

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS.  
FACULDADE DE HISTÓRIA.  
MESTRADO EM HISTÓRIA.

PEDRO IVO JORGE DE FARIA.

NEOLIBERALISMO E REFORMA DO ESTADO: A REFORMA  
ADMINISTRATIVA DO PRIMEIRO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE  
CARDOSO (1995-1998).

GOIÂNIA-GOIAS-BRASIL

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS  
FACULDADE DE HISTÓRIA  
MESTRADO EM HISTÓRIA

PEDRO IVO JORGE DE FARIA

NEOLIBERALISMO E REFORMA DO ESTADO: A REFORMA  
ADMINISTRATIVA DO PRIMEIRO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE  
CARDOSO (1995-1998).

Trabalho apresentado ao Curso de Pós-  
graduação em História, da Universidade  
Federal de Goiás, como requisito para  
obtenção ao título de mestre. Orientador:  
Dr. Davi Maciel.

GOIÂNIA-GOIAS-BRASIL

2012

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

**Bibliotecário responsável: *Enderson Medeiros CRB 2.276***

**FARIA, Pedro Ivo Jorge de.**

F224n        Neoliberalismo e Reforma do Estado: a reforma administrativa do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). / Pedro Ivo Jorge de Faria. – Goiânia : [S.n], 2012.

162 f. : tabs.; graf.

Orientador: David Maciel.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, 2012.

1. História do Brasil. 2. Neoliberalismo. 3. Reforma do Estado. 4. Lutas Políticas. I. Maciel, David. II. Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História. III. Título.

CDU 94(81):330.831.8

Pedro Ivo Jorge de Faria

NEOLIBERALISMO E REFORMA DO ESTADO: A REFORMA  
ADMINISTRATIVA DO PRIMEIRO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE  
CARDOSO(1995-1998)

Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em História, da Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal de Goiás, para obtenção do grau de Mestre em História.

**Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, pela seguinte Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. David Maciel (Orientador)-UFG

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eurelino Teixeira Coelho Neto- UEFS

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Alberto da Costa Pinto- UFG

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Roberto Abdala Jr. (Suplente)-UFG

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado a todos os trabalhadores do Serviço Público que lutaram contra a consolidação da Hegemonia Neoliberal no Brasil. Em especial, minha mãe Márcia Jorge, militante por toda vida, e meu pai Paulo Faria, um semeador de esperanças.

## **AGRADECIMENTOS.**

Esta dissertação não teria sido realizada sem a contribuição e apoio de inúmeras pessoas, que de diferentes maneiras ajudaram em sua construção. Primeiramente, quero agradecer ao meu orientador, Prof. David Maciel, que de forma rigorosa, minuciosa e atenta contribuiu com o amadurecimento do meu objeto de estudo. Sua orientação caracterizou-se pelo debate franco e aberto, em que não faltaram críticas nem o estímulo intelectual para o melhor desenvolvimento da temática proposta.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Goiás e aos colegas do Mestrado e Doutorado, com quem pude dialogar os mais variados temas, inclusive aspectos do meu trabalho.

Agradeço ao Centro Popular de Estudos Contemporâneos (CEPEC) por propiciar inúmeras vezes o debate acerca das novas configurações do Capitalismo. Agradeço ao Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Federal em Goiás (SINTSEP-GO) por contribuir no processo de desenvolvimento deste trabalho. Agradeço a Maria Geralda Miranda (a Luka) pela correção rigorosa no texto.

Agradeço aos professores Dr. João Alberto da Costa Pinto (UFG) e o Dr. Roberto Abdala Jr. (UFG) pelas críticas feitas no exame de qualificação e por fazerem-se presentes em minha defesa. Agradeço também o professor Dr. Eurelino Teixeira Coelho (UEFS) por participar de minha defesa.

Agradeço, ainda, minha família, minha mãe Márcia Jorge, meu pai Paulo Faria (*in memorian*), e meu irmão João Vitor Jorge de Faria. Sem o apoio integral de minha mãe Márcia Jorge este trabalho não aconteceria.

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| <b>GLOSSÁRIO</b> .....   | 08  |
| <b>RESUMO</b> .....  | 09  |
| <b>ABSTRACT</b> .....  | 10  |
| <br>   |     |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 11  |
| <br>   |     |
| <b>CAPITULO I - PRECEDENTES HISTÓRICOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA DO 1º GOVERNO FHC: REFLEXÕES ACERCA DA CRISE DOS ANOS 80 NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA NEOLIBERAL (1977 A 1994)</b> ..... | 16  |
| 1.1 -A Crise conjuntural do capitalismo nos 80 no Brasil: Transição da Ditadura Militar (1977 a 1985).....   | 18  |
| 1.2 -Da crise conjuntural à crise de hegemonia no Brasil: de Sarney a Collor (1985 a 1990).....  | 29  |
| 1.3 Collor, Itamar e as eleições de FHC em 1994: Construindo a hegemonia neoliberal (1990-1994).....   | 43  |
| <br>   |     |
| <b>CAPITULO II: A CONSTRUÇÃO POLITICO IDEOLOGICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA (1995-1996)</b> .....   | 56  |
| 2.1- O Processo de Fundação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).....   | 56  |
| 2.2- O Plano Diretor da Reforma do Estado e a atuação política do MARE no ano de 1996.....   | 79  |
| 2.3- A reação do Movimento dos Trabalhadores entre os anos de 1995 e 1996 diante da reforma administrativa.....  | 90  |
| <br>   |     |
| <b>CAPITULO III: A LUTA POLITICA DE APROVAÇÃO DA “EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19” ENTRE OS ANOS DE 1997-1998</b> .....  | 101 |
| 3.1- Os “Cadernos do MARE”: últimos documentos do MARE antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 19 (1997-1998).....  | 102 |
| 3.2- A atuação da CUT entre os anos de 1997 e 1998 diante da luta política da reforma administrativa.....  | 117 |

|  |            |
|--|------------|
| 3.3- O cenário da luta político-partidária para aprovação da Reforma Administrativa entre 1997 e 1998.....                         | 124        |
| 3.4- Balanço final da perda de direitos sociais dos servidores públicos federais com aprovação da Ementa Constitucional nº 19..... | 136        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>141</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>144</b> |
| <b>FONTE DOCUMENTAL.....</b>   | <b>146</b> |
| <b>ANEXO.....</b>  | <b>149</b> |



## **Glossário**

CNBB (Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros)

CONDSEF (Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal)

CUT (Central Única dos Trabalhadores)

FMI (Fundo Monetário Internacional)

FUNASA (Fundação Nacional de Saúde)

FUNAI (Fundação Nacional do Índio)

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária)

INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social)

MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado)

MDB (Movimento Democrático Brasileiro)

MST ( Movimento dos Trabalhadores Sem Terra)

OAB (Ordem dos Advogados do Brasil)

PCdoB (Partido Comunista do Brasil)

PCB (Partido Comunista Brasileiro)

PDRE (Plano Diretor da Reforma do Estado)

PDT (Partido Democrático Trabalhista)

PEC (Projeto de Emenda Constitucional)

PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)

PP (Partido Progressista)

PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)

PSB (Partido Socialista Brasileiro)

PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados)

PT (Partido dos Trabalhadores)

SINTSEP-GO (Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal em Goiás)

UNE (União dos Estudantes)

## RESUMO

A dissertação apresentada a seguir pretende estudar sobre o desenvolvimento do Estado Burguês no Brasil pós 1990, em específico a consolidação da hegemonia neoliberal no país. Diante dos avanços das Políticas Neoliberais, principalmente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, políticas nas quais vinham na forma de reformas ao aparelho do Estado, partimos da argumentação de que a consolidação da hegemonia neoliberal teve como elemento fundamental as Reforma do Estado. De antemão não pretendemos estudar todas as reformas proposta por FHC, mas em específico a Reforma Administrativa. Entendemos que a reforma administrativa ajudou no processo de recomposição da hegemonia burguesa no Brasil no período, por ser ao mesmo tempo elemento constitutivo de um tipo específico de Estado burguês, o democrático representativo e ao mesmo tempo ser uma política de cunho neoliberal. Deste modo tentaremos investigar o cenário político de consolidação desta reforma, refletindo sobre o processo de aprovação da mesma no interior do Estado burguês no Brasil.

**Palavra-chave:** Neoliberalismo, Reforma Administrativa e Luta dos Trabalhadores.

## **ABSTRACT**

The research project presented below aims to study on the development of the bourgeois state in Brazil after 1990, in specific the consolidation of neoliberal hegemony in the country. Given the advances of Neoliberal Policies, particularly in the first government of Fernando Henrique Cardoso, in which policies come in the form of reforms to the state apparatus, we start with the argument that the consolidation of neoliberal hegemony had as a fundamental element of the State Reform. Beforehand pretenderemos not study all the reforms proposed by FHC, but in specific Administrative Reform. We understand that the administrative reform process helped the restoration of bourgeois hegemony in Brazil in the period, by being both constitutive element of a specific type of the bourgeois state, the representative democratic while being a neoliberal policy. Thus try to investigate the political consolidation of the reform, reflecting on the process of approving the same within the bourgeois state in Brazil.

**Keywords:** Neoliberalism, Administrative Reform and Workers' Struggle

## INTRODUÇÃO

O presente estudo trata do desenvolvimento do Estado burguês no Brasil<sup>1</sup>, desde os anos 80, até a afirmação da hegemonia<sup>2</sup> neoliberal nos anos 90. Em específico, examina os processos econômicos, políticos e ideológicos que levaram a construção e consolidação da Reforma Administrativa do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1998). Tendo em vista os avanços das políticas neoliberais no primeiro governo FHC, buscar-se-á pautar e problematizar os processos políticos-ideológicos que direcionaram a referida Reforma, elaborada e executada com o intuito de reorganizar institucionalmente o Estado burguês no Brasil.

A Reforma Administrativa constitui um dos pilares das reformas neoliberais propostas ao longo de todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 a 1998. Ela é um dos eixos de consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil, em curso desde a crise do Estado brasileiro nos anos 80. Para compreender este objeto de estudo, faz-se necessário voltar ao processo de transição da ditadura militar para a democracia liberal no Brasil, pois tal Reforma foi elaborada para tentar solucionar a crise do Estado brasileiro que se arrastou no decorrer da década de 80. De modo que se não compreendermos o fim do esgotamento do padrão de acumulação

---

<sup>1</sup> Utilizamos o conceito de Estado burguês no Brasil exposto por Decio Saes em seu livro *A Formação do Estado Burguês no Brasil* (1888-1891). Segundo autor, o Estado burguês é aquele que cria as condições necessárias para a reprodução das relações de produção capitalista na medida em que desempenha uma dupla função: individualizar os agentes da produção reunindo-os como integrantes do povo-nação e neutralizar no produtor direto à tendência a ação coletiva por meio dos efeitos ideológicos do burocratismo e do direito burguês (SAES, 1985, p. 29). Nesse sentido, o Estado é uma organização ou um conjunto de instituições que tem como objetivo assegurar a dominação de uma classe sobre a outra. O Estado burguês, em síntese, tem como papel fundamental a reprodução das relações capitalistas de produção, de um modo geral, garantir a dominação burguesa sobre a classe trabalhadora.

<sup>2</sup> O conceito de Hegemonia presente neste trabalho está calcado na ideia apresentada pelo autor Antonio Gramsci, em seu famoso texto *Risorgimento* (GRAMSCI, V. 05, 2002). De acordo com o autor, a supremacia de uma classe social se manifesta de duas formas, como dominação econômica e direção intelectual e moral. Uma classe social é dominante das classes adversárias, quando consegue universalizar seus valores de classe como valores universais. Nesse sentido, o conceito de hegemonia apresentado por Gramsci atinge toda sua amplitude, ele opera na estrutura econômica, política, cultural e social. Segundo o próprio Gramsci (1976, p. 87), o Estado é um “todo complexo de atividades práticas e teóricas com que a classe dirigente justifica e mantém não só o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”. Por outro lado, a hegemonia se dá também na ótica da sociedade civil, nos aparelhos privados de hegemonia, que reproduzem cotidianamente os valores burgueses, que são transformados em valores universais. Segundo Gramsci a hegemonia se estabelece em dois grandes planos superestruturais (1979, pp.10-11): “Por enquanto, podem se fixar dois grandes planos superestruturais: o que pode ser chamado de sociedade civil e o da sociedade política ou Estado, que correspondem a função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda sociedade e aquela de domínio direto ou de comando, que se expressa no Estado e no governo jurídico. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas”.

desenvolvimentista, juntamente com um modelo político autoritário, não conseguiremos enxergar as raízes do processo da Reforma Administrativa, engendrada a partir de princípios neoliberais.

A crise do capitalismo brasileiro, no decorrer dos anos 80, foi fundamental para a modificação do sistema político e conseqüentemente do padrão de acumulação do capitalismo brasileiro. Segundo David Maciel (MACIEL, 2004), este período de transição ou redemocratização do Brasil, (de 1974 a 1990) foi marcado por uma crise conjuntural que mais tarde se desdobrou em uma crise de hegemonia. Estava em questionamento, naquele momento, o fim do modelo político autoritário e o padrão de acumulação desenvolvimentista. Neste cenário histórico, setores ligados ao campo de interlocução liberal argumentam que a ineficiência da máquina pública estava na forma de administração pública da ditadura militar no Brasil. Esta forma de administração pública, segundo os liberais, estava pautada em práticas políticas ligadas ao patrimonialismo e ao clientelismo.

Após as eleições de Fernando Collor, o projeto neoliberal ganha maior vigor. Consideramos que o governo Collor iniciou as primeiras medidas neoliberais de contenção da crise do Estado dos anos 80. Naquela conjuntura de crise de hegemonia, o governo Collor consegue imprimir as primeiras políticas neoliberais. Os Planos Collor I e II, apesar de terem suas distinções, delinearam medidas claramente neoliberais de contenção da crise do capitalismo brasileiro. As privatizações, a abertura comercial, o início do processo de esvaziamento do setor público, entre outras práticas políticas, servem para exemplificar as medidas necessárias ao novo modelo.

Assim, partimos da hipótese de que o governo Collor chegou a pensar uma reforma do Estado, inclusive encaminhando algumas medidas de extrema ofensividade ao servidor público federal. Porém, por motivos próprios de uma crise de hegemonia, Collor não teve condições de encaminhá-las por ter tido o mandato cassado. Conseqüentemente, não conseguiu consolidar o neoliberalismo no Brasil. Os “germes” de uma reforma do Estado com um padrão neoliberal de administração pública ficaram evidentes em seu curto mandato. Nesse sentido, defenderemos que o Governo Collor foi o primeiro governo a pensar uma reforma administrativa segundo os padrões neoliberais.

O curto governo Itamar Franco e as eleições de FHC também serão estudados, uma vez que o governo Itamar foi uma espécie de governo “tampão” que, para conter a crise, contemplou uma ampla composição política, incorporando inúmeras frações de

classe, que antes estavam descontentes com governo Collor. Por outro lado, o governo Itamar intensificou as ondas de privatizações. Segundo dados<sup>3</sup>, ele privatizou inúmeras empresas estatais de médio e pequeno porte. Paralelamente às privatizações, veio (em parceria com Fernando Henrique Cardoso) a construção do Plano Real, que a nosso ver, tem duas grandes pontas. A primeira é que ele consolidou o projeto neoliberal, pois conseguiu (pelo menos em curto prazo) conter a crise econômica do capitalismo brasileiro. A segunda é que ele (o Plano Real) ganha um viés político, pois ao atingir e diminuir as taxas inflacionárias, a maioria da população se vê beneficiada por este processo, que foi decisivo a eleição de FHC.

FHC, uma vez eleito, concentrara seus esforços em aprovar as reformas neoliberais (em caráter de urgência) que não tinham sido feitas nos dois governos anteriores. Estas reformas orbitariam em torno da ideia geral do Plano Real, que trazia em seu bojo as privatizações e a flexibilização do setor público. Surgiram no ano de 1995 as principais reformas que necessitariam ser construídas e aprovadas. Entre elas, a Reforma da Previdência, a Reforma Administrativa, Reforma Trabalhista e a continuidade das privatizações.

A reforma administrativa ganha fôlego logo após a fundação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Após a criação de um ministério específico, para discutir a reforma do Estado, o processo político começa a ganhar fôlego. A nomeação de Luiz Carlos Bresser Pereira para ministro do MARE vem numa tentativa de dar “conteúdo” ao estudo e aprovação da reforma do Estado. Bresser Pereira dedicou parte de sua vida política e intelectual na tentativa de construir um modelo de administração, que no nosso entender é um modelo neoliberal.

No período que esteve à frente do MARE, inúmeros estudos e textos foram feitos na tentativa de se construir uma Reforma Administrativa que caminhasse com as características conjunturais do neoliberalismo brasileiro. Os chamados “textos para discussão” foi um parceira entre MARE e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Analisaremos nesta dissertação a maioria dos “textos para discussão” entre os anos 1995-1996, tentando construir a posição político ideológica do MARE, a partir destes textos.

A nossa hipótese secundária é que os “textos para discussão”, publicados pelo MARE e ENAP foram fundamentais para a construção do Plano Diretor da Reforma do

---

<sup>3</sup> Segundo dados do Departamento Intersindical de Apoio Parlamentar (DIAP, 1997), foram privatizadas no Governo Itamar Franco 17 empresas estatais, superando o Governo Collor que privatizou 16.

Estado em novembro de 1995. Nesse sentido, o conteúdo político e ideológico contido no Plano Diretor da Reforma do Estado já estava exposto nos “textos para discussão”. O Plano Diretor é um divisor de águas no processo de consolidação da reforma administrativa. Depois de sua construção, o projeto político em torno da reforma administrativa ficou mais evidente, e a postura do MARE vai ser de buscar apoio político-partidário no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado).

No ano de 1996, as atenções e os esforços políticos concentraram na aprovação da Reforma da Previdência. A reforma administrativa será tratada em segundo plano. Apesar de seu projeto de lei ter sido encaminhada nas PEC 173 e 174, sua discussão no Congresso Nacional ficou “emperrada” até a aprovação da Reforma da Previdência. Os anos de 1997 e 1998 foram, sem dúvida, os anos de discussão política e da tentativa governista de construir um consenso em torno da aprovação da Reforma. A oposição ficou a cargo do Partido dos Trabalhadores que na esfera político institucional pouco conseguiu fazer para evitar a aprovação da Reforma Administrativa. Em 1998, a reforma administrativa é aprovada na forma da emenda constitucional nº 19.

Paralelamente, ao lado da oposição petista estavam os movimentos sindicais dos trabalhadores públicos federais. Analisaremos nesta dissertação algumas das tentativas de ação sindical levadas a termo por estes movimentos, durante os anos de 1995 a 1998, período em que houve uma discussão acalorada em torno da Reforma Administrativa. Tentaremos mostrar as inúmeras perdas de direitos por parte dos servidores públicos federais resultantes do processo de aprovação da Reforma Administrativa.

Para o aprofundamento do objeto de estudo dessa dissertação, dividimos os seus conteúdos em três capítulos. No primeiro, tentaremos contextualizar os processos econômicos e políticos que levaram a Reforma Administrativa do primeiro governo FHC. Para tanto, analisaremos o processo de transição entre os anos 1977 a 1990, tentando entender o processo de crise dos anos 80 no Brasil. Posteriormente, estudaremos os Governos Collor e Itamar, tentando refletir sobre as prerrogativas do governo FHC e, em sequência, examinaremos o fim da crise de hegemonia e a consolidação do neoliberalismo no Brasil.

No segundo capítulo, analisaremos a Reforma Administrativa em processo de amadurecimento político-ideológico (1995-1996). Para tanto, serão estudados os processos de nascimento do MARE, juntamente com os inúmeros textos escritos e publicados na tentativa de formular uma ideia acerca da reforma do Estado. Posteriormente, os nossos esforços se concentraram no processo de formulação do

Plano Diretor da Reforma do Estado e sua proposta de administração pública. Fecharemos este capítulo, observando a reação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) diante desses processos políticos.

No terceiro capítulo, discutiremos o processo final de aprovação da Reforma Administrativa entre os anos 1997 e 1998. Momento de amadurecimento dos “textos para discussão” publicados pelo MARE, juntamente com os novos textos produzidos na época, denominados “Cadernos do MARE”. Paralelamente a este processo, será analisada a luta político-institucional, bem como as ações sindicais neste período. Por fim, analisaremos o processo político final de aprovação da emenda constitucional nº 19.

Nas Considerações Finais, faremos um balanço em torno das perdas reais dos servidores públicos federais, diante da Reforma Administrativa. Dados estatísticos serão utilizados para dar substância à argumentação e à tese principal defendida nesta dissertação, que é: A reforma administrativa foi fundamental para o esvaziamento dos setores sociais do Estado burguês no Brasil. Infere-se que em razão de tal esvaziamento houve perdas por parte dos trabalhadores ligados ao serviço público federal e perdas para os trabalhadores de um modo geral, pois estes dependem dos serviços sociais do Estado.



## **CAPITULO I: PRECEDENTES HISTÓRICOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA DO 1º GOVERNO FHC: REFLEXÕES ACERCA DA CRISE DOS ANOS 80 NO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA NEOLIBERAL (1977 A 1994).**

Entre os vários antecedentes históricos da Reforma Administrativa do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, destacaremos alguns que consideramos essenciais e que levaram, em síntese, à construção e estruturação da Reforma Administrativa. O primeiro ponto deste capítulo será a chamada “primeira transição” da Ditadura Militar no Brasil para um regime democrático liberal (1977 a 1985), uma análise do processo final da institucionalidade autoritária no Brasil e da formação de uma crise conjuntural do capitalismo brasileiro, naquele momento. O segundo ponto de compreensão será o processo de recomposição da hegemonia burguesia, ou aquilo que poderíamos chamar de “segunda transição”, que vai de 1985 a 1990, período em que o governo Sarney é o principal ator histórico. Fazemos uma análise tentando perceber como uma crise, até então conjuntural, assume um caráter de crise de hegemonia, no final da década de 80. O terceiro e último ponto deste capítulo tratará, em específico, da recomposição da hegemonia burguesa, via neoliberalismo entre os anos de 1990 a 1994. O projeto político e as frações burguesas ligadas ao neoliberalismo ganham espaço no interior do Bloco no poder<sup>4</sup> e as reformas neoliberais tornam-se fundamentais para o processo de recomposição da hegemonia burguesa no Brasil. Os acontecimentos históricos deste terceiro subitem são marcados pelos governos Collor, Itamar e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso.

---

<sup>4</sup>Em *Poder Político e Classe Sociais*, Poulantzas (1979) nos apresenta o conceito de Bloco no poder. Segundo o autor, o Estado capitalista condensa inúmeros projetos políticos. Nesse sentido, o Estado capitalistas expressa em seu interior diferentes grupos políticos dominantes (frações de classe), que estão buscando hegemonia em torno de seus projetos políticos. O Bloco no poder representa a unidade política destas diferentes frações de classe que estão no interior no Estado Capitalista. Dessa forma, entre essas frações de classe, sempre existirá alguma que será hegemônica, o que evidencia como, nesse teórico, o conceito de hegemonia se relaciona com os conceitos de “Bloco no poder” e de “hegemonia aplicada ao bloco no poder”. Poulantzas traz ao debate uma dupla questão: como os interesses políticos da classe dominante se tornam representativos do “interesse geral” do “povo-nação”, da sociedade, ao mesmo tempo em que as frações de classe dominante se constituem um “bloco no poder”, que pode vir a deter o aparelho de Estado.

### 1.1- A Crise do modelo desenvolvimentista no Brasil: Transição da Ditadura Militar (1977 a 1985).

Os principais textos e documentos históricos<sup>5</sup> que precederam a construção da Reforma administrativa do primeiro governo FHC trabalham com a noção de que a Reforma Administrativa seria fruto da crise dos anos 80 no Brasil. Crise esta do modelo autoritário, que chegava ao fim, e do modelo de gerenciamento do Estado institucionalmente estruturado na ditadura militar. Crise também do modelo desenvolvimentista do capitalismo brasileiro. Segundo os textos de Bresser Pereira (de 1990 a 1995), a crise dos anos 80 no Brasil foi gerada por uma crise fiscal do Estado<sup>6</sup>. No fundo, a crise fiscal do Estado era, segundo o autor, derivada de problemas na forma de gerenciamento dos seus gastos. O Estado não manteve seu equilíbrio, enquanto máquina fiscal. Nesse sentido, o que estava errado era justamente o modo de gestão do Estado, o modo no qual o Estado gasta e arrecada suas receitas. A reforma Administrativa do primeiro governo FHC, segundo Bresser, vem para imprimir um novo tipo de gestão que possa a equilibrar estas arrecadações com gastos e despesas do Estado. Segundo Bresser Pereira (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 2),

O Brasil, nestes últimos quinze anos viveu uma grande crise econômica e política, cuja causa fundamental é clara: a grande crise do Estado: crise fiscal do Estado, crise do modelo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho do estatal, definida pela desorganização e a desmoralização da burocracia estatal, que a onda conservadora transformou na culpada de todos os males do país.

Se o problema da crise dos anos 80 é a crise fiscal do Estado, nada mais coerente que uma reforma administrativa, que reorganize o Estado e reajuste os problemas fiscais. Segundo Bresser Pereira, (1995, p.2), a crise fiscal está calcada primeiramente

---

<sup>5</sup> Entre os documentos históricos, destacamos o *Plano Diretor da Reforma do Estado* que foi publicado oficialmente em 1995 e os textos de caráter teórico, escritos por Luiz Carlos Bresser Pereira, nos anos de 1990 a 1995, entre eles: *A crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?* (BRESSER PEREIRA, 1991), *A crítica da Direita e da Esquerda a um Estado em Crise* (BRESSER PEREIRA, 1992), *Uma Interpretação da América Latina: A Crise do Estado* (BRESSER PEREIRA, 1993), *A Reforma Gerencial do Estado* (BRESSER PEREIRA, 1995).

<sup>6</sup> Ilse Gomes da Silva desenvolve um crítica sobre a conceituação da crise dos anos 80 no Brasil como sendo uma “crise fiscal do Estado”. (GOMES, 2003, p.76). Segundo a estudiosa, “os autores da “reforma do Estado” não informam que a crise fiscal tem como origem a utilização do orçamento do Estado, segundo os interesses da acumulação do Capital, ou seja, voltado prioritariamente para manter a margem de lucro do setor privado. Ficaram, portanto, distantes das posições de O’Connor (1997), que mostrou muito bem de que modo estão relacionados o setor privado e o estatal e os laços existentes entre as despesas privadas e as despesas públicas. Na tentativa de manter em equilíbrio o desempenho da função de assegurar as condições da acumulação, ao mesmo tempo que garante a sua legitimação, o Estado não permitiu que se explicitem os mecanismos de reprodução do processo de acumulação (O’CONNOR, 1997).

no modo de intervenção na economia e no social. Nesse sentido, seria então uma crise no modelo administrativo de intervenção do Estado na economia.

A crise fiscal define-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido nos anos de 1930, 1940, 1950, mas que deixou de sê-lo há muito tempo. Crise do modo de intervenção que se expressa também no fracasso em criar um Estado do Bem-Estar no Brasil, nos moldes social-democratas europeus. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.4),

Ainda sobre a sua percepção cronológica da crise dos anos 80, Bresser Pereira (1995, p. 4) deixa claro que a crise ocorreu em meados do ano 1979 e teve nos anos 80 o seu desenrolar.

Se perguntarmos quais foram as causas dessa crise econômica- causas que ainda não estão totalmente superadas- eu diria que houve uma causa fundamental: a crise do Estado. Venho dizendo que a causa fundamental da crise brasileira e da crise latino-americana é a crise do Estado, desde 1987, quando a percebi com clareza. Crise que se desencadeou no início dos anos de 1980, ou, mais precisamente, em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se define, fundamentalmente, pela crise fiscal do Estado, pela crise do modo de intervenção da economia e do social, e pela crise do aparelho do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.4),

Porém as questões são mais profundas. A transição da Ditadura Militar representou um momento de crise do próprio capitalismo brasileiro e não somente do gerenciamento do Estado. Uma crise que, em momentos agudos, colocou em cheque a própria hegemonia burguesa. Nesse sentido, trabalharemos a transição enquanto um elemento chave, principalmente para entendermos que alguns destes elementos, inclusive presentes na ditadura militar no Brasil, nunca foram abandonados enquanto prática política na institucionalidade democrática, pois esta preservou elementos da tradição autocrática de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Ao preservá-los, a democracia nada fez que redefini-los em novas bases. Logo, a democracia liberal que se configura no Brasil é uma auto-reforma da autocracia<sup>7</sup> burguesa no país, (MACIEL,

---

<sup>7</sup>Utilizamos o conceito de "autocracia burguesa", apresentado por Florestan Fernandes em seu livro *A Revolução Burguesa no Brasil* (FERNANDES, 2005). Segundo o autor, a revolução burguesa no Brasil ocorreu devido ao caráter dependente associado do desenvolvimento capitalista no país. O desenvolvimento dependente e associado do capitalismo brasileiro forma uma burguesia de caráter conservador e extremamente associada ao capitalismo desenvolvido. Este caráter conservador da burguesia em países de capitalismo tardio e dependente impede que sejam feitas reformas "para baixo", ou seja, reformas que atendam as classes assalariadas. A não execução de reforma "para baixo" consiste no fato de que os países de capitalismo dependentes utilizam da sobreapropriação e da superexploração do trabalho. Aliás, estes dois mecanismos conferem à burguesia local uma forma específica de acumulação de riquezas, que atende a ela (burguesia local) e as burguesias hegemônicas (países desenvolvidos). O fato do capitalismo dependente associado no Brasil não fazer reformas "para baixo" e desenvolver-se utilizando mecanismos de sobre exploração da classe assalariada lhe dá caráter

2008). A Reforma Administrativa de Bresser Pereira, além de ser um dos elementos desta auto-reforma da autocracia burguesa no Brasil consolidou uma nova hegemonia burguesa, de caráter neoliberal.

Segundo David Maciel (2004 e 2008), por ter este caráter autocrático, a transição funcionaria de forma lenta e gradual, o que não substituiu por completo os elementos de uma institucionalidade autoritária por uma institucionalidade democrática. Exemplo deste início de transição lenta e gradual de caráter autocrática seria a política do pacote de Abril, instituído no final do Governo Geisel, propor eleições diretas para governadores, o Executivo continuou sobre a tutela militar. Além de outras instituições estatais, como o Exército e os “altos cargos” de direção política do Estado. As continuidades dos elementos autocráticos contribuíram ainda mais para a ideia de uma abertura “segura”. Isto, em resumo, significa dizer que de fato os movimentos operários e populares e as reformas “para baixo” continuariam em um horizonte distante do processo de transição da ditadura militar no Brasil. Conforme David Maciel,

A abertura não substituiu a institucionalidade autoritária por uma institucionalidade democrática, nem rompeu com a perspectiva autocrática original do projeto distensionista. Em primeiro lugar, porque o controle militar da esfera de representação burocrática (SAES, 1994, pp.13-51) se manteve, através de um novo governo militar escolhido nos moldes dos anteriores, e com mandato de 1979 a 1985. Apesar de esvaziado de funções, o executivo continuou tendo forte ascendência legal sobre o legislativo e o Judiciário por meio dos decretos-leis e da nomeação de magistrados, configurando a continuidade da supremacia da representação burocrática sobre a representação política. (MACIEL, 2004, p. 151).

