisamos anteriormente, que os professores da rede estadual são contratados pelo *Regime Jurídico Único*, de caráter estatutário, pelo qual não há previsão de negociação das condições de trabalho e salário.

Entre 1979 e 1986, a organização dos professores se constituiu como uma importante força política em prol de mudanças sociais, em conjunto com outras entidades e organizações da sociedade civil. As greves ultrapassavam as reivindicações de trabalho e significaram inclusive “*espaços de construção da própria identidade da categoria dos professores*”. (Gohn, 2001: 111).

É na década de 80 que o ensino público se massificou ao mesmo tempo em que

“o governo cruzou os braços no que diz respeito a instituir políticas [...] E isto ocorrendo não houve investimento na política salarial dos professores, há um arrocho salarial e o magistério é tido como bico na década de 80. Portanto não se investe, é uma política deliberada de não investimento na escola pública. [...] As escolas privadas começam a crescer nesse período porque os filhos da classe média começam a sair da escola pública” (Noronha, 2004).²⁸

E nesse esvaziamento do Estado se inicia a desvalorização do magistério, agora tido por muitos como “bico”, como uma complementação “*e não o espaço em que o profissional da educação tenha condições de ter um mínimo de qualidade de vida, ele passa a ter condições precárias de sobrevivência, com salários aviltantes, arrojados e corroidos e com a inflação, com direitos limitados*” (Noronha, 2004).

A depreciação do magistério continua na década de 1990. Nesta, o enxugamento da máquina estatal e o desemprego, que perpassa toda a sociedade, acabam assustando a categoria, gerando dificuldades de organização e mobilização da mesma. A categoria se volta para tentar

²⁸ Maria Izabel Azevedo Noronha, em sua trajetória pela APEOESP, já foi secretária de organização do interior, vice-presidente (ao mesmo tempo em que acumulava o cargo em de secretária geral da CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), presidente e atualmente secretária de finanças. Ela nos cedeu duas entrevistas, para os fins deste trabalho, entre fevereiro e março de 2004.

garantir o emprego em meio aos movimentos da política educacional e “à *mídia do enxugamento*” do Estado. A segurança de emprego é determinante da agenda sindical na década. Isso é ainda mais intenso depois de 2000, quando se instituí os programas de bônus, vinculados à obrigatoriedade de se cumprir um determinado número de horas-aula entre outras metas.

As alterações políticas dos anos de 1990, às quais já nos referimos, levaram novos problemas e desafios ao movimento sindical na educação. Constata-se um arrefecimento da mobilização e das conquistas da categoria por conta da política geral instituída pelos governos. A APEOESP, principal entidade que agrega os professores no Estado de São Paulo, admite que a década de 90 é mais exigente com os quadros sindicais, dos quais passam a ser cobradas propostas que dêem conta da complexidade conjuntural.

Em vários momentos a entidade salienta os prejuízos decorrentes das reformas da década de 1990, de uma maneira geral, alertando para o fato de que provocaram o fechamento de centenas de salas de aula e de escolas inteiras, a dispensa ou redução de carga horária de mais de 20 mil professores em São Paulo, conforme o próprio governo admite, além de transtornos para os alunos e suas famílias. Conforme relata Noronha (2004),

“... por conta da reestruturação do ensino a grade curricular é enxugada (diminuiu-se sociologia, filosofia, história e geografia, educação artística, educação física) e há demissão de cerca de 20.000 professores num primeiro momento. Num segundo momento, com a instituição do Plano de Cargos e Salários e a retirada de uma aula do período provoca outras 20.000 demissões. Isso de certa forma adveio da reestruturação, da reorganização da educação e que provocou demissão. Essas demissões hoje trazem impactos diretos no que diz respeito à nossa organização”.

Segundo a APEOESP, o maior objetivo do Governo Estadual com a reorganização das escolas estaduais nos anos 1990, seguindo as recomendações do Banco Mundial, foi incentivar a municipalização do Ensino Fundamental, seguindo a mesma lógica do Governo Federal²⁹.

As lideranças sindicais avaliam objetivamente que o projeto educacional paulista, desde 1995, quando começam as reformas educacionais mais significativas no Estado, não vai além de uma estratégia que combina redução dos investimentos no setor e tentativa de desqualificar e fragmentar o sindicato. Como estratégia para reduzir os gastos com a educação, o governo estadual repassou aos municípios a responsabilidade de custear e administrar os prédios,

²⁹ A reorganização das escolas estaduais reuniu na mesma escola as classes de 1ª à 4ª séries, e em outras escolas, classes de 5ª série em diante. Muitos professores aceitaram passivamente a reforma, mudaram de escola, com a expectativa de uma contrapartida salarial que acabou não acontecendo. Foram fechadas 110 escolas no Estado de São Paulo, aproximadamente 8 mil salas. Em muitos locais, a comunidade forçou a reabertura de escolas ou salas de aula e a Secretaria acabou voltando atrás.

equipamentos e pessoal das escolas de 1ª a 4ª série da rede estadual; estratégia que ganha força com a aprovação do FUNDEF, levando à fragmentação e pulverização do sistema de ensino no Estado de São Paulo, tanto do ponto de vista profissional, como do ponto de vista pedagógico. A municipalização registrou a transferência de 22 mil professores da rede estadual para as redes municipais de ensino apenas entre os anos de 1995 e 1999.

Essas lideranças sindicais também avaliam que o governo tem colocado suas diretrizes em prática de forma

“prepotente e autoritária, sem qualquer tipo de diálogo ou consulta ao magistério, aos demais segmentos da comunidade escolar e à sociedade em geral, sob o argumento falacioso de que, tendo vencido as eleições, seu projeto já havia sido previamente aprovado pela maioria da população. Tais diretrizes, no entanto, foram publicadas somente após as eleições” (APEOESP, 1999).

O movimento sindical foi sistematicamente desconsiderado nas reformas educativas dos governos, tanto que *“a interlocução vem a público, via mídia, nos momentos de conflitos e tensões. Este é o espaço que resta para a negociação e a troca de idéias: os momentos tensos de negociações em uma greve, por exemplo, ou em uma campanha salarial, ou ainda em uma rodada de negociação para estabelecer os índices de reajustes dos salários” (Gohn, 2001: 115).*

Em 2000, a bandeira da qualidade do ensino e das condições de trabalho vai ganhar centralidade e maior ênfase na agenda sindical, constituindo-se no principal mote das mobilizações.

“(...) em 2000, questões que pareciam pontuais, como essas da avaliação, da aprovação automática, na verdade passam a ser centrais (...) Quando se colocou a aprovação automática, os pais iam conversar conosco, diziam: ‘meu filho está sendo empurrado, professor, ... ele não sabe escrever um bilhete...’ Então, nessa simplicidade toda o pai colocou em cheque a qualidade do ensino, (...), nós vamos ter que apresentar perspectivas de atuação aí(...)” (Noronha, 2004).

Percebe-se no relato acima, que o sindicato opera uma mudança não apenas de agenda como de estratégia de atuação. Ao se debruçar sobre a temática da qualidade de ensino, a APEOESP consegue atrair a simpatia de uma parcela mais ampla da sociedade, na medida em que chama para si uma demanda que não é apenas identificada como sua, mas também dos pais de alunos das escolas públicas, o que não ocorre quando a reivindicação é apenas salarial.

Vemos assim que não há na sociedade um grande movimento em defesa da escola pública, contra o seu desmonte e precarização na década de 90.

2.1. APEOESP: História e dinâmica recente de atuação

A história da APEOESP se inicia em 1945 com a fundação da Associação dos Professores do Ensino Oficial Secundário e Normal do Estado de São Paulo (APENOESP) de caráter assistencialista, que em 1973 passa a denominar-se APEOESP. Durante o período de ditadura militar a entidade acomodou-se " e foi se afastando do conjunto da categoria, passando a orientá-lo no sentido de também se submeter às determinações oficiais".(APEOESP, 2001: 10).

Em 1977, em meio a tal situação, surgem movimentos que reivindicavam a revisão de contratos precários de trabalho a que estava submetida grande parcela do professorado, submetendo-os à regulamentação da CLT, o que demandava por parte da APEOESP uma efetiva representação do corpo docente. Neste período ocorreram várias reestruturações na entidade com o surgimento de movimentos de oposição dentro da própria entidade, que desempenharam papel fundamental na reorientação política desta. O trabalho realizado por esses movimentos possibilitou a formação de uma comissão que, pela primeira vez, enviou ao Estado um abaixo assinado com a reivindicação de 180 dias letivos, 20% de hora atividade, regulamentação dos contratos temporários³⁰, aposentadoria após 25 anos de serviço e regulamentação do magistério. Ademais, a comissão realizou um diagnóstico sobre a realidade do ensino público, marcada pelo abandono das escolas, ensino precário e orçamento estadual insuficiente.