Diante desta transição que se inicia as pressões e conflitos políticos dentro da ordem, as direções militares no pós 1977, passaram a conviver com um “campo de interlocução liberal”<sup>8</sup>, que passara a desenvolver um papel efetivo no interior do bloco

---

autocrático. Independente de seu modelo político, o Estado brasileiro impediu a mudança significativa no desenvolvimento do capitalismo local. Enfim, a autocracia funciona como um modelo político e econômico (de desenvolvimento do capitalismo) que impede o processo de desenvolvimento de projetos políticos e econômicos ligados às classes subalternas, pois não lhes reconhece um espaço político próprio, capaz de permitir sua afirmação como sujeitos políticos; ao contrário, privilegia a coerção e a repressão. A não concessão de reformas “para baixo”, em favor da conciliação “pelo alto” é o que lhe confere este caráter autocrático de desenvolvimento. Em síntese, segundo Florestan Fernandes (*apud* MACIEL, 2004, p. 29), “o modelo autocrático-burguês” de transformação capitalista é produto de uma combinação entre cominação burguesa e transformação capitalista, fundindo infraestrutura e superestrutura. “Este tipo é distinto do tipo clássico, democrático-burguês, realizado em determinados países capitalistas, e específico em países capitalistas dependentes e subdesenvolvidos, como o Brasil”.

<sup>8</sup> O “campo de interlocução liberal” era o campo político e econômico, formado pelas frações de classe que representam um projeto de desenvolvimento capitalista ligado ao liberalismo no Brasil. Sua atuação no interior no Bloco no poder começa a ganhar fôlego no processo de transição e com a crise do padrão

no poder. O surgimento do campo de interlocução liberal é um elemento fundamental para caracterizarmos a crise do capitalismo brasileiro nos anos 80. O campo de interlocução liberal passara a exigir um novo padrão desenvolvimento do capitalismo brasileiro, não mais pautado no padrão desenvolvimentista. Esta convivência entre o campo de interlocução liberal e os desenvolvimentistas, acentuara ainda mais a crise da unidade política e econômica do Estado desenvolvimentista brasileiro.

Ainda sobre esta convivência entre “campo de interlocução liberal” e desenvolvimentista, o bloco no poder, ao incorporar de forma central o “campo de interlocução liberal”, que antes não estavam presentes marginalmente. Este fator, juntamente com o agravamento da crise econômica, colocou em dúvida a relação entre capital monopolista e os militares. Nesse sentido, não tem como compreendermos a crise dos anos 80 como sendo somente uma crise política, ela envolvia também elementos econômicos de crise do desenvolvimento do padrão de acumulação do período<sup>9</sup>. Do outro lado, e fora do bloco no poder, há um crescimento do movimento

---

de acumulação desenvolvimentista. O campo de interlocução liberal é composto pelas forças políticas instaladas na sociedade que passam a dirigir o Bloco no poder, na medida em que o cazarismo militar entra em crise. Estas forças passam a cumprir este papel por que estão instaladas na esfera de representação política, que passa a ter cada vez maiores atribuições políticas e poder decisório, conforme a transição política evolui. Fazia parte de o projeto distencionista fortalecer este campo, e ele começa a ganhar força após o pacote de Abril. Após tal pacote, este campo é composto pelos partidos institucionais, principalmente ARENA-PDS e MDB-PMDB, instalados no congresso, nos governos e parlamentos estaduais, grupos políticos, cada vez mais dependentes do processo eleitoral para obter força política. Tal campo conta ainda com grande ressonância nos aparelhos privados de hegemonia, seja ela antecesarista ou não, como AOB, ABI, setores da CNBB, a grande imprensa, etc. Campo que passa a deter a direção do Bloco no poder, pois não apresenta uma perspectiva contraditória com a perspectiva autocrática da burguesia (MACIEL, 2004).

<sup>9</sup> O autor David Maciel (2004) caracterizara esta crise no pós 1974 como sendo uma crise conjuntural da dominação burguesa no Brasil. Segundo Antonio Gramsci, em *Maquiavel, a política e o Estado Moderno* (1976), existem dois níveis de crise da ordem burguesa. Um primeiro nível que conceituamos como sendo uma crise conjuntural, onde as diferentes frações dominantes presentes no Bloco no poder perdem sua unidade política e entram em conflito. Nesse momento, o Bloco histórico não é ameaçado, pois em uma típica situação de crise conjuntural não há um conflito aberto entre as classes fundamentais da ordem burguesa. Diferente do segundo nível de crise, que chamamos de crise de hegemonia, quando o conflito rompe com as estruturas internas do Bloco no poder e atinge as estruturas do Bloco histórico. Em situações de crise de hegemonia, a classe fundamental da ordem burguesa entra em conflito, havendo uma possibilidade de superação do Bloco histórico dominante. Em síntese, Gramsci define crise conjuntural e Crise de hegemonia da seguinte maneira: “É o problema das relações entre estrutura e superestrutura que deve ser posto com exatidão e resolvido para que se possa chegar a uma justa análise das forças que atuam na história de um determinado período. É necessário mover-se no âmbito de dois princípios: 1- o de que nenhuma sociedade se põe tarefa para cuja solução ainda não existam as condições necessárias e suficientes, ou que pelo menos estejam em vias de aparecer e se desenvolver, 2- e o de que nenhuma sociedade se dissolve e pode ser substituída antes que se tenham desenvolvidos todas as formas de vida implícitas em suas relações. (...) Da reflexão sobre estes dois cânones pode-se chegar ao desenvolvimento de toda uma série de outros princípios metodológicos históricos. Todavia, no estudo de uma estrutura, devem-se distinguir os movimentos orgânicos (relativamente permanentes) dos movimentos que podem ser chamados de conjuntura (e que se apresentam como ocasionais, imediatos, quase acidentais. Também os fenômenos de conjuntura dependem, certamente, de movimentos orgânicos, mas seu significado não tem um amplo alcance histórico: eles dão lugar a uma crítica política miúda, do

dos trabalhadores que tem seu início nas greves do ABC paulista em 1978 e 1979, que ajudou no processo de contextualização desta crise conjuntural do final do governo Geisel.

Neste sentido, ao mesmo tempo, a ascensão destas frações representou o gradual isolamento dos militares no interior do bloco no poder. Por um lado, a ascensão deste campo liberal contou com inúmeras entidades da sociedade civil (OAB, CNBB), setores do MDB e uma burguesia ligada ao setor de bens de capital que saíra prejudicada pelo fim do II Plano Nacional de Desenvolvimento (SALLUM Jr. 1996).

Ainda no início da década de 80 já podemos perceber alguns problemas conjunturais do desenvolvimento do padrão de acumulação desenvolvimentista. Problemas de ordem política, mas que tem suas raízes na crise do próprio processo de expansão do capitalismo brasileiro promovido pela ditadura militar. Esta crise se acentua com o II PND, que acirrou ainda mais as contradições existente deste padrão de acumulação .

O governo Geisel através do II PND<sup>10</sup> tentou imprimir um novo ritmo à institucionalidade autoritária e ao desenvolvimento do capitalismo dependente brasileiro. O II PND tenta combinar a intervenção estatal com a articulação entre capital estrangeiro e capital nacional, interferindo diretamente no setor produtivo. Uma tentativa de impulsionar a industrialização, o que Sallum Jr (1996) chamou de “Pacto desenvolvimentista de Dominação”. Este “pacto desenvolvimentista de dominação” trazido pelo II PND mostrou-se frágil com o desenrolar da transição. Segundo Aguirre (1998) esta fragilidade do II PND está calcada em quatro razões: a primeira é o sucesso apenas parcial na despolitização da cúpula militar e nas restrições na comunidade de

---

dia-a-dia, que envolve os pequenos grupos dirigentes e as personalidades imediatamente responsáveis pelo poder. Os fenômenos orgânicos dão lugar à crítica histórico-social, que envolve os grandes agrupamentos, para além das pessoas imediatamente responsáveis e do pessoal dirigente. Quando se estuda um período histórico, revela-se a grande importância dessa distinção. Tem lugar uma crise que, as vezes, prolonga-se por dezenas de anos. Esta duração excepcional significa que se revelaram (chegaram à maturidade) contradições insanáveis na estrutura e que as forças políticas que atuam positivamente para conservar e defender a própria estrutura esforçam-se para saná-las, dentro de certos limites, e supera-las. Estes esforços incessantes e perseverantes (já que nenhuma forma social jamais confessara que foi superada) formam o terreno ocasional, no qual se organizam as forças antagonistas que tendem a demonstrar; demonstração que, em última análise, só tem êxito e é verdadeira se se torna nova realidade, se as forças antagonistas triunfarem, mas que imediatamente se explicita numa série de polémicas ideológicas, religiosas, filosóficas, políticas, jurídicas, etc. (GRAMSCI, 2000, pp. 36-37; MACIEL, 2008, p.45).

<sup>10</sup> O II Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado II PND (1975 -1979), foi lançado no final de 1974 e instituído durante o governo do general Ernesto Geisel e tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia por meio de uma ampliação da intervenção econômica do Estado.

segurança; a segunda é o fato do esquema de sustentação político- partidária do regime não ter mostrado forte o bastante para enfrentar com sucesso as disputas eleitorais; a terceira liga-se ao fracasso em obter a adesão da oposição política e a quarta tem a ver com o baixo nível de engajamento das burguesias regionais ao processo de institucionalização. (AGUIRRE, 1998, p. 206).

O fracasso do II PND gerara um parcial descontrolo do governo em relação ao processo de transição. O II PND apontaria também uma grave tendência de uma crise que o capitalismo brasileiro poderia desenvolver. Uma crise econômica (nesse momento) que já em seu início não se apresentava como uma crise fiscal somente (segundo a argumentação utilizado por BRESSER PEREIRA, 1995). A crise econômica expressa em seu início com as consequências do fim do II PND refletira na perda gradual da intervenção estatal na economia e conseqüentemente o crescimento dos setores ligados ao campo de interlocução liberal. A partir deste momento, o governo Geisel passa a pensar uma nova forma de reordenação do “pacto desenvolvimentista de dominação”.

No interior do Bloco no poder, a oposição de empresários ganha cada vez mais uma conotação liberal em defesa do livre mercado, apesar do estatismo e das soluções desenvolvimentistas (veremos mais adiante nesta dissertação) ainda continuar presente nos discursos de forma geral. Exemplo disso, é a realização um congresso realizado no final de 1977, o IV Congresso Nacional da Classe Produtora - CONCLAP - saiu em defesa da democracia liberal. Porém, uma democracia limitada à institucionalidade autoritária, que propunha leis apenas para as frações burguesas que foram prejudicadas com o fim do II PND (MACIEL, 2004).

O ganho de força destes setores da burguesia dentro do Bloco no poder fez com que o discurso liberal, por novos mecanismos de regulação política e econômica (partidos, sindicatos, empresas), adquirisse um conteúdo, uma substância maior no cenário político. Esta burguesia tinha com isso a necessidade de ampliação do seu canal de participação política. Neste sentido, este “padrão de democracia” levantado por estes empresariados, mantinham os elementos autocráticos, pois não concedia em sua estruturação reformas “para baixo”, que incorporassem no processo de transição a classe trabalhadora<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Para David Maciel (2004, p.159), parecia uma perspectiva autocrática do processo de democratização, na medida em que este era mediado pela ampliação da representação do capital monopolista junto ao Estado, e não pelo estabelecimento de uma ordem política que garantisse plenamente a organização e

Já na conjuntura do governo Figueiredo, a crise econômica e política do capitalismo brasileiro aprofundou ainda mais. A eleição de Figueiredo representava a continuidade do projeto de transição “lenta e gradual”, mantendo o caráter autoritário do Estado burguês no Brasil. Figueiredo representava a impossibilidade de uma transição que abriria para a classe trabalhadora reformas “para baixo”. A manutenção do projeto distensionista era a base do projeto do governo Figueiredo.

Sobre a tutela do governo Figueiredo, a crise econômica e política do capitalismo brasileiro gerou a necessidade de parte do empresariado se manifestasse, num sentido de buscar novas alternativas de desenvolvimento para este capitalista em crise. A construção e divulgação do primeiro documento do empresariado foi uma destas respostas do empresariado à crise. Elaborado em junho de 1978 por frações burguesas ligadas ao capital monopolista nacional<sup>12</sup>, este documento traz consigo uma proposta de caráter liberal para a resolução da crise dos anos 80.

Segundo Soares (2006), do ponto de vista da classe trabalhadora ocorreu no governo Figueiredo a intensificação das ações sindicais do “novo sindicalismo”. As greves de 1978 e 79 são marcos iniciais deste processo. A crise do modelo desenvolvimentista e o próprio desenvolvimento do capitalismo brasileiro na fase do “milagre” fizeram com que a classe trabalhadora fosse extremamente afetada do ponto de vista socioeconômico. O surgimento deste movimento operário fruto das greves do ABC foi o resultado concreto deste esgotamento do processo de acumulação de capital e retirada de mais-valia dos trabalhadores brasileiros (SOARES, 2006).

O crescimento do movimento operário entre os anos de 1977 a 1980 fez criar fora do bloco no poder uma oposição antiautocrática<sup>13</sup> (MACIEL, 2004). Tal oposição antiautocrática ultrapassou as críticas pontuais dos empresários e dos setores institucionalizados do MDB, que, neste momento, já compunham forças no interior do

---

participação das classes subalternas. No limite, o tratamento dado pela burguesia nacional de bens de capital à questão democrática nessa conjuntura não foi distinto daquele dado pelas outras frações do capital monopolista que desencadearam a campanha antiestatista na etapa anterior, apesar da maior amplitude de sua interlocução política. Ambas defenderam o processo de democratização dentro dos limites autocráticos previstos pelo projeto distensionista do governo, por isso não romperam com sua condução do processo político nem como o cesarismo militar, apesar de suas contradições”.

<sup>12</sup> Os principais nomes, que participaram da elaboração deste documento, ligados ao capital monopolistas nacional foram: Severo Gomes (ex-ministro da Indústria e Comércio e presidente do Grupo Parahyba), Claudio Bardella (Abdib e Grupo Bardella), Jose Mindlin (FIESP e Grupo Metal Leve), Paulo Villares (Abdib e Grupo Villares) Antonio Ermírio de Moraes (Grupo Votorantin), Paulo Velinho (Abinee e grupo (Springer-admiral), Laerte Setubal (Grupo Duratex) Jorge Gerdau (Grupo Gerdau). (MOTTA, 1979, pp.125-8, *apud* MACIEL, 2004, p. 176).

<sup>13</sup> O conceito de “oposição antiautocrática” é definido por Maciel (2004), em seu livro *A Argamassa da Ordem*.



bloco no poder. Os instrumentos políticos ligados a esta postura antiautocrática cresceram principalmente no interior da Igreja Católica, setores à esquerda do próprio MDB e os movimentos sindicais. É interessante notar como esta oposição antiautocrática renegou a luta política dentro da institucionalidade autoritária e partiu para o crescimento de um movimento operário autônomo. Neste sentido, a contribuição destes movimentos operários e a criação de uma oposição antiautocrática, em plena conjuntura eleitoral de Figueiredo, iniciou a formação de um campo contra-hegemônico. Além de contribuírem para a crítica sobre as soluções da crise conjuntural naquele momento tomada por parte da burguesia brasileira. Esta crítica mais tarde se transformará em um projeto político, uma alternativa antiautocrática para a crise do capitalismo brasileiro nos anos 80.

Em relação a setores da oposição, Figueiredo conseguiu criar um campo de negociação política, principalmente para conter a crise conjuntural que se iniciou nos anos 80. Aquelas frações da burguesia ligadas ao capital monopolista, que foram prejudicadas com o fim do II PND, compuseram junto a Figueiredo quando os movimentos sociais e populares explodiram entre 1978 e 1979. O perigo de ampliação do projeto antiautocrático e da base de oposição fora da esfera institucional autoritária, fizeram as frações da burguesia brasileira se unirem em torno do governo Figueiredo. O surgimento do “novo sindicalismo” e o revigoramento do movimento operário de massa brasileiro fez com que a crise conjuntural ganhasse maiores contornos, forçando o governo Figueiredo a usar do aparato repressivo para conter determinadas greves e manifestações, (SOARES, 2006).

Do ponto vista econômico, os traumas deixados pelo II PND não fizeram com que caminhássemos para uma superação da crise no padrão de acumulação desenvolvimentista. Desta forma, o início dos anos 80 foi marcado pela retomada de uma política econômica de caráter ortodoxo: De acordo com Sallum Jr.,

No início dos anos de 1980, o governo brasileiro encontrava-se em campo minado. Na escolha da estratégia para enfrentar a crise, ele sofria, ao mesmo tempo, pressões externas para conduzir o país em direção à ortodoxia econômica e estímulos na direção oposta, decorrentes das novas condições políticas internas. Embora o governo tenha optado por um ajuste externo produção de megassaldos no comércio exterior para pagar o serviço da dívida externa acompanhado de um ajuste fiscal pouco drástico, isso foi suficiente para causar sérios danos ao seu suporte sociopolítico. (SALLUM JR, 2003, pp. 36-7).

Neste momento, o agravamento da crise conjuntural do ponto de vista econômico, a mobilização dos movimentos operários no Brasil e a insatisfação de setores da burguesia forçaram Figueiredo a mudar o Ministério do Planejamento, substituindo Mario Henrique Simonsen por Delfim Neto. Simonsen foi substituído por pressão da burguesia, pois ele adotava uma postura recessiva, enquanto Delfim adotou um postura expansionista. Esta substituição começara a dar contornos históricos ao nosso objeto de estudo deste subitem: que é a crise econômica nos anos 80. A política econômica de Delfim Neto pautou-se na manutenção do desenvolvimentismo e na manutenção do processo de expansão. A manutenção destes elementos potencializou a instabilidade dos gastos públicos, pois manteve o padrão de financiamento do Estado, intensificando e piorando o desequilíbrio financeiro internacional do Brasil. Juntando tudo isto, a economia brasileira começa a entrar em recessão e o elemento principal desta crise é o alto fator inflacionário. Segundo Sampaio Junior (1996, p. 28):

No final dos anos oitenta, a falta de perspectiva em relação à retomada do financiamento externo, o crescimento acelerado da dívida pública e o progressivo encurtamento do perfil de vencimento dos títulos públicos evidenciou que a crise dos padrões de financiamento externo e interno havia atingido o clímax. Impotente ante os grandes detentores de riqueza financeira e dependente dos setores geradores de divisas internacionais, o Estado brasileiro ficou sem instrumentos para fazer política econômica. Por esse motivo, o agravamento da incerteza e a extrema fragilidade financeira do setor público diminuía dramaticamente o raio de manobra do Estado para continuar resistindo ao impacto desagregador do novo padrão de concorrência intercapitalista sobre o parque industrial brasileiro.

Com a urgência de gerir a instabilidade econômica, Delfim Neto não reorganizou um projeto para setores produtivos. Ficou apenas no processo de reorganização da dívida externa e na manutenção dos padrões desenvolvimentistas, deixando de lado uma tentativa de estabelecer um aumento no processo competitivo e dinâmico da econômica brasileira. Neste contexto interno, as hiperinflações e a falta de investimento na indústria levaram a economia brasileira a ficar cada vez mais exposta aos mecanismos financeiros internacionais. Ainda segundo Sampaio (1996, p. 27-8),

ao preservar os vínculos financeiros dos credores externos com os mutuários internos, particularmente com as unidades de gastos com setor público, a reciclagem da dívida externa reforçou extraordinariamente a influência da comunidade financeira internacional sobre os rumos da política econômica brasileira. E ao cancelar o ajuste privado em direção a ativos financeiros e as exportações, o movimento de ajuste privado provocou o encilhamento financeiro do setor público.

Ao priorizar o pagamento dos encargos financeiros, o Estado brasileiro entra em processo de endividamento. Os gastos financeiros até então destinados aos setores públicos eram desviados para o pagamento da dívida externa, que aumentou significativamente na gestão de Delfim Neto. Aqui se inicia o processo de falência do padrão de acumulação desenvolvimentista. Estamos percebendo que não é somente uma crise fiscal como diria Bresser Pereira, mas, sim, do próprio padrão de acumulação desenvolvimentista do capitalismo no Brasil.

É dentro desta conjuntura que se dá a inflexão na política econômica dos anos noventa, quando Brasil passou a sancionar sistematicamente as pressões liberalizantes da comunidade financeira internacional. Percebendo o perigo que significava continuar insistindo em uma política de resistência às exigências da globalização sem apontar para a superação do impasse gerado pela exaustão da industrialização pesada- perigo representado pela crescente presença das forças populares na vida nacional-, as classes dominantes brasileiras unificaram-se monoliticamente em torno de um objetivo comum: a promoção de uma nova rodada de modernização dos padrões de consumo. Capitulando as recomendações do Consenso de Washington, a política econômica passa a articular-se, desde então, em função da necessidade de ajustar o Brasil às exigências da mundialização do capital. (SAMPAIO JR, 1996, p. 28-9).

Apesar da citação acima dar um salto para os anos noventa (e ainda estamos na conjuntura do início dos 80), o que basta salientar que a escolha e as medidas tomadas por Delfim Neto amarraram o desenvolvimento da economia brasileira de forma subserviente às economias desenvolvidas internacionais.

Para conter a inflação, Delfim Neto combinou estabilidade e crescimento. A medida de estabilidade foi baixar as taxas de juros e criar uma nova política salarial, jogando o aumento do salário dos trabalhadores conforme o aumento e decréscimo da taxa inflacionária. Em relação às medidas de crescimento, o governo retomou linhas de crédito para setores de energia e agrícolas, áreas pouco industrializadas. Estas medidas urgentíssimas não foram capazes de conter a inflação.

Com tais medidas, o governo imaginava conter a inflação, chegando até mesmo a prefixar a correção monetária em 45%, e a correção cambial em 40%, para o ano de 1980. Porém, a política heterodoxa falhou na contenção inflacionária e mesmo na manutenção do ritmo de crescimento. Apesar de a taxa de crescimento econômico ter sido de 7,9% (GOLDENSTEIN, 1986, P.130), o encarecimento das importações de bens e capital com o segundo choque do petróleo em 1979 piorou uma situação internacional já desfavorável, que, somada a uma redução real dos índices globais de investimento e a uma ação especulativa dos capitais no mercado financeiro, desequilíbrio mais ainda as contas externas, disparando a inflação. Em 1980, pela primeira vez a inflação anual bateu no índice de três dígitos: 110,2%. Na verdade, o fracasso da política heterodoxa evidenciou o desacerto de uma orientação desenvolvimentista tardia, numa conjuntura de debilidade das

contas as externas da economia, com piora das condições internacionais de financiamento. (MACIEL, 2004, p. 210).

Porém mesmo com a dificuldade de manter baixo o índice de inflação, a política econômica adotada pelo governo Figueiredo continuou tendo apoio do bloco no poder, ainda mantendo as frações ligadas ao capital monopolista sobre controle. Estas frações apoiaram Delfim Neto, pois apesar de tudo, ele conseguiu imprimir e manter o ritmo crescente de financiamento nos setores agrícola e de bens de capital. Os efeitos desta política ortodoxia de reorientação da economia brasileira promovida por Delfim Neto geraram uma perda do padrão de acumulação desenvolvimentista. O “Ajuste externo” fez com que a economia nacional e as empresas estatais perdessem força. O resultado deste rearranjo foi, segundo Sallum Jr. (2003, p. 37):

Um dos resultados disso foi que parte da velha coalizão desenvolvimentista passou a se opor ao governo. As reações dos dirigentes das empresas estatais, duramente atingidas pela política de "ajuste" escolhida, foram pouco explícitas, em função mesmo do caráter autoritário do regime. Sua oposição manifestou-se indiretamente, pela resistência intra-burocrática aos comandos governamentais e pela atuação de parlamentares sintonizados com as estatais no Congresso. Os empregados das empresas estatais, pelo contrário, manifestaram-se pública e claramente contra a política do governo, seja com demonstrações de rua, seja pela greve de protesto.

A oposição antiautocrática, nesse momento, continuou e acentuou a crítica ao processo de transição posta pelo governo. No governo Figueiredo, as greves continuaram e aumentaram no ano de 1979 com cerca de três milhões e duzentos mil trabalhadores. O novo sindicalismo tinha nas greves dos anos de 1978 e 1979 no ABC paulista o seu berço, porém outras categorias de trabalhadores iniciaram e aderiram à perspectiva de um sindicalismo autônomo e combativo. Entre essas categorias estavam os servidores públicos federais. Essa autonomia sindical, criada pelo “novo sindicalismo” não negociara nos limites da institucionalidade autoritária. A negociação ocorrera a partir das necessidades reais dos trabalhadores e o movimento nasceria a partir desta concretude de ação e boicote dos trabalhadores em relação à empresa ou Estado.

Com o final das greves do ABC, no final de 1979 (primeiro ano do governo Figueiredo), o movimento sindical entra em refluxo. Por um lado, o governo teve parcela nesta desmobilização, por o outro, o próprio movimento sindical, ao aceitar esta nova estrutura sindical reformada. A crise econômica volta a se manifestar no ano de 1983. Além de isolar o controle militar do processo de transição, a crise econômica fez

com que o Brasil voltasse a pedir ajuda ao FMI. O principal motivo do governo brasileiro em pedir ajuda ao Fundo foi a tentativa desesperada de equilíbrio dos gastos públicos e um retorno do superávit comercial para 6 bilhões. O não cumprimento do acordo firmado com FMI fez a moeda brasileira se desvalorizar progressivamente, chegando ao mês de novembro de 1983 a uma desvalorização de 140% (MACIEL, 2004).

No ano de 1984, houve uma leve melhora na economia principalmente nos setores agrícolas e de bens de capital, que voltaram a ter um aumento na produtividade. Porém isso não foi suficiente para conter a inflação que chegou à casa dos 223,8%. Além disso, o FMI continuou impondo dificuldades para o reescalonamento da dívida externa, aumentando ainda mais o juro dos serviços. Ao manter os acordos com FMI, o governo brasileiro privilegiou a “ciranda financeira” e não o capital produtivo nacional, pois priorizou o pagamento da dívida externa em detrimento a uma política econômica voltada para as áreas produtivas industriais. Não houve um projeto político e nem mesmo uma política econômica que privilegiasse o setor produtivo. Este círculo de valorização do capital financeiro levou ao aumento da dívida pública interna e externa sem precedentes na história do capitalismo dependente brasileiro.

As frações hegemônicas do Bloco no poder estavam descontentes também pelo fato da política econômica não ter dado resposta à crise. As políticas econômicas apenas administraram cotidianamente. Estas frações que reivindicavam estavam querendo um novo projeto de acumulação do capitalismo brasileiro, este, sim, seria uma resposta para saída da crise que atingiu os anos 80. De acordo com Maciel,

Além da disputa do excedente econômico na conjuntura de crise, a postura crítica das frações hegemônicas do bloco no poder diante do governo militar deve-se, fundamentalmente, à sua incapacidade de conduzir a política econômica para além da administração cotidiana da crise. Em outras palavras, a incapacidade do governo militar de conduzir a economia brasileira para um novo padrão de acumulação capitalista, traço evidente desde o fim do II PND, manifestou-se de modo crítico nessa etapa. Na medida em que o padrão de acumulação dependente-associado, vigente desde a Restauração Kubitschek e consolidado com o “milagre brasileiro”, aprofundava sua crise, os desequilíbrios internos e externos derivados da sua manutenção apresentavam-se com mais clareza e de modo mais dramático. Assim, nesse momento surgiram duas perspectivas econômicas alternativas entre as frações hegemônicas do capital que, de um modo ou de outro, apresentavam divergências em relação ao imediatismo da política econômica do governo e indicavam a possibilidade de criação futura de um novo padrão de acumulação do capitalismo. De acordo com Cruz (1988, p. 265), os dois discursos econômicos que apareceram nesse período contando com respaldo entre setores do empresariado, que em nossa avaliação fundamentam estas perspectivas alternativas foram o neoliberal e o desenvolvimentista. (MACIEL, 2004, p. 280).

A este grupo que avaliaria a saída da crise, a partir da alternativa desenvolvimentista, estavam empresários e economistas ligados a FIESP, CNI, etc. Entre os quais Luiz Carlos Bresser Pereira, que neste momento compunha com setores de oposição dentro do PMDB. Os principais pontos dos desenvolvimentistas eram a renegociação da soberania da dívida externa e o congelamento do sistema de financiamento do setor público, por meio do reescalonamento da dívida externa.

Do ponto de vista da classe trabalhadora, a crise gerou uma política de arrocho salarial, cortes com gastos sociais e um congelamento nos salários dos funcionários públicos. Neste momento, o funcionalismo público mesmo impedido de formar sindicatos, aglutinou nas mobilizações sindicais, com objetivo de formar uma central única dos trabalhadores. Em 1983, foi realizado o I Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT) que ajudou na fundação da Central Única dos Trabalhadores, CUT. A postura desta última Central, nesse momento inicial de sua fundação, era a luta ampla dos trabalhadores, independente de filiação sindical. O projeto político da CUT em sua origem era a representação ampla da classe trabalhadora, independente de seu vínculo empregatício (formal ou informal). Este projeto político visava formar uma unidade política ampla dos trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, parcelas significativas dos servidores públicos apoiaram a sua fundação.

Apesar da CUT nascer de um projeto que defendia o sindicalismo combativo que buscava a autonomia sindical, ela não conseguiu se livrar do peso da institucionalidade autoritária. Em seu apoio para o funcionalismo público defendia a construção de sindicatos para a categoria, mas reconhecidos pelo Estado, o que prova que nem mesmo em seu momento inicial, ela deu conta de colocar em “xeque” a estrutura sindical legal, corporativa, por excelência.

Em síntese, a crise econômica no Brasil expressa no início dos anos 80 apontava para uma crise no padrão de acumulação desenvolvimentista, com múltiplas dimensões econômicas: enfraquecimento da indústria estatal e privada, hiperinflação, arrocho salarial, demissões e, por fim, desequilíbrio fiscal do Estado. Estado esse que passa a depender cada vez mais do capital financeiro internacional, por meio de empréstimos, o que aumenta de forma expressiva a dívida externa. Voltando ao começo da argumentação deste subitem, esta crise dos anos 80 está longe de ser somente uma crise fiscal, como afirmou Bresser Pereira em seus textos do início da década de 90.

## 1.2- A crise de hegemonia no Brasil: de Sarney a Collor (1985 a 1990).

A crise econômica dos anos 80 continuou durante processo eleitoral de Tancredo Neves. A eleição de Tancredo Neves representou neste cenário de crise conjuntural, por um lado, o esvaziamento dos militares no executivo e, por outro lado, a manutenção da institucionalidade autoritária no primeiro momento pré-constituição de 1988. A composição política de seu governo contou com membros do PMDB e PFL, lideranças que migraram do antigo PDS, o que já evidencia o padrão conservador e autocrático da organização política de seu governo. Mesmo no PMDB, tendo setores mais à esquerda (a minoria), o conteúdo programático do governo Tancredo se manteve. A aliança democrática além de compor o executivo com alas conservadoras, ainda detinha o maior número de deputados no legislativo. Nesse sentido, a capacidade de governabilidade e manutenção da institucionalidade autoritária (em um primeiro momento) não mudaria substancialmente.

Em um livro, escrito no ano de 1985 denominado *Pactos Políticos: do populismo a redemocratização*), Bresser Pereira expressa a necessidade de um “pacto social” que unisse burguesia, trabalhadores e Estado, numa tentativa de impedir o avanço ainda maior da crise econômica dos anos 80. Segundo Bresser,

depois de 21 anos de autoritarismo, o Brasil retomou finalmente a democracia com as eleições de Tancredo Neves. Diante desta ameaça concreta de aceleração da inflação, o presidente eleito falou sobre a necessidade de um pacto social- um pacto entre empresários e trabalhadores, com a mediação do governo, para conter e reverter a aceleração da inflação. Esse pacto é sem dúvida necessário. Mas ele será viável se um pacto político mais amplo for estabelecido entre as diversas classes sociais, com a mediação não apenas do governo, mas também dos partidos políticos. (BRESSER, 1985, p. 194),

A necessidade de um “pacto social” evidencia, na argumentação de Bresser Pereira, a existência ainda de uma crise econômica grave, mesmo após a consolidação da “democracia”. Segundo o autor, a existência de projetos políticos alternativos para o Brasil (inclusive um projeto de esquerda, uma terceira via democrático-popular) forçaria o governo Tancredo a construir um “pacto social” que possibilitasse ao mesmo tempo o fim da crise do padrão desenvolvimentista e a possibilidade de projetos políticos alternativos para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Vejamos ainda o pensamento de Bresser Pereira.

Diante deste colapso do pacto autoritário capitalista tecnoburocrático, o Brasil se defronta com três alternativas, depois que a união nacional levou o presidente Tancredo Neves ao poder: 1- a formação de um pacto liberal burguês, com base na grande burguesia e na média burguesia conservadora; 2- um pacto democrático popular com base na classe média e nos trabalhadores organizados; 3- a estagnação econômica e a conturbação social, em decorrência do fato de nenhum dos dois pactos se tornarem hegemônicos e, principalmente, serem capazes de enfrentar com êxito a grave crise econômica com a qual o país se defronta. (BRESSER, 1985, pp. 211-212).

Nesta argumentação de 1985, ao identificar a existência de um projeto político alternativo (democrático popular), Bresser corrobora com a tese de que a crise econômica dos anos 80 poderá ou não desembocar em crise de hegemonia. Ressaltamos este seu texto de 1985 por achar que a sua avaliação sobre crise dos anos 80 era mais cautelosa, principalmente sobre os rumos do padrão desenvolvimentista de acumulação. Ao contrário dos textos do início dos anos 90 (apresentados no subitem anterior) que já caracteriza taxativamente a crise como sendo uma crise fiscal do Estado.

Por conta da crise econômica, após a consolidação da candidatura Tancredo, este construiu juntamente com alguns homens de confiança de seu governo e do PMDB (entre eles José Serra) um plano de governo. Neste plano estavam algumas diretrizes básicas a serem seguidas. Do ponto de vista econômico a manutenção de uma política ortodoxa, que combinasse o aumento monetário para conter as taxas de inflação e um corte significativo nos gastos públicos. Ainda dentro desta política ortodoxa estava a negociação defensiva da dívida externa, de forma que esta negociação não criasse muito atrito ou fissuras nos mecanismos financeiros internacionais.

Os defensores desta política econômica via como raiz da crise dos anos 80 o caráter autoritário do Estado brasileiro no período militar, que combinou má administração estatal com patrimonialismo, que prendia todo o processo autônomo e a liberdade das transações econômicas. A argumentação de Bresser Pereira (futuro ministro do Planejamento no Governo Sarney) para a crise era justamente esta, o fato de termos convivido durante muito tempo com um patrimonialismo que impedia uma liberdade econômica para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Por outro lado, este patrimonialismo não moralizava a administração pública, transformando a mesma, num “galinheiro de influência” (A meritocracia e a tecnoburocracia seriam a solução para este problema, segundo Bresser, 1995). Para manter uma política econômica ortodoxa Tancredo Neves nomeia Francisco Dornelles, uma espécie de continuidade de Mario Henrique Simonsen e Delfin Neto.



A prioridade em manter o pagamento da dívida e das exportações evidenciavam o desejo de Tancredo em amenizar os conflitos do Estado com o grande capital financeiro e com o capital monopolista. Esta relação amistosa entre Estado e o grande capital financeiro internacional fez com que a política econômica de contenção da inflação ganhasse fôlego e apoio. Esta tentativa de composição do Bloco no poder por estas frações mostra a continuidade do governo Figueiredo no governo Tancredo, até mesmo na forma de combater as taxas inflacionárias via monetarismo demonstra esta continuidade. Com a morte de Tancredo assume Sarney em um momento delicado da crise conjuntural, pois até este momento as políticas econômicas não davam conta de sanar a crise no padrão de acumulação desenvolvimentista.

O governo Sarney foi a combinação de uma institucionalidade autoritária com setores ligados ao campo liberal conservador que reivindicavam uma democracia liberal conservadora. Os protestos populares e as frações de classe que representam estes setores foram alvo do governo Sarney desde seu início. Já no primeiro semestre de 1985, o governo Sarney criou uma série de leis que limitavam processo de participação da classe trabalhadora no processo de discussão da democracia brasileira. Segundo Sallum Jr,

já no início do governo de José Sarney alterou-se um conjunto de leis que bloqueavam a participação política popular. No primeiro semestre de 1985 foram instituídos: a) eleições diretas, em dois turnos, para a Presidência da República; b) eleições diretas nas capitais dos estados, áreas de segurança e principais estâncias hidrominerais; c) representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; d) direito de voto aos analfabetos; e) liberdade de organização partidária, mesmo para os comunistas; e todo um conjunto de alterações menores que iam na mesma direção. Além disso, a legislação sofreu algumas mudanças que provocaram um enorme impacto na atividade política dos trabalhadores, aumentando muito seus direitos de participação e liberando-os do controle governamental: a) foram readmitidos líderes sindicais, antes demitidos por "mau comportamento"; b) foi cancelado o controle do Ministério do Trabalho sobre as eleições sindicais; e c) foi eliminada a proibição de associações intersindicais, o que legalizou as atividades das centrais sindicais que, até então, eram apenas toleradas. (SALLUM JR, 2003, p. 2003).

O movimento dos trabalhadores, principalmente liderados pela CUT e pelo PT, iniciou uma ofensiva, no ano de 1985, às medidas do governo Sarney. O fato desta nova democracia não fazer concessões “para baixo” fez o número de greves aumentarem. O governo Sarney liberalizou poucas reformas “para baixo” e, além disso, havia uma forte reação ao arrocho salarial e ao programa conservador lançado pela nova democracia. Intensificações destes movimentos forçaram o PT a adotar postura de retorno às “diretas” e a recusa total ao pacto social. O crescimento das greves e a recusa do PT ao

pacto social fizeram os setores conservadores do governo manifestar na direção do endurecimento político. Em síntese, com o crescimento dos movimentos sindicais, o pacto social do início do governo Sarney não passou do papel, pois parcela dos trabalhadores não aceitaram a conciliação. Entre os governistas, setores conservadores passaram a se “chocar” com setores moderados.

Ainda em 1985, Sarney continuou as reformas institucionais iniciadas com o governo Geisel para atender o projeto distensionista. Estas reformas visaram o aumento do campo de representação política, para tentar diminuir cada vez mais a interferência burocrática militar. Estas reformas visaram canalizar ainda mais o conflito político para dentro da institucionalidade, de forma que isto atingiria frontalmente os movimentos sociais. Em resumo, a tutela militar continuaria exercendo a blindagem do caráter autocrático da transição e as medidas de contenção dos movimentos sociais e populares (maiores ameaçadores da autocracia burguesa) continuaram no governo Sarney.

As reformas políticas do ano de 1985 foram na tentativa de alterar a estrutura política vigente. A extinção dos Colégios Eleitorais, a criação do voto do analfabeto a convocação de eleições municipais são medidas neste sentido. Além destas leis foram criadas as leis que limita a propaganda eleitoral gratuita pelo número de parlamentares eleitos, a liberdade de organização partidária (legalizando o PCB e o PCdoB). Apesar destas reformas, a lei de Segurança Nacional e a Lei de Imprensa não foram alteradas, o que mantinha a tutela militar com “vistas grossas” ao processo de alteração da institucionalidade autoritária (MACIEL, 2008, pp. 55-65).

Sarney optou em continuar com a ideia e a equipe proposta por Tancredo. Com a preocupação de atender inúmeras frações no Bloco no Poder, a equipe econômica ficou dividida entre economistas ortodoxos ligados ao capital financeiro interno e externo (Francisco Dornelles e Antonio Carlos Lemgruber); economistas heterodoxos ligados a setores de oposição dentro do PMDB e pertencentes às frações industriais (João Sayad e Dílson Funaro). A saída de Dornelles e a entrada de Funaro representou a vitória do capital industrial sobre o capital financeiro e, conseqüentemente, uma sobrevida para o desenvolvimentismo. Todavia, a tendência conservadora que tomou o início do governo Sarney refletiu nas políticas econômicas, e Francisco Dornelles foi encarregado de gerenciar a crise econômica. Como já foi dito, Sarney adotaria uma política econômica ortodoxa, que observa como causa desta crise a taxa inflacionária e o déficit público. Diante disto usaria medidas de austeridade fiscal e monetarista. A tentativa de equilíbrio dos gastos públicos poderia refletir numa negociação mais favorável da dívida.

As pressões externas, principalmente dos órgãos financeiros internacionais, fizeram o governo Sarney adotar uma plataforma em base neoliberal. O equilíbrio dos gastos públicos viria mediante a abertura comercial, desregulamentação da atividade empresarial e as primeiras ondas de privatizações de empresas estatais. Ao adotar uma política ortodoxa para sanar a crise dos anos 80, Sarney optou em alinhar-se ao receituário do capital financeiro externo, de matriz liberal.

Nesta conjuntura, a política econômica adotada pela gestão Dornelles não conseguiu imprimir um equilíbrio na economia brasileira, pois os índices inflacionários continuaram combinados com o pouco investimento nos setores industriais. Por outro lado, a perspectiva ortodoxa de Dornelles não agradava a ala heterodoxa dos economistas “críticos” da equipe econômica de Sarney, juntamente com os representantes das frações industriais. Estes setores ligados a uma política desenvolvimentista iniciaram duras críticas aos rumos e caminhos tomados pela política econômica da gestão Dornelles. Combinado com tudo isto estava o movimento sindical que reivindicava o fim dos congelamentos salariais e controle da inflação, questionando as posturas de Dornelles em relação à classe trabalhadora. O resultado final foi a demissão de Francisco Dornelles e sua equipe econômica em 1985 (MACIEL, 2008, pp. 70-100).

A demissão de Dornelles foi a primeira mudança de muitas que ocorreriam no ano de 1986. A herança Tancredo já tinha se esgotado e Sarney passara a construir uma nova política de alianças, fato que levou seu governo para rumos diferentes. Dílson Funaro substituiu Dornelles e nomeia dois outros assessores ligados aos economistas heterodoxos, com ideias pós-keynesianas de desenvolvimento do capitalismo: Luiz Gonzaga Belluzo e João Manuel Cardoso e Melo. Funaro adotou, como primeira medida para conter a inflação, teses inercialistas, isto é, uma sincronização nos reajustes de preços com a taxa de inflação, além de uma reforma monetária<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>As teses inercialistas vislumbravam, em linhas gerais, um processo de sincronização dos reajustes de todos os preços, de modo a apagar a “memória” inflacionária passada da inflação futura. Havia duas propostas para viabilizar tal processo em discussão entre os economistas, ambas nascidas no departamento de Economia da PUC-RJ: a proposta “Larida”, de Andre Lara Resende e Pérsia Arida, que propunham uma reforma monetária, em que uma “moeda indexada” correria paralelamente à moeda oficial indexando os reajustes de todos os preços até a sua sincronização, o que propunha esta mesma sincronização por meio de um congelamento temporário dos preços, em que a “memória” passada da inflação seria apagada e a inflação futura anulada. (GREMAUD, SAES e TONETO JR., *apud* MACIEL, 1997, pp. 232-4).

A reforma monetária, que levou a adoção do Cruzado, em 1986, teria sido talvez a última grande tentativa de superação da crise do modelo desenvolvimentista brasileiro nos anos 80. O Plano Cruzado tinha como maiores beneficiados as frações do capital produtivo (industrial e agrário) que viram nas medidas de congelamento de preço uma saída para a crise. O plano cruzado era a combinação da proposta de congelamento de preços e indexação monetária (proposta ligada aos inercialistas). Segundo David Maciel

Em termos práticos, o Cruzado era fruto da fusão entre a proposta de congelamento de preços de Francisco Lopes e a proposta de reforma monetária e indexação generalizada de Persia Arida e Andre Lara Resende. A proposta “Larida” previa a indexação generalizada de todos os preços com base na ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional), que anularia as pressões inflacionárias passadas, equilibrando todos os preços num novo patamar, representado na nova moeda. Ao contrário, a proposta de Francisco Lopes previa a desindexação total viabilizada com o congelamento de todos os preços por um prazo determinado. Ao longo do debate que ocorreu em 1985, Francisco Lopes absorveu a necessidade de uma reforma monetária, mas o congelamento continuou como parte da proposta, apesar do menos peso que passou a ter. No entanto, apesar dos prognósticos opostos entre desindexação total ou indexação total, por razões políticas, na edição do plano prevaleceu a desindexação, com a fusão entre reforma monetária e congelamento. (MACIEL, 2008, p. 122).

Em 1986, o Plano Cruzado é lançado definitivamente com as principais medidas: Reforma monetária, congelamento de preço, gatilho salarial e seguro-desemprego. Com estas medidas era esperado atingir uma melhoria nas condições em que o Estado se encontrava, pois do ponto de vista social, o Plano Cruzado recebeu enorme apoio pelo fato de os grandes veículos de comunicação estarem a favor do Governo. Por outro lado, o fim temporário da inflação alta favoreceu os segmentos dos trabalhadores e possibilitou a Sarney um alto índice de popularidade, o que tornou seu apoio essencial para as eleições municipais de 1986.

Já no final de 1986, o não controle da inflação e as tentativas desastrosas de controle de preços fizeram o Plano Cruzado cair em descrédito com as frações que anteriormente o apoiavam. Mesmo as frações do grande capital, como o capital industrial, que inicialmente apoiaram o plano, passaram a adotar uma postura crítica. As frações ligadas ao grande capital adotaram uma postura crítica ao Plano e também as frações industriais e comerciais pelo fato da política de congelamento de preços. As frações do capital financeiro pelo fato do Plano Cruzado romper com a especulação financeira e tentar reverter o sistema financeiro a partir das correções monetárias e o congelamento das taxas de juros. Logicamente que estas frações gostariam de medidas

liberalizantes, que permitissem uma maior liberdade de ação e transações dos diferentes capitais. A derrota do Cruzado favoreceu a perspectiva econômica neoliberal.

Por conta desta crítica e divergência entre governo e grande capital e pelos erros de condução do processo, o Plano Cruzado entra em declínio no começo de 1987. Além de abolir as medidas de congelamento, o governo Sarney inicia um processo de recomposição política que se pauta na repressão ao movimento dos trabalhadores e à reafirmação da tutela militar. Estas medidas iniciaram uma crise política entre Sarney e o PMDB, pelo fato do Plano Cruzado ter sido proposto pelos economistas ligados ao PMDB e simplesmente desestruturados por Sarney. É uma crise política porque as medidas de congelamento que mantinham um determinado controle foram retiradas, ocasionando maior queda salarial, elevação dos preços e aumento dos juros.

Paralelamente à Constituinte, Sarney nomeia Luiz Carlos Bresser Pereira para ministro da fazenda no lugar de Dílson Funaro. Esta passagem de Bresser Pereira no Governo Sarney será importante para qualificarmos, mais tarde, sua importância no Governo Fernando Henrique Cardoso. Naquele momento, a preocupação de Bresser era equilibrar a inflação e dar um ritmo de crescimento para a economia brasileira, que já enfrentava oito anos de recessão. O famoso Plano Bresser tem como principais medidas: 1- Recuperação da Balança Comercial, 2- redução do Déficit público, 3- um equilíbrio nos preços e na inflação (MACIEL, 2008).

O Plano Bresser tinha como princípio um corte imediato dos gastos públicos, uma desvalorização da moeda e, conseqüentemente, ir diminuindo gradativamente a taxa inflacionária. Este choque iria atender as demandas que os setores consumidores exigiam e que o Plano Cruzado não foi capaz de atender. Este discurso de alinhamento acabou dando credibilidade a Bresser Pereira perante o grande capital estrangeiro e nacional. Entre outras exigências do grande capital estavam: pagamento correto das contas externas (subordinação ao capital financeiro internacional), a estabilização dos gastos públicos (no fundo, significa dizer redução nos gastos sociais), conseqüentemente um reequilíbrio na balança comercial.

O Plano Bresser não agradou todos os setores, alas do PMDB achavam o plano uma solução recessiva e que retomava um dialogo subordinado com o FMI. A tendência de subordinação do capitalismo brasileiro ao capital financeiro internacional voltou a crescer juntamente com uma desvalorização cambial. O fato de setores do PMDB estarem hostis ao Plano Bresser fez com que a tentativa de afastamento do partido ao governo Sarney ganhasse força. Do ponto de vista da classe trabalhadora, o Plano

Bresser, alinhado à cartilha do FMI, continuou com a política de congelamento salarial e decretou o fim da escala móvel do salário. A política do arrocho salarial provocada pelo Plano Bresser atingiu o “grosso” da classe trabalhadora (MACIEL, 2008).

O governo Sarney, com o seu Plano Bresser, iniciou uma guinada ao neoliberalismo. Se antes as teses neoliberais eram duramente discutidas, pós-Plano Bresser, elas passaram a ganhar espaço mesmo que timidamente. O alinhamento, em defesa do grande capital (política econômica antinacional e a valorização da entrada de capital externo no Brasil) são elementos que nos ajudam a pensar nesta primeira onda neoliberal no país.

Todavia, Bresser Pereira, após frustrações na renegociação da dívida externa, cria uma situação de inimizade com o grande capital, o que levou à sua demissão e afastamento cada vez maior do governo Sarney com o PMDB. Após a demissão de Bresser, quem assume a equipe econômica de Sarney é Mailson da Nóbrega e João Batista Abreu. A indicação destes nomes aprofundaria a crise no PMDB. Por outro lado, na Constituinte foi decidido por eleições de 4 em 4 anos para presidente. Esta posição fez com que as alas conservadoras e moderadas do PMDB entrassem em um processo de ruptura política. O processo de fracionamento do PMDB começou a partir dos setores à esquerda do partido, (MACIEL, 2008, pp160-180).

Paralelamente ao Plano Bresser veio a Constituinte de 1988. Do ponto de vista econômico, tal Assembleia contemplou o modelo econômico liberal, pois a relação entre Estado e Mercado é totalmente modificada em relação ao modelo desenvolvimentista.

Ao mesmo tempo, a mesma Constituição de 1988 emprestou uma moldura legal rígida ao desenvolvimentismo democratizado: foram ampliadas as restrições ao capital estrangeiro, as empresas estatais ganharam mais espaço para suas atividades, o Estado obteve mais controle sobre o mercado e os servidores públicos e outros trabalhadores viram aumentar sua estabilidade no emprego e vários benefícios, inclusive os de aposentadoria. Portanto, a Constituição de 1988 assegurou a permanência à velha articulação entre o Estado e o mercado no momento mesmo em que o processo de transnacionalização e a ideologia liberal estavam para ganhar uma dimensão mundial em função do colapso do socialismo de Estado. (SALLUM JR, 2003, pp. 38-9).

A aprovação da Constituição em 1988 nos faz pensar na manutenção do caráter autocrático do Estado Burguês no Brasil. A manutenção no texto final de pontos fundamentais e demandas específicas dos militares contemplam o fato de o Estado brasileiro, neste processo de transição, se organizar “pelo alto”. Do ponto de vista

econômico, o texto final da constituição contemplara um processo de aprofundamento do caráter dependente do capitalismo brasileiro, principalmente por privilegiar o grande capital externo (Financeiro e Industrial). Em resumo, a Constituição de 1988 altera a institucionalidade autoritária por uma institucionalidade democrático liberal, todavia a institucionalidade democrática se afirma numa perspectiva autocrática por não fazer concessões estruturais à classe trabalhadora e muito menos altera o padrão de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que se manteve dependente e subdesenvolvido. (SALLUM, 1996; OLIVEIRA, 2003; MACIEL, 2008). Em síntese, os Planos Cruzados, Bresser e Verão foram tentativos de Funaro de superar uma crise que já se arrastava desde 1977 com o “pacote de abril”.

Em função dessas perdas, as tentativas ortodoxas ou heterodoxas de enfrentar a instabilidade econômica se depararam, seja com ameaças coações externas decorrentes da ameaça ou da falta de pagamento de débitos, seja com o veto e/ou a adesão reticente de membros da velha aliança desenvolvimentista que sustentava o Estado, embora já sem articulação e objetivos definidos. Com efeito, além dos credores privados externos, governos estrangeiros e organizações multilaterais, as atividades das coletividades novas ou renovadas, inspiradas em ideário ora conservador ora reformista e constituídas a partir de distintas bases socioeconômicas, ajudaram a moldar as políticas estatais, algumas vezes estimulando e outras colocando alguns limites à ação do Estado. Organizações de empresários agrícolas e de proprietários de terra, por exemplo, restringiram o programa de reforma agrária a um mínimo e, por sua atuação junto ao Congresso Constituinte, conseguiram assegurar amplamente os direitos de posse da terra. (SALLUM JR., 2003, pp. 39-40).

O processo de fracionamento do PMDB é intensificado pelas medidas de Sarney e o resultado é o surgimento de um novo partido, o PSDB. O surgimento do PSDB será focado posteriormente nesta dissertação. Dois grandes setores migraram do PMDB para outros partidos: uma ala à esquerda que defendia o mandato de quatro anos para presidente da República, e os setores liberais progressistas que também defendiam eleições de quatro anos, porém com divergências político-ideológicas com os setores do PT e do próprio PMDB. Estes setores foram derrotados e migraram para o PDT, PTB e PSDB. Uma vez derrotados, pois o Governo Sarney seria de cinco anos, os setores liberais progressistas que viriam a fundar o PSDB passaram a concentrar esforços políticos para as eleições municipais de 1988.

O PSDB, enquanto composição política tinha três grandes setores: Os social-democratas, os socialistas democratas e os liberais progressistas, (GUIOT, 2006). O discurso de fundação do PSDB carrega uma contradição, já que alguns setores tinham

projetos políticos ligados à criação de um capitalismo com fortes características sociais, que garantiria a construção de reformas básicas e diretos sociais e outros setores liberais não esconderam a necessidade de um “choque de capitalismo” para o Brasil, o que significa dizer adotar medidas em que o mercado assumiria a centralidade das políticas econômicas. Dentro desta contradição, surgiram os “meio termos”, aqueles que defendiam uma ideia de “Estado socialmente necessário”, nem mínimo, nem máximo. Neste sentido, o Brasil precisaria de Reformas de Estado que tornariam possível esta noção política. Uma possível reforma administrativa já era cogitada nos primeiros programas de Governo do PSBD, isto em 1988 (ano de sua fundação), reforma que eliminaria alguns “ranços culturais” da política brasileira, como o clientelismo, a centralidade decisória, a eliminação de órgãos inúteis (MACIEL, 2008, pp.282-289)

A reforma administrativa, contida nos programas iniciais do PSDB, será feita não por Sarney. Fernando Henrique Cardoso seria o responsável em colocar esta ideia de caráter neoliberal em desenvolvimento. Nem Sarney, Collor ou Itamar tiveram condições objetivas para a consolidação das reformas neoliberais no Brasil. Nos textos de Bresser Pereira (Ministro Administração e Reforma do Estado no primeiro Governo FHC) de 1990-1995, a ideia de um Estado a serviço do mercado está presente. Sobre isso, faremos esta análise mais a frente nesta dissertação.

O PSDB via a Crise dos anos 80 no Brasil como uma crise fiscal e de gestão do Estado. As soluções para esta crise tinham que vir com medidas de austeridade, de redução dos gastos públicos e uma negociação da dívida, de modo que se mantivesse o financiamento do crescimento econômico brasileiro. O programa econômico do PSBD não dispensava a articulação da economia brasileira com o mercado externo, porém dispensava inicialmente uma abertura econômica imediata. Com todos estes elementos, o PSBD nasce com um conteúdo liberal muito forte. Mesmo com setores progressistas, a proposta liberal de relação Estado/Sociedade Civil a partir de relações de mercado firmaria enquanto proposta hegemônica no partido. Segundo Maciel (2008, p. 286),

Não era à toa que na sua formulação mais geral, o programa do PSDB reverberava uma avaliação tipicamente liberal, associando a estatização ao atraso tecnológico e ao autoritarismo político quando diagnosticava a crise dos países socialistas ou quanto identificava o Estado “Maximo” Ao populismo e ao autoritarismo. No programa político do PSDB, a consolidação da democracia demandava muito mais a eliminação dos enclaves cartoriais, do corporativismo e do patrimonialismo do que o controle popular das empresas estatais e órgãos públicos, com o aprofundamento efetivo da democracia participativa e o fortalecimento das organizações populares. A privatização de determinadas empresas estatais, a



eliminação “cuidadosa” das barreiras protecionistas à competitividade externa, com a abertura “orientada” ao capital externo e a atração de poupança externa e de tecnologia, e a resolução da crise fiscal do Estado, com uma política de austeridade, completavam o elenco de medidas necessárias para viabilizar um novo ciclo de crescimento econômico. Assim, o mercado e a racionalização do aparelho estatal apareciam como principais instrumentos para a viabilização da consolidação democrática e pleno desenvolvimento econômico.

Esta situação deixa clara a importância de estudarmos a construção da hegemonia neoliberal, via Reforma do Estado. Veremos mais à frente que a saída para a crise de hegemonia do capitalismo brasileiro, no final do Governo Sarney, foi justamente um processo de reordenamento do Bloco no poder a partir da formação de uma unidade política em torno do projeto neoliberal, que só poderia ser concretizado enquanto projeto hegemônico com as Reformas de Estado, já discutidas pelo PSDB em seu programa inicial.

Passada a fundação do PSDB e a consolidação da nova Constituição, as eleições de 1988 representaram um dos elementos da crise dos anos 80 no Brasil (que aprofundaria seu caráter enquanto crise de hegemonia). As eleições municipais guardaram uma característica interessante, pelo fato de os partidos de esquerda ganharem maior representatividade na disputa. A vitória do PDT e do PT em grandes capitais potencializaram as futuras candidaturas para presidente, de Lula e Brizola. As eleições municipais de 1988 representaram a efetividade destas duas candidaturas e a perda de hegemonia dos dirigentes da “Nova Republica” nas grandes capitais. O PDS e o PFL saíram derrotados em capitais como Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

Juntamente com as eleições municipais de 1988, o governo Sarney continuaria a tentar outras medidas para sanear a crise econômica. O Plano Verão representou o suspiro final de uma política econômica para conter as taxas inflacionárias. O plano contou com a mistura novamente de medidas ortodoxas e medidas heterodoxas, que resultaria em uma nova reforma monetária: estava criado o Cruzado Novo, que trazia a continuidade do congelamento de preços e salários, a redução dos gastos públicos, o aumento dos Juros e uma desvalorização cambial que congelou o dólar diante do Cruzado Novo. A redução dos gastos públicos do Plano Verão contou com medidas tipicamente neoliberais tais como: Privatizações de estatais, demissão de parte do funcionalismo público, e o fechamento de pastas ministeriais.

Diante da ineficiência dos Planos, lançados pelo governo Sarney, as medidas liberais começaram a ganhar fôlego e cada vez mais as frações burguesas vão se aproximando deste projeto.

As dificuldades de estabilizar uma nova forma de Estado estimularam o crescimento no interior da elite brasileira de um novo projeto político para o país. Com efeito, na medida em que a elite econômica se tornava insegura e assustada com as iniciativas reformistas do governo da Nova República, sobretudo com as políticas heterodoxas de estabilização monetária, as ideias econômicas liberais passaram a se tornar relevantes para ela. Além de se mostrarem ineficientes para restringir a inflação e retomar o crescimento econômico de forma sustentada, as políticas heterodoxas foram interpretadas como ameaças à propriedade privada, pois restringiam a liberdade de mercado e ameaçavam os contratos. Daí em diante, a elite empresarial mobilizou-se para moldar as estruturas e controlar as ações do Estado orientando-se, pelo menos parcialmente, pelas concepções neoliberais que vinham sendo difundidas, desde os anos de 1970, pelas instituições econômicas multilaterais, por *think tanks* e governos dos países centrais. Dessa maneira, sobretudo de 1987 a 1988 em diante, a elite econômica passou a confrontar o intervencionismo do Estado, exigindo desregulamentação, melhor acolhida para o capital estrangeiro, privatização das empresas estatais etc. Assim, embora o liberalismo econômico no Brasil só tenha se tornado politicamente hegemônico nos anos de 1990, essa hegemonia começou a ser socialmente construída ainda na segunda metade da década de 1980. (SALLUM JR., 2003, pp. 40-1).

Do ponto de vista da classe trabalhadora, estas medidas ofensivas fizeram com que os movimentos sindicais aumentassem a onda de greves e manifestações em todo Brasil. Neste momento, os trabalhadores do serviço público em geral intensificaram a luta política, principalmente para ter suas próprias entidades sindicais e, é claro, o direito de greve. A Central Única dos Trabalhadores CUT e a Central Geral dos Trabalhadores, CGT, apesar de manterem claras diferenças político-ideológicas apoiaram os movimentos grevistas e saíram contra a política salarial do Plano Verão. A intensidade destas greves foi tanta que, em 1989, chegaram a parar cerca de 3 milhões de trabalhadores por todo país (MACIEL, 2008, pp. 338-343)

No ano de 1989, a crise de hegemonia se intensifica com a disputa eleitoral. Não foi por acaso que, neste ano, a presença dos militares no governo Sarney aumentou, principalmente para tentar conter tal crise, que tem no pleito eleitoral de 1989 sua expressão política de uma crise econômica que se arrastava durante toda a década 80. A incapacidade governista de escolher um sucessor para Sarney fez com que as candidaturas Lula e Brizola crescessem. Collor apesar de oposição ao Governo acabou tornando a única solução viável para os impasses dentro do Bloco no Poder. A unidade das frações burguesas estava tão dividida que a inexpressiva figura de Collor passou a ser a centralidade para o pleito eleitoral de 1989 (MACIEL, 2008, pp. 338-343).

Como se vê, a única possibilidade de união das frações burguesas era evitar uma possível vitória do campo antiautocrático. Neste sentido, a adesão da burguesia brasileira à candidatura Collor se deu como a única solução possível no momento, sem nenhuma organicidade em relação aos projetos políticos, simplesmente para evitar uma possível vitória do campo antiautocrático.