Tais ações foram acompanhadas de retaliações por parte do governo e da diretoria da APEOESP, por meio de prisões, além de tentativas de desorganizar o movimento através de assembléias com pautas e deliberações previamente acordadas. Essa situação levou o movimento a realizar a primeira greve em agosto de 1978, sob o governo estadual de Paulo Egídio Martins, paralisando as atividades por 24 dias, cuja reivindicação e conquista foi o reajuste salarial de 20% para a categoria. De acordo com Gohn (2001: 123), em 1978 a APEOESP "*ganha os contornos políticos próximos aos de sua atual feição: uma entidade de e da oposição*". Ao término da greve, o comando geral de greve prosseguiu na representação do movimento transformando-se na Comissão Pró-Entidade Única (CPEU). Em 1979 a CPEU deflagrou uma segunda greve, por 39 dias, agora integrada ao funcionalismo como um todo.

Os anos que se seguem foram acompanhados de investidas contra a APEOESP, por parte do governo Maluf que "*respondeu com mais arrocho salarial, desconto dos dias parados e atos de*

³⁰ Quando falamos em contratos temporários entre os professores da rede pública, estamos nos referindo àqueles professores contratados, sem concurso público e, portanto, sem qualquer estabilidade.

arbitrariedade. O maior deles foi o corte do repasse das mensalidades da APEOESP, apostando no enfraquecimento da entidade com a redução do número de sócios” (APEOESP, 2003:11).

Mesmo assim, a APEOESP amplia seu escopo de atuação, conquista a efetivação de professores em situação de contrato temporário com a realização, em 1980, de concurso público. Nesse mesmo ano, a APEOESP formaliza o Conselho Estadual de Representantes (CER) tornando-o órgão deliberativo da categoria, e altera o estatuto da organização incorporando a luta dos trabalhadores como base para a organização. Nesta perspectiva, a atuação da APEOESP, na década de 80, é marcada pela oposição e resistência ao governo que procurava esvaziar a organização da entidade, inclusive através da proibição da cobrança de mensalidades dos associados.

Em 1983, durante o governo Montoro, inaugura-se uma nova fase nas relações entre poder público e APEOESP, com a aprovação da contribuição dos associados. Ademais, em 1986, a categoria organiza um movimento de reivindicação pelo direito à aposentadoria especial, o que fora objeto de conquista.

No curso crescente de atuação, em 1985, a APEOESP conquistou um novo Estatuto do Magistério, o qual introduziu a promoção automática a cada dois anos na carreira do professor, instituiu 10% de adicional noturno e 20% de horas-atividade, cálculo de tempo de serviço em dias corridos, pontos por concurso, referências para mestrado e doutorado e afastamento para conclusão de trabalho de tese, férias proporcionais para ACTs³¹, remuneração de aulas excedentes pelo valor padrão, implantação do Conselho Deliberativo de Escola, dentre outras conquistas que repercutiram até 1989, com vitórias expressivas no governo Quéricia.

A intenção deste governo era desmobilizar o movimento dos professores, não aceitando crescer 18% de reajuste ao conjunto do funcionalismo; foi através de pressão e, após 30 dias de greve, que o governo concede os 18% à categoria e, também, aos aposentados. Em 1989 deflagra-se nova greve, de 80 dias, conquistando um reajuste salarial que variou de 51% a 126%.

³¹ Professores “ACTs” (admitidos em caráter temporário) são aqueles com contratos temporários, sem concurso e esse fato é, entre outros, um dos responsáveis pela alta rotatividade de professores nas escolas da rede pública, pois todo final de ano letivo esses professores são desligados do quadro e só voltam no ano seguinte se ainda houver a vaga. *“ele não tem nenhuma garantia, não tem seguro-desemprego, não tem nada, e o sindicato coloca isso como pauta, mas não temos conseguido garantir esse tipo de direito, por exemplo, que os outros trabalhadores tem que é o seguro-desemprego, qualquer coisa que garanta no mínimo aquela saída do profissional”.* (Noronha, 2004).

Ainda em 1987 e 1988, a APEOESP se integra às caravanas de ida à Brasília, tendo como principais reivindicações contempladas: 18% do Orçamento Federal e 25% dos Orçamentos dos Estados e Municípios para a Educação; aposentadoria especial; plano de carreira; piso salarial; direito de sindicalização aos funcionários públicos; estabilidade para docentes com mais de cinco anos de magistério; 13º salário integral; gratificação de 1/3 do salário de férias; direito de greve e direito das entidades demandarem ações coletivas em nome de seus associados.

Segundo Gohn há um processo de conscientização da categoria, que percebe que os problemas que afetam os professores são basicamente os mesmos de outras categorias. Dessa maneira, as lutas do magistério passam a serem consideradas semelhantes às dos demais trabalhadores e com a Constituição de 1988, os funcionários públicos conquistam o direito de sindicalizarem-se, o que transforma a APEOESP, no ano de 1990, em sindicato, intitulando-se *Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo*.

Fato importante durante a década de 80 também é o aumento significativo do número de professores sindicalizados. Todavia, após 1995, há um significativo decréscimo no número de sindicalizados, haja vista que entre 1995 e 1998 o governo Covas opera uma sistemática política de corte de gastos, responsável por um elevado número de demissões de professores na rede estadual que se reflete no quadro de associados da APEOESP. De 1999 a 2002, o que explica o recrudescimento do número de associados são as várias políticas educacionais implementadas que também provocarão desemprego na rede pública estadual.

Quanto ao constante aumento no número de subsedes é estratégico para a atuação sindical da APEOESP, na medida em que permitem a entidade estar mais próxima à sua base. Um dos maiores desafios para a APEOESP, desde os anos 90, está em conseguir a unidade da categoria na condução das reivindicações frente à conjuntura recente, em que o governo tem atuado no sentido de desmobilizar a categoria, provocando enfraquecimento da entidade. Neste sentido, a própria APEOESP reconhece que para se alcançar tal objetivo é preciso promover o fortalecimento do sindicato em cada local de trabalho, com sua presença na base, aproximando diretores e base da categoria. (APEOESP, 2001).

Evolução da taxa de sindicalização e do nº de Subsedes da APEOESP, 1979-2002

ANO	ASSOCIADOS	SUBSEDES
1979	32 mil	18
1981	19 mil ³²	19
1983	30 mil	23
1985	33 mil	30
1987	52 mil	46
1989	65 mil	57
1991	80 mil	64
1993	122 mil	76
1995	150 mil	87
1998	138 mil	91
1999	139 mil	91
2001	136 mil	92
2002	135 mil	92

Fonte: APEOESP, 2003

Se a década de 80 foi marcada como um momento de organização e mobilização da APEOESP, é preciso caracterizar também que a pauta de reivindicação sindical se ampliou abrangendo um conjunto cada vez maior de trabalhadores em situação diferenciada no tocante à forma de contratação e jornada de trabalho, formação acadêmica, professores ativos e inativos, etc. Isto terá um outro acento na década de 90 com a ascensão de governos voltados para a implementação de uma política neoliberal. Neste contexto, a pauta de reivindicação se fragmenta em vista dos desafios que se multiplicam sob a ótica de uma política educacional determinada pelas diretrizes de organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial.

No curso dos anos 90, a mobilização por reajustes salariais, realização de concursos públicos e, depois, reforma curricular, capacitação docente e investimentos na educação serão a tônica do embate no movimento sindical, em função do redirecionamento da política educacional que alterará significativamente as bandeiras de luta do movimento, como também, seu poder de negociação.

³² Segundo a APEOESP, queda no número de associados neste ano se deve ao corte do repasse das contribuições para a APEOESP, determinada pelo então governador Paulo Maluf, que visava com isso destruir a organização dos professores.

Em 1992, depois de sete anos sem a realização de concursos, a APEOESP considera como conquista a realização de um concurso público para PIII (atualmente PEB II) e ampliação de vagas para PI (atualmente PEB I)³³. Neste mesmo ano foi deflagrada uma greve que teve como resultado um reajuste salarial de 30%, além do reajuste geral concedido ao funcionalismo. Estas conquistas foram acompanhadas, neste mesmo ano, de protestos pela não demissão de 10 mil professores da rede pública. Vale ressaltar a atuação do sindicato na rediscussão dos critérios de atribuição de aulas e permanência das disciplinas na grade curricular, como Educação Artística, por exemplo.