A possibilidade de uma candidatura claramente antiautocrática ser vitoriosa, ajudou na composição do quadro de uma crise de hegemonia em 1989. Após setembro deste mesmo ano, a disputa eleitoral entre dois projetos ficaram mais evidentes: de um lado, Collor com seu projeto claramente neoliberal, e, de outro, Lula com um projeto denominado democrático popular. Com a ida de Lula e Collor para o segundo turno, a candidatura Collor buscava uma unidade em todas as frações da burguesia. Acerca da disputa eleitoral no 2ª turno das eleições de 1989, David Maciel enfatiza:

Na disputa para o 2º turno, o adesismo em torno da candidatura Collor ganhou uma maior dimensão avassaladora, com as mais variadas forças políticas e sociais do bloco no poder aderindo massivamente para evitar a vitória de Lula. O desespero ante a possibilidade de vitória do candidato do PT revelava todo o conteúdo autocrático presente na institucionalidade democrática e no próprio comportamento político das forças conservadoras. Isto porque, apesar de todo o apoio recebido, que lhe permitiu manter a dianteira nas pesquisas de intenção de voto, a tendência de queda apresentada pela candidatura de Collor a partir de setembro continuou até o dia decisivo. Esta situação motivou o uso e abuso das práticas fisiológicas, com o candidato loteando os cargos de seu futuro governo com as lideranças conservadoras, apesar do discurso veemente em contrário. Dos principais candidatos do bloco no poder, só Ulysses e Covas não apoiaram Collor. Além disso, tal situação estimulou também a manipulação política e ideológica aberta, com a radicalização do discurso alarmista contra a vitória do PT, o apelo aos ataques pessoais no horário eleitoral gratuito, a manipulação da cobertura jornalística da campanha pelos principais órgãos da grande imprensa, inclusive com a perseguição a jornalistas mais independentes, e outras manobras para favorecer o candidato conservador (CONTI, 1999, pp. 44-169; PINTO, 1989, pp.173-182). Entre as mais importantes, destacam-se o reprise de uma novela de TV, cujo enredo reproduzia a plataforma política de Collor, apenas um mês após o seu término, fato único na televisão brasileira (SENRA, 2001, p.50); a edição distorcida do último debate entre os candidatos no principal jornal televisivo do país (Jornal Nacional, da Rede Globo), dando a vitória a Collor; e a falsa acusação, pela polícia de São Paulo, de envolvimento do PT no sequestro de um grande empresário no dia da votação de 2º turno. (MACIEL, 2008, pp.338-9).

No segundo turno, o apoio à candidatura Collor por parte dos setores conservadores foi efetivado. Do lado de Lula as adesões demoraram a acontecer, e chegaram mais timidamente. Vale destacar a postura do PSDB que, apesar de já apresentar aspectos neoliberais em seu programa, apoiou timidamente a candidatura Lula.

Com a vitória de Collor em 1989, o projeto neoliberal ganhou fôlego. O grande empresariado nacional e internacional, o capital financeiro nacional e internacional foram os que mais comemoraram a vitória de Collor. Iniciaram ali a construção de uma hegemonia para a retomada da estabilidade do capitalismo brasileiro, na qual os padrões básicos deste desenvolvimento viriam com aspectos fortemente neoliberais. No próximo subitem trataremos do amadurecimento do neoliberalismo, principalmente no governo Collor-Itamar e a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, também sobre Lula, em 1994.

### 1.3- Collor, Itamar e a eleição de FHC em 1994: Construindo a hegemonia neoliberal (1990-1994).

A crise de hegemonia iniciada no ano 1987 não se esgota com as eleições de Collor. O fato das inúmeras frações burguesas apoiarem a sua candidatura não significou transferência desta pluralidade para as pastas dos ministérios, que ficaram centralizadas no PDS e no PFL. A sua primeira medida, no segundo dia de mandato (em 16 de março de 1990), foi o Plano Collor I, que, em parte acentuou o aprofundamento das diretrizes neoliberais iniciadas no Governo Sarney.

A partir deste momento, as políticas econômicas neoliberais assumiriam um papel importante como solução para crise econômica que se arrastava pelos anos 80. Em parte as frações do capital que compoariam o seu governo marcaram uma unidade em torno do projeto neoliberal o que garantiria em meio à crise de hegemonia um mínimo de estabilidade para construção destas políticas econômicas. Entre as medidas do Plano Collor I estavam: demissão de cerca de 40 mil funcionários públicos, abertura comercial, início dos processos de privatizações (Programa Nacional de Desestatização), congelamento de salários e preços e desindexação da econômica e o confisco dos ativos financeiros.<sup>15</sup>

O Plano Collor I teve duas pontas básicas. Uma primeira seria atingir o movimento dos trabalhadores, principalmente dos servidores públicos federais, que no processo eleitoral de 1989 foram vanguarda nos movimentos grevistas. A política de congelamento salarial atingiu em parte toda a classe trabalhadora que via seu direito de negociação salarial perdido. A forma do governo encontrou para desestruturar parte do

---

<sup>15</sup> Estas medidas estão contidas na Lei nº 8.031 de abril de 1990.

movimento dos trabalhadores foi estimular a livre negociação (permitiu que os empresários negociassem os salários dos seus funcionários) e a flexibilização dos direitos trabalhistas. Uma segunda ponta seria as medidas de congelamento salarial e abertura comercial que resolveriam apenas ineditamente o problema da inflação. Porém nos meses seguintes, a taxa de inflação voltaria a crescer, novamente. (FILGUERAS, 2001). Por outro lado, a abertura comercial desaceleraria o desenvolvimento industrial de caráter nacional, gerando uma competição desigual entre indústria nacional e internacional, (SAMPAIO JR., 1996).

Com a volta do crescimento dos índices inflacionários no ano de 1991, Collor é forçado a lançar o Plano Collor II. Na verdade, este plano acentuou as medidas neoliberais do Plano Collor I, em específico o das privatizações. Foram privatizadas cerca de 20 empresas nacionais, o que, em certa medida, alinhava o programa econômico de Collor com o Consenso de Washington e tornava o Programa Nacional de Desestatização uma das grandes diretrizes de seu Governo<sup>16</sup>. Este programa é parte do esforço neoliberal para reformar o Estado brasileiro, do qual a reforma administrativa faz parte, redefinindo assim os papéis do Estado. Segundo Gráfico apresentado por Manuel Donato de Almeida, as empresas estatais passíveis de privatização foram divididas em “áreas de importância”, (ALMEIDA, 2009, p. 163).

|                              |  |
|------------------------------|--|
| 1-Área de Monopólio.         | Prospecção, refino e transporte de petróleo e gás natural: Petrobrás.  |
| 2- Área de concessão         | Serviços públicos que podem ser realizados por concessão exclusiva à empresa de capital estatal. Serviços telefônicos, telégrafos e de transmissão de dados: Telebrás.   |
| 3- Áreas de concessão livre. | Serviços públicos que podem ser realizados sob concessão a agentes privados: energia elétrica: Eletrobrás; portos: Portobrás; ferrovias: RFFSA; água e esgotos; infraestrutura aeroportuária; rodovias interestaduais. |
| 4- Área Livre.               | Demais empresas industriais e de serviços gerais.  |

(IESP-FUNDAP, 1993).

<sup>16</sup>Os Planos Collor I e II intensificaram as medidas neoliberais. Porém, achamos que são planos econômicos distintos: O Plano Collor I foi uma intervenção rápida para conter as situações mais emergenciais da crise econômica dos anos 80, nesse sentido foi uma medida de urgência, no início do Governo Collor. Já o Plano Collor II, uma tentativa de conter a crise de hegemonia, veio como uma medida de médio e longo prazo, uma tentativa de concretização das políticas econômicas de caráter neoliberal.

Collor, conforme mostra o gráfico, seguiu a hierarquização de áreas de interesse para as privatizações. A área 03 foi a área fundamental. Assim, as indústrias ligadas ao ramo de energia foram as primeiras a iniciarem este processo. A USIMINAS, empresa de siderurgia do Estado de Minas Gerais, juntamente com a Companhia Nacional de Siderurgia Nacional (CSN) e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) foram vanguarda deste processo de privatização. Depois vieram as privatizações da COSIPA, AÇOMINAS e GUARA.

Neste processo inicial de privatizações do governo Collor, foram utilizadas as chamadas “moedas podres”, que nada mais eram que a venda de títulos da dívida pública brasileira que seriam revertidos em compra de ações das empresas estatais. O que significa dizer que em dinheiro, quase nada viria para os cofres brasileiros. Neste processo, os maiores beneficiários foram o capital financeiro e bancário. Segundo Manoel Donato de Almeida (2009, p. 167),

As moedas de privatização, títulos definidos pelo governo como papéis que seriam trocados pelas ações das empresas estatais, ou moedas podres, tiveram presença marcante nas primeiras privatizações das empresas estatais. As “moedas podres” (como ficaram conhecidas títulos de crédito existentes no mercado de capitais), que a partir dos anos 90 o governo brasileiro passou a aceitar como forma de pagamento das empresas estatais, fazem parte dos elementos de contestação das privatizações que ocorreram logo no início do Governo Collor. (...) Os referidos títulos foram utilizados em todas as privatizações que ocorreram durante os Governos Collor e Itamar; mas as críticas à sua presença ocorreram notadamente em relação aos setores siderúrgico e petroquímico.

Do ponto de vista da classe trabalhadora, o Plano Collor II continuou sendo extremamente agressivo. Os cortes dos gastos públicos vieram enquanto corte de gastos sociais, principalmente na cultura, educação e saúde. A saúde e a educação tiveram cortes de 30% a 49% no seu orçamento. Neste período, as frações burguesas ligadas às áreas de serviço passaram a expandir seus negócios e foram uma das frações beneficiadas com este processo inicial de desmonte dos serviços sociais do Estado. Serviços como Plano de Saúde, educação e aposentadoria cresceram demais nos setores privados, (MASTUCHELI, 2005, p. 19).

As propostas tanto do Plano Collor I como do Collor II favoreceram amplamente as frações burguesas ligadas ao capital financeiro internacional. O receituário neoliberal seguido por Collor partiu das exigências feitas pelo Consenso de Washington. Dentro destes receituários as frações financeiras cresceram hegemonicamente dentro do Bloco

no poder. A representação na esfera política do capital financeiro ganhou contornos próprios. A criação de um setor conservador no cenário político do período se formara principalmente em defesa dos interesses do capital financeiro internacional.

Já vimos que o capital financeiro sempre exerceu forte influência desde o Governo Sarney, porém sempre dividia espaços políticos dentro do Bloco no poder. No governo Collor, as frações representativas do capital financeiro assumiram a vanguarda em defesa do neoliberalismo e suas propostas de desregulamentação do mercado, privatizações do setor público e abertura comercial. Enquanto vanguarda do neoliberalismo no Brasil, o capital financeiro passara a intervir na composição das políticas econômicas do Governo Collor. Wallace Junior presidente da CNF-FEBRABAN-FENABAN já tinha passado uma cartilha a Collor antes mesmo de ser eleito. Nesta cartilha tinha medidas ortodoxas para combater a inflação, (MINELLA, 1993 *apud* MASTUCHELI, 2005, p. 23).

Porém o Plano Collor I e II nunca deram conta de cumprir integralmente os interesses do capital financeiro internacional. Medidas como o confisco de ativos financeiros das poupanças e as políticas de congelamento de preço ainda configurava o fôlego do Estado em interferir no sistema financeiro de um modo geral. A desregulamentação total do sistema financeiro brasileiro nunca foi cumprida por Collor, o que levou a intensas pressões destas frações no decorrer do Plano Collor II. O que nos leva a pensar que estas tensões dentro do Bloco no poder são reflexos de uma crise de hegemonia ainda mal resolvida.

Ainda dentro do bloco no poder, as frações ligadas ao grande capital industrial passaram a fazer críticas pesadas ao processo de abertura comercial feito por Collor. O grande capital industrial representado principalmente pela FIESP queria uma abertura comercial gradual, que permitisse à indústria brasileira ir se adequando aos padrões internacionais. A abertura comercial rápida feita por Collor não agradou estas frações do grande capital industrial, que aderiram às medidas neoliberais, elas queriam uma maior participação em suas elaborações.

As críticas a Collor se atenuaram quando ele nomeou Marcilio Marques Moreira para ministro da Economia. Moreira passou a intermediar o conflito entre Collor e estas frações, abrindo concessões na participação de leilões de privatização de empresas estatais, (MASTUCHELI, 2005, pp.50-80). O grande capital industrial que participou das privatizações foi um dos beneficiados na compra das empresas estatizadas.

Do ponto de vista da classe trabalhadora, os Planos Collor I e II foram extremamente ofensivos. Não só por manter um padrão autocrático de formulação nas políticas econômicas, mas por iniciar uma ofensiva aos direitos sociais dos trabalhadores. Se em parte o ano de 1989 teve um número significativo de greves e manifestações, o que configurou uma crise de hegemonia, no governo Collor estas greves continuaram. Porém a institucionalidade democrática, ao preservar os padrões autocráticos do Estado Burguês no Brasil, terá no Governo Collor as primeiras tentativas de desmonte do sindicalismo combativo dos anos 80. Uma diretriz do governo para tentar sanar a crise de hegemonia foi a desestruturação dos instrumentos de luta.

Esta diretriz do governo Collor de desestruturação do sindicalismo combativo “cutista” iniciou no segundo ano de seu governo com a criação da Força Sindical, surgida da parceria entre FIESP e Collor para desestruturar a base “cutista”. A Força Sindical teve maior adesão no setor industrial privado e apoiou as privatizações, pois elas beneficiariam a FIESP. A Força Sindical também cumpriu um papel decisivo para a construção de um sindicalismo neocorporativo nos anos 90 no Brasil, ao apoiar todas as medidas neoliberais do Plano Collor II, até mesmo as mais ofensivas para a classe trabalhadora como as privatizações. Além disso, criou práticas de atuação sindical institucionalizadoras, uma luta sindical que se resumiria no interior do Estado, judicial apenas. A autonomia de negociação sindical ficou distante deste sindicalismo neocorporativo. A luta era por ganhos dentro da ordem e quando não uma luta por melhores participações nos lucros e resultados das empresas do setor privado. Uma prática defensiva e claramente compactuada com as políticas neoliberais de Collor, (MASTUCHELI, 2005, pp.50-80).

A atuação da Central Única dos Trabalhadores, diante do mandato Collor é diferente da apresentada pela Força Sindical. A CUT contribuiu como um instrumento de luta da classe trabalhadora para o agravamento da crise de hegemonia de 1989. Ao tentar desestruturar o movimento dos trabalhadores como solução para a crise de hegemonia, o governo Collor atacara duramente e repressivamente a atuação do movimento grevista e a forma de atuação sindical da CUT, mostrando mais uma vez o lado autorreformado da autocracia burguesa no Brasil.

Do ponto de vista interno, a CUT inicia uma fase conturbada de definição de seu projeto político sindical. O sindicalismo combativo tinha marcado as diretrizes dos anos 80, porém no início dos anos 90, a tendência denominada “Articulação Sindical”



começa a ganhar hegemonia no interior da CUT, que começa a adotar cada vez mais uma prática de atuação de sindical institucionalizada. Isso fica evidente no 3º Congresso da CUT, CONCUR, quando o estatuto da Central sofre inúmeras alterações, entre elas: a substituição da luta sindical ampla dos trabalhadores, por uma luta restrita apenas aos trabalhadores sindicalizados. Já no 3ª CONCUR os caras fortaleceram a representação das direções sindicais, em detrimento das oposições sindicais e outras formas de organização, e tornaram a central uma central apenas de sindicatos, reproduzindo a perspectiva da estrutura sindical.

A tendência de atuação sindical neocorporativo na CUT começa a partir destas oscilações políticas. O Fato é tão sério que a Central senta para discutir em setembro de 1990, com Collor, uma solução para a crise econômica que se arrastava desde os anos 80. Entre as medidas discutidas estava a redução do número de manifestações e reivindicações sindicais. Uma espécie de “pacto social do governo Collor” que evidencia a postura defensiva da CUT, que nos anos 80, na época do Governo Sarney, recusou qualquer tipo de pacto em que os trabalhadores fossem prejudicados. A Central, em dezembro de 1990, recusa o “pacto social do governo Collor”, ao perceber que o projeto neocorporativista de atuação sindical não conseguiu frear a ofensiva do governo Collor em cima dos direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores.

Outro elemento de oscilação da CUT foi a aprovação dentro da conjuntura Collor de duas práticas sindicais, que ganhariam espaço no decorrer da década de 90: as negociações coletivas ou famosas reuniões tripartite e as câmaras setoriais, principalmente nos sindicatos do ABC paulista. Estas duas medidas evidenciam a postura conciliadora que CUT tomara diante do Governo Collor e do empresariado. José Lima Soares (2005, p. 76), citando Francisco Jose Soares Teixeira deixa clara a viragem da CUT em plena conjuntura Collor:

Com a chegada da década de 90, produz-se uma ambiência social mais favorável à introdução dos métodos e técnicas japonesas na indústria brasileira. No plano político a participação da CUT e do PT no processo eleitoral abriu uma nova era nas negociações entre capital e trabalho. A partir daí, a CUT muda a forma de se relacionar com o mundo institucional. É quando tem início o que Francisco de Oliveira chamou de “...passagem de uma relação conflitante de anulação do outro para uma relação conflitante de reconhecimento mútuo: antagonismo convergente”.[...]A mudança da CUT não foi uma opção meramente subjetiva, fundada na vontade da corrente majoritária dessa central. Além disto, há que se levar em consideração a recessão econômica imposta pelo Governo Collor, que fez explodir as taxas de desemprego, o que iria lançar um papel muito importante na forma de relacionamento entre patrões e empregados. A explosão do desemprego pressionou ainda mais a CUT a mudar sua postura na forma de se relacionar

com o mundo institucional, criando, assim, maiores condições para a introdução dos métodos e técnicas japonesas de gestão da produção. [...] Três outros fatores iriam levar a CUT a mudar cada vez mais sua relação com o mundo institucional até chegar ao que convencionou chamar de “cutismo propositivo”. O processo de privatizações das empresas estatais enfraquece, sobremaneira, a base de resistência do sindicalismo de resistência aberta, obrigando-o a recolher suas “bandeiras vermelhas” e hastear as da negociação. A esse fator de natureza ideológica, soma-se o do surgimento da Força Sindical, que passou a exigir uma nova dinâmica concorrencial no cenário sindical. (SOARES, 2005, p. 76).

No final do ano 1991, as tensões envolvendo o governo Collor passaram a se acentuar. De um lado e dentro do bloco no poder as frações financeiras e industriais engrossaram as críticas políticas em relação ao governo. Estas críticas tinham como conteúdo a centralização tomada por Collor em sua pasta ministerial. De 15 cadeiras ministeriais deixadas por Sarney, Collor reduziu este número para nove. Nas áreas econômicas de 07 ministérios caíram para 03. Ainda em 1991, os partidos que compunham a base aliada passaram a reivindicar maior número de cargos e ministérios, pois, em síntese, PDS e o PFL ocupavam quase todas as pastas ministeriais. Estas pressões forçaram Collor a exonerar ministros-técnicos e nomear ministros-políticos. Medida feita para agradar os partidos da base aliada.

A centralização política será a marca registrada dos governos neoliberais na America Latina. No Brasil, esta característica parece ter em Collor o primeiro precursor. Herança, que Fernando Henrique Cardoso utilizara sem nenhum problema, principalmente com o expediente de medidas provisórias. De antemão, pode-se salientar que a hegemonia neoliberal no Brasil foi construída à base de uma centralidade política no Executivo. Esta argumentação faz pensar que ao conservar esta centralidade política, as características autocráticas da institucionalidade democrática manteve seu caráter de “reformas pelo alto”. Isto deixa evidente o fato de que a institucionalidade democrática do início dos anos 90 não passou de uma autoreforma da autocracia burguesa no Brasil, (MACIEL, 2008, pp.343).

Após dois anos de implantação das primeiras políticas neoliberais, o governo Collor deu sinais de esgotamento. A crise de hegemonia instaurada no final do Governo Sarney, não tinha sido totalmente sanada. Do ponto de vista econômico, os efeitos destas primeiras políticas neoliberais não foram suficientes para diminuir as taxas inflacionárias, abrir um processo claro de desindustrialização nacional, manter as altas taxas de desemprego e congelamento salarial. As frações financeiras continuaram descontentes pelo mau encaminhamento que as políticas neoliberais tomaram no

governo Collor, principalmente as de abertura comercial e de desregulamentação da economia.

A centralização política (marca dos governos neoliberais na América Latina) foi levada ao extremo neste final do governo Collor. As relações entre Executivo e Legislativo ficaram, no final do ano de 1991, insustentáveis. A relação entre Executivo e partidos da base também ficou comprometida, tanto pelas tensões da crise econômica quanto pela centralidade política do governo Collor. Juntamente com isso vieram as inúmeras denúncias de corrupção contra o governo, desde acusações envolvendo superfaturamento até arrecadações ilegais para a campanha eleitoral de 1989 (MASTUCHELI, 2005).

O caso mais midiático das corrupções envolvendo o governo Collor, talvez, tenha sido o de Paulo Cesar Farias, o PC Farias, acusado de tráfico de influências (na indicação para presidente da Petrobrás e fraude eleitoral nas eleições de 1989 em que foi tesoureiro da campanha de Collor) e arrecadação ilegal de fundo de campanha. A criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar todas as denúncias envolvendo Paulo Cesar Farias acabou levando ao *impeachment* de Collor.

O isolamento político de seu governo não resolveu depois da reforma ministerial (já levantada anteriormente neste subitem), pois cada vez mais o Bloco no poder ia se afastando das “entranhas” de seu governo. A base parlamentar de Collor no Legislativo não tinha “cacife” político ou relações políticas suficientes para segurar e isolar as acusações de corrupção. Mesmo as tentativas de compra de voto de parlamentares não foram suficientes para a abertura do processo de *impeachment*.

A crise política do governo Collor apresentou fatores agravantes pelo fato de ter ocorrido em meio a uma crise econômica. Diante destes fatos, o movimento dos trabalhadores, principalmente a CUT (que vinha perdendo seus elementos combativos) e o PT (cada vez mais preocupado com a luta político-institucional) não deram conta de transformar esta crise de hegemonia em uma ameaça concreta ao Estado autocrático no Brasil. O *impeachment* de Collor teve um conteúdo ético maior que um conteúdo político revolucionário.

As discussões no interior da CUT não avançaram no sentido do questionamento da construção da hegemonia neoliberal no Brasil. Ficaram presas apenas ao fato corporativo do *impeachment*, que se resumira no afastamento de Collor. Nem mesmo a possibilidade de entrada de Itamar Franco foi criticada pela Central. Aliás, Itamar era dado como um fato consumado. Nem mesmo o PT ousou questionar um contexto

conjuntural maior que o *impeachment*, no caso a construção da hegemonia neoliberal no Brasil. Sem dúvida a viragem que o movimento dos trabalhadores teve dos anos 80 para os 90 (combativo para corporativo) foi fundamental para esta postura defensiva da CUT. Por outro lado, a CUT e o PT adotaram uma solução institucional para a crise do governo Collor, porque imaginavam que ganhariam as eleições de 1994 e que este comportamento desautorizava qualquer tentativa golpista no caso de vitória de Lula, (MACIEL, 2012).

Tal viragem está ligada obviamente a um fato pontual, isto é, a perda eleitoral de Lula em 1989. Nos anos 80, as disputas internas nestes dois instrumentos (CUT e PT) ficaram presas a projetos que queriam uma maior autonomia do movimento dos trabalhadores e outra que queria uma maior inserção na institucionalidade. O chamado “braço institucional” da CUT e do PT assume um caráter hegemônico de projeto político após a perda de Lula nas urnas. O crescimento deste projeto de institucionalização da luta dos trabalhadores é visível, principalmente comandado e organizado por uma tendência chamada “Articulação Sindical”. Poderíamos argumentar que no 3º CONCUR este projeto ganha força, porém só no 4º, em 1991, que, de fato, a CUT assume a postura da atuação sindical institucionalizada (GALVÃO, p106-107).

Devido a estes fatores, a crise de hegemonia não conseguiu converter em uma ameaça revolucionária ao Estado burguês no Brasil. Por outro lado, não foi somente por causa da atuação defensiva da CUT e do PT que a crise de hegemonia não se transformou em uma crise revolucionária. Não podemos esquecer de que a própria autocracia burguesa continuou operando na tentativa de banir estes projetos de esquerda no Brasil (MACIEL, 2012). O *impeachment* de Collor fez esvaziar o fôlego das correntes de esquerda, que já eram minoria no interior da CUT e do PT. O fato do conteúdo ético ter assumido o papel centralizador no *impeachment* nos faz pensar na capacidade de organização e recomposição hegemônica das frações burguesas. A capacidade transformista<sup>17</sup> da autocracia burguesa no Brasil faz refletir sobre o processo de incorporação dos movimentos dos trabalhadores numa institucionalidade burguesa,

---

<sup>17</sup> Conforme Gramsci, o transformismo se manifesta em situações históricas em que as forças oponentes são decapitadas e absorvidas pelo Estado e pelas forças dominantes em determinado processo de mudança histórica regido pelo “método das modificações moleculares”, o método da revolução passiva ou revolução-restauração; de modo que seu antagonismo fica esvaziado ou, até mesmo, anulado. Este processo pode-se dar de forma “molecular” ou ampliada (GRAMSCI, *apud* MACIEL, 2008, p. 49). Em síntese, o transformismo significa o movimento de renovação-restauração de conjunturas onde ocorreram revoluções burguesas via revolução passiva. Neste movimento renovação-restauração é comum vermos os instrumentos de luta construídos pela classe trabalhadora serem incorporados à estrutura da ordem burguesa, através de inúmeras práticas políticas .

ao ponto de, em plena crise econômica e crise política, tal movimento não ter fôlego para transfigurar em um movimento revolucionário. A autocracia burguesa sempre utilizou de um transformismo político para anular as possíveis forças revolucionárias.

O governo Itamar Franco contemplou inúmeras frações de classe. Sua composição política foi ampla englobando diversos e diferentes partidos. Porém seu governo continuou com as medidas de privatização iniciadas pelo governo Collor, no decorrer da vigência do Plano Collor II. Nesse sentido, a continuidade de construção da hegemonia neoliberal foi um dos eixos centrais do governo Itamar. Exemplo disso foi a privatização de aproximadamente 17 empresas estatais, entre elas: Acesita, CBE, Poliolefinas, CSN, PQU, Arafertil, Acrinor, Caraíba, Coperbo, Oxiteno, Embaer, Poliaden, Politeno, Ciquine, entre outras (DIAP, 1997, p. 22).

A nomeação do senador Fernando Henrique Cardoso, PSDB, em 1993 para ministro da Fazenda projeta a importância deste partido na consolidação do neoliberalismo. O discurso afinado entre PSDB e frações do capital financeiro fez com que o bloco no poder esquecesse rapidamente o *impeachment* de Collor. Todavia, os legados econômicos iniciados por Collor foram uma herança positiva para construção da hegemonia neoliberal no Brasil. As medidas neoliberais, principalmente de compactação com as propostas do “consenso de Washington” seriam aprofundadas pelo ministro FHC. A continuidade da crise econômica fez com que as primeiras reformas do governo Itamar caminhassem para a sua solução. Não é atoa que entre tantas reformas neoliberais a serem feitas (entre elas a Reforma Administrativa) para consolidação desta hegemonia, Itamar iniciou com uma reforma monetária.

O Plano Real seria o centro de uma estrutura que ajudaria na consolidação do neoliberalismo no Brasil. A partir dele todas as outras reformas neoliberais orbitariam em seu centro. A centralidade do Plano Real para a construção da hegemonia neoliberal no Brasil extrapolou os aspectos de uma simples reforma monetária. O Plano Real abriu caminho para as principais medidas neoliberais: as privatizações e a redução dos gastos e estruturas do Estado conteria de imediato as taxas inflacionárias, acentuaria a abertura da economia brasileira e a desregulamentação da economia.

As principais ações do Plano real foram: a desindexação da economia, a abertura econômica, a busca pelo equilíbrio fiscal, a manutenção do câmbio valorizado e a implementação de políticas monetárias restritivas. Além de medidas paralelas ao Plano real como as privatizações das empresas estatais. Neste período, também recebeu uma contribuição crucial do Banco Central, que através do Comitê de Política Monetária,

COPOM, realizou eficiente controle da economia brasileira (favorecendo o capital financeiro), objetivando a estabilização dos preços e conseqüentemente o controle da inflação, que culminou na valorização da moeda do país. Para tanto, este órgão adotou uma estratégia de elevação gradual da taxa básica de juros, supondo assim que a forte expansão na atividade econômica não tenderia espontaneamente a aumentar os riscos de inflação, ou seja, se não ocorressem mudanças bruscas no cenário econômico mundial, cataclismos na economia brasileira seriam pouco prováveis de ocorrer. Assinala-se assim, uma tentativa de conciliar o crescimento da economia, à manutenção de taxas de inflação reduzidas, (FILGUEIRAS, 2000, p.71-92).

As conseqüências dessas medidas implementadas pelo governo foram imediatas. A inflação caiu de 46,60% em junho de 1994 para 3,34% em agosto do mesmo ano. O poder de consumo da classe trabalhadora aumentou, devido ao baixo processo inflacionário e a manutenção dos preços no mercado interno. Houve um aumento das compras a prazo, com um aumento do número das prestações e um aumento das taxas de juros, caracterizando o endividamento que seria arrasador posteriormente. Todas essas mudanças internas ocorreram devido à elevada propensão marginal a consumir e a grande carência material da população brasileira naquele momento, (FILGUEIRAS, 2000, p.71-92)

O crescimento momentâneo da economia brasileira, juntamente com a liberalização das importações e uma política cambial de sobrevalorização do Real frente ao Dólar, levou a um rápido aumento dos volumes e valores de importação (99,5%), enquanto as exportações permaneceram quase estagnadas (aumento de apenas 9,6%). Inicialmente todos esses déficits na balança comercial foram compensados devido à entrada de capitais estrangeiros que eram direcionados à aplicação de curto prazo no mercado financeiro brasileiro (capital especulativo), no entanto, com a crise cambial mexicana e a drástica queda das cotações do dólar em todos os mercados internacionais, o Brasil começou a perder rapidamente suas reservas, em virtude da saída desses capitais especulativos. Logo, percebeu-se que a estratégia de se manter em equilíbrio na balança de pagamentos através da dependência de capitais especulativos, atraídos pelos altos juros, era insustentável a um longo prazo como forma de se combater a inflação momentânea. (FILGUEIRAS, 2000, p.71-92).

A rápida redução nas taxas de inflação e a volta do consumo para as classes trabalhadoras fizeram do Plano Real um instrumento político. O então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso passa a ser o mais cotado para assumir a vaga de

Itamar Franco. A costura política em torno da candidatura FHC iniciou-se principalmente entre os partidos que já compunham a base aliada de Itamar Franco no início do ano de 1994. As frações do capital financeiro agora hegemônico no interior do bloco no poder, via na candidatura FHC uma continuidade das reformas neoliberais, principalmente pelo fato do mesmo ter assumido as responsabilidades em programar o Plano Real.

Cardoso já havia optado pelo projeto de modernização neoliberal, a partir de uma coalizção de forças políticas conservadoras e de centro-direita, desde 1991, ainda no desenrolar do Governo Collor, assumindo e aceitando, como fato consumado as relações de poder e dependência internacionais próprias da globalização financeira (FIORI, 1997c). Desse modo, naquela conjuntura, o ator era perfeito para o papel a ser representado, em razão de ser um intelectual respeitado conhecido internacionalmente - apesar de ter solicitado ao empresariado que esquecesse tudo o que havia escrito antes de assumir o Ministério da Fazenda - militante histórico contra a ditadura militar, desde os tempos do antigo MDB, e apresentava, tal como o candidato das esquerdas, um elemento fundamental naquela conjuntura: esperança de algo novo e a posse de um currículo político inatacável, do ponto de vista ético e moral. (FILGUEIRAS, 2000, p. 90).