No ano de 1993, é importante destacar o papel do sindicato na luta pelo aumento de verbas para o ensino de 1º e 2º graus (hoje ensino fundamental e médio, respectivamente). Neste ano, uma grande greve de 79 dias, vai ter forte contribuição, funcionando como um poderoso instrumento de pressão, para que a Assembléia Legislativa paulista aprove na Lei Orçamentária um artigo estabelecendo que o Estado aplique, no mínimo, 30% do ICMS a esses níveis de ensino, subvinculando 23% do ICMS à folha de pagamento da Secretaria da Educação. Isso significa que desde então os governos do Estado de São Paulo são obrigados por lei a destinar 5% a mais ao ensino básico do que estabelece a Constituição Federal.

Em 1995, com greve de 28 dias, há conquista de reajuste no piso salarial dos professores e de uma data-base para o magistério. Esta conquista seria fundamental caso fosse respeitada, contudo ela não chega a ser efetivada pelo governo.

Em 1998, a categoria realiza greve de 13 dias para a não demissão de ACTs e o governo abre inscrições para o Concurso de PEB II (ver nota).

O Estado, pautado pelas diretrizes de política educacional do Banco Mundial, promove mudanças significativas, realocando recursos para projetos de educação à distância e educação para jovens e adultos, concentrando classes, demitindo professores e, por fim, se desobrigando da

³³ Professor de Educação Básica I (PEB I) antigo P I – É o docente com curso superior, licenciatura plena ou curso normal em nível médio ou superior, que atua nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. São computados como PEB I, os docentes com licenciatura plena que atuam em componente curricular diverso de sua habilitação, os bacharéis e os de licenciatura curta e os docentes não portadores de curso superior que atuam nas séries finais do Ensino Fundamental e Médio.

Professor II (PII) – É o professor com habilitação específica de grau superior, de licenciatura curta. É cargo em extinção.

Professor de Educação Básica II (PEB II) – antigo PIII – É o docente portador de curso superior, licenciatura de graduação plena, com habilitação específica em área própria ou formação superior em áreas correspondente e complementação nos termos da legislação vigente, que atua nas quatro séries finais do Ensino Fundamental e Médio. (DIEESE, 2004).

responsabilidade de manter o Ensino Fundamental I (de 1ª à 4ª séries), que se tornará uma incumbência dos municípios. Isto fica claro quando acompanhamos o significativo aumento das matrículas deste nível de ensino na rede municipal em relação às matrículas do Estado. (ver Quadro 2, Capítulo I).

Por fim, em 2000, ocorre a greve com duração de 43 dias que ficou marcada pelo dia 17 de maio, quando o governo combate com bombas e cavalaria o movimento dos professores na Avenida Paulista. A pauta central se voltou para as condições de trabalho e as de ensino e aprendizado do aluno. A questão da jornada e das condições de trabalho, do crescimento da violência nas escolas, refletindo inclusive em prejuízos para a saúde desses profissionais, isso passa a ser central.

Em uma pesquisa realizada em 2000, encomendada pela CNTE, constata-se a existência de uma doença profissional denominada *Síndrome de Burnout*, caracterizada por deixar o professor apático e deprimido, na medida em que perde o seu poder de ação e sua auto-estima, em função da jornada de trabalho, das condições adversas de trabalho, da desvalorização profissional, salarial e, sobretudo em função da desumanização.³⁴ “*Porque ir pra sala de aula é uma grande militância. O professor passou a entrar na sala de aula sem saber como ia sair*” (Noronha, 2004). Essa pesquisa demonstra que é altíssima a existência dessa síndrome entre os trabalhadores da educação, chegando a atingir cerca de 50% da categoria no Brasil, considerando desde os trabalhadores do ensino infantil até os do ensino médio.

Dessa forma, “(...) a grande ‘sacada’ da greve de 2000, que nós chamamos de mobilização solidária em defesa da escola pública, do emprego e dos salários” foi primeiro colocar o tema da escola pública e da qualidade do ensino e das condições de trabalho, depois o emprego e só depois os salários, “foi ainda um momento de levantar a dignidade do trabalhador, uma greve de apelo emocional mesmo”. (Noronha, 2004). A questão salarial, embora fosse pauta, não foi central.

³⁴ Um dos aspectos que mais contribui para o crescimento dessa síndrome entre os professores é o aumento da violência dentro da escola, principalmente na rede pública, em que tem se verificado, com frequência, atos de vandalismo, agressões entre alunos e mesmo dirigidas a professores. Estudos abordam a questão social, as formas de organização adotadas pelos jovens, seus valores, a relação com a instituição escolar e com as organizações do narcotráfico, a relação da escola com a comunidade, entre outros aspectos, na tentativa de compreender o fenômeno da violência dirigido contra a escola e os professores (as). Este, no entanto, não é o escopo deste trabalho e, portanto, não nos estenderemos neste assunto. Todos os detalhamentos acerca da Síndrome de Burnout encontram-se em: Codo, Wanderley e Menezes, Lône V. *Burnout: sofrimento psíquico dos trabalhadores em educação*. São Paulo, INST/CUT, 2000

2.1.1. Estrutura Sindical

Desde de que surge como entidade sindical, a APEOESP é filiada à CUT (Central Única dos Trabalhadores) e à CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), entidade criada em 1989 a partir da transformação da Confederação dos Professores do Brasil.

A APEOESP se estrutura a partir de instâncias de representação que perpassam as unidades escolares e as demais instâncias sindicais da categoria (CUT e CNTE). Segundo a entidade, o objetivo com este tipo de organização é o de permitir a todos os trabalhadores da sua base, independentemente da localidade em que trabalham, participar dos fóruns de discussão e decisão da APEOESP, evitando o isolamento destes profissionais. Assim, pretende-se diminuir as dificuldades em articular as ações coletivas docentes, bem como diminuir a distância entre as lideranças sindicais e o professorado.

Atualmente o quadro organizacional da APEOESP se constitui por: 93 Subsedes, 242 Regionais, 666 Conselheiros Estaduais, 1.293 Conselheiros Regionais, 4.213 Representantes de Escola (RE) e 139 mil profissionais sindicalizados em todo o Estado (dados de 2004).

A entidade, nos dias atuais, descentralizou suas estruturas organizacionais com o intuito de ter uma organização com mais condições de fazer frente às políticas do governo, isto porque, *“(...) em função da municipalização do ensino nós também tivemos que ter representações políticas locais para negociações inclusive com os prefeitos, porque fragmentou e você tinha que ter as representações locais. Então a organização da APEOESP se dá também em função da política vigente do Estado de São Paulo” (Noronha, 2004).*

Ainda, segundo a APEOESP, esta estrutura também permite ao sindicato aperfeiçoar o seu Orçamento Participativo, mecanismo pelo qual os associados, por meio das subsedes, podem interferir nas prioridades orçamentárias da entidade (APEOESP, 2001), contudo não temos maiores informações a respeito do funcionamento desta política.

3. A NEGOCIAÇÃO COLETIVA – PROCESSO E CONTEÚDO NEGOCIADO

Conforme mencionamos, os professores da rede estadual paulista são contratados pelo RJU, sendo regidos por um estatuto que, em geral, oferece pouca margem para a negociação direta

entre as partes sobre condições de trabalho e salários. Outra dificuldade que se coloca é reconhecer quem é o real interlocutor, pois existe um grande número de sindicatos que se diz representativo de determinado segmento da categoria. Além disso, há comportamentos extremamente diferenciados de conflitos em cada um dos segmentos de governo (federal, estadual e municipal) e dos tipos de administrações (direta, indireta, fundacional). Por exemplo, professores pertencentes à Administração Direta (escolas públicas de ensino básico) raramente realizam uma greve conjunta com os professores das autarquias (universidades públicas).

No caso da APEOESP, o processo de negociação coletiva normalmente é pleiteado pela entidade, que é ou não atendida pelo governo. Quando o sindicato é recebido, o processo de negociação ocorre através da nomeação de secretários do governo para negociarem com os dirigentes sindicais. Segundo esclarece Noronha (2004),

“Normalmente você sabe quando vai ter reajuste. Quando tem reajuste, você senta com o Secretário da Fazenda. Quando é ‘enrolação’ é só com o Secretário da Educação, porque ele não tem números para trabalhar com você. Então, você senta na mesa de negociação e apresenta a pauta. Eles marcam uma nova rodada de negociação. Eles tentam ler neste processo qual é a predisposição do sindicato”.

A categoria nunca teve data-base, porém na década de 1980 sempre se anunciava algum índice de reajuste em janeiro. Em 1995, o governo, após uma greve da categoria, instituiu o mês de março como data-base sem, contudo, ter chegado a respeitá-la. Dessa maneira, em muitos momentos a categoria só conseguiu efetivar um processo de negociação com o governo por meio de movimentos grevistas.

É preciso ressaltar que o processo de negociação coletiva dos professores da rede pública é um dos mais difíceis de serem encaminhados, na medida em que há duas frentes que precisam ser levadas em consideração.

Por exemplo, a greve, um dos principais instrumentos de mobilização utilizados no processo de negociação, tem alguns agravantes quando ocorre em serviços sociais, como a educação. No âmbito da escola, a garantia do emprego e a relação servidor-Estado colocam as coisas em bases bem diferentes do que ocorre no caso das greves fabris, onde há um confronto “direto” entre empregado e patrão. Na escola, além do Estado, a greve deixa à margem outros atores importantes: os alunos, que arcam com as maiores perdas, embora, contraditoriamente não possuam nenhum poder de decisão ou de intervenção no processo, o que implica a perda de apoio ao movimento dos trabalhadores da educação, significando a difusão de uma imagem negativa, não apenas das pessoas como da instituição em si na qual elas trabalham.

Outra dificuldade é o papel do Legislativo no processo de negociação. Apresenta-se uma pauta de negociação ao Secretário da Educação reivindicando reajuste salarial, por exemplo. Contudo, lembrando que qualquer alteração na remuneração depende da iniciativa do legislador, essa pauta deverá ser apresentada a este, que pode ou não, aceita-lá.

3.1. Conteúdos negociados nos anos 80 e 90

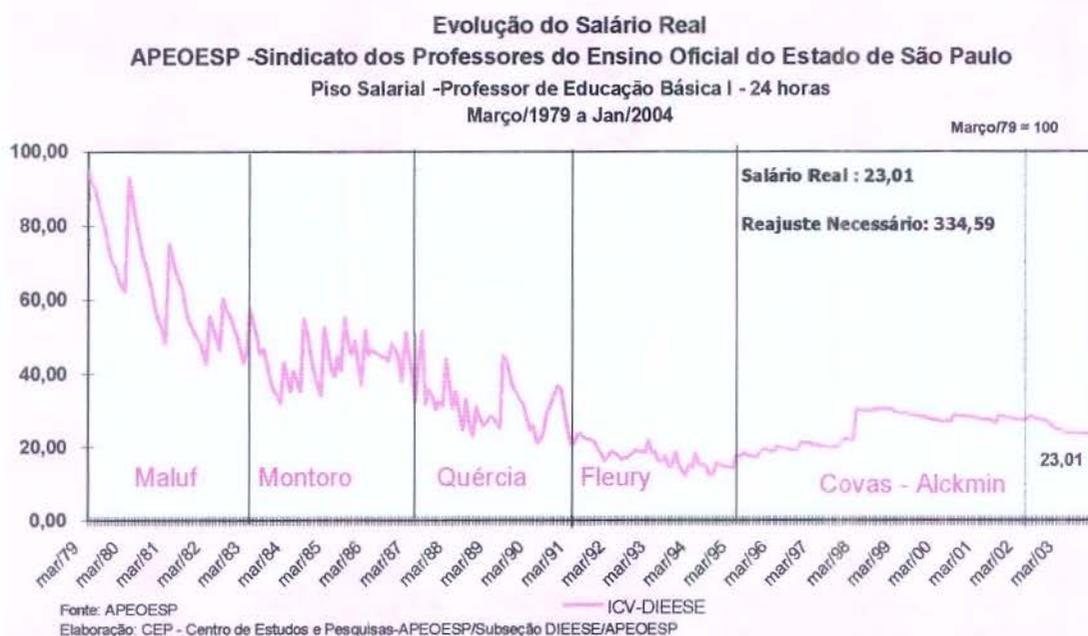
Com relação aos conteúdos negociados nos anos 80 e 90, faremos uma breve análise com base, sobretudo nas entrevistas e nos documentos elaborados pela APEOESP, das variáveis que dizem respeito à: a) remuneração, b) política de benefícios, c) condições de trabalho e d) formas de contratação.

a) Remuneração

Quanto à remuneração, a categoria tem convivido com significativas perdas salariais nas duas últimas décadas. Nos anos de 1980, os professores começam a sofrer com o arrocho salarial na medida em que os índices de reajuste salarial não acompanharam os índices de inflação que marcam esta década. Segundo a dirigente entrevistada (Noronha, 2004), na década de 90 é que as perdas se acentuam ainda mais com a instituição da URV. Já em 1997, a partir do Plano de Cargos e Salários, são instituídas as políticas de gratificações complementares ao salário base do professor. Ao todo, são três gratificações: gratificação por trabalho educacional, gratificação geral e prêmio de valorização.

Atualmente, conforme dados divulgados pelo DIEESE (2004), a remuneração mínima do professor é de R\$ 640,40 (PI, jornada inicial de 24 horas) e, desse valor, R\$ 512,40 referem-se ao salário base; R\$ 32,00 ao prêmio de valorização; R\$ 48,00 à gratificação por trabalho educacional e R\$ 48,00 à gratificação geral. As gratificações significam R\$ 128,00 ou 20% da remuneração inicial, e para que fossem incorporadas ao salário bases, seria necessário um reajuste de 24,98% sobre o atual salário base. Segundo a APEOESP, a gratificação cumpre um objetivo de não onerar o futuro caixa previdenciário.

Conforme os dados fornecidos pelo DIEESE, o reajuste necessário para repor as perdas salariais acumuladas desde março de 1979 seria de 334,59%³⁵. Veja a seguir, o gráfico da evolução dos salários no período.



Ao longo das décadas de 1980 e 1990, o salário do professor teve uma perda de poder aquisitivo da ordem de 77% até 2003, isto é, o poder aquisitivo do piso salarial em dezembro de 2003 correspondia a apenas 23% do seu valor em março de 1979 (DIEESE, 2004).

As perdas salariais só não são maiores por conta da instituição da política de gratificações (a partir de 1998) e dos bônus mérito e gestão (a partir de 2000). Com relação ao bônus, este é concedido uma vez ao ano e traz consigo a política de metas e produtividade do professor. Segundo Maria Izabel, “o professor produtivo seria aquele que participa de todos os cursos que eles dão, independente de ser sábado, domingo, feriado”, enquanto que o “professor improdutivo é o que falta bastante, que não aprova muitos alunos, que não consegue manter aluno na sala de aula,

³⁵ Segundo o DIEESE, com relação a este cálculo é preciso levar em consideração uma importante discussão metodológica. “Refere-se ao percentual adequado de variação salarial ocorrida no piso salarial da categoria, por ocasião da implantação do Plano de Carreira, fevereiro de 1998. Isto porque, naquele momento, houve uma alteração de jornada (de 20 para 24 horas semanais) e de referência para hora-aula (de 50 para 60 minutos). Estas alterações criam três critérios diferentes para o cálculo: a variação salarial nominal (64,27%); a variação salarial proporcional à jornada (37,09%) e a variação salarial considerando a alteração da hora-aula para hora-relógio (14,28%). Para cada variação, o reajuste necessário será diferente. No cálculo apresentado (334,59%), utilizou-se a segunda opção de variação (36,59% - de jornada)” (DIEESE, subseção APEOESP, 2004, p.6).

independente das condições” (Noronha, 2004). É preciso lembrar que na visão do sindicato a política de bônus é instituída pelo governo com o objetivo de desmobilizar a categoria, na medida em que faltar para fazer greves se tornou um grande problema. De forma geral as conquistas salariais nos últimos anos não são incorporadas ao salário.

b) Política de benefícios

A categoria do professorado conta com um ticket alimentação, instituído em 1990, com o valor de R\$ 2,00, que só vai ser reajustado em 2000, quando vai para R\$ 4,00, valor ainda bastante baixo. A categoria não conta com cestas básicas, e nem com uma política de vale-transporte. O que há são as conquistas de adicionais ao salário. São eles: 20% de adicional para exercício da profissão em local de difícil acesso, 20% de adicional para exercício da profissão em área de risco, e também a conquista da gratificação por trabalho noturno.

c) Condições de trabalho:

Com relação à **jornada de trabalho**, a APEOESP considera que houve perda com a implementação do Plano de Cargos e Salários. A hora-aula que, até 1997, era de 50 minutos, passou a ser de 60 minutos em 1998.