Como se verifica nas palavras de Filgueiras, FHC já estava alinhado ao discurso neoliberal desde 1991. Quando ele assume o Ministério da Fazenda e lança o Plano Real cai de vez no gosto do capital financeiro. A aliança política entre PSDB e PFL faz FHC ser o candidato preferencial das frações burguesas no Brasil. Apesar de existirem outros nomes naquele momento, como o de Orestes Quécia, o nome de FHC tinha este gabarito internacional e fama de ter sido o executor do Plano Real. Aliás, assim como pensa Filgueiras o Plano Real se desdobrou em um elemento político-eleitoral fortíssimo por ter pelo menos de imediato reduzido as taxas inflacionárias.

Com a adoção da nova moeda, a partir de 1º julho de 1994, a candidatura do ex-ministro decolou de forma avassaladora, chegando as eleições de 3 de outubro na seguinte circunstância: inflação em Real próxima de zero, a atividade econômica em crescimento, o poder aquisitivo dos salários mantidos desde a introdução da URV e os segmentos de baixa renda livres do imposto inflacionários e comprando à prestação. Pesquisas eleitorais feitas após o transcurso de 15 dias desde a implantação da nova moeda apontavam para um diferença, entre os dois candidatos, de apenas 9 pontos percentuais - indicando, no mínimo, a possibilidade de uma acirrada disputa no segundo turno das eleições. Alguns dias depois, já apontavam para um empate técnico entre os dois candidatos e, a partir do segundo mês após a adoção da nova moeda, a virada eleitoral foi fulminante, levando Cardoso a ganhar logo no primeiro turno. (FILGUEIRAS, 2000, p. 90).

O Plano Real assume um papel central nas eleições de FHC, ao ponto dele superar a candidatura Lula e vencer no primeiro Turno com 55% dos votos. Uma vez eleito a continuidade no projeto neoliberal será fundamental para o equilíbrio político de seu Governo. A partir daí, as reformas neoliberais que não foram concretizadas no

governo Itamar serão tratadas com caráter de urgência. FHC, aliás, disponibilizara toda sua força política para a consolidação destas Reformas.

Posteriormente, já à frente do governo, a manutenção da inflação em níveis muito baixos e decrescente se constituiu no elemento essencial que deu capacidade de ação política e governabilidade a Cardoso, possibilitando-lhe comandar, durante 4 anos, um leque de alianças políticas ate mais amplo que aquele sustentou a sua candidatura. Este fato além da notória incapacidade das oposições em construir um projeto político alternativo - que se expressou claramente numa intervenção política confusa e muita das vezes contraditória - foram os elementos fundamentais que explicam a rapidez com que o Governo FHC conseguiu, no Primeiro ano de mandato, aprovar as reformas constitucionais da ordem econômica - a quebra dos monopólios estatais, a igualdade de tratamento entre as empresas nacionais e estrangeiras e as desregulamentação de algumas atividades consideradas, até então, estratégicas. (FILGUEIRAS, 200, p. 92).

Uma vez eleito, as reformas neoliberais serão prioridades, entre elas a Reforma Administrativa. Em síntese, essa Reforma alterara as estruturas institucionais internas do Estado burguês no Brasil, sobretudo no que se refere à forma de planejamento e administração do Estado, agora não mais de caráter desenvolvimentista, mas neoliberal, que pode ser definido como “Estado mínimo”. Tal conceito terá que sofrer algumas mediações no caso brasileiro, pois as características do Estado serão ordenadas de acordo com conjuntura histórica que se forma. Nesse sentido, taxarmos a Reforma Administrativa como a simples implantação do “Estado mínimo” é reduzirmos o movimento histórico. É claro que a ideia final vai ser a redução das estruturas do Estado, mas isso será feito nos moldes “tupiniquins”.

A partir do próximo capítulo, trataremos do processo de implantação da Reforma Administrativa no primeiro governo FHC, entre os anos de 1995 e 1996, buscando compreender seus atores históricos e os cenários político-ideológicos.



## **CAPITULO II: A CONTRUÇÃO POLÍTICA E IDEOLÓGICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA (1995-1996).**

O “alívio” imediato trazido pelo Plano Real no cenário econômico brasileiro e a vitoriosa eleição de FHC fizeram com que os esforços fossem mobilizados para a formulação e aprovação das reformas neoliberais. Já ressaltamos no capítulo anterior que as reformas neoliberais orbitaram na ideia geral do Plano Real e serviriam, antes de tudo, para a consolidação de uma hegemonia neoliberal no Brasil. As políticas econômicas se alinharam de forma definitiva com os projetos e propostas neoliberais e as frações dentro do bloco no poder passaram a se beneficiar destas políticas, principalmente as frações ligadas ao capital financeiro, (BOITO, 1999). A questão da centralidade autoritária do Executivo, também já levantada no capítulo anterior, será uma marca registrada do governo FHC. Notaremos a partir do estudo da Reforma Administrativa<sup>18</sup> que a centralidade política em dirigir todos os aspectos das reformas neoliberais será um elemento primordial para a consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil.

Estudaremos neste 2º Capítulo os processos políticos e econômicos entre os anos de 1995-1996, que levaram à formulação e lutas políticas ao redor da ideia da Reforma Administrativa. O capítulo será dividido em três subitens, são eles; 1- O processo de fundação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), 2- A construção político ideológica do Plano Diretor da Reforma do Estado é o grande documento produzido em conjunto com o MARE e os outros ministérios do 1º governo FHC e, por último, 3- A atuação político ideológica do movimento dos trabalhadores, por meio da CUT em específico, a atuação da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

2.1- O Processo de Fundação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

---

<sup>18</sup> O objeto desta dissertação, como já foi exposto na parte introdutória, é o estudo acerca de alguns aspectos políticos, ideológicos e econômicos que envolveram a Reforma Administrativa do primeiro governo FHC. Porém, gostaríamos de deixar registrado que a Reforma da Previdência (apesar de não ser estudada nesta pesquisa) do primeiro governo FHC acontece conjuntamente com a Reforma Administrativa, e de modo geral, produziram efeitos e resultados parecidos, no que tange ao processo de retirada dos direitos dos servidores públicos federais e de outras frações da classe trabalhadora.

O processo de fundação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (chamaremos a partir deste momento de MARE) vem antes mesmo da eleição de FHC. No governo Collor, as discussões em torno de uma Reforma Administrativa que enquadra o Estado num modelo administrativo neoliberal ou tecnoburocrático (para usarmos as terminologias de Bresser Pereira) já estavam sendo feitas e encaminhadas. Neste caso, a Reforma Administrativa do Estado não é um feito propriamente do Governo FHC. Collor já vislumbrava tais reformas, só não as executou, pela série de problemas políticos que levantamos no capítulo primeiro desta dissertação.

A Reforma Administrativa proposta por Collor seguiria como um programa de governo, assim como fez FHC. Na reforma administrativa de Collor estão dispostas todas as grandes teses neoliberais, tais como: desestatização, a retirada de direitos, desregulamentação econômica, entre outros fatores. No plano inicial estavam as demissões de 360 mil funcionários públicos. Foram demitidos em média, em dois anos de governo, cerca de 46 mil, (DIAP, 1997). Não podemos esquecer a extinção de 24 fundações e autarquias, ainda no período Collor (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 1998). A Reforma Administrativa é um dos requisitos básicos para a consolidação da hegemonia neoliberal, Collor já vislumbrava a importância desta reestruturação institucional do estado burguês no Brasil.

Pela importância da Reforma Administrativa é que se funda o MARE, que institucionalmente é o desdobramento de uma autonomia político-administrativa dada desde 1992 à Secretaria de Administração Federal, ligada à Presidência da República. Tal autonomia fica evidente na criação da Lei 8.422, de 13 de maio de 1992, quando a questão administrativa do governo federal passa a fazer parte do Ministério do Trabalho e Administração, criados no final do governo Collor. Antes era apenas Ministério do Trabalho, agora sua disposição é também formular políticas públicas para os setores administrativos, ou para “melhor pensar a administração pública”. Podemos perceber que as atenções passam a se voltar para a questão da administração pública federal.

Depois desta lei, foi criada outra, a lei 8.490, de 19 de novembro de 1992, que torna a Secretaria de Administração Federal um órgão de assessoramento imediato da Presidência da República. Ao se tornar órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, perceberemos dois processos: 1- o fato de Itamar Franco (a partir de uma herança política do Governo Collor) já colocar como situação fundamental para o desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil a questão da reestruturação institucional do Estado Burguês; 2- será a Secretária de Administração

Federal a instituição responsável em pensar a Reforma Administrativa em âmbito nacional.

Estes dois processos, levantados no parágrafo acima, serão também pensados nos primeiros momentos do governo FHC, para não dizer, antes mesmo de sua eleição. Já levantamos o fato de que uma vez aprovado e sancionado o Plano Real, as outras reformas neoliberais orbitaram em seu centro e que o governo FHC concentrará esforços no processo de aprovação das inúmeras reformas neoliberais que foram propostas entre 1995-1998. A Reforma Administrativa sendo uma das reformas fundamentais para a consolidação da hegemonia neoliberal terá seu lugar de destaque neste processo<sup>19</sup>.

No primeiro programa lançado pela candidatura FHC (inclusive lançado em período eleitoral) denominado “Brasil em ação” já estavam contidas as ideias de uma necessidade de implantação de um novo modelo de gestão ao Estado burguês no Brasil. O programa não tinha um projeto mais definido acerca da reforma administrativa, mas mediante as acumulações já tidas no governo Collor tinha-se uma noção acerca da necessidade de uma mudança institucional do Estado. O documento mesmo que de forma incipiente tem seu “valor histórico” por trazer em linhas gerais esta preocupação do governo FHC com uma possível reforma administrativa, mesmo em período eleitoral<sup>20</sup>.

Em 1º de janeiro de 1995, FHC nomeou o primeiro escalão ministerial. Não é novidade o fato de que Pedro Malan, Jose Serra entre outras intelectuais orgânicos do PSDB foram desta leva. A criação do MARE e a nomeação de Luiz Carlos Bresser Pereira também. O fato é que FHC constrói um ministério específico para a formulação e articulação política da Reforma do Estado. Ministério esse que teve como responsabilidade pensar todo o processo e estruturação das reformas neoliberais, entre elas, a Reforma Administrativa. O MARE foi criado em 1º de janeiro a partir da Medida Provisória nº 813/1995 e é uma destas heranças políticas da institucionalidade autoritária, que reforça a tese da auto-reforma da autocracia burguesa no Brasil.

---

<sup>19</sup> Segundo Andreia Galvão (2007, p. 65): “Embora tenha promovido a abertura do mercado interno, dado início ao processo de privatizações, realizado uma reforma ministerial e colocado servidores públicos em disponibilidade, Collor não avançou nas reformas tributárias, administrativa, previdência e trabalhista, frustrando a expectativa das classes dominantes em relação à adoção de reformas “orientadas para o Mercado”. Assim, se Collor inaugurou a década de governo neoliberais no Brasil, foi no governo FHC que o neoliberalismo se consolidou, pois a estabilidade monetária lhe proporcionou as condições necessárias para aprovar várias reformas almejadas.

<sup>20</sup> O Programa Brasil em Ação encontra-se disponível na Biblioteca virtual da Presidência da República.

É uma herança porque a Medida Provisória pode ser sancionada sem a aprovação preliminar do Congresso Nacional e o valor jurídico dela é o mesmo de uma lei regularmente aprovada, evidenciando mais uma vez a importância da criação do MARE para consolidação da hegemonia neoliberal, via autorreforma da autocracia burguesa no Brasil<sup>21</sup>.

As Medidas Provisórias são um instrumento político fundamental utilizado de FHC. Sem elas sua governabilidade ficaria interrompida e a maioria das medidas neoliberais, aprovadas em seu governo, provavelmente não passaria. A Medida Provisória concede uma centralidade política no Executivo, que evidencia mais uma vez o “ranço” da institucionalidade autoritária dentro da “nova democracia brasileira”. Diria mais, que sem esta centralidade política talvez a consolidação da hegemonia neoliberal teria sido feita com entraves e conflitos de classe de maior envergadura.

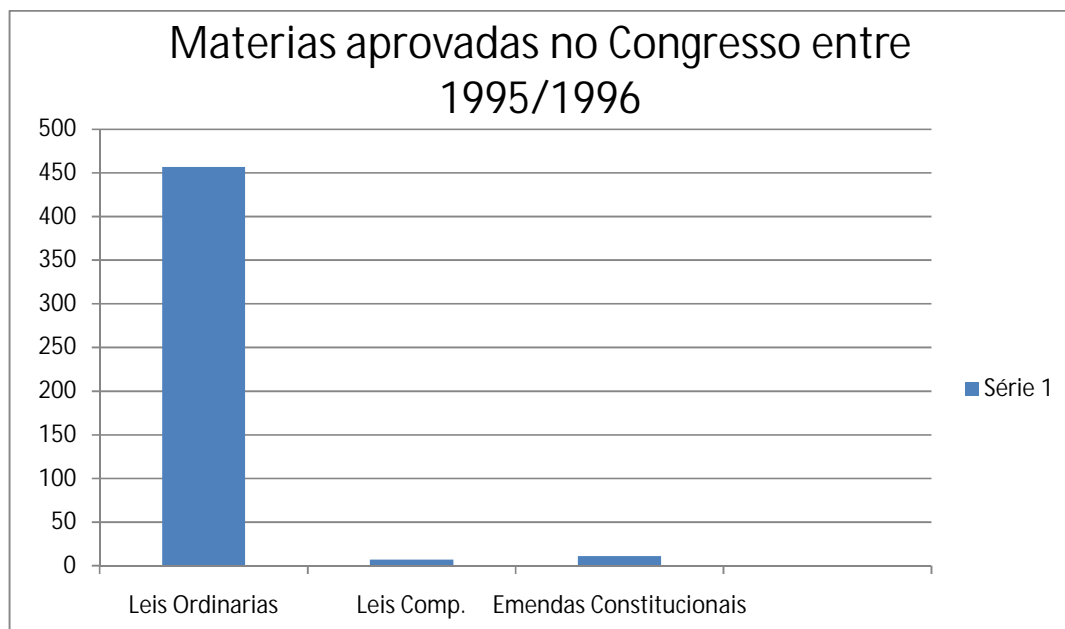
Cabe ressaltar também que os Deputados Federais, eleitos em 1995 - que formaram o Congresso Nacional no período - constituíram um forte apoio ao primeiro governo de FHC. Apesar do aumento do número de Deputados Federais ligados ao PT (notemos um aumento nos setores de centro-esquerda), este fator não foi suficiente para conter o aumento expressivo da base governista. O PSDB, juntamente com o PMDB e PFL representaram cerca de 75% dos deputados eleitos que aprovariam as medidas neoliberais, encaminhadas pelo executivo. (Dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, 1997, pp. 11-33). Mesmo em caso de votação do Congresso Nacional de uma Medida Provisória que só interessaria ao governo e as frações ligadas ao projeto neoliberal (todas as frações beneficiárias do processo de desmonte do Estado, frações ligadas ao capital financeiro e de serviços<sup>22</sup>), mesmo assim, elas seriam aprovadas sem nenhum constrangimento, pelo simples fato de deterem a maioria de parlamentares.

---

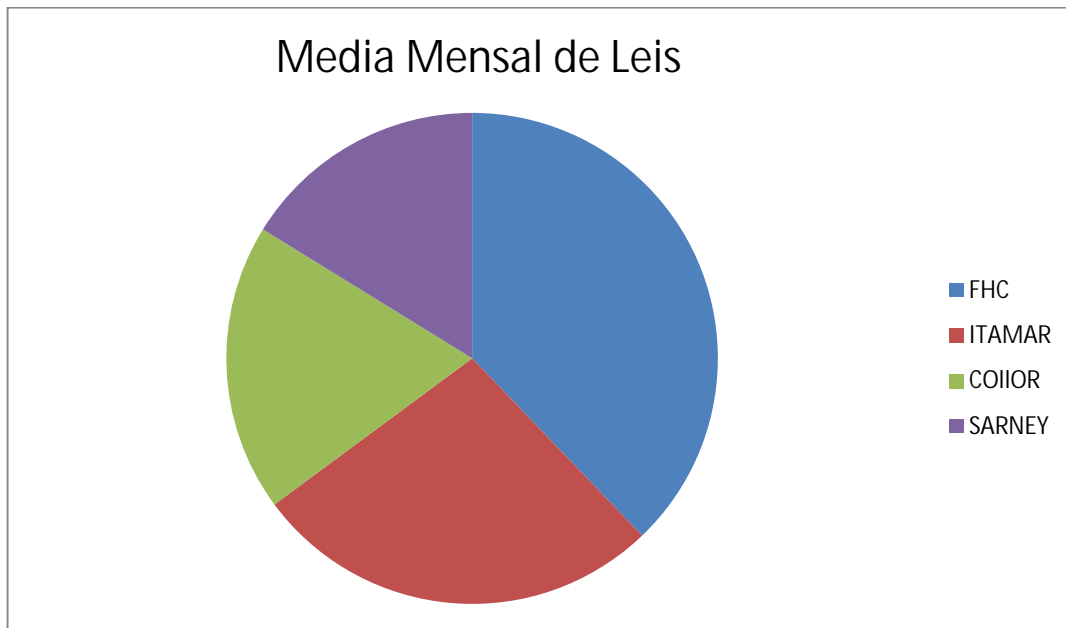
<sup>21</sup> Segundo Ilse Gomes (2003, p.75) “no governo FHC, a ofensiva institucional desencadeada com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e com a elaboração do plano da Reforma do Aparelho do Estado. Mediante o discurso que apresentava o modelo de Estado das últimas décadas como agente responsável pela emergência da crise econômica mundial, devido à forte intervenção econômica e aos consideráveis gastos sociais, o governo apresentou como única alternativa para resolução da crise a “reconstrução do Estado” ou seja, reformá-lo.”

<sup>22</sup> Armando Boito Jr., na primeira parte de seu livro *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil* (1999), apresenta um quadro sobre as frações da burguesia que foram beneficiadas com o processo de implementação da hegemonia neoliberal no Brasil. Utilizando uma metodologia pautada nos “Círculos Concêntricos”, ele desenvolve três círculos: um grande, um médio e um pequeno mostrando o grau de beneficiamento das frações burguesas com as políticas neoliberais. Percebemos que as frações burguesas que mais foram beneficiadas com o processo de retirada dos serviços sociais do Estado foram segundo Boito Jr., as pertencentes ao “grande círculo” (os seja todas as frações burguesas), porém as mais beneficiadas foram o capital financeiro e o capital de serviços. (BOITO, 1999).

Aliás, o número de Medidas Provisórias que foram enviadas pelo governo para votação no Congresso Nacional foram maiores do que os três últimos governos (Sarney, Collor e Itamar). Entre os anos de 1995-1996 foram votados 457 projetos de lei ordinárias, 07 leis complementares e 11 Emendas Constitucionais, segundo dados apresentados pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. (DIAP, 1997, p.9).

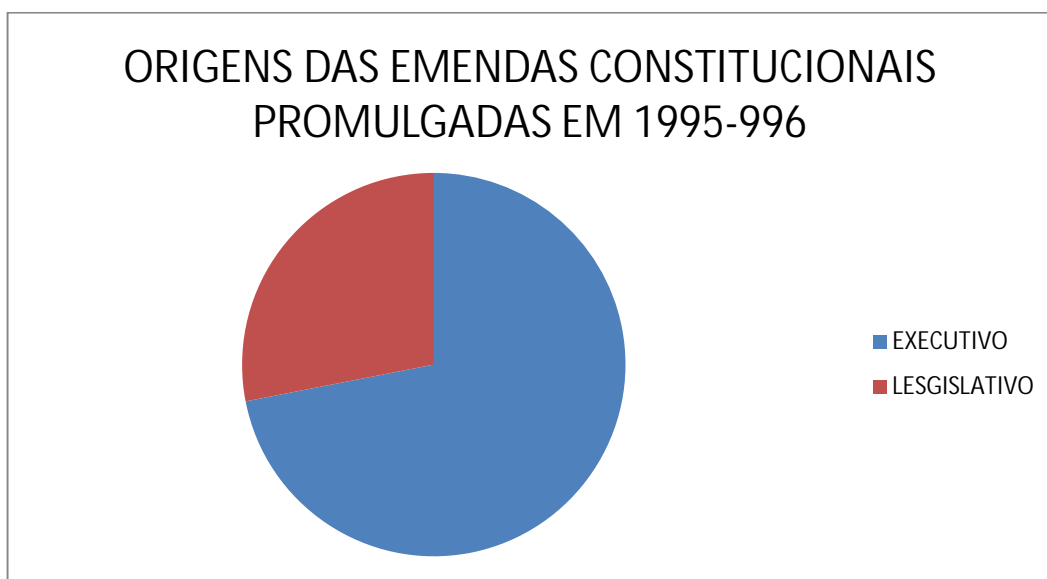


Todas estas leis e emendas constitucionais foram aprovadas dentro de uma centralidade política do Executivo. Todas elas foram fundamentais para o processo de consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil. Não podemos esquecer que neste panorama de leis, projetos e emendas constitucionais, estava a Reforma Administrativa, e as perdas graduais de direitos por parte dos trabalhadores do serviço público federal. Ainda de acordo com dados DIAP (1997, p. 10), apresentados abaixo, o governo FHC apresentou o maior número de leis aprovadas mensalmente.



Ao contrário do que ocorreu no governo Collor, o bloco no poder e as frações ligadas ao capital financeiro internacional conseguiram constituir uma unidade em torno da construção da hegemonia neoliberal. Primeiro, porque as inúmeras frações presentes em tal bloco, principalmente as frações industriais e frações ligadas ao capital de serviços, (BOITO JR., 1999) foram beneficiadas em parte pelo processo de aprovação e consolidação do neoliberalismo. Em segundo, porque todas as frações no interior deste mesmo bloco eram subordinadas, de uma forma ou de outra, às frações do capital financeiro - a fração mais beneficiadas com a consolidação do neoliberalismo (BOITO JR.,1999). Nesse sentido, a unidade orgânica das frações burguesas em torno dos projetos de lei que aprovariam as reformas neoliberais era mais solida do que nos anos anteriores.

A solidez do bloco no poder fez com que as leis e reformas neoliberais fossem sendo aprovadas facilmente pelo Legislativo. O Congresso Nacional não ofereceu nenhuma grande resistência em aprovar, nos anos de 1995 e 1996, medidas que consolidariam o neoliberalismo no Brasil. Este outro gráfico, abaixo, mostra a inoperância do Congresso e sua subserviência em relação ao Executivo no processo político de aprovação das reformas neoliberais, (DIAP, 1997, p. 11).



Perceber-se que cerca de 70% das emendas constitucionais e leis complementares que ajudariam no processo de consolidação do neoliberalismo partiu do Poder Executivo. O que nos faz pensar que o Legislativo além de estar subordinado aos projetos construídos no poder Executivo, também ofereceu pouca resistência ao processo de aprovação das emendas constitucionais. Não podemos esquecer que a base de apoio no Congresso Nacional do primeiro governo FHC foi PSDB, PFL, PMDB, PTB e PP e que o processo de condução da aprovação destas inúmeras leis e emendas constitucionais foi feito com “mão de ferro” no Congresso Nacional, por estes partidos que compunham com a base aliada de FHC.

Foi neste cenário que o Ministério da Administração e Reforma do Estado foi criado. O fato dele (o MARE) ter sido um ministério que funcionou durante todo ano de 1995 e 1996, com base numa medida provisória ainda não aprovada, nos ajuda facilmente a compreender o centralismo político que foi o primeiro governo FHC e consequentemente o processo de consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil. Após este processo inicial de criação do MARE, e a escolha de Luiz Carlos Bresser Pereira para assumir o ministério, começou um processo mais efetivo de atuação do ministério no processo de consolidação das reformas neoliberais. A pergunta que se fez no momento foi: Como se pensar uma reforma do Estado, tanto do ponto de vista da viabilização política como do ponto de vista teórico?

A partir desta indagação iniciou as formulações e documentos que estudariam o processo de construção da Reforma do Estado dentro do MARE. Este processo iniciou

logo no ano 1995, meses após o processo de criação do MARE. Os primeiros documentos produzidos foram intitulados: “Textos para Discussão” e foram essenciais para o amadurecimento e planejamento da Reforma do Estado. Diríamos que sem estes textos, a discussão e a formulação do maior documento produzido destinado para à reforma do Estado, não sairia: O Plano Diretor da Reforma do Estado, do primeiro governo FHC.

Os “Textos para Discussão” foram produzidos em parceria entre o MARE e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Foram publicados 11 textos para discussão em todo o período que envolveu a reforma administrativa. Analisaremos apenas os 5 primeiros, pois eles correspondem cronologicamente o período estudado neste subitem. Uma parceria profícua, de construção de um consenso político e teórico em torno da Reforma do Estado. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) cumpriu um papel fundamental de construção ideológica do neoliberalismo, pois ajudou no processo de elaboração teórica dos projetos que cercaram as reformas neoliberais no Brasil<sup>23</sup>. Principalmente a Reforma Administrativa, onde o ENAP será responsável em elaborar um novo padrão da administração pública brasileira, que defenderemos nesta dissertação, como sendo um padrão neoliberal de administração pública. Logicamente, um modelo que sofrera as mediações históricas do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

O primeiro “Texto para discussão” foi lançado em maio de 1995 e teve como autor Luiz Carlos Bresser Pereira. A ideia do primeiro texto ser escrito por Bresser-Pereira não foi por mera coincidência. A tese maior acerca da “modernidade do Estado brasileiro” será pensada e formulada por Bresser em escritos anteriores. Consideramos que primeiro “Texto para Discussão” seria uma síntese de suas principais obras publicadas anteriormente que discutiram a Reforma do Estado, obras como: “A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira” (Ed. Nobel, 1992), “Reformas econômicas em novas democracias: uma proposta social-democrata” (texto do ano de 1993, porém

---

<sup>23</sup> Em nível de hipótese: O ENAP foi um agente fundamental na construção da hegemonia neoliberal no Brasil. Principalmente no processo de elaboração e mudança dos padrões gerenciais do Estado burguês. Talvez o ENAP, juntamente com FGV tenham sido as instituições acadêmicas universitárias que melhor pensaram a administração neoliberal no Brasil. Aliás, estas instituições foram “nicho” de formação de futuros administradores e agentes políticos que colaboraram no processo de amadurecimento teórico e político do novo padrão administrativo do Estado Brasileiro (que consideramos um padrão neoliberal de administração pública). Não há nesta dissertação uma associação entre a trajetória institucional do ENAP entre os anos de 1995-1998 com a construção da hegemonia neoliberal no Brasil. Seria importante este tipo de estudo, com vistas a esclarecer o papel fundamental deste aparelho privado de hegemonia na construção do neoliberalismo no Brasil.



publicado pela Editora Nobel em 1996), “Reforma Gerencial do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1995), entre outros. Consideramos que a sua compreensão para a crise do Estado dos anos 80, como uma crise fiscal, de gerenciamento estatal, já estava presente em textos anteriores. Nesse sentido, os primeiros “Textos para Discussão”, publicados pelo MARE, vêm como uma síntese dos seus textos passados. Veremos também, que os “textos para discussão”, publicados posteriormente orbitaram na tese central de Bresser-Pereira acerca da Crise do Estado e das soluções possíveis para esta crise. Mas, afinal, o que os primeiros “textos para discussão” nos apresentam sobre a Reforma do Estado?

Desde o início, Bresser Pereira aponta uma necessidade de união de esforços dentro do bloco no poder. Para o processo de elaboração e promoção das “Reformas do Estado” (entendemos como reformas neoliberais), seria necessário achar uma unidade de interesses entre as diferentes frações presentes no bloco no poder. As reformas neoliberais beneficiariam em primeiro plano todas as frações que questionavam o intervencionismo do Estado nas leis de mercado. Em segundo plano, beneficiaria todas as frações interessadas na transferência dos serviços sociais do Estado para o mercado. Bresser deixa claro esta necessidade de união de esforços e as primeiras diretrizes para a reforma do Estado aparece exposta na seguinte passagem:

Reforma o Estado é uma tarefa imensa, que ultrapassa de muito as possibilidades do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. É uma tarefa de todo o governo, em suas três níveis. Mais do que isto, é uma tarefa de toda a nação brasileira. Reformar o Estado significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 3).

Observa-se, pelo exposto acima, que a Reforma do Estado é muito mais que uma reforma meramente política (no sentido estrito da política). O apelo de Bresser a sociedade política e a sociedade civil é uma tentativa de construção de um consenso em torno da Reforma do Estado. Quando ele conclama a nação inteira para participar, está querendo dar ao seu projeto de classe uma aparência de interesse nacional.

Outra questão importante levantada na citação acima é o fato da “Reforma do Estado” ter que ultrapassar as velhas práticas políticas, como o patrimonialismo e o clientelismo. Vemos pouca plausibilidade nesta argumentação, justamente por entender

que estas características continuam mesmo em conjunturas neoliberais. No Brasil estas práticas políticas nunca desapareceram, aliás, foram sempre utilizadas no governo FHC.

Na verdade, a mudança seria no plano da relação do Estado com o serviço e com servidor público. Quando Bresser fala de uma mudança no modelo burocrático, ele está querendo dizer em uma mudança no quadro geral do funcionalismo público federal, fração da classe trabalhadora mais atingida com as futuras reformas do Estado, a partir de medidas como: planos de demissão voluntária, centralismo político burocrático, extinção de órgãos e empresas, rebaixamento salarial, remanejamento de funções, entre outras perseguições corriqueiras em ambientes de serviço. Nesse sentido, Bresser Pereira reforça a argumentação acerca do clientelismo e do patrimonialismo. Porém, a argumentação que ataca o clientelismo e o patrimonialismo é uma construção ideológico-hegemônica, pois entre as classes subalternas o termo ganha maior adesão por se referir ao fim de velhas práticas de exploração e transgressão da ordem pública. Assim como ganha adesão de parte da classe média, que via no clientelismo e no patrimonialismo a raiz do problema da corrupção brasileira.

Bresser Pereira entende que o Estado está dividido em quatro grandes áreas ou setores: 1- núcleo burocrático, voltado para as funções ditas exclusivas do Estado; 2- Setor de Serviços Sociais, voltado para a prestação de serviços sociais para sociedade civil; 3- atividades exclusivas do Estado (regulamentação, segurança, fiscalização, cobrança de imposto); 4- a produção de bens e serviços para o mercado. A Área essencial do Estado, segundo Bresser, seria o núcleo burocrático e a atividade exclusiva que cuida do andamento interno do Estado. Já o setor de serviços sociais não é função exclusiva do Estado, pois ainda segundo o autor, o setor privado cumpre determinada demanda deste tipo de serviço para com a sociedade civil. Se as áreas de serviços sociais não são papel exclusivo do Estado, ele (o Estado) não deve concentrar esforços para o melhor desenvolvimento destes serviços<sup>24</sup>. Ele (o Estado) deverá apenas regular

---

<sup>24</sup> Conforme Andreia Galvão (2007, p. 70): “A reforma administrativa concebida pelo ministro da Administração e Reforma do Estado do governo FHC, Luiz Carlos Bresser Pereira, anunciava como objetivo estabelecer o controle social sobre a administração pública e tornar seus resultados mais eficientes a partir da ação de princípios gerenciais. Para promover o “enxugamento” do Estado, o ministro dividiu o aparelho do Estado, o ministro dividiu o aparelho do Estado conforme quatro diferentes funções: o núcleo estratégico do Estado (responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas no âmbito do legislativo, Executivo, Judiciário), as atividades exclusivas do Estado (regulamentação, segurança, fiscalização, cobrança de imposto, seguridade social básica), os serviços “não exclusivos” do Estado (saúde, educação e cultura) e a produção de bens e serviços para o mercado (empresas estatais). Enquanto os dois primeiras continuariam a ser atividades públicas, sob propriedade estatal, os dois últimos poderiam ser delegados à “sociedade civil”: as empresas estatais seriam

ou regulamentar determinadas relações vindas destes setores de serviços sociais, o que significa dizer, que para Bresser Pereira, a sociedade civil deverá assumir a responsabilidade de gerir estes serviços. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 13).

No plano social, o Estado deverá distinguir com clareza a formulação de políticas públicas de caráter regulatório da execução dos serviços sociais. Esta deverá ser radicalmente descentralizada. Além disso, como os serviços sociais do Estado exigem uma flexibilidade, uma eficiência e uma qualidade as existentes nas atividades semelhantes no setor privado e no setor público não estatal, será necessário para esses serviços encontrar uma forma de administração mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta. Este objetivo de autonomia financeira e administrativa dos serviços sociais do Estado poderá ser alcançado principalmente através do projeto das “organizações sociais”, que será nosso segundo projeto prioritário. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 14).

Se para Bresser Pereira o problema da crise dos anos 80 era a crise fiscal do Estado, o processo de transferência das áreas do Estado para sociedade civil funcionaria como um mecanismo de diminuição de receitas e gastos, principalmente as atividades das áreas “não exclusivas” (serviços sociais) deveriam ser organizadas, controladas e financiadas pelas instituições da sociedade civil entre elas as Organizações Sociais (OS).

Percebe-se nas palavras de Bresser que a transferência dos serviços sociais do setor público para as “organizações sociais” é uma segunda tarefa fundamental do MARE para o melhor andamento da “Reforma do Estado”. A mudança da “Reforma do Estado” concentrara no processo de esvaziamento da responsabilidade do Estado burguês no Brasil (que historicamente não são tantas responsabilidades para com a classe trabalhadora) com os serviços sociais. A política de flexibilização e descentralização seriam necessárias para a consolidação de um modelo burocrático vinculado com o perfil neoliberal, ao permitir que a sociedade civil assumisse as demandas nas áreas sociais do Estado.

Durante o governo FHC foram criadas apenas nos setores sociais, políticas sociais compensatórias e emergenciais. Diversos programas criados pelo governo federal vinculados a uma ideia de política compensatória ou emergencial foram parcialmente executados, não investindo o recurso total originariamente destinado a programas como o bolsa-escola, (GALVÃO, 2007, p. 79).

---

privatizadas e os serviços “não-estatais” seriam transferidos para o setor, de modo a resolver a crise fiscal do Estado.

Esta ideia é uma típica proposta neoliberal de gerenciamento estatal. A famosa tese do “Estado Mínimo”<sup>25</sup> no social será vanguarda no processo de formulação da “Reforma do Estado”. Não podemos esquecer que, de forma geral, todas as frações da classe trabalhadora seriam atingidas pelas reformas neoliberais, pois depende diretamente destes serviços sociais.

O núcleo burocrático, o Exército, o Executivo e o Judiciário (poderíamos conceituar como as “funções de fiscalização e punição” do Estado burguês) ficaram blindadas diante desta flexibilização<sup>26</sup>. Compreendemos que esta blindagem do núcleo burocrático do Estado burguês corrobora com a tese de que a democracia liberal brasileira seria uma autorreforma da autocracia burguesa no Brasil, pois o novo modelo de gerenciamento do Estado veio para retirar os poucos direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora brasileira, mantendo intacto o corpo burocrático, principalmente o corpo militar que cumpre uma função coercitiva.

Neste documento de Maio de 1995 já estão apresentados algumas das propostas e projetos que orbitaram dentro desta noção de gerenciamento do Estado burguês no Brasil. Futuramente estas teses estariam mais bem explicitadas no chamado “Plano Diretor da Reforma do Estado”, de dezembro de 1995. Vejamos algumas das teses que trabalham com a noção de flexibilização dos setores sociais do Estado e dos servidores públicos federais que trabalham nestas áreas: Segundo o próprio Bresser Pereira:

A flexibilização da administração pública se fará: 1- permitindo a existência de mais um regime jurídico dentro do Estado, de forma a permitir que a administração indireta volte a adquirir autonomia e flexibilidade administrativa e financeira; 2- mantendo o regime estatutário apenas para os funcionários que exercem funções no núcleo burocrático do Estado; 3- conservando a estabilidade rígida, prevista na atual constituição, segundo a qual só pode ser dispensado o servidor que houver cometido falta grave, para as carreiras cujo exercício o funcionário necessita da proteção da estabilidade dadas as ameaças que pode sofrer; 4- prevendo a dispensa por dois motivos adicionais - insuficientes e desempenho e excesso de quadros - para os demais funcionários, garantindo-se, porém, a adoção de critérios objetivos

---

<sup>25</sup> Para Armando Boito Jr (1999, p. 79), a flexibilização pode ocorrer também a partir da descentralização e da desconcentração dos gastos sociais do Estado burguês no Brasil. “A descentralização e a desconcentração participativa apresentam o “Estado Mínimo” neoliberal como a solução para um problema específico que os ideólogos do neoliberalismo veem nos direitos sociais e nos serviços públicos. Milton e Rose Friedmam, no início da década de 1970, cunharam a expressão de “ lei do deslocamento burocrático”, para designar a aproximação, pelo setor da burocracia de Estado incumbido de fornecer um determinado serviço público, de recursos que, em princípio, deveriam ser utilizados no oferecimento de tal serviço à população.

<sup>26</sup> Do ponto de vista do Judiciário Federal, apenas a Justiça trabalhista sofreu com a flexibilização. No primeiro mandato do governo FHC, a ofensiva foi em cima dos direitos trabalhistas, ela veio através da aprovação da Reforma Trabalhista. No segundo mandato de FHC, a ofensiva veio na própria estrutura burocrática da Justiça trabalhista, tentando reduzir o papel da mesma na esfera judiciária. A criação de inúmeras outras funções no judiciário que interferia diretamente na justiça do trabalho fez com que suas funções fossem sendo esvaziadas. (GALVÃO, 2007, pp. 232-40).

para as decisões e o recebimento de indenização para o funcionário dispensado nessas condições; 5- permitindo, alternativamente, a colocação do funcionário excedentes em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço; 6- possibilitando a existência de concursos internos para até 10 por cento dos concursos públicos, desde que o número de candidatos em relação a cada vaga seja superior a 10, de forma a estimular o desenvolvimento do pessoal do Estado; 7- definindo os critérios para o estabelecimento das carreiras, fundamentais no núcleo burocrático do Estado; 8- exigindo projeto de lei para qualquer aumento de remuneração de servidor em qualquer um dos três poderes, de forma a garantir isonomia salarial - condição essencial de qualquer administração racional; 9- eliminando, todavia, a ideia de isonomia como um direito subjetivo do servidor, porque, entendido assim, esse direito torna-se impossível de ser atendido, na medida em que se transforma em uma bola de neve de reivindicações salariais; 10- suprimindo o direito de greve para os servidores protegidos pela estabilidade rígida. (BRESSER PEREIRA, 1995, pp. 15-6).

As teses acima preveem mudança no padrão da administração pública e modifica os principais direitos conquistados pelos trabalhadores do serviço público federal, ligados aos setores sociais. Direitos como estabilidade, isonomia e até mesmo o direito de greve. A tese 4 fala em dispensa por insuficiência de desempenho. Esta medida subordina o servidor público federal aos cargos de chefia, que normalmente são cargos políticos. A insuficiência de desempenho inibe o servidor público federal a fazer qualquer tipo de manifestação e movimento que atinja diretamente a estrutura político-governamental.

Outro fator presente nas 10 teses é a dispensa por excesso de pessoal, forçando o esvaziamento dos setores de serviços sociais ou mesmo a extinção de órgão ou instituições ligados a este setor, como a extinção da LBA, o esvaziamento do quadro de funcionário da FUNASA e da SUCAM e os programas de demissão voluntária, os famosos PDVs. O programa de flexibilização da estabilidade dos servidores públicos federais fica mais evidente na seguinte passagem do texto de Bresser Pereira, (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 17).

Há outro argumento mostrando que a perda da estabilidade rígida não prejudicará, mas poderá beneficiar os bons servidores. Na forma em que ela é hoje garantida, a estabilidade rígida é uma camisa de forças, é um esquema que obriga o funcionário a ficar dentro do serviço público, apesar de ter, muitas vezes, oportunidades muito melhores no setor privado. Isto só não é verdade em relação às funções exclusivas do Estado. Um juiz, um militar não tem a possibilidade de aplicar seu conhecimento específico fora do setor estatal. Já em relação às funções não exclusivas (funções sociais), as oportunidades são muitas, não havendo razão para se fazer uma separação total entre o mercado de trabalho estatal e o privado. Depois de dois anos do concurso, o funcionário obtém estabilidade. A partir daí fica amarrado pela vida inteira a seu cargo, a espera de uma futura aposentadoria, e assim perde excelência oportunidade de trabalho no setor privado. Este fato deriva não apenas do estatuto constitucional da estabilidade rígida, mas também da

insegurança irracional que muitos sentem na vida. Este é um problema psicossocial muito comum. O Estado, entretanto, não existe para resolver esse tipo de insegurança doentia, mas para servir aos cidadãos contribuintes, que exigem, em troca dos impostos obrigatórios que pagam, um serviço a altura. (BRESSER PEREIRA, 1995, p.17).

A argumentação utilizada por Bresser Pereira, na passagem acima, revela alguns de seus interesses concretos, contrários aos trabalhadores do serviço público federal, ligados aos setores sociais. Por outro lado, desmistifica mais ainda o seu alinhamento com a postura e o projeto neoliberais. Aliás, ele chega a se assumir como psicanalista dos problemas psicossociais dos servidores públicos federais.

Bresser Pereira trabalha com a ideia de que a busca por condições estáveis de sobrevivência é um patologia, uma doença psicossocial. Esta argumentação reforça a crítica ao regime jurídico único do servidor público. Uma vez que tal regime, segundo Bresser Pereira reforça a estabilidade do servidor público diante de seu emprego e do serviço prestado à população. Nesse sentido, a busca por condições estáveis de sobrevivência (e de trabalho) é uma patologia humana, é um “erro” que deve ser combatido, pois a estabilidade atrapalha no processo de construção um serviço público de qualidade. O ataque à estabilidade do servidor público de certo modo exalta a iniciativa privada, o que contribui para introduzir os procedimentos do mercado no serviço Público e para intensificar a simbiose entre público e privado.

Bresser Pereira conclui neste documento de maio de 1995 dois grandes projetos para a “Reforma do Estado” e que seriam as diretrizes existenciais do MARE. Segundo o Ministro,

O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estado e Municípios, de outro, do aparelho de Estado propriamente dito para o setor público não estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa as entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidade, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema da previdência. Para isto, a ideia é de criar a possibilidade de essas entidades serem transformadas em “organizações sociais”. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 22).

Bresser admite que muitas de suas funções serão descentralizadas e transferidas para os estados e municípios. Como se observa, este projeto estimula o clientelismo, pois entrega nas mãos das elites políticas locais o controle das funções sociais, dificultando a fiscalização e a pressão popular.

O segundo projeto prioritário do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é aquele que buscará completar o processo de

profissionalização do administrador público. Já existem carreiras relativamente bem estruturadas de militares, policiais, juizes, promotores, procuradores, fiscais e diplomatas. Falta gritantemente a estruturação de uma carreira de médios e altos administradores gerais e financeiros, que venham a ocupar os principais cargos administrativos e financeiros em todos os ministérios (BRESSER PEREIRA, 1995, p.22).

Percebe-se um primeiro projeto muito bem direcionado para o processo de esvaziamento da responsabilidade do governo federal para com os programas e projetos sociais direcionados à classe trabalhadora. E um segundo projeto de endurecimento e estruturação do chamado “núcleo burocrático”, funções que ordenam e estruturam o Estado burguês no Brasil. O segundo projeto caminha para uma tecnicidade dos aparelhos burocráticos do Estado, querem quadros cada vez mais técnicos que cumpram os compromissos fiscais, regulatórios e juridicamente inscritos do Estado burguês no Brasil (que se alinha com a perspectiva neoliberal).

Após este primeiro documento de maio de 1995, outros “textos de discussão” foram produzidos. As teses neoliberais apresentadas por Bresser-Pereira acerca da Reforma do Estado foram sendo esmiuçadas nos textos seguintes. Em julho de 1995, o MARE lançou outros “Textos para Discussão”, aprofundando melhor a questão acerca da estabilidade do servidor público diante da tese neoliberal da flexibilização dos direitos trabalhistas desta categoria. Este segundo texto terá duas autoras chamadas Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino, ambas pertencentes à Diretoria de Estudos e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)<sup>27</sup>.

O estudo das autoras, desenvolvido neste segundo “Texto de Discussão” chamado “A questão da Estabilidade do Servidor Público no Brasil: Perspectivas de Flexibilização” é um estudo extremamente técnico, quase uma revisão constitucional e histórica sobre as leis entre 1915-1994; leis estas que construíram a estabilidade dos servidores públicos segundo as autoras. O referido texto nos faz pensar que a ENAP, uma vez ligada ao governo federal, tem entre outras funções o estudo pormenorizado do

---

<sup>27</sup> Este segundo “texto de discussão”, publicado em julho de 1995 com o título “A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: Perspectiva de Flexibilização” terá uma segunda publicação no ano de 2001, final do segundo mandato de FHC. A republicação deste texto merece uma maior atenção, pois algumas problemáticas e hipóteses podem ser levantadas em relação ao interesse de sua republicação: 1- Uma primeira hipótese seria o fato de não ter sido concluído plenamente na reforma administrativa do primeiro governo FHC o ideal de desestruturação dos servidores públicos federais e do processo de enxugamento dos gastos sociais. Uma vez não cumprido plenamente esta tese neoliberal, FHC reuniu esforço no apagar das luzes de seu segundo mandato para concretizar alguns pontos que ficaram para trás. 2- Uma segunda hipótese é o processo final de acabamento da hegemonia neoliberal, pensamos nesta dissertação que o primeiro governo de FHC cumpre um papel fundamental principalmente na contenção da crise de hegemonia dos anos 80 e no processo de amadurecimento da hegemonia neoliberal. O que nos faz refletir que apesar dos avanços para a consolidação da hegemonia neoliberal em específico da Reforma Administrativa, alguns pontos ainda ficaram pendentes.

ambiente jurídico do Estado burguês no Brasil. Visa também, entre outras coisas, a um aprofundamento no processo de mudança constitucional, que forneça bases “legais” para o processo de consolidação da “reforma administrativa” e conseqüentemente uma desestruturação do serviço público (prioritariamente os setores ligados aos serviços sociais). Alias, a flexibilização não atingira, segundo Bresser Pereira, o núcleo burocrático, apenas os serviços sociais do Estado serão afetadas.

A unilateralidade da flexibilização, proposta pela Reforma Administrativa, é tão explícita que as autoras do segundo “Texto de Discussão”, propuseram uma problematização acerca do que representara no cenário social brasileiro, o termo flexibilização. A flexibilização é o enxugamento das áreas sociais. É dado como uma tendência para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Como se o neoliberalismo fosse a única saída possível para “crise dos anos 80”, e juntamente com ele, necessitaríamos de uma “modernização administrativa estatal”.

Dentro desta discussão, as autoras nos fornecem dados históricos interessantes. Um destes é que a “Reforma Administrativa” foi amplamente discutida no governo Collor, e, em 1994, em pleno governo Itamar Franco pediram uma revisão constitucional que atendesse as possíveis mudanças propostas pela Reforma Administrativa. O governo FHC será o responsável por esta “reforma”. Uma tabela interessante apresentada e que justifica este enxugamento dos gastos sociais e a proposta de flexibilização, já na conjuntura Collor, é apresentado abaixo. (MACHADO E UMBELINO, 1995, p. 8).

#### A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS FEDERAIS COM PESSOAL EM RELAÇÃO AO PIB (1989/1993)

| ANO  | GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS |
|------|---------------------------------------|
| 1989 | 6,38%                                 |
| 1990 | 5,99%                                 |
| 1991 | 4,52%                                 |
| 1992 | 3,82%                                 |
| 1993 | 2,94%                                 |

FONTE: Assessoria Parlamentar do Gabinete da Liderança do PT na Câmara dos Deputados 10/03/1993, Brasília. Apud ANDRADE E JACCOUD (Orgs). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*, V 2, ENAP/CEDEC, 1993.

Esta tabela nos apresenta um caminho decrescente tomado pelos gastos sociais. A diminuição ano a ano das verbas estatais destinadas aos encargos sociais (aposentadoria, salários, benefícios e pensões dos servidores públicos federais). Isto nos mostra uma tendência das teses neoliberais acerca do enxugamento das áreas e encargos



sociais do Estado burguês no Brasil. A flexibilização e o enxugamento do Estado concentraram-se na diminuição da receita destinadas aos serviços sociais. Não somente em cortes nos gastos sociais mais também no quadro de servidores que trabalham nestas áreas ou setores do Estado.

Em relação à proposta inicial apresentada no documento escrito por Bresser Pereira em 1995, o documento de junho de 1995 avança em um único ponto: o processo de fragmentação dos servidores públicos federais (um dos possíveis desdobramentos da flexibilização da estabilidade do servidor público). A flexibilização teria que se estruturar a partir de um sistema jurídico diferenciado para cada categoria de servidor público. Cada categoria contaria, a partir desta mudança, com um regime jurídico específico, o que fragmentaria uma possível unidade dos servidores públicos. Para fixar esta argumentação as autoras utilizam o exemplo da democracia liberal espanhola que adota uma categoria estatutária para cada modalidade de ingresso no Estado (MACHADO E UMBELINO, 19965, pp.12-3).

Este fato geraria efeitos catastróficos para os direitos dos trabalhadores do serviço público e para as lutas políticas dos servidores públicos. A fragmentação refletiria no processo de construção da luta sindical da categoria no período. Um luta sindical cada vez mais pontual e especificamente jurídico-categorial. Do ponto de vista constitucional, a fragmentação do regime jurídico dos servidores públicos atacara o artigo 39 da Constituição de 1988, que prevê regime jurídico único para os servidores públicos federais. Do ponto de vista político, o centralismo do executivo continuará durante todo o ano de 1995, reunindo esforços para aprovação destas medidas de flexibilização da estabilidade dos servidores publico federais.<sup>28</sup> No Congresso Nacional o PSDB, PMDB, PFL, PDT e PP apoiaram amplamente as propostas de flexibilização da estabilidade dos servidores públicos federais. Segundo as autoras, os esforços políticos neste momento eram,

---

<sup>28</sup> Este fato pode ser verificado em diversos estados brasileiros. Em Goiás, existe um sindicato geral para os servidores públicos federais de Goiás (SINTSEP-GO). Entravam neste sindicato diferentes categorias de servidores públicos federais, de diferentes órgãos. Após a quebra do artigo 39 da Constituição Federal de 1988, que previa um regime único dos servidores públicos federais, o SINTSEP-GO entrou em um processo de esvaziamento. Cada categoria, agora com um regime jurídico específico, iniciou a construção de sindicatos próprios das categorias, deixando de lado, a ideia de unificação da luta sindical dos servidores públicos federais. Servidores do INSS fundaram sindicatos específicos. Servidores do IBGE fundaram sindicatos próprios, entre outros órgãos. O rompimento mais recente com o SINTSEP-GO foram os servidores da CONAB, que a partir de 2012, iniciaram a construção de um sindicato próprio para a categoria. Todos estes acontecimentos evidenciam os efeitos práticos da fragmentação na luta sindical dos servidores públicos federais (Jornal do SINTSEP-GO, Jan-Dez, 1995)

dentro do atual contexto de consolidação democrática do país, onde Cabe ao Congresso Nacional maior participação no processo decisório das políticas públicas, não se pode desprezar a importância estratégica deste ator político, sendo fundamental o estabelecimento de mecanismos de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo que viabilizem o fluir das decisões. (MACHADO E UMBELINO, 1995, p.16).

Percebe-se que o centralismo político do Executivo, de fato, buscava apoio junto ao legislativo. Até porque a crise de hegemonia não estava totalmente resolvida, e a hegemonia neoliberal ganharia contornos mais efetivos no final do ano de 1995. A busca por uma “integração” entre Executivo e Legislativo ajudaria no processo de construção de um consenso em torno das reformas neoliberais, em específico nas medidas antipopulares da reforma administrativa. As autoras do segundo “texto para discussão” continuam frisando a necessidade de concentração de esforços políticos para a aprovação destas medidas neoliberais, segundo elas,

interessa ao atual governo consolidar coalizões estáveis capazes de garantir votos para a aprovação das emendas constitucionais propostas ou ainda em discussão pelo governo Fernando Henrique Cardoso, como é o caso da flexibilização da estabilidade dos servidores públicos. Para tanto, quando se pensa em uma estratégia de ação governamental no sentido de garantir a aprovação de suas propostas, deve-se considerar “a questão do constrangimento do comportamento dos parlamentares mediante interesses eleitorais” e, além disto, “a segmentação do comportamento partidário dentro do Congresso Nacional: os partidos radicais de esquerda mostram-se menos abertos às negociações pluralistas, apegados que são a princípios mais propriamente ideológicos”...; os partidos conservadores... não se furtam à negociação desde que esteja implícita, entre os termos de barganha, a troca de favores e prendas...; os partidos do centro do espectro ideológico, especialmente o PMDB e o PSDB, negociam de forma mais pluralista. (MACHADO E UMBELINO, 1995, p.16).

O PT é representado como um partido de esquerda, que apesar de sofrer um movimento transformista, conforme Soares (2005) colocou-se na oposição ao neoliberalismo. Os anos 90 foi um período de “transformismo” político e de projeto político no interior do PT (SOARES, 2005), que de fato foi oposição em diversos momentos aos projetos das reformas neoliberais. Porém o potencial mobilizatório entre os instrumentos da classe trabalhadora, e entre as diferentes frações de classe no cenário político, era menor quando comparado aos anos 80. Em primeiro lugar porque o sindicalismo combativo do início dos anos 80, berço de nascimento do PT, não tem a mesma atuação nos anos 90 e, em síntese, não conseguiu ser base de apoio ao partido nas esferas políticas. Do ponto de vista institucional, o PT era um partido minúsculo no Congresso Nacional. Diante do “jogo político” institucional não era possível fazer frente

às futuras aprovações das medidas discutidas pelas reformas neoliberais entre elas a Reforma Administrativa. (SOARES, 2005, pp. 41-73).

Os partidos tidos como conservadores tinham sua maior expressão no PFL. No trecho acima fica clara a facilidade que é negociar com estes partidos, quando são oferecidas nestas negociações favores ou barganhas. Neste sentido, o PFL era muito mais um aliado, do que uma possível “pedra no sapato” do governo FHC. Os atores ou sujeitos políticos responsáveis em serem vanguardas tanto da construção de um consenso político na sociedade política, como de aprovação das medidas neoliberais eram os partidos da base aliada do governo FHC; PSDB e PMDB. Partidos fundamentais no que tange ao “traquejo” político institucional. As autoras chamam a atenção para que estes partidos de fato sejam os responsáveis por boas negociações, envolvendo as emendas constitucionais que deveriam ser feitas para o melhor andamento das reformas neoliberais. (SOARES, 2005, pp. 41-73).

Diante deste “jogo político de barganhas”, a flexibilização da estabilidade do servidor público federal deveria ser a primeira medida aprovada da Reforma Administrativa. Porém neste momento os espaços e os esforços políticos se voltam para a aprovação e defesa da Reforma da Previdência, que representou uma das reformas neoliberais que foram sendo discutidas no decorrer do ano de 1995. Diante dos esforços do governo FHC, em aprovar a reforma da previdência, o debate sobre a Reforma Administrativa ficaria, pelo menos por enquanto, num segundo plano (SOARES, 2005, pp. 41-73).

No mês de outubro de 1995, foi publicado pelo MARE o terceiro “texto para discussão” acerca da Reforma Administrativa. Este texto tem agora como proposta um foco maior na “Reforma do Estado” enquanto uma Reforma Administrativa. A autora deste texto, Gleisi Heisler Neves, teve sua carreira acadêmica toda desenvolvida na Fundação Getúlio Vargas. Sua dissertação de mestrado defendida no ano 1992 sobre a orientação do professor Jorge Ferreira da Silva do Instituto de Estudos Avançados em Educação da FGV, intitulada “Municipalização do Ensino em uma nova perspectiva” já traz a famosa tese neoliberal da descentralização e desconcentração dos gastos sociais, em especial os gastos com a educação pública. A tese de Bresser Pereira da descentralização dos serviços sociais do Estado defendida em diversos textos e no documento de maio de 1995 é utilizada por Neves Gleisi como base argumentativa de sua dissertação. O desdobramento desta dissertação viraria tema de inúmeros livros que

trabalham com a tese da descentralização dos gastos sociais<sup>29</sup>. Na época, alguns de seus livros saíram financiados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, do qual foi assessora e contribuiu inúmeras vezes em revistas e trabalhos. (NEVES, 1995, p.3).

O trabalho de Gleisi Heisler Neves no Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) reserva uma forte atuação como consultora em diferentes reformas administrativas realizadas em diversos municípios no Brasil. No ano de 1995, ela completou 25 anos de assessoramento para diferentes municípios, no que tange à difusão das diretrizes neoliberais para uma reforma administrativa. Neves Gleisi foi uma difusora e militante das teses neoliberais da descentralização, flexibilização e da desconcentração dos serviços sociais do Estado. (NEVES, 1995, p. 3).

No documento de outubro de 1995, escrito por Neves, sua abordagem é acompanhada de uma reflexão sobre qual o melhor modelo de reforma administrativa a ser adotada no Estado burguês no Brasil. O modelo proposto no texto será na linha teórica de Bernardo Kliksberg, segundo o qual uma reforma administrativa tinha que contar os seguintes pontos:

1-Governo central dedicado a um processo eficiente de formulação, avaliação e retroalimentação de políticas públicas; 2- descentralização de ação, sem perder de vista que: ela sozinha não leva a democratização; por isso, tem que ser criadas as condições para a participação real dos cidadãos na gestão pública; a solidariedade na distribuição dos recursos deve ser assegurada dada as desigualdades existentes entre regiões e municípios; 3- Concepção em rede e não como um Estado piramidal; capacidade de gestão intergovernamental e interinstitucional; 4- Flexibilidade (através, por exemplo, da adoção de estruturas, regras e métodos flexíveis); 5-novo estilo gerencial que valorize o relacionamento com os diversos atores sociais, a negociação e a concentração em problemas estratégicos; 6- Focalização no cidadão; 7- modificação de cultura administrativa pública, através do combate daqueles traços que entrem a renovação. (KLIKSBERG *apud* NEVES, 1995, p. 9).

Kliksberg trabalha com uma ideia de reforma administrativa fortemente vinculada com as teses neoliberais clássicas de esvaziamento dos setores sociais. Assim como Bresser Pereira, Kliksberg tem como princípio de mudança administrativa o incremento da flexibilização, descentralização e desconcentração dos setores sociais do Estado. A mudança na cultura administrativa para o autor teria que seguir estes preceitos. Seguindo Kliksberg, a partir desta mudança administrativa poderíamos melhor combater a pobreza e a fome, pois as políticas públicas nas áreas sociais ganhariam maior eficácia, porque não ficariam somente a cargo do Estado, mas também

---

<sup>29</sup> Livros como: 1- Governos Municipais e ao Combate a Fome e a Miséria (São Paulo, Editora IBAM, 1993); 2- Os municípios e as eleições, 2000 (São Paulo; Fundação Korand-Adenauer, 2000).

das organizações privadas e públicas não-estatais. Não é por acaso, que Kliksberg foi assessor durante 30 anos de instituições como a ONU, UNESCO, UNICEF, entre outras. Estas instituições representam o novo *staff* das políticas sociais mundiais, políticas que estão pautadas na transferência de recursos públicos para os setores privados, e na retirada da responsabilidade do Estado para com as políticas sociais (NEVES, 1995, pp.14-17).

Complementando a proposta apresentada por Kliksberg, a reforma administrativa brasileira teria que contar com estes elementos para tornar-se bem sucedida aos olhos neoliberais. A vitalidade desta proposta de reforma administrativa relacionou-se plenamente com a proposta de uma reforma do Estado de caráter amplo. A proposta de reforma do Estado apresentada por Bresser Pereira no documento de maio de 1995, como sendo um reforma ampla que deveria atingir todas as instâncias estatais, contempla a ideia de reforma administrativa apresentada por Neves Gleisi:

A proposta do ministro Bresser Pereira, exposta no vol. 1 desta série, possui o mérito de inserir, logo de início, a reforma administrativa no contexto mais amplo da Reforma do Estado. Em sua proposta, o ministro Bresser Pereira procura, como comenta Nascimento, delinear uma Reforma Administrativa voltada para a solução de problemas que considera críticos ou estratégicos. É interessante, nesse sentido, seu diagnóstico inicial no sentido de que, embora o Estado brasileiro não tenha logrado se burocratizar completamente, na acepção weberiana do termo, acabou por reunir os resquícios do antigo patrimonialismo (práticas clientelistas, por exemplo) às disfunções decorrentes dos esforços para implantação do modelo burocrático. (NEVES, 1995, pp. 14-17).

A reforma do estado teria na reforma administrativa o seu eixo central. O que antes era apenas um dos elementos da reforma do estado passa agora a ser a própria Reforma do Estado. A Reforma Administrativa proposta por Neves se encaixa perfeitamente na proposta de Bresser Pereira. A autora conclui dizendo não ser possível

prolongar mais esta reflexão, uma justiça tem de ser feita: a proposta do ministro Bresser Pereira significa um avanço considerável e meritório no sentido de iniciar uma mudança, no plano concreto, do paradigma não só da Reforma Administrativas, mas da própria gestão pública no Brasil. Uma tentativa corajosa, profunda, que nada tem em comum com outras circunstâncias a aspectos pouco impactantes sobre o *status quo*. Não se trata, portanto, de nenhuma mudança cosmética e, por isso, contrariara muitos interesses. Resta saber se logrará viabilidade política e continuidade. Para alcançar esses objetivos é conveniente que o ministro reflita sobre as lições da literatura especializada. (NEVES, 1995, pp. 26-7).

No mesmo mês de outubro de 1995, o MARE lança o quarto “texto para discussão”, chamado *Estado, Aparelhos do Estado e Sociedade Civil*. Este texto tem como autor Paulo Modesto, na época, assessor especial do MARE, professor da

faculdade de direito da Universidade Federal da Bahia e membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. A conotação do texto de Paulo Modesto caminha cada vez mais para uma análise técnica e jurídica da viabilidade constitucional da reforma administrativa. Logicamente que a discussão em termos da viabilidade jurídica deverá se acentuar, ate mesmo porque estamos em outubro de 1995 e pouca coisa havia sido encaminhada do ponto de vista político. Apenas a reforma da previdência que ganhava visualização no cenário político nacional.