Na década de 90, a questão da constituição da jornada de trabalho representa uma das grandes batalhas travadas entre a APEOESP e Secretaria de Educação. Podemos dizer que em relação a isso há perdas por parte do movimento sindical, que reivindica que 50% da jornada seja distribuído em hora-atividade, em HTPC³⁶. Segundo informou Noronha (2004), a permanência do professor na sala de aula passa a ser maior, ao passo que ele recebe menos. Antes, para ganhar 20 horas-aula, o professor tinha que trabalhar 16 horas em sala de aula, e realizar 4 horas de HTPC (horário de trabalho pedagógico coletivo). Agora o professor precisa trabalhar 20 horas em sala de aula, e realizar as 4 horas de HTPC, sendo que 2 horas podem ser exercidas em qualquer local de livre escolha, para correção de provas, preparação de aulas etc, mas as outras 2 devem ser passadas no interior da escola, isto para ganhar 24 horas-aula. Então a jornada de trabalho do professor em sala de aula vai de 16 (para ganhar 20 horas) para 22 horas (para ganhar 24 horas) sem contudo, haver um aumento proporcional da remuneração.

³⁶ A jornada semanal de trabalho do pessoal docente é composta de horas-aula (em atividade com alunos, em sala de aula) e horas-atividade (que pode ou não ser em sala de aula).

Até 1997 existiam 3 jornadas: parcial (16 horas-aula e 4 horas-atividade), completa (24 horas-aula e 6 horas-atividade) e integral (32 horas-aula e 8 horas-atividade). A partir de 1998, passaram a existir a jornada inicial (20 horas-aula e 4 horas-atividade) e a básica (25 horas-aula e 5 horas-atividade). Mas, normalmente a jornada do professor chega até 40 horas, sendo dessas 32 horas em sala de aula.

Com relação ao **número de alunos por sala de aula**, a superlotação das salas é um problema histórico, apesar de ser uma questão central no que se refere às condições de trabalho, já que a superlotação tende a exacerbar a violência do aluno, na medida em que interfere no seu bem estar. A Secretaria vetou em 1998 o máximo de 35 alunos por sala de aula. Segundo Souza (2000), anualmente há uma resolução da Secretaria de Educação organizando o número de alunos por sala. Atualmente as séries iniciais do ensino básico estão organizadas com 40 alunos e as finais e o ensino médio com 45 alunos, contudo não são poucos os relatos de professores que assumem salas com mais do que 50 alunos.

Com relação ao **material didático-pedagógico**, as escolas não estão equipadas adequadamente, não dão conta de acompanhar as inovações tecnológicas, por exemplo. O discurso de inclusão digital, segundo Noronha (2004) não vinga.

d) Formas de contratação

Com relação à **contratação de professores**, a APEOESP também participa pela luta do Regime Estatutário Único, com o objetivo de evitar justamente as diferenças nas formas de contratação dos professores no Estado de São Paulo. Entretanto permanecem duas formas de admissão do professor: os admitidos por concurso público, os quais se enquadram no Estatuto do Magistério conquistado na década de 80; e os ACTs, pela Lei 500.³⁷ O Estatuto também regulamenta os ACTs embora, de acordo com Noronha (2004), o sindicato tenha que entrar

³⁷ Cabe aqui um parêntese para lembrar que o Estatuto do Magistério de 1985 foi a grande conquista da APEOESP na década de 1980. Porém, na década de 1990 em muitos momentos os governos passam por cima deste Estatuto, recorrendo sistematicamente a decretos-lei o que resulta em significativas perdas trabalhistas para a categoria. O Plano de Carreira do professorado, por exemplo, estava contemplado pelo Estatuto, entretanto, com o Plano de Cargos e Salários instituído pelo governo Covas em 1998 há um grande retrocesso para a categoria na avaliação das dirigentes. Segundo Noronha (2004), *“nós – a APEOESP – defendemos a carreira aberta, em parte contemplada na década de 80, porque com ela você não é obrigado a ir para um concurso de supervisor ou de diretor para ganhar mais, ia ser diretor quem tinha perfil para isso! Você ia percorrendo uma carreira até chegar na escala 21. Agora o que fazem é diminuir o tempo. Você chega até o nível 6 e a partir daí você não evolui mais. Você pára. A carreira aberta permite que o professor vá evoluindo na carreira pelo tempo, pela qualificação, até o máximo que ele puder, se tiver atribuições e vontade para isso”*.

sistematicamente com ações na justiça para garantir os direitos dos ACTs. Caso um professor ACT não consiga ser contemplado com a atribuição de aulas para o ano letivo seguinte – ele não tem esta garantia - há a perda de vínculo, e depois são afastados com o último salário, sem nenhum direito assegurado, sequer o seguro-desemprego. Segundo relata Noronha, “*com o processo de municipalização de ensino, há casos de professores que deram aula por 20 anos como ACTs, que em vias de se aposentar, saem apenas com o último salário*”. Vale ressaltar que cerca de 50% dos professores da rede são ACTs.

É preciso mencionar ainda, que em 2002, o governo conseguiu instituir uma outra figura de caráter temporário que, segundo Noronha (2004), é o “*super eventual*”, que vai trabalhar apenas com eventualidades e “*não tem direito a nada*”, segundo ela.

Podemos concluir que apesar do regime estatutário estabelecer regras pré-estabelecidas muito claras de contratação e de dispensa – os professores não podem ser demitidos sem direito à defesa, sem que se estabeleça um processo administrativo – isto só se aplica aos professores concursados. Os ACTs possuem a grande desvantagem de não ter segurança alguma no caso de perda de aula, enquanto o trabalhador celetista possui seguro-desemprego, aviso prévio e outras garantias; “*e esse é um ponto de luta nossa, para que ele (o ACT) tenha uma ‘faixa temporária’ entre ser temporário e efetivo, até que se tenha um concurso*” (Noronha, 2004).

Com relação aos **concursos públicos**, este continua sendo o grande norte da APEOESP como forma de contratação e a questão da regularidade do concurso é uma das reivindicações pleiteadas pela APEOESP que não foram alcançadas. Nos últimos 25 anos ocorreram apenas 8 concursos públicos (1979, 1983, 1988, 1990, 1993, 1996, 1998 e 2003)³⁸.

Segundo a entidade, de certa forma isso resolveria o problema da precarização nas formas de contratação de professores, e evitaria que o governo desrespeitasse os critérios de atribuição de aulas, passando por cima do Estatuto que estabelece esses critérios.

A partir de 1978, o Brasil foi tomado por greves de vários sindicatos, reivindicando aumentos salariais, além de outras bandeiras como a redemocratização do país, com eleições diretas para presidente.

³⁸ Cabem algumas ressalvas com relação aos concursos de 1990 e de 1993. O de 1990 foi um concurso apenas para PEB I, e foi o último para este nível de ensino porque, segundo a APEOESP, já se vislumbrava a municipalização do ensino. Quanto ao de 1993, a APEOESP o considera fraudulento, além do que entraram muito poucos professores.

O sindicalismo público, incluindo os professores, teve um papel de grande importância, onde os professores tinham além das bandeiras de lutas dos outros sindicatos, a defesa da escola pública, que estava começando o seu processo de degradação e perda de qualidade, a partir das reformas introduzidas pelos governos. Pois bem, a partir do final da década de 1970, a luta sindical marca o processo de proletarização dos professores e os funcionários da educação, representando um grande avanço no movimento. Ela aproximou os trabalhadores do ensino dos demais trabalhadores brasileiros e funcionou tanto como instrumento da luta reivindicativa, quanto como grupo de pressão para obter medidas mais progressistas de política educacional.

É sabido que as condições de vida e de trabalho da maioria dos funcionários da educação pioraram nos últimos anos. As greves de professores alastram-se em todos os três níveis de ensino em todo o país. Em 1983 a APEOESP contava com mais de 19 mil filiados, em 1987 já estão com 55 mil. Mesmo com o crescimento da organização, não conseguem barrar a brutal perda salarial da categoria e em 1989, ocorre a mais longa greve, que tem a duração de 80 dias. Apesar da mobilização, também não foram capazes de fazer frente às reformas estruturais nos anos 90, que reformularam o vínculo do servidor com o Estado e reduziu o papel deste na dinâmica das políticas sociais.

O fato é que os trabalhadores da educação são, hoje, e graças em boa medida ao sindicalismo, uma realidade no Brasil.

No entanto é preciso diferenciar suas práticas do modelo do sindicato dos Metalúrgicos, por exemplo, justamente pela especificidade que a área docente envolve. O agravamento da questão salarial nas décadas de 70 e 80, acoplado à diretriz de ação sindical baseada no trabalho fabril, fez com que se perdesse de vista a própria crise de qualidade no sistema educacional – não só a situação precária da formação/remuneração de profissionais como a limitação de recursos financeiros e péssimas condições da rede física. A especificidade da área e a natureza do trabalho pedagógico impõem que se repense uma estratégia – que se mostra desgastada no que se refere à recuperação da dignidade salarial e ainda se transforma num elemento contrário aos interesses da categoria, até mesmo porque confirma, junto à população, o discurso da ineficiência dos serviços públicos, tão difundidos atualmente.

... eu só acredito num movimento vitorioso a partir do momento em que o pai do aluno vier pra rua também gritar por maior qualidade de ensino, porque se essa bandeira for só dos professores, eu penso que vai ser isolado novamente, a gente vai ter que buscar articulação com outros setores também" (Noronha, 2004).

Um primeiro passo, nesse sentido, é fazer com que a luta dos profissionais do setor não continue a ser vista pela população como uma luta pouco legítima, como se melhores salários não tivessem relação direta, ainda que não exclusiva, com melhor qualidade do ensino.

A questão educacional é um assunto que diz respeito a diferentes segmentos da sociedade e cada um deles pode se manifestar a respeito. Entretanto, considerando o esforço para a universalização do ensino básico e o conseqüente processo de revalorização da educação, como capacitadora profissional e formadora de mão de obra, os sindicatos da educação, ao não direcionarem sua ação por um projeto educacional claro e definido, pelo qual recebam o apoio dos sindicatos das demais categorias, podem não só enfraquecer ainda mais a luta da categoria, como criar condições para que a bandeira da universalização e melhoria do ensino básico, principalmente na rede pública de ensino, passe para as mãos do empresariado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos anos 90 o Governo Federal brasileiro procede a uma série de novas medidas administrativas, dentre as quais destacamos a Reforma Administrativa, a LRF e a Reforma da Previdência, marcadamente técnicas, a fim de, basicamente, limitar os gastos do Poder Público, relegando a um segundo plano – quer dizer, à iniciativa privada - as políticas sociais. Os dois governos de FHC são considerados *“um marco nesta direção, quando o discurso técnico da gestão de resultados ganha força de ideologia, respondendo ao processo de reestruturação capitalista e desregulamentação de funções sociais públicas do Estado”*. (BARBOSA, 2003: 2).

Essas medidas estão inseridas na lógica neoliberal das políticas econômicas adotadas nos anos 90, no qual o Estado se compromete agora a gerir e a legitimar, no espaço nacional, as exigências do capitalismo global, no sentido de submeter todas as interdependências à lógica mercantil. E essa lógica do mercado irá considerar o Estado *“inerentemente ineficaz, parasitário e predador, por isso a única reforma possível e legítima consiste em reduzir o Estado ao mínimo necessário, ao funcionamento do mercado”* (Santos, 1998: 10).

Neste contexto o Governo assume o discurso de que o modelo de Estado das últimas décadas, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, é o agente responsável pela emergência da crise econômica. Mais precisamente da crise fiscal do Estado, que estaria ligada ao esgotamento das formas burocráticas de intervenção do Estado para compensar os desequilíbrios sociais (política social populista) e para promover o desenvolvimento econômico (política econômica desenvolvimentista). A dívida pública é apresentada como a principal causa da crise fiscal. Esse diagnóstico já traz implícito um tratamento: reduzir o Estado e mudar sua estratégia de intervenção. A abertura comercial, a privatização, a desregulamentação e as reformas internas do próprio Estado (reformas fiscal e administrativa) são as reformas orientadas para o mercado que poderiam resolver a crise fiscal e, por essa via, dar o passo fundamental para superar a crise econômica e a inflação.

E essas políticas afetarão negativamente as relações de trabalho dos servidores públicos, diretamente vinculados ao Estado em função do regime jurídico a que estão submetidos.

Também as políticas educacionais da União e Estados, nos anos 90, se inserem neste contexto de reforma do Estado. A atuação do Banco Mundial foi intensa e suas recomendações na área de educação foram traduzidas nas políticas de ambas as esferas de governo no Brasil. O que dará o tom nas políticas educacionais da década de 90 é a reforma educacional pautada pela

racionalidade empresarial, como se fosse possível tratar a relação docente-aluno como uma relação meramente econômica.

Empreendeu-se uma desconcentração do financiamento e das competências relativas à educação básica para esferas cada vez menores, repassando a responsabilidade educacional aos Estados e Municípios – um dos que mais sofre com a limitação de despesas e limites ao investimento - e o governo federal desobrigou-se de compromissos substanciais com a educação básica.³⁹

Segundo Gohn (2001: 114,115), em linhas gerais essas reformas educacionais apresentam as seguintes características:

“a. focalização do gasto social no ensino básico, com ênfase no ensino fundamental de crianças e adolescentes (em detrimento da educação pré-escolar, ensino médio e fundamental de adultos e ensino superior); b. descentralização que, no caso brasileiro, conforma-se através da municipalização do ensino fundamental; c. privatização que, no caso brasileiro, não se realiza prioritariamente pela transferência de serviços públicos ao setor privado, mas pela constituição objetiva de um mercado de consumo de serviços educacionais, o que ocorre pela omissão ou saída do Estado em diversos âmbitos e pela deterioração dos serviços públicos, combinada com a exigência crescente de formação do mercado de trabalho; d. desregulamentação, que se realiza pelo ajuste da legislação, dos métodos de gestão e das instituições educacionais às diretrizes anteriores, e re-regulamentação, através de instrumentos que assegurem ao governo central o controle do sistema educacional, particularmente mediante a fixação de parâmetros curriculares nacionais e desenvolvimento de sistemas de avaliação.

À essas medidas de política educacionais e as mudanças na estrutura e no papel do Estado, soma-se o processo de desvalorização profissional do magistério, que começara já nos anos de 1970, mas se agrava nos anos de 1990, quando as políticas do governo estadual procuraram desarticular a categoria, obtendo relativo sucesso. A perda de importância social do professor nas últimas décadas tem a ver com todo um processo de deterioração, desvalorização da escola pública e pauperização da categoria combinada com a ofensiva ideológica por parte do governo que afirma que *"a educação vai mal porque os professores não são qualificados"*. (ASSIS, 1999). O governo impõe a necessidade de formação, contudo não dá as condições para o professor obter essa qualificação.

Os professores da rede pública de ensino, bem como os demais trabalhadores do setor público, ainda que agora estejam ameaçados por demissões e, em alguns casos, tenham, de fato, perdido o emprego, têm sido vitimados, fundamentalmente, pela perda de direitos – como a estabilidade, aposentadoria integral etc - e pela degradação salarial. Passa a vigorar um contexto

³⁹ Na década de 1990, o Governo federal aplicava aproximadamente 3,5% do PIB em educação. Segundo o DNTE-CUT, seria necessário no mínimo 10% do PIB para reverter o quadro de crise do sistema educacional (CUT, 1999).

desfavorável para a manutenção do padrão de vida destes profissionais, na medida em que precisam conviver com baixa remuneração, excessivas horas de trabalho e poucos incentivos, seja para melhorar a atuação em sala de aula, seja para progredir profissionalmente.

E é nesse processo que se intensificou a atuação do sindicato dos professores, no caso a APEOESP, com a “proletarização” da categoria, na tentativa de reverter a situação de aprofundamento da crise educacional e das precárias condições de trabalho e remuneração a que ficam submetidos esta classe no curso das últimas décadas.

A APEOESP se consagra como entidade combativa a partir de fins dos anos 70. É o mais poderoso sindicato trabalhista na área da educação e um dos mais importantes dentre todas as entidades sindicais brasileiras, constituindo um poder sindical, lideranças e associações no setor que não podem ser ignoradas pelo Estado. Ainda assim, há grande dificuldade para exercerem as suas demandas em função das especificidades da educação pública.

A relação do professor público, bem como em outros serviços públicos, é direta com a sociedade, com os alunos e pais de alunos, pois é a estes que servem. A relação trabalhador - “patrão” é delicada para os professores na medida em que este “patrão”, o Estado, não é diretamente prejudicado pelas greves deflagradas, por exemplo. Os maiores prejudicados, os alunos e pais de alunos, nem sempre associam o governo como causador de seus prejuízos; a tendência é responsabilizar a categoria dos professores e seu sindicato pelos transtornos.