A argumentação utilizada por Paulo Modesto caminha na ofensiva jurídica ao estatuto jurídico da estabilidade, disponibilidade e remuneração dos servidores públicos. Neste momento, o MARE queria construir uma argumentação que de fato amparasse juridicamente a reforma do estado. Modesto caminhara na reflexão de que o regime jurídico dos servidores públicos não é algo consumado e intangível. Pelo contrário, o regime jurídico dos servidores públicos é passível de mudança, adequações e modificações que atendam aos anseios do Estado e de seus governantes. Segundo Modesto, existem leis que respondem juridicamente às futuras modificações no estatuto jurídico da estabilidade, disponibilidade e remuneração do servidor publico.

Não há direito adquirido ao regime jurídico para os servidores públicos (“Lei nova, ao criar direito novo para o servidor publico, pode estabelecer, para o cômputo do tempo de serviço, critério diferente daquele determinado no regime jurídico anterior. Não há direito adquirido a regime jurídico”-S.T.F, R.E nº 99.522, Rel. Min. MOREIRA ALVES, in: RDA 153/110-113). Não possui (o servidor), contudo, direito adquirido ao regime jurídico relativo ao cargo, o qual pode ser modificado por lei posterior. (...) -S.T.F, R.E. nº 92.638, Rel. Min. MOREIRA ALVES, in: RDA 145/56-61). Decidiu que, não havendo direito adquirido a vencimentos nem a regime jurídico, artigo 1º, *caput*, do Decreto-lei 2.425/88 é de aplicação imediata, tendo os funcionários direito apenas ao reajuste, calculado pelo sistema do artigo 8ª, inciso 1, do Decreto-lei 2.335, com relação aos dias do mês de abril anteriores ao da publicação daquele Decreta-lei (...) (R.E. nº 179.956-1, Rel. (Min. MOREIRA ALVES, DJU de 22.09.1995, Seção I, p.30633). (MODESTO, 1995, p. 5).

A possibilidade jurídica de desestrutuação dos direitos dos servidores públicos e parcela da classe trabalhadora brasileira nos faz pensar na natureza jurídica do Estado burguês no Brasil. Talvez a melhor definição para esta “natureza” seja de Decio Saes, em seus inúmeros estudos acerca do Estado Burguês no Brasil<sup>30</sup>. O Estado é juridicamente burguês, antes mesmo de ser “coisa publica”. As definições que trabalham com noção de que o Estado seja um lugar de disputas de classe, disputas

<sup>30</sup> Estas inúmeras obras nas quais Decio Saes trabalha com a noção de que o Estado burguês se materializa em sua estrutura jurídico-política, são: *A República do Capital* (2001); *Estado e Democracia: Ensaio Teóricos* (2000); *A formação do Estado Burguês no Brasil* (1985).

políticas, de condensação das forças sociais, esquecem-se do fato de que antes mesmo de ocorrerem estas disputas, a “ossatura jurídica” do Estado lhe confere um valor de classe. Nesse sentido o Estado é um elemento de classe que ajuda no processo de reprodução da exploração e dominação da classe que juridicamente está amparada em suas instituições e instâncias. O caráter democrático do Estado capitalista, nada mais é que uma nova forma de dominação e reprodução da exploração do trabalhador, pois juridicamente falando, mesmo em regimes democráticos, o Estado burguês não perde seu caráter de classe.

Pois bem, defenderemos neste subitem, que as discussões feitas no MARE a partir dos “Textos para Discussão”, durante o período de maio a outubro de 1995, foram um amadurecimento de uma proposta política mais elaborada, denominada: Plano Diretor da Reforma do Estado, lançado em novembro de 1995, teve nos “Textos para Discussão” do MARE um dos seus principais elementos estruturantes, seja no ponto de vista teórico, seja do ponto de vista político. É claro que o Plano Diretor da Reforma do Estado envolveu o engajamento de outros ministérios para sua elaboração, no entanto, percebemos que os pontos já discutidos nestes textos pelo MARE são a base, ou melhor, a substância para a sua construção. Trabalharemos no próximo subitem do primeiro capítulo alguns pontos que envolveram o Plano Diretor da Reforma do Estado e seus desdobramentos no decorrer do ano de 1996<sup>31</sup>.

## 2.2- O Plano Diretor da Reforma do Estado e a atuação política do MARE no ano de 1996.

O Plano Diretor da Reforma do Estado nasce das discussões e teses já levantadas no subitem anterior que foram promovidas pelo MARE, a partir de “Textos de Discussão”. Porém só este fator não garante sua legitimidade política e muito menos sua elaboração. A centralidade política do Executivo, a partir de Medida Provisória inicia os trâmites legais para a aprovação, em linhas gerais, das teses acerca da flexibilização do serviço público, propostas na Reforma do Estado. A oposição do PT, presente no Congresso Nacional juntamente com as inúmeras manifestações e reivindicações

---

<sup>31</sup> Os “textos para Discussão” que tratam em específico da Reforma Administrativa foram escritos até o texto de número 11. Optamos por analisar os cinco primeiros textos neste subitem por uma questão cronológica acerca do recorte temporal feito neste subitem do segundo capítulo. Os textos de número 06, 07, 08, 09, 10 e 11 serão trabalhados no próximo subitem que corresponde ao seu período temporal.

levantadas pela CUT (central sindical que representou no período os servidores públicos federais), mesmo que de forma tímida, forçaram o debate acerca das propostas juridicamente formuladas das teses da Reforma do Estado nesta instituição. No final deste capítulo trabalharemos a resistência dos trabalhadores.

Mediante a necessidade da aprovação das teses da reforma do Estado no Congresso Nacional, FHC juntamente com os ministros Luiz Carlos Bresser Pereira (MARE), Paulo Paiva (Ministério do Trabalho), Pedro Malan (Ministro da Fazenda), Jose Serra (Ministro do Planejamento e Orçamento) e General Benedito Onofre Bezerra Leonel (Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas) formularam dois projetos de emenda Constitucional (PEC: Projeto de Emenda Constitucional): PEC nº 173 e 174 de 23 de agosto de 1995. Em linhas gerais as PECs propunham as teses já defendidas pelos “Textos de Discussão”, são elas: 1- A crise do Estado nos anos 80 como sendo, ao mesmo tempo, uma crise fiscal e uma crise do modelo de administração pública; 2- O modelo de administração pública tem que superar os aspectos históricos culturais do patrimonialismo e do clientelismo, caminhando para um modelo gerencial de administração pública; 3- A construção de novos mecanismos de administração pública que priorizem a flexibilização e a descentralização das funções estatais.

O conteúdo presente na PEC 173/95 contempla uma série de teses e projetos de matriz neoliberal, entre os quais: 1- A demissão no quadro do funcionalismo público, atingindo diretamente a estabilidade do servidor público federal, forçando o mesmo a ser submetido constantemente a provas e testes para continuar no exercício da função; 2- Uma nova e defasada política remuneratória, que visa antes de tudo modificar as formas de remuneração, contribuição previdenciária e a isonomia; 3- A descentralização dos cargos. Funções ligadas aos serviços sociais passaram a não ser exclusividade do governo federal. As instâncias estaduais e municipais passaram a assumir parte dos serviços sociais, que antes ficava a cargo do governo federal; 4- A modificação do Regime Jurídico Único dos Servidores abriu precedentes para possíveis exonerações por critérios frágeis como a baixa ineficiência, baixa qualidade do serviço, entre outros critérios; 5- A flexibilização da estabilidade do servidor público (Já mencionada no subitem anterior); 6- O desligamento por necessidade administrativa; 7- A disponibilidade remunerada.

As PECs chegam ao Congresso Nacional, em específico na Câmara dos Deputados, para o processo jurídico-legal de sua discussão e aprovação. Inicialmente, os Deputados da base aliada do governo FHC pensaram que iria ser mais simples e rápido



o processo de aprovação. Mas não foi isso que aconteceu. As PECs 173 e 174/95 demorariam cerca de dois anos e meio para serem aprovadas. Inicialmente, a PEC ficaria a cargo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que, em setembro de 1995, deu um parecer contrário ao relatório do Deputado Prisco Viana (PMDB-BA) que votaria pela admissibilidade das mudanças propostas pela Reforma do Estado.

Em 30 de outubro de 1995, foi criada uma Comissão Especial somente para discutir a Reforma do Estado, justamente pela existência de inúmeros impasses políticos. Esta Comissão Especial foi escolhida de forma pontual por FHC, e teve como relator o Deputado Moreira Franco (PMDB-RJ), “homem de confiança” para ser o relator da PEC 173/95 e evitar possíveis alterações ou grandes modificações no projeto original.

A PEC 173/95 deu origem ao famoso Plano Diretor da Reforma do Estado, que apesar de ter sido aprovado em setembro de 1995 pelo Congresso Nacional, somente em novembro de 1995 o Executivo lança como um programa nacional. O Plano Diretor da Reforma do Estado é o programa mais bem acabado acerca das reformas neoliberais que deveriam ser feitas para a consolidação da hegemonia no primeiro governo FHC. Não é por acaso, que em sua apresentação é exposta como finalidade do Plano Diretor a superação da crise do Estado no Brasil via flexibilização, descentralização e desconcentração.

Este "Plano Diretor" procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a "memória administrativa", a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995, pp.1-2).

As questões acerca da mudança do modelo de gestão de flexibilização e descentralização dos serviços sociais são os elementos fundamentais do Plano Diretor da Reforma do Estado. É na defesa destas teses que conferimos ao Plano Diretor seu caráter neoliberal, principalmente no processo de construção da hegemonia neoliberal no Brasil, já que serviria de base para a apresentação dos projetos de lei encaminhados

ao Congresso Nacional, entre elas a PEC 173 e 174/95. O Plano Diretor serviria para esclarecer as possíveis dúvidas de Deputados e Senadores em relação às Emendas Constitucionais enviadas para o Congresso que reformariam a administração do Estado e a previdência. Desta forma, uma de suas funções seria a construção de um consenso no interior da sociedade política brasileira em torno das reformas neoliberais. De acordo com o próprio Plano Diretor:

Os diagnósticos e o quadro teórico apresentados no "Plano Diretor" serviram de base para as propostas de Emenda Constitucional que o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional para as reformas nas áreas administrativa e previdenciária (neste último caso, no que respeita às aposentadorias e pensões dos servidores públicos). Tais propostas de Emenda visam, por um lado, garantir conquistas da Constituição de 1988, as quais, na realidade, nunca se concretizaram, tais como a definição de tetos precisos para a remuneração dos servidores ativos e inativos e a exigência de Projeto de Lei para aumentos de remuneração nos Poderes Constituídos. Por outro lado, mediante a flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados, o que se busca é viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial. Já no caso da Emenda na área da Previdência Social, objetiva-se assegurar que as aposentadorias ocorram em idade razoável e que sejam proporcionais ao tempo de contribuição do servidor. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO, 1995, p. 2).

O Plano Diretor da Reforma do Estado segue a base argumentativa utilizada por Bresser, ou seja, é dividido em quatro grandes áreas: Núcleo Estratégico (Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público), atividades exclusivas (Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica), atividades não exclusivas (Universidades, Hospitais, Centro de Pesquisa, Museus, Serviços Sociais em geral) e a produção para o mercado (Empresas Estatais). Para o Plano Diretor este núcleo estratégico necessitaria de ser reforçado, justamente porque ele é de fundamental importância para o andamento e aprovação das futuras reformas neoliberais. A futura modificação que poderia ocorrer no núcleo estratégico era para o seu reforço (enquanto instrumento fundamental para a consolidação das reformas neoliberais) e nunca para o seu enfraquecimento. Observemos a proposta do Plano Diretor para o Núcleo Estratégico, (PDRE, 1995, p.28):

Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados. Para isto, modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na

avaliação do desempenho. Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.

O segundo núcleo chamado de atividades exclusivas do Estado (no subitem anterior chamamos este núcleo de núcleo burocrático) é responsável pelos serviços públicos como: fiscalização e regulamentação das políticas públicas. Aliás, o primeiro e segundo núcleos se complementam. Na visão de Bresser e dos outros ministros que ajudaram na elaboração do Plano Diretor, o núcleo burocrático consiste em serviços estratégicos para que ocorra o processo de flexibilização do Estado. O Núcleo burocrático cumprira um papel de fiscalizador das áreas que foram flexibilizadas e que não são mais responsabilidade do Estado. Ele cumpre uma função estratégica dentro da consolidação das reformas neoliberais, pois ajudara no processo de legislar, tributar, administrar as instâncias internas do Estado. Para o Núcleo burocrático, o Plano Diretor guarda os seguintes objetivos:

Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados; Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada. Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas. (PDRE, 1995, p. 28).

O terceiro núcleo é chamado de “serviços não exclusivos do Estado”, que se concentram justamente nas áreas sociais como, saúde, educação, cultura, proteção social, etc. Para o Plano Diretor, os serviços sociais e todas as instituições estatais envolvidas no processo de promoção destes serviços sofreriam com estas medidas liberalizantes. A flexibilização e a descentralização viriam apenas para as áreas sociais, demonstrando o caráter autocrático da construção da hegemonia neoliberal brasileira. Os direitos sociais, que não são muitos na história contemporânea do Brasil, passariam a ser frontalmente atacados pelas medidas propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Vejam estes objetivos do PDRE:

1- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. 2- Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços. 3- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade, através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social. 4- Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações. 5- Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (PDRE, 1995, pp. 28-29).

O último núcleo seria chamado de atividades de produção para o Mercado. Este núcleo englobaria uma proposta fortemente realizada pelo neoliberalismo no Brasil; as privatizações. Este núcleo será responsável pelo processo de privatizações das empresas estatais, que agora ganhariam uma direção para o mercado. Neste núcleo foi desenvolvido o Programa Nacional de Publicização, que antes de mais nada, será responsável pelo desestatização de inúmeras empresas no Brasil.

O interessante notar nesta proposta contida no Plano Diretor da Reforma do Estado é que de fato os dois últimos núcleos sofreram com o processo de desmonte do Estado. A famosa tese liberal do "Estado mínimo" seria aplicada apenas para uma parte das instituições estatais, de preferência as áreas ligadas aos serviços sociais. Enquanto as áreas consideradas estratégicas e burocráticas seriam reforçadas e não sofreriam com as teses neoliberais: Flexibilização, Descentralização e Privatização, o Plano Diretor nos dá um gráfico sobre tal panorama de mudanças que deveram ocorrer entre os quatro núcleos refletidos acima, Conforme PDRE (1995, p. 29):

|  | Forma de Propriedade |                     |         | Forma de Administração |           |
|--|----------------------|---------------------|---------|------------------------|-----------|
|  | Estatal              | Pública Não Estatal | Privada | Burocrática            | Gerencial |
| <b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b><br>Legislativo, Judiciário,<br>Presidência, Cúpula dos<br>Ministérios, Ministério Público      | ●                    |                     |         |                        | ●         |
| <b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b><br>Regulamentação, Fiscalização,<br>Fomento, Segurança Pública,<br>Seguridade Social Básica | ●                    |                     |         |                        | ●         |
| <b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b><br>Universidades, Hospitais,<br>Centros de Pesquisa, Museus                               |                      | ●                   |         |                        | ●         |
| <b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b><br>Empresas Estatais  |                      |                     | ●       |                        | ●         |

O Plano Diretor da Reforma do Estado fez um longo debate acerca das organizações sociais. Reflexões que antes eram apenas superficiais serão tratadas de forma intensiva no Plano Diretor. A referência teórica e a legitimação jurídico-política das organizações sociais passaram a ser um projeto consistente do primeiro governo FHC. Veremos neste primeiro momento apenas o que o Plano nos trata de novidade acerca das organizações sociais. Adiantamos que as organizações sociais ajudaram no cumprimento de uma “agenda neoliberal” do governo FHC.

O que vem a ser uma organização social? Também chamadas de entidades públicas não estatais, as organizações sociais englobam uma gama diferenciadas e diversas de entidades que ajudam, em síntese, nos setores sociais (saúde, educação, cultura, proteção social, etc.). As organizações sociais surgem dos setores progressistas da Igreja Católica nos anos 70 e 80 no Brasil, principalmente como entidades de fim solidário, de ajuda voluntária, às vezes financiada (empresas ou Estado) no combate às “mazelas sociais”. O fato é que na conjuntura neoliberal, as organizações sociais cumpriram um tipo específico de atuação, que direta ou indiretamente ajudara no processo de desmantelamento das áreas sociais do Estado. (GOMES, 2003, pp. 96-102). Segundo Ilse Gomes,

O governo, em seu projeto de “reconstrução do Estado”, identificou quatro grandes problemas que o Estado brasileiro deveria enfrentar: o tamanho; a

necessidade de redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança; a governabilidade. Com o objetivo de sanar esses problemas e de supostamente “quebrara com o clientelismo e o burocratismo” o governo utilizou como ideias forças a parceria, a flexibilização e a privatização. Para tanto, realizou programas de infraestrutura em parceria com setor privado; os programas sociais foram descentralizados administrativamente para as esferas subnacionais e em parceria com as ONGs; o controle político estatal foi transferido de instâncias colegiadas para as instâncias regulatórias. (GOMES, 2003, p.80).

No subitem anterior mostramos um “Texto para discussão” que trabalha com a efetivação das organizações sociais para os setores sociais do Estado. Basicamente, o Plano Diretor da Reforma do Estado manterá as organizações sociais enquanto uma agenda importante para a consolidação da “Reforma do Estado”. Por outro lado, florescerá um tipo específico de gerenciamento estatal para os setores sociais. As organizações sociais assumirão cada vez mais esta função. Uma vez assumida esta função, os setores sociais representam uma clara transferência de recursos públicos para entidades juridicamente privadas, diminuindo o grau de responsabilidade do Estado com os serviços sociais. Ilse Gomes (2003, pp. 102-3) afirma que:

as ONGs debilitam a democracia no momento em que o processo decisório está nas mãos dos financiadores; deslocam a atenção do processo de auto-exploração incluso nos programas de autoajuda e de trabalho voluntário, abrindo espaço para a transferência dos fundos públicos para interesses de grandes grupos privados; reforçam a ideologia da responsabilidade individual pela busca das condições de vida em contraposição à responsabilidade do Estado em prover os seus cidadãos de um sistema de proteção social e de distribuição da riqueza produzida; contribuem para desmobilizar o processo organizativo das classes populares no momento em que enfatizam projetos de autoajuda e desvalorizam a luta pelo controle de meios de produção; seus projetos setorializados fragmentados e limitados à resolução de um problema específico dificultam a identificação do problema de um ponto de vista global e estrutural, provocando disputa entre as comunidades por escassos recursos; despolitiza a luta por melhores condições de vida no momento em que enfatizam as questões técnicas e apresentam-se como apolíticas.

Diante deste fato, o Plano Diretor da Reforma do Estado ao trazer e legitimar jurídico e politicamente as organizações sociais está organizando um projeto de desestruturação dos serviços sociais do Estado. Fora o fato da desmobilização da luta dos trabalhadores por melhores condições de vida. Nesse sentido não fica difícil defini-lo como sendo um típico projeto neoliberal, pois promove o processo de desmonte apenas nas áreas sociais do Estado burguês no Brasil. Claramente uma ofensiva aos direitos sociais (que não muitos no Brasil) historicamente conseguidos pela classe trabalhadora.

Em relação ao controle e fiscalização dos contratos firmados entre Estado e organizações sociais, o Plano Diretor da Reforma do Estado prevê três pontos: 1- o controle do Estado por meio do sistema jurídico e da adoção do modelo de

administração gerencial; 2- o controle do mercado por meio competitivo; 3- O controle da sociedade civil efetuado pelas organizações civis, pelo processo eleitoral, pelo plebiscito (GOMES, 2003, p. 109). O discurso de ampliação da participação da sociedade civil nas responsabilidades sociais (a argumentação típica da democracia participativa) favorece a regulamentação de um tipo de gestão estatal que avança no processo de desestruturação dos direitos sociais, pois cria e consolida as famosas “agências reguladoras”. O papel do Estado para com as políticas sociais, passa ser agora apenas de regulação.

Ao entramos no ano de 1996, o debate acerca da reforma administrativa ocorria tanto dentro do MARE (com a continuidade da publicação dos “Textos para Discussão”) como dentro do Congresso Nacional (com os embates políticos em relação a PEC 173/95 e o próprio Plano Diretor da Reforma do Estado). No primeiro semestre de 1996, pouca coisa foi discutida e deliberada em ambas instituições. As atenções neste momento não estavam para a Reforma Administrativa, e sim para a Reforma da Previdência. Em julho de 1996, é lançado o “Texto para Discussão” de número 06 pelo MARE. A tendência agora era de aprofundamento das teses aqui já expostas acerca da Reforma do Estado. As discussões ficariam cada vez mais técnicas quase de operacionalidade da Reforma Administrativa. Nesse sentido, o texto de número 06 escrito por Ricardo Adolfo de Campus Saur<sup>32</sup> denominado “A tecnologia da informação na Reforma do Estado”, discutira a inserção das grandes empresas de processamento de dados nas áreas públicas.

O debate levantado pelo texto talvez iria de encontro aos dilemas da reestruturação produtiva. A relação que estabeleço entre a tecnologia da informação e a reestruturação produtiva é o fato da substituição da força de trabalhado por mecanismos tecnológicos. A proposta de Saur é a organização de diversos dados das instituições estatais, via tecnologia. O discurso da eficiência tecnológica e da garantia de uma melhor qualidade de serviço será fundamental neste processo de consolidação destes mecanismos tecnológicos na organização dos dados da Reforma do Estado. Esta forma de gerenciamento estatal beneficia as proposta de criação das agências regulatórias, pelo simples fato de que a tecnologia administrara a longa distância os dados e informações necessárias para a regulação dos contratos empresa-Estado. No caso das políticas sociais, as agências regulatórias deteriam um “banco de dados” das organizações sociais

---

<sup>32</sup> Secretário de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação do MARE.

que possivelmente prestariam serviços ao Estado. A partir deste “banco de dados” e das informações fornecidas por estas organizações sociais as agências regulatórias controlariam todos os trâmites e processos. Uma espécie de regulação “a longo alcance”.

A ideia da eficiência e da criação do “Estado eficaz” começa a amadurecer nas discussões internas do MARE. Em agosto de 1996, o “Texto para discussão” número 07 dedicara suas páginas para efetuar este debate. O interessante é que o texto é uma parceria entre dois autores: Virgínio Augusto Ferreira Coutinho, engenheiro metalúrgico da Companhia Siderúrgica Nacional e Maria Tereza Oliva, cientista social também da CSN. Não podemos esquecer que a CSN era uma empresa estatal e foi privatizada no governo Collor, aliás, uma das primeiras empresas a serem privatizadas na onda neoliberal dos anos 90. Deste fato, podemos já contextualizar a escrita dos autores, declarados apologetos da “eficiência” que a privatização trouxe para administração destas empresas. O Estado eficaz para os autores tem que seguir uma determinada linha administrativa ligada aos setores privados, onde serão estabelecidos, missões, metas, lideranças e desempenhos. O Estado não funcionara mais como uma máquina inchada, com instituições fantasmas e sem funções específicas. Segundo os autores, sua ideia de Estado eficaz, passa pelos seguintes pontos:

Os princípios equivocados do Megaestado já apontam para o que deve ser reformado no Estado brasileiro. Dentre eles, destacamos alguns princípios que consideramos prioritários e que podem implicar revisão constitucional: 1- Cortar os gastos públicos e equilibrar o orçamento; 2- Eliminar de forma estratégica as regulações e o controle do governo sobre as atividades econômicas; 3- Abrir nossas fronteiras às importações e incrementar a participação da economia nacional do mercado internacional; 4- Estimular a poupança e o investimento; 5- Controlar o Consumo; 6- Promover investimentos em treinamento de força de trabalho; 6- Privatizar as empresas estatais em especial as empresas de infraestrutura; 7- Flexibilizar, terceirizar e estabelecer parcerias com os diversos tipos de organização para execução do setor de serviço. (COUTINHO & CAMPOS, 1996, pp. 13-14).

Talvez a proposta dos autores do “Texto para discussão” nº 07 seja mais ofensiva para classe trabalhadora de um modo geral. Não que o Plano Diretor, ou as propostas de gerenciamento estatal de Bresser Pereira não sejam também ofensivos, porém afirmam “explicitamente” a tese do “Estado-Mínimo”. Apesar de acharmos que a o Plano Diretor da Reforma do Estado e os textos de Bresser Pereira neste momento corroboram com a tese do “Estado-mínimo”. Consideramos nesta dissertação que a ideia do “Estado Eficaz” contempla tudo aquilo que já foi exposto sobre a reforma do Estado, inclusive as ideias contidas nos documentos anteriores em específico o Plano



Diretor da Reforma do Estado. O Estado eficaz na proposta contemplada pelos autores do texto nº 07, é o famoso Estado-empresa, um estado que deva prezar pelo equilíbrio fiscal (mesmo que isso custe o desmontes das áreas sociais) pela eficácia do gerenciamento público, pela lucratividade das empresas públicas, pelo tecnicismo das funções burocráticas.

Em setembro de 1996, o então presidente do IBGE Simon Schwartzman lança o oitavo “Texto para discussão”. Bresser Pereira necessitaria de ampliação na base de legitimação da reforma administrativa. O então presidente do IBGE resolve escrever sobre os pontos fundamentais para a divulgação institucional da reforma administrativa; 1- A reforma como garantia do bom desempenho institucional; a reforma seria uma tentativa de melhoramento do desempenho e da profissionalização das instituições do Estado brasileiro; 2- A necessidade da criação de novos mecanismos de controle institucionais, que possibilitem o melhoramento nas formas de gerenciamento das instituições estatais (SCHWARTZMAN, 1996, pp.7-11).

Estes debates dentro do MARE ocorriam concomitantemente com os impasses políticos na aprovação da PEC 173/95. A comissão especial montada pelo Deputado Moreira Franco para encaminhar a aprovação da PEC, deu parecer favorável à medida em 10 de julho de 1996. Contudo, a oposição rapidamente se manifestou na figura do Deputado Chico Vigilante (PT- DF) e da base do PT, que representou uma oposição minúscula em relação à aprovação dos pareceres; diante disto, em 16 de outubro de 1996, continuaram os pareceres favoráveis à PEC 173/95. Em 30 de outubro de 1996, foram lidos em plenário os pareceres favoráveis da Comissão Especial e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania<sup>33</sup>. Os trâmites políticos oficiais começariam a caminhar de forma mais autoritária, sem muito debate ou discussão.

As preocupações do MARE entre os meses de outubro a dezembro de 1996 voltaram-se para a formação de uma coalizão entre as esferas políticas e a sociedade civil. As dificuldades na aprovação rápida e imediata da reforma administrativa forçou o ministério a buscar uma legitimidade nestes setores<sup>34</sup>. O “Texto para discussão” nº 11 de dezembro de 1996 dedica suas páginas à tentativa de estabelecer uma discussão

---

<sup>33</sup> Pareceres contidos no arquivo virtual do Congresso Nacional, [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

<sup>34</sup> O “Texto para discussão” nº 09 foi escrito por Bresser Pereira, seu título *Administração público gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado* (1996). Este caderno faz reflexões parecidas com o caderno de nº 01, também escrito pelo autor, reforçando a tese da administração público gerencial, que no caso é parecida com a ideia central do Plano Diretor da Reforma do Estado. O “Texto para discussão” nº 10 foi escrito por Mario Cesar Flores, intitulado *Qual Estado?* (1996). A discussão do autor também reforça a ideia de modernidade do estado proposto pelos textos anteriormente discutidos nesta dissertação.

acerca da governabilidade e da governança em prol da aprovação das reformas neoliberais. Escrito por Maria Helena de Castro Santos, na época professora do departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília<sup>35</sup>, o texto expressara a clara preocupação em dar sustentação política para a aprovação das reformas neoliberais já em tramitação no Congresso Nacional. Maria Helena afirma no texto que a saída para a crise do Estado no Brasil é o Neoliberalismo, não temos outras opções, pois os outros projetos históricos já haviam sido derrotados outrora. (SANTOS, 1996, p 5).

A autora chega a colocar que o termo governança foi criado pelo FMI e o Banco Mundial, referindo-se à capacidade de governar tranquilamente o processo de mudanças conjunturais. Não é por acaso, o fato de o debate ter começado nestas instituições internacionais, justamente o “miolo” central de difusão e divulgação das políticas neoliberais. Era necessária uma boa governança para que as reformas neoliberais tomassem “substância” em determinado país. Ela (a governança) era uma espécie de termômetro, que possibilitaria estas instituições perceberem a potencialidade ou não de implantação do neoliberalismo em determinado país. (SANTOS, 1996, pp. 6-8).

Para que esta governança funcione seria necessário um arranjo institucional que incorporasse atores sociais e políticos, uma articulação de interesses entre partidos políticos e Governo (SANTOS, 1996, p. 9). Uma clara demonstração de preocupação da autora em colocar estes termos, justamente em um momento onde as reformas neoliberais estavam sendo discutidas no Congresso Nacional. Em especial a PEC 173/95, que estava “travando” as negociações entre partidos políticos, impossibilitando sua aprovação. Um caminho possível para o governo FHC era buscar a “governança”.

O ano de 1996 se encerraria com os entraves políticos legais no processo de aprovação da PEC 173/95. Até o momento não falamos neste capítulo acerca da reação do movimento dos trabalhadores entre os anos de 1995-1996, principalmente do movimento dos trabalhadores do serviço público federal, diante das reformas neoliberais, em específico, da reforma administrativa, transcrita na PEC 173/95. No próximo subitem refletiremos a reação do movimento dos trabalhadores entre os anos de 1995 e 1996.

2.3- A reação do Movimento dos Trabalhadores entre os anos de 1995 e 1996, diante da reforma administrativa.

---

<sup>35</sup> Na época também ocupava o cargo de Diretora de Pesquisa e Difusão do ENAP.

Analisaremos neste subitem o movimento dos trabalhadores e a atuação da Central Única dos Trabalhadores entre os anos de 1995 e 1996. A escolha para analisar somente a atuação da CUT e não de forma ampla o movimento dos trabalhadores, se justifica pelos seguintes fatos: 1- A CUT organizou e aglomerou todos os sindicatos ligados aos trabalhadores do serviço público federal (fração dos trabalhadores mais atingida pela Reforma Administrativa); 2- nesse sentido ela foi a entidade que reuniu interesses, reivindicações e construiu, em síntese, a luta sindical destes setores diante da Reforma Administrativa. Temos que concordar que existiram inúmeros outros movimentos e lutas políticas paralelamente à atuação política da CUT, mas sua atuação foi decisiva para a luta política em torno da reforma administrativa.

Cabe levantar alguns precedentes históricos da CUT, antes dos anos de 1995 e 1996, principalmente sua atuação política do início da década de 90. A passagem da década de 80 para a de 90 representou uma viragem da forma de atuação e organização da luta sindical da CUT. Durante a década de 80, o novo sindicalismo representou uma ruptura com as experiências do sindicalismo de Estado, principalmente dos períodos getulista e militar no Brasil. O surgimento de um sindicalismo combativo que nascia no berço da classe trabalhadora brasileira representou uma experiência célebre de confronto com capitalismo autocrático brasileiro. Porém, na década de 90, sua estrutura volta-se ao corporativismo.