Desta forma nos anos 90, há pouco poder perante o Estado, quando este consegue suscitar a animosidade da sociedade em relação às suas demandas em um processo de negociação. A greve, apesar de ser um instrumento que funciona bem na década de 1980, chega desgastada na década de seguinte. Tanto que tais mobilizações não conseguem fazer frente às reformas estruturais na década de 90. Pode-se dizer portanto que o que se tem são conquistas esporádicas. Há grande dificuldade para mobilizar a categoria e a sociedade em prol das demandas reclamadas.

Há muito já se sabe que uma educação de qualidade passa não só por escolas bem equipadas e métodos de ensino modernos, mas também por educadores mais motivados, mais capacitados e com condições de vida e trabalho melhores. E a valorização do magistério e do ensino público deve, portanto, passar pelo convencimento da sociedade de que é preciso o seu envolvimento para que o governo se veja pressionado por ela.

Nos últimos anos, poucas conquistas foram alcançadas pela APEOESP, e na segunda metade da década de 1990 a luta travada foi no sentido de tentar manter o já conquistado. Alguns

dos principais problemas da APEOESP nesta década decorrem da fragmentação de demandas da categoria decorrente das reformas implementadas nesta década.

A APEOESP considera que, para obter êxito na melhoria das condições de trabalho e de salário dos professores, bem como na qualidade do ensino oferecido à população, há necessidade absoluta em transformar a luta pela educação pública, gratuita e de qualidade em um movimento social. Neste sentido, a APEOESP, desde o início dos anos 90, tem encabeçado o FEDEP (Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública), que abrange diversas entidades da sociedade civil, com a perspectiva de aglutinar os diferentes setores da sociedade em prol deste movimento. Contudo, este Fórum enfrenta adversidades provenientes, sobretudo, da alta rotatividade de integrantes, se desagrega no correr dos anos de 1990, e vem sendo rearticulado desde 1999.

Frente ao cenário desfavorável no qual tem se encontrado o movimento sindical da categoria do professorado público paulista, algumas estratégias de atuação vem sendo implementadas pela APEOESP nos anos recentes com o objetivo de amenizar as dificuldades encontradas, como por exemplo, o aumento gradativo da estrutura organizacional da entidade – do número de subsedes, por exemplo – a fim de aprimorar a atuação do Sindicato na sua base, necessidade premente a partir das reformas do governo e, principalmente, a partir da municipalização do ensino fundamental; mudança de pauta da agenda sindical, deslocada da questão salarial para as condições de trabalho do professor e as de ensino e aprendizado do aluno, permitindo à APEOESP atrair a simpatia de uma parcela mais ampla da sociedade que também se sente contemplada pelas reivindicações.

Ainda, para a APEOESP, é estratégico, para que se ganhe força, conseguir unificar as demandas da categoria, lutando por uma política salarial única para todos os integrantes do quadro do magistério, da ativa e aposentados; e efetuar uma unificação da mobilização com os demais servidores públicos, via CUT.

No entanto, Boito Jr. (1999) argumenta que:

“um conjunto de medidas amplas e duradouras, que recupere salário, condições de trabalho e formação permanente, que atinja o conjunto dos trabalhadores em educação e que esteja apoiada num sentimento social generalizado de que é importante para o país a atividade docente de ensino e pesquisa, nós entendemos que uma tal política de valorização profissional é impossível dentro do modelo capitalista neoliberal implantado no Brasil ao longo da década de 1990. Nesse modelo, os trabalhadores, aí incluídos os trabalhadores em educação, serão sempre desvalorizados”.

Isso porque a ordem desse modelo é redução de custos: diminuição de gastos globais referentes aos docentes, aumento do número de alunos por classe, instituição de turnos múltiplos; utilização mais "racional" de prédios escolares; desenvolvimento de outras formas de financiamento, redistribuição ou remanejamento dos fundos disponíveis; transferências de alguns gastos de capital e periódicos à comunidade, através de parcerias, terceirização e privatização.

Todas as medidas citadas estão estreitamente articuladas com a reforma da Previdência, a LRF e a Administrativa, sendo que esta quebra a estabilidade do funcionalismo público. A reforma da Constituição, associada à LRF (que limita em 60% os gastos das administrações públicas para o pagamento de folha de pessoal) e outros mecanismos institucionais procuram desonerar o poder público do compromisso com a educação e seus trabalhadores.

Ao mesmo tempo em que descentraliza também a negociação das questões profissionais, "flexibiliza" as contratações (criação dos ACTs, por exemplo), os paradigmas salariais e as carreiras docentes, visando reduzir a influência das entidades nacionais e estaduais representantes da categoria e dificultar sua estruturação para fazer frente à municipalização do ensino.

As conseqüências, portanto, são óbvias: redução das verbas destinadas à educação pública, demissão de trabalhadores em educação, fechamento de escolas públicas, sucateamento e privatização das escolas que permanecerem. A família passa a ser a principal responsável no provimento da educação, conforme o artigo 2 da LDB, que inverte o texto constitucional, ao estabelecer que a educação é dever da família e, a seguir, do Estado.

A reforma que hoje interessa à sociedade só pode nascer de um projeto **político**, bem mais do que técnico-gerencial. Para dizer de outro modo: mais importante do que difundir no setor público um conjunto de "novas tecnologias gerenciais", muitas vezes tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma **nova perspectiva**, quer dizer, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar no e com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso. O que significa dar mais importância a valores e recursos intelectuais abrangentes do que as técnicas e ferramentas gerenciais, por mais úteis que possam ser elas. O que significa olhar bem mais para "fora" do Estado, para o complicado espaço das relações Estado e sociedade.

Não chegaremos a uma nova forma de Estado se continuarmos concentrados no lado fiscal, financeiro e instrumental da questão, deixando em segundo plano a política e as articulações Estado/sociedade. Do mesmo modo, não avançaremos (sequer nos termos da chamada reforma administrativa) se não colocarmos a questão dos recursos humanos no centro de nossas preocupações, se não inserirmos no Estado uma nova mentalidade e um novo tipo de servidor público. (Boito Jr., 1999).

Não se trata de reivindicar uma mera posição de princípio. Um novo padrão de trabalhador público tornou-se inadiável, seja para que se possa abordar a complexidade inerente à atual fase histórica, seja para atender aos requisitos de uma reforma do Estado que precisa ser mais do que um simples ajuste administrativo que precisa, em síntese, converter o Estado em um efetivo instrumento de desenvolvimento sustentável, unificação e promoção social.

BIBLIOGRAFIA

- AÇÃO EDUCATIVA. “Os acordos com os bancos multilaterais de desenvolvimento”, in: **Relatório sobre o Impacto do FMI na Educação Brasileira**, São Paulo: Ação Educativa, dezembro de 1999.
- AÇÃO EDUCATIVA e APEOESP. **A Municipalização do Ensino em São Paulo**. Março de 2001.
- ANASTASIA, Antônio A. J. Reforma do Estado e Negociação Coletiva. In: **A Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira**. Brasília, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.
- APEOESP. **Resoluções do XVII Congresso Estadual da APEOESP**. Dezembro de 2000.
- APEOESP. **Subsídio ao Debate sobre o Plano Estadual de Educação**. Setembro de 2001.
- APEOESP. **Formação Sindical: APEOESP e sua história**. Julho de 2003.
- APEOESP. **Estudo sobre o FUNDEF, a QESE e a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo**. São Paulo: OPP-C – Oficina Paulista de Projetos e Consultoria, 2003.
- ASSIS, Silvana S. de. **As Reformas Neoliberais na Educação Pública Paulista e a APEOESP**. Dissertação de mestrado - IFCH/Unicamp, 1999.
- ~ BATISTA, Lygia Maria de Godoy Batista e CAVALCANTI, João Hélder Dantas. **Administração de pessoal no serviço público: regime jurídico único**. 1998.
- BARBOSA, Rosângela N. de C. “Os direitos e a avaliação de políticas sociais: a perspectiva de mudanças técnicas num contexto anti-público”, in: <http://www.cesfild.com>, 2003.
- BOITO Jr., Armando. “Neoliberalismo, sistema educacional e trabalhadores em educação no Brasil”. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Ano II, Nº 14. Disponível in: www.espacoacademico.com.br, 2003.
- BRAGA, Douglas Gerson e Júnior, David Braga. **Metodologia de negociação coletiva do trabalho em saúde**. 1992.
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em <<http://www.mare.gov.br>>
- BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.
- _____. **A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma**. Disponível em <<http://www.mare.gov.br/reforma>>, 3 jun.1997.
- _____. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1983**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Ano 50, n.4 . Brasília: ENAP, 1999.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O Impacto do FMI na Educação Brasileira**. São Paulo, dez. 1999.

- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.
- CARVALHO FILHO, Eneuton Domellas Pessoa de. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90**. Dissertação (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, São Paulo, 2002.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro: Tendências e Perspectivas**. Rio de Janeiro: 1998.
- CUT. O setor público e a crescente precarização das relações de trabalho. *In: Série Debate & Reflexões*. Escola Sindical. Dezembro 2002 – Número 10.
- DAIN, Sulamis e SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. *In* Oliveira, Marco Antonio (org.) **Reforma do Estado & Políticas de emprego no Brasil**. Campinas, Unicamp/IE, 1998.
- DEDECCA, C.S. “Reorganização das relações de trabalho no Brasil. A flexibilidade é a única alternativa?”. *In: Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Carvalho Neto, A.M e Alves de Carvalho, R.A, 1998.
- DIEESE – Subseção APEOESP. **Salário e poder aquisitivo dos professores: reajuste ou aumento salarial?** (Subsídio para discussão da campanha salarial dos professores de 2004), 2004.
- FOGAÇA, A. “Modernização industrial: um desafio ao sistema educacional brasileiro”. *In: DESEP/CUT, A Educação e os Trabalhadores*. São Paulo: Scritta Editorial, 1992.
- GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto e GUIDO, Horário. “A negociação coletiva: normas da OIT e princípios dos órgãos de controle”. *In: A Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira*. Brasília, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. Educação, trabalho e lutas sociais. *In: GENTILLI, Pablo e*
- HENRIQUE, Wilnês. Crise econômica e ajuste social no Brasil. *In* _____ . Campinas, Unicamp/IE, 1998.
- KREIN, Jose Dari e OLIVEIRA, Marco Antonio. Mudanças Institucionais e Relações de Trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995-1998. *In: Anais da ABET*, 1999.
- LOPREATO, F. L.C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, UNICAMP/IE, 2002.
- MELO, M. T. L. de. “As políticas educativas no contexto dos novos governos”, *in: Revista de Educação da APEOESP*, n. 16, março de 2003.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Cartilha de orientação sobre a Lei De Responsabilidade Fiscal. Brasília.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 101. 04.05.2000.
- LOBO, EDILENE. **Repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal com enfoque nos Servidores Públicos**.

- NOGUEIRA, Arnaldo J.F. A emergência do sindicalismo no setor público. In: **Sindicalismo no setor público paulista**. FUNDAP, São Paulo, 1993.
- NORONHA, Maria Izabel Azevedo. Entrevista concedida nos meses de fevereiro e março de 2004.
- OLIVEIRA, Marco Antonio. Reestruturação e Mudanças das Relações de Trabalho. In Oliveira, Marco Antonio (org.) **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas, Unicamp/IE, 1998.
- PIVA, LUIZ GUILHERME. Nota técnica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.2000.
- SAIFI, Samira. **Relações e Regulação do Trabalho no Setor Público: A educação pública e a APEOESP frente às transformações dos anos 1990**. Mercado de Trabalho e Modernização no Setor Terciário Brasileiro: Projeto de Pesquisa e Formação Técnica DIEES/CESIT/CNPq. Linha 3 – Sindicalismo, Relações de Trabalho e Negociações Coletivas. DIEESE: São Paulo, 2003.
- SANTOS, Maria Helena de Castro e MACHADO, Érica Máximo. **A REFORMA ADMINISTRATIVA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988**. ENAP.Brasília. Julho 1995.
- SEADE. **Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI**. Caderno 16. São Paulo, 1999.
- SEE-SP – Secretaria do Estado da Educação de São Paulo. **Plano Estadual de Educação: Documento Preliminar**, 2003.
- SIQUEIRA NETO, J. F. Relações de Trabalho e Possibilidades de Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira. In: **A Negociação Coletiva na Administração Pública Brasileira**. Brasília, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.
- _____. “Flexibilidade e Reforma do Sistema Nacional de Relações de Trabalho”. In: Oliveira, Marco Antonio (org.) **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas, Unicamp/IE, 1998.
- _____. “Relações de trabalho no serviço público”. In: **Sindicalismo no setor público paulista**. FUNDAP, São Paulo, 1993.
- _____. “Contrato coletivo de trabalho no Brasil. Diferentes propostas, objetivos e finalidades”. In Oliveira, C.A. (Org.) **Crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta: MTb, PNUD, Cesit, 1994.
- SOUZA, Ap. Neri de. “A racionalidade econômica e a política educacional em São Paulo” in: ANPED - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação, 23ª Reunião Anual, 2000.
- SOUZA, Ap. Neri de. **A Política Educacional para o desenvolvimento e o trabalho docente**. Tese de doutorado - Faculdade de Educação/UNICAMP, 1999.
- SOUZA, Francisco H. M. “Estratégias do Banco Mundial e definição de políticas educacionais no Brasil”, in: **PUCviva Revista**, nº 14, 2002.
- VIRIATO, E. Orquizas. “A organização da escola pública estatal: entre a publicização e a democratização”. in: www.mma.edu.br/congressos/politicassocia/, 2000.

ANEXOS

DADOS ESTATÍSTICOS – EMPREGO NO MAGISTÉRIO PAULISTA (SEE, 2003)

O quadro abaixo, produzido seção do DIEESE, em parceria com a APEOESP nos dá um panorama das condições da educação no Estado de São Paulo nas últimas décadas.

A partir de 1994, quando começa a se efetivar as primeiras medidas de reforma estrutural brasileira - Reforma Administrativa, seguidas da LRF, da Reforma da Previdência e da adoção de políticas educacionais seguindo às recomendações do Banco Mundial - podemos notar a reversão na evolução do quadro do magistério ativo no Estado.

Quadro do Magistério Ativo - 1988 / 2002

Ano/Mês	QM ⁽¹⁾	Professor de Ensino Básico I			Professor de Ensino Básico II		
	Total	Efetivos	ACT's	Total	Efetivos	ACT's	Total
jan/88	190.506	49.217	41.046	90.263	43.220	36.217	79.437
jan/89	216.046	46.338	57.210	103.548	40.682	45.265	85.947
jan/90	221.678	42.941	59.876	102.817	37.966	49.834	87.800
jan/91	224.278	39.799	62.847	102.646	37.312	52.235	89.547
jan/92	233.020	36.540	64.457	100.997	34.695	61.625	96.320
jan/93	243.555	42.874	58.399	101.273	31.977	70.020	101.997
jan/94	267.855	53.204	50.898	104.102	30.221	79.889	110.110
jan/95	256.626	52.355	50.858	103.213	31.949	75.271	107.220
jan/96	251.993	48.340	40.951	89.291	29.759	76.808	106.567
jan/97	234.986	44.091	48.413	92.504	26.828	74.076	100.904
jan/98	223.288	40.824	41.804	82.628	24.962	78.561	103.523
jan/99	213.535	36.999	59.192	96.191	21.800	75.467	97.267
jan/00	210.776	33.837	53.437	87.274	19.706	84.039	103.745
jan/01	210.831	31.271	46.602	77.873	52.737	60.637	113.374
jan/02	208.615	29.871	43.003	72.874	52.574	64.140	116.714
jan/03	213.010	28.829	45.956	74.785	50.347	68.898	119.245

Fonte: SEE/SP. Boletim de Acompanhamento de Pessoal. Novembro/2003

Nota: (1) Inclui suporte pedagógico (diretor, supervisor, dirigente, vice-diretor e coordenador pedagógico)

Em 1995, o total de PEB I era de 103.213. Em 2003 é de apenas 74.785; há uma redução de aproximadamente 27% nesse quadro de professores. Essa redução se dá em função do processo de reestruturação das escolas no Estado de São Paulo, juntamente com a política de

municipalização, que deixa à cargo dos Municípios a incumbência pela oferta de 1ª a 1ª série do Ensino Fundamental.

Com relação à PEB II, em 1995 contava com 107.220. No início de 2003 são 119.245 professores. O aumento no quadro de PEB II reflete a situação do Ensino Médio e das últimas séries do Ensino Fundamental, agora oferecidas pelo Estado.

Além disso, podemos observar a importância quantitativa da participação de professores ACT em todo o período, com aumento considerável entre os professores de Ensino Básico II - em 2000 chega a corresponder à 81% entre o PEB II – demonstrando a fragilidade das formas de contratação dos professores e, conseqüentemente, a piora das condições de trabalho.