Esta virada da CUT, de uma ação sindical combativa para uma ação sindical propositiva ocorreu posteriormente ao 3º e 4º CONCUT. O 3º CONCUT realizou-se em 1988, e foi marcado pela hegemonização da tendência “Articulação Sindical” na direção da Central. O 4º CONCUT ocorreu no ano de 1991 e marcou o aprofundamento do 3º CONCUT. Nesse sentido, o 3ª e 4ª CONCUT ajudaram no processo de aprofundamento da CUT sobre um projeto político sindical propositivo. Segundo Andreia Galvão (2002, pp. 112),

No plano interno, as alterações promovidas no estatuto da Central pelo 3º CONCUT (1989) possibilitaram o fortalecimento da tendência Articulação Sindical, permitindo a ascensão de novas lideranças sindicais. As alterações estatutárias efetuadas pelo 3ª CONCUT acentuaram o peso das direções em detrimento das bases e oposição sindical, levando à burocratização e à institucionalização da Central.

O sindicalismo propositivo da CUT acentuaria a tendência de uma ação sindical cada vez mais burocratizada e institucionalizada, deixando para trás as bandeiras de luta

presentes no sindicalismo combativo do início dos anos 80. O processo de fortalecimento da burocracia sindical no interior da CUT também se deu a partir ao 3º CONCURT<sup>36</sup> (1988), quando a tendência chamada Articulação Sindical assumiu a direção, o que de certa forma distanciaria cada vez mais o projeto político da Central de um sindicalismo combativo e autônomo. Ainda segundo Andreia Galvão (2002, pp.112),

Essas mudanças afetaram a composição dos congressos subsequentes e tiveram um profundo impacto no interior da Central, possibilitando o abandono das práticas de confronto com o governo e com o patronato e aumentando a disposição – combatida pelas oposições sindicais e pelas correntes de esquerda, mas defendida por lideranças ligadas à Articulação Sindical, especialmente no setor metalúrgico - em negociar. Assim, a 4ª CONCURT (1991) ocorreria em meio a profundas divergências entre as tendências sindicais provocadas, de um lado, pelo novo estatuto e, de outro, pela participação da Central – à revelia da “esquerda socialista” e das próprias deliberações do 3º Congresso - no “entendimento nacional” conclamado pelo Governo Collor em setembro de 1990.

A negociação coletiva é um ação sindical importante do sindicalismo neo-corporativo da década 90. Esta característica de luta sindical nasce em meio às implantações das reformas neoliberais. Pontualmente, a negociação coletiva nasce no berço do sindicalismo do ABC paulista. Na verdade, no início dos anos 90, o movimento sindical dos metalúrgicos passara a adotar formas específicas de negociação coletiva, em especial as experiências históricas das Câmaras Setoriais. As experiências das Câmaras Setoriais fragmentaram, pois as negociações agora ocorreriam por setores de trabalho ou por categorias profissionais, inviabilizando uma luta ampla e unificada.

No 4º CONCURT, a tendência de burocratização da ação sindical da CUT acentuou. A palavra “negociação coletiva” passara a ser usualmente utilizada pela Central, que priorizara os famosos “contratos coletivos”. O Problema é que ao priorizarem a negociação coletiva e o contrato coletivo, a ação sindical tomou uma postura mais negocial, propositiva.

Embora parte da CUT fosse contrária à aceitação do chamado de Collor, a Executiva Nacional, sob o comando da Articulação Sindical, decidiu que a central deveria participar das reuniões propostas a fim de ocupar novos espaços políticos, legitimando-se como interlocutora confiável tanto do governo quanto para o patronato. Apesar das disputas internas que opõem a Articulação Sindical, às correntes de esquerda, a CUT começa a se afastar paulatinamente do sindicalismo de confronto que até então caracterizara para assumir, cada vez mais, uma postura propositiva. Para que essa mudança se concretizasse foi fundamental a ascensão de novas lideranças sindicais, dispostas a negociar com os governos e com o patronato saídas emergenciais

---

<sup>36</sup> O Documento Oficial do 3º CONCURT está disponibilizado no *site* oficial da Central Única dos Trabalhadores.

para os problemas econômicos que atingiam determinados setores industriais. Uma das mais importantes lideranças sindicais a desempenhar esse papel foi, sem dúvida, o presidente do Sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, Vicente Paulo da Silva (Vicentinho). Mas Vicentinho não seria o único a empreender essa mudança de rota: Jair Meneguelli, então presidente da CUT, já havia declarado que era “preciso deixar de dizer apenas não e começar a também dizer sim, apresentando propostas alternativas”. (GALVÃO, 2002, p.113).

Diante desta virada da CUT no decorrer dos anos 90, parto da seguinte argumentação para compreender a luta sindical diante da Reforma Administrativa: a CUT ao afirmar um sindicalismo corporativo fragmentou ainda mais a classe trabalhadora brasileira, por entender como ação sindical a luta setorial e por categorias. Por outro lado, a luta meramente institucional marcou toda a atuação da central nas manifestações e mobilizações sindicais. A CUT abriu mão de um sindicalismo organizado e estruturado a partir da base e as experiências do sindicalismo combativo foram gradualmente deixadas de lado.

O sindicalismo neocorporativo colaborou com a descentralização sindical. Assim, ao contrário dos anos 80, quando procurava unificar os diversos setores da classe trabalhadora, a CUT, nos anos 90, aceitou participar da formulação da política de Estado e da gestão das empresas de forma fragmentada, restringindo esta participação a alguns setores profissionais. Galvão (2002, pp.123-4) mostra que a

multiplicidade de aspectos da política neoliberal e seu impacto diversificado sobre os diferentes setores das classes trabalhadoras aumentam a tendência a manifestações corporativas. As câmaras setoriais, por exemplo, exprimem um aspecto corporativo na medida em que os trabalhadores envolvidos nesse tipo de arranjo se voltam para seus interesses específicos, deixando de lado ou até mesmo se contrapondo à defesa de interesses da categoria, em particular, e da classe, em geral. É nesse sentido que, para nós, as câmaras setoriais produzem poucos resultados econômicos positivos, ao fragmentar as lutas sindicais e impulsionar a descentralização da negociação coletiva.

A postura corporativa foi reflexo também da ofensiva neoliberal à classe trabalhadora brasileira e de forma direta influenciou na atuação da Central entre os anos de 1995 e 1996, principalmente na atuação dos trabalhadores do serviço público federal diante da Reforma Administrativa.

No ano de 1995, houve a atuação da CUT no lançamento da “Campanha Nacional Contra as Reformas Neoliberais de FHC”, campanha que teve como principal eixo a defesa da Previdência Pública e a perda da estabilidade do servidor público federal. A campanha retirou alguns “eixos de luta” que deveriam ser tomados,

principalmente pelos sindicatos dos servidores públicos federais espalhados pelo Brasil, entre os eixos de lutas estavam; 1- unificar a luta contra o governo FHC, 2- Defender o serviço público e formar comitês nos locais de trabalho, 3- Realização do Encontro Nacional Sindical Democrático em defesa da Nação; 4- Greve Geral (JORNAL SINTSEP-GO, p. 1, julho de 1995).

Estes eixos de luta organizados no 1º semestre de 1995 foram decididos a partir de uma agenda extensa de reuniões, debates e encaminhamentos da CUT, Confederações e sindicatos setorializados. Em resposta à proposta da PEC 173/95 e 174/95, a Confederação Nacional dos Servidores Públicos Federais (CONDSEF) organizou uma proposta alternativa de Reforma do Estado, que atendesse os trabalhadores do serviço público federal. Esta proposta alternativa da Reforma do Estado foi aprovada em 6 de agosto de 1995 na Plenária Nacional da CONDESEF. No documento, a CONDESEF propõe a restrição de cargos em comissão - somente para ministros e assessores - o ingresso no funcionalismo público via concurso público e a intervenção federal nos hospitais privados que fraudam as verbas da Saúde. Numa tentativa de negociação com o ministro do MARE, Bresser Pereira, o documento seria enviado para discussão com a instituição, numa tentativa de oferecer uma opção em torno da Reforma do Estado. (JORNAL DO SINTSEP-GO, p. 7, agosto de 1995).

No final do mês de agosto ocorreria a 7ª Plenária Nacional da CUT, entre os dias 30/08/1995 e 02/09/1995. O Primeiro fato a ser levantado em tal reunião foi a visão liberal da CUT acerca da luta de classes naquela conjuntura. Palavras de cunho liberal como “cidadão” e “exclusão”, de matriz liberal, estavam presentes na apresentação da Plenária<sup>37</sup>. Não podemos deixar de salientar, contudo, que a CUT discutiu nesta Plenária um novo modelo sindical que deveria ser adotado pela Central. Acompanhem a análise conjuntural da CUT naquele momento (Resoluções da 7ª Plenária da CUT, p.116, 1995):

Estamos neste momento diante de uma importante encruzilhada quanto ao novo modelo sindical. Por um lado, vivemos com uma estrutura sindical arcaica, corporativista e baseado no modelo fascista da unicidade, das taxas

---

<sup>37</sup> Consideramos o conceito de “cidadão” e de “exclusão” como sendo de matriz liberal. Primeiramente pela historicidade de construção destes conceitos. Eles nascem juntamente com o processo de consolidação das inúmeras revoluções burguesas na Europa, entre elas a Revolução Francesa. Por outro lado, os dois conceitos inviabiliza observarmos um cenário histórico a partir do conceito de “luta de classes”: 1- primeiramente porque o conceito de “cidadão” nos oferece uma “falsa consciência” de que somos todos iguais perante a lei. 2- Por outro lado, o conceito de exclusão, nos faz pensar que um dia dentro das sociedades burguesas é possível uma inclusão social, anulando as inúmeras contradições que há dentro destas relações sociais, entre elas a exploração do trabalho. Em conclusão, pensamos que estes conceitos reforçam uma ideia de democracia liberal, difundida atualmente nas conjunturas neoliberais.

compulsórias, das datas-bases... e por outro enfrentamos as transformações no mundo do trabalho, com novas formas de gerenciamento, terceirizações, globalização da economia, privatizações do Estado, novas tecnologias. A tudo isso se soma um modelo econômico que tem por base a exclusão do mercado de trabalho de parcelas cada vez maiores da sociedade, seja pelo subemprego, pelo ingresso na economia informal, ou pela marginalização pura e simples, com o trabalho escravo e a exploração da mão de obra infantil. O Mercado é transformado em deus onipotente e absoluto, desaparecendo os direitos da cidadania, ou impondo-se, rigidamente, uma separação entre cidadãos da primeira e segunda classe, e mesmo abaixo de qualquer classificação.

O transformismo vivido pela CUT na virada dos anos 80 para os anos 90 nos deixam reflexivos, pois a reivindicação de uma nova estrutura sindical pela CUT, pautada em um sindicalismo propositivo não caminha para um retorno ao sindicalismo combativo do início dos anos 80. O que a Central reivindica é a centralização dos processos de decisão da luta dos trabalhadores e um reforço da atuação neocorporativista e ainda, e principalmente, um reforço da burocracia sindical já existente naquele momento. O fato de a Central defender e representar somente sindicalizados faz com que 7ª Plenária reforçasse este lado burocrático da luta sindical. Observemos as resoluções da 7ª Plenária (1995, p.117).

1- Incentivar o uso coletivo de estruturas dos sindicatos filiados, como assessorias técnicas, imprensa, gráfica, jurídico. 2- Desencadear um processo de fusão de sindicatos que reforce a unificação por ramos, em âmbito regional, estadual ou nacional, com forte organização por local de trabalho. 3- A 7ª Plenária Nacional decidiu que a CUT deve realizar um amplo debate, com diversos seminários, até 1ª semestre de 1996, para discussão dos seguintes pontos: a) Discussão prévia nos ramos, no sentido de propor uma nova divisão territorial em vista da fusão dos atuais sindicatos em bases regionais ou estaduais e sobre sindicatos não filiados à CUT; b) Definir os critérios a serem seguidos num processo de discussão política nas bases sobre a importância da fusão dos sindicatos; c) Detalhar como, quantos e quais serão os novos ramos de atividades para fins de nossa reorganização interna dos filiados, à luz do 5º CONCUR; d) Discussão dos princípios básicos de um Estatuto de modelo sindical cutista, contendo regras de convivência democrática, processo eleitoral, consulta dos trabalhadores, regras de filiação, entre outros, tendo como referência os Estatutos da CUT.

A 7ª Plenária da CUT reforça ao nosso entender o “braço institucional” da Central, ou melhor, termina de consolidar hegemonicamente este projeto político em seu interior. No 4º CONCUR, ocorrido em 1991, observamos uma tendência “sem volta” do projeto político institucional da Central, principalmente porque no 4º CONCUR foram aprovadas as “Câmaras Setoriais”, que posteriormente ajudaram no processo de fragmentação da luta da classe trabalhadora. A ideia das Câmaras setoriais seria a difusão da luta nos locais de trabalho, porém uma luta de características restritas,

pontuais, onde a mediação entre particular e universal não eram feitas. Esta luta restrita e pontual não dava ao trabalhador uma dimensão maior do movimento dos trabalhadores, pois estes lutavam por melhorias particulares de suas categorias profissionais. Ainda segundo as Resoluções da 7ª Plenária da CUT (1995, p. 118):

As decisões do 4º CONCUR, em 1991, sobre a necessidade de avançarmos na organização dos trabalhadores a partir dos locais de trabalho, salvo as raras exceções, não saíram do papel, o que demonstra, ainda, a fraca penetração dos nossos sindicatos na maioria das empresas que compõe a base sindical. A luta pela conquista do direito dos sindicatos e trabalhadores poderem se organizar a partir dos locais de trabalho, não pode servir apenas para dar conteúdo aos nossos discursos e ao debate teórico. O atual estágio de desenvolvimento capitalista, marcado pelos avanços tecnológicos e pela globalização da economia, vem acelerando os processos de reestruturação produtiva e diminuindo o papel do Estado, principalmente no que se refere às políticas públicas. Dessa forma, é urgente e necessário que a CUT, através de suas estruturas verticais, nacionais e estaduais, bem como de seus sindicatos de base, dê início a um amplo processo de discussão junto as próprias bases e à sociedade em geral, visando a efetiva construção das OLTs.

A reivindicação da CUT pela maior efetivação das “organizações por local de Trabalho (OLTs)” reafirmam no nosso entender uma contradição: de um lado a insistência em dar continuação a um projeto que resultou na perda gradual dos direitos dos trabalhadores, pois historicamente a CUT não conseguiu, através deste projeto das OLTs, suportar, mesmo que minimamente, a ofensiva neoliberal. Por outro lado, as OLTs estão submetidas à lógica fragmentária e corporativista proposta pelo sindicalismo propositivo cutista. Entre os anos de 1991-1995 (um intervalo de 4 anos), as perdas da classe trabalhadora foram grandes, conforme temos procurado demonstrar nesta dissertação. Os que apostavam que a CUT utilizava as Câmaras Setoriais de forma generalizada desde o 4º CONCUR estavam enganados. Ela vinha utilizando em alguns setores, principalmente no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista (Local fundamental para a consolidação da reestruturação produtiva no Brasil). Fora destes sindicatos, as OLTs estavam com um grau de dificuldade de se afirmar enquanto prática sindical. As Câmaras Setoriais – e em consequência a virada da CUT nos anos 90 – nos ajudam a entender os diferentes processos que levaram ao sindicalismo neocorporativo.

Durante a 7ª Plenária, o discurso da CUT não caminha para uma contestação velada ao Estado neoliberal de FHC diante das reformas da Previdência, Administrativa e do Estado. No projeto cutista havia elementos que favoreciam o discurso neoliberal, como a negociação coletiva e as câmaras setoriais. Nesse sentido, favoreceu o avanço consensual da sociedade no que tange às reformas neoliberais.



O discurso consensual por modernização e justiça social, pelo fim da corrupção, a sonegação fiscal, da fraude, da má gestão dos recursos e dos servidores públicos deve ser traduzido em propostas concretas que viabilizem o cumprimento de direitos e o controle e a gestão democrática dos fundos sociais e do patrimônio público. Os trabalhadores lutam para conquistar sua condição de cidadãos plenos. Para se constituírem, efetivamente, em atores em condição de contrapor, ao poder discricionário do capital, a defesa de interesses de sua coletividade. Lutam pelo direito de não serem tutelado pelo Estado que, a pretexto de defendê-lo, subtraiu-lhes instrumentos vitais de autodefesa. Refutam a condições de subcidadãos, a quem é negado, por exemplo, o direito de escolha da melhor forma e momento de negociar e compor, ou não, seus conflitos através de um Sistema Democrático de Relação de Trabalho. (7ª Plenária da CUT, 1995, p. 119):

Neste trecho da resolução da 7ª Plenária, A CUT adota quase que totalmente o discurso do MARE. A ideia de modernização da máquina pública vinculada a uma tentativa de superação das velhas práticas clientelistas de corrupção, má gestão de recursos, de fraude. Somente com uma reforma administrativa seria possível o afastamento deste tipo de prática política e conseqüentemente o florescimento de uma gestão democrática. A CUT abre mão de um discurso classista que apontasse as contradições desta modernidade neoliberal, para reforçar o discurso dos próprios neoliberais.

A 7ª Plenária da CUT talvez tenha deixado como legado a afirmação do sindicalismo neocorporativo no interior da Central, pelo fato de não haver questionamento, mas de reafirmar a ideia de modernidade defendida pelos intelectuais e políticos do MARE. De março de 1995 a setembro de 1996 não ocorreu sequer uma negociação coletiva entre a CUT e o MARE, com vistas à discussão da proposta (PEC 173/95) de reforma administrativa encaminhada pelo Ministério ao Congresso Nacional.

Diante desta conjuntura, os sindicatos estaduais representativos dos servidores públicos federais saíram em defesa de uma greve geral, que se iniciaria, a partir de 16 de abril, como forma de dizer um basta aos avanços em torno das reformas neoliberais (Previdência e Administrativa). A greve geral era, para os sindicatos, uma resposta mais dura ao governo FHC, que não os recebeu desde o final da 7ª Plenária Nacional da CUT. (JORNAL DO SINTSETP-GO, março/abril, 1996).

Em julho de 1996, a CUT, CONDESEF e os diversos sindicatos estaduais dos servidores públicos federais obtêm uma vitória pontual diante da Reforma da Previdência. Mesmo assim tal vitória pontual não veio por meio de uma negociação entre Governo e sindicatos, mas por meio de uma votação em segundo turno no Congresso Nacional, através de pequenas alterações no texto inicial da Reforma da

Previdência, que no “frigor dos ovos” ainda era extremamente ofensiva à classe trabalhadora. A visão otimista diante desta vitória pontual dos sindicatos dos servidores públicos federais mostra a visão defensiva assumida pela CUT diante da conjuntura das reformas neoliberais. Por outro lado, fez com que o movimento dos trabalhadores do serviço público federal se mantivesse mobilizado diante das reformas neoliberais.

Dados do SINTSEP-GO, de julho de 1996, mostram que alguns pontos foram alterados diante do projeto original, entre eles: 1- O teto para a aposentadoria dos servidores públicos será de R\$ 8 mil reais. Os deputados, senadores e o presidente da República queria um teto máximo de R\$ 6,4 mil. 2- Os servidores públicos só podem se aposentar por invalidez permanente, integral, quando resultado de acidente de trabalho, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Compulsoriamente aos 70 anos de idade, em termos proporcionais. Voluntariamente desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivos exercícios no serviço público. 3- Não é permitido a cobrança de contribuição dos servidores públicos inativos. 4- Os proventos dos inativos serão iguais a dos ativos (Jornal do SINTSEP-GO, jul. 1996, pp.1-4).

A reportagem do Jornal do Sindicato dos Servidores Públicos do Estado de Goiás, (julho de 1996, p. 1) é ilustrativa para mostrar o acirramento da luta:

Nesta batalha o Governo não conseguiu o que queria, mas é necessário mantermos mobilizados porque a guerra não acabou. Mais hoje, mais amanhã, ele voltará a carga para retirar direitos e conquistas dos servidores públicos. Além disso, não podemos esquecer que a Reforma Administrativa ainda se encontra em tramitação, apesar das dificuldades governistas para aprovar suas propostas, inclusive relativa ao fim da estabilidade. Sobre a Reforma Administrativa é bom lembrar que os governadores estão pressionando o e por isto o assunto permanece na pauta extraordinária do Congresso Nacional, por isso a Plenária Nacional dos SPFs, realizada dia 14 de julho, em São Paulo, deliberou por um Dia Nacional de Luta, no próximo dia 24/07.

Vê-se pelo destacado acima que a Reforma Administrativa não era ainda objetivo central da luta dos servidores públicos federais naquele momento de votação, no início do ano de 1996, da reforma da Previdência. Porém ela já estava sendo discutida. A citação acima nos fornece também um “dado político” interessante, o fato de os governadores pressionarem o governo federal para a aprovação da Reforma Administrativa. Nisto há um motivo lógico, pois uma vez aprovada esta forma de gestão pública presente na Reforma Administrativa, os governos estaduais poderão adotá-la e conseqüentemente iniciar um processo de esvaziamento dos setores sociais. A pressão dos governos estaduais alimenta uma contradição, pois a Reforma Administrativa prevê

uma descentralização dos serviços sociais, nos quais, parte desta responsabilidade passou para as esferas estaduais ou municipais.

Em setembro de 1996, os servidores públicos federais são surpreendidos por um anúncio feito por FHC, acerca do possível corte de 2 bilhões de reais nos orçamentos do governo. Juntamente com este corte de gastos estava a ameaça de extinção de órgãos como Departamento Nacional de Estradas e Rodagens (DNER), Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Fundação Nacional de Saúde (FNS). Tais extinções estavam em sintonia com as proposições do MARE de acabar com aproximadamente 140 mil cargos públicos relacionados a estas instituições. (JORNAL DO SINTSEP-GO, set. de 1996).

Diante desta ameaça, a CUT em parceria com a CONDSEF e os diversos sindicatos dos servidores públicos federais organizaram o Dia Nacional de Luta em Defesa do Serviço Público. Até o final de setembro e início de outubro de 1996, os sindicatos regionais deveriam construir manifestações que mobilizassem as categorias e a população. No dia 28 outubro de 1996 seria realizado um grande ato em Brasília, já com as regionais mobilizadas, seguiriam em caravanas para a capital federal. O dia 28 representou a maior mobilização dos servidores públicos federais diante das reformas neoliberais do primeiro governo FHC. De fato, este dia serviu para que as tramitações que estavam ocorrendo no Congresso Nacional das reformas neoliberais, desde final de 1995, fossem divulgadas e parcela dos servidores públicos federais conscientizados daquilo que estava sendo votado. (JORNAL DO SINTSEP-GO, set. de 1996).

Não podemos deixar de citar a realização também, no mês de setembro, da “X Conferência Nacional de Saúde”, realizada em Brasília para discutir, entre outros assuntos, a proposta do MARE, de extinção da Fundação Nacional de Saúde (FNS). Nesta oportunidade foi revogada a resolução de Extinção da FNS. Antes da Conferência foi deliberado um trabalho de base nas entidades sindicais para levar a Brasília o maior número de delegados. A presença significativa de delegados da FNS na conferência fez crescer o “coro” de revogação da reforma, segundo o Jornal do SINTSEP-GO,

Integração da FNS ao SUS, através de um processo de descentralização responsável, gradativo e pactuado amplamente, de forma a preservar direitos e interesses de usuários e trabalhadores. A transferência de competências ao gestor local deve se acompanhar de garantia de repasse de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, bem como de controle social efetivo pelo Conselho de Saúde, colocando-se como pré-requisito para o município a condição de gestão semiplena. Onde não houver condições e interesse em tal transferência devem ser mantidos as ações e serviços operados pela FNS. De

imediate, devem ser suspensas as nomeações de cargos comissionados nos escritórios regionais do órgão, assim como devem ser as funções administrativas preenchidas por profissionais do quadro (Jornal do SINTSEPGO, set. de 1996).

Diante das circunstâncias político-sindicais, partimos da tese de que entre os anos de 1995 e 1996, a CUT, a CONDESEF e os SINTSEPs realizaram um sindicalismo propositivo, por ter aceito: a) a flexibilização para manter parte dos direitos; b) Resistir ao avanço do empregador, lutando para recuperar direitos suprimidos; c) resistir ao avanço do empregador, lutando para manter direitos ameaçados. No plano específico: a) aceitar o avanço do Estado em relação às reformas neoliberais; b) aceitar o processo de aprovação da Reforma da Previdência; c) Aceitar o processo de encaminhamento positivo da PEC 173/95, também conhecida como Reforma Administrativa.

No próximo capítulo, trataremos do processo final da luta política em torno da Reforma Administrativa do primeiro governo FHC. Estudaremos o processo histórico-político entre os anos 1997 e 1998.

### **CAPITULO III: A LUTA POLÍTICA DE APROVAÇÃO DA “EMENTA CONSTITUCIONAL Nº19”, ENTRE OS ANOS DE 1997-1998.**

Este capítulo trabalhará o processo final de aprovação e consolidação da Reforma Administrativa, expresso na PEC 173/95. Iniciaremos com a análise da produção dos “Cadernos do MARE”. Tais Cadernos foram produzidos entre os anos de 1997 a 1998 e expõe algumas das ideias e posturas políticas tomada pelo MARE neste período. A elaboração dos “Cadernos do MARE”, assim como os “Textos para discussão” foram produzidos em parceria intelectual com Escola Nacional de Administração Publica (ENAP) e a Fundação Getulio Vargas (FGV). O subitem 3.1 deste capítulo abordará esta reflexão.

O segundo subitem (item 3.2) focará a luta sindical da CUT e do servidor publico federal em relação ao processo final de aprovação da Reforma Administrativa. Tentaremos perceber quais foram as principais ações sindicais proferidas pela CUT e se elas resultaram num processo de interrupção da luta político institucional e da aprovação da Reforma Administrativa.

O terceiro subitem (item 3.3) deste capítulo analisará a luta político-partidária durante o processo de aprovação da Reforma Administrativa. Priorizamos a luta político-institucional (apesar de ter existido lutas sindicais fora da esfera institucional), tentando perceber o conflito entre dois “campos” políticos: o campo governista (formado por partidos da Base do governo FHC) e o campo oposicionista (que inclui a aliança PT/PDT e PCdoB, mas que também incorpora partidos independentes, como é o caso do PSTU).

O quarto e último subitem (item 3.4) fará um balanço acerca das perdas trazidas pela Reforma Administrativa ou Emenda Constitucional nº 19. Ao priorizar um Estado vocacionado para mercado e um modelo neoliberal de administração publica, os setores sociais do Estado burguês no Brasil juntamente com o funcionalismo público destes setores tiveram seus direitos “usurpados”. Nesse sentido, tentaremos traçar um paralelo das perdas do funcionalismo público e o processo de esvaziamento dos setores sociais do Estado burguês no Brasil trazidos pela Emenda Constitucional nº 19 (Reforma Administrativa).

3.1- Os “Cadernos do MARE”: últimos documentos do MARE antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 19 (1997-1998).

No primeiro semestre de 1997, tem início a publicação dos “Cadernos do MARE”. Estes Cadernos eram textos com destinação certa e programada. Alguns serviriam para maior compreensão da sociedade civil em geral acerca de alguns pontos, segundo o MARE, positivos da Reforma Administrativa. Outros Cadernos serviriam para divulgação da proposta no Congresso Nacional, uma vez que, sua votação estava parada desde o final do ano 1996. Nesse sentido, os “Cadernos do MARE” têm como objetivo a divulgação e a construção de campo político em torno da Reforma Administrativa. Com eles, buscava-se o consenso político entre a sociedade civil e a sociedade política em relação à Reforma. Alias, sua elaboração e divulgação vieram em um momento crucial, pois uma vez aprovada a Reforma da Previdência, o Executivo federal concentrará esforços no andamento e encaminhamento da votação da Reforma Administrativa.

Por outro lado, a tentativa de construção de um consenso político fora da esfera político institucional também cercaram os objetivos dos “Cadernos do MARE”. Entre as instituições da sociedade civil destinada à leitura e divulgação dos Cadernos estava a imprensa. Não é por acaso que existira um Caderno específico para tratar da relação entre Reforma Administrativa e imprensa<sup>38</sup>.

Por ter sido uma iniciativa do próprio MARE, os Cadernos recebera uma forte influência do primeiro escalão do ministério em suas elaborações. A figura de Luiz Carlos Bresser Pereira (o então ministro do MARE) foi fundamental. A parceria entre MARE e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) continuara também na produção e elaboração dos Cadernos. Esta parceria entre ENAP e MARE foi concretizada a partir da relação entre Bresser Pereira e a presidente do ENAP no período Regina Silva Viotto Monteiro Pacheco, que assina o documento autorizando a elaboração e publicação dos Cadernos no ano de 1997 (Cadernos do MARE, p. 02, Vol. 01).

Com estes objetivos iniciais traçados e uma vez autorizada sua elaboração e divulgação, perguntam-se quais são as características político-ideológicas internas dos

---

<sup>38</sup> Os “Cadernos do MARE” devem ser vistos como mecanismos políticos utilizados para divulgação da Reforma Administrativa e de construção de um consenso político tanto na sociedade civil como na sociedade política. Neste sentido, os “cadernos do MARE” funcionaram como instrumentos político-ideológicos no momento final de aprovação da Reforma Administrativa.

Cadernos? Tais documentos, de um modo geral, defendem uma administração publico-empresarial para o Estado, o que ressalta conceitos presente no liberalismo, tais como: livre concorrência, noção de eficiência administrativa, meritocracia, etc. Esta aproximação entre gestão pública e gestão do capital via neoliberalismo auxiliou o processo de esvaziamento dos setores sociais do Estado burguês no Brasil. Neste sentido, não será problema a partir destes conceitos de administração pública adotar medidas de contenção de gastos públicos, entre elas: as desregulamentações estatais, as privatizações, demissões, entre outras práticas. Em síntese, a gestão empresarial supõe a submissão da ação estatal à lógica da lucratividade, ou seja, os gastos estatais não serão avaliados em função do seu papel social, mas em função da relação custo-benefício. A Reforma da Previdência, por exemplo, leva esta lógica ao extremo.

Este discurso ideológico em torno da “administração pública empresarial” estava enraizado já nos “Textos para discussão”. Os Cadernos hegemonomizam este projeto e o enraízam em suas elaborações. Em dados levantados nesta pesquisa, o Conselho Editorial dos “Cadernos do MARE” conta com oito membros, nos quais, todos desenvolveram pesquisas ligadas a esta aproximação da gestão pública com a gestão empresarial. O presidente do conselho chamado Ciro Campos Chisto Fernandes foi professor de economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e tem especialização em administração pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV), desenvolveu todas suas pesquisas tentando aproximar a gestão pública de uma gestão empresarial.

Outro membro do conselho editorial chamada Maria Lucia Casassanto Bruzzi<sup>39</sup> formada em Letras, porem com especialização (MBA) do ano de 1970-1971 pela FGV também desenvolveu pesquisas nesta área. Além destes dois indivíduos, o conselho editorial dos Cadernos conta com mais seis membros, todos ligados ao MARE, ENAP e FGV. Em síntese, os oito membros do Conselho Editorial dos Cadernos estão ligados a este tipo de construção teórica e, por outro lado, estão ligados ao corpo discente ou docente da Fundação Getulio Vargas (onde Bresser Pereira desenvolveu carreira acadêmica).

A relação orgânica entre o Conselho Editorial dos Cadernos com Bresser Pereira e com a FGV nos mostra a importância destes documentos. Por outro lado, há um

---

<sup>39</sup> Além destas titulações Maria Lucia Casassanta Bruzzi foi funcionária de carreira do IPEA. Desenvolveu estudos juntando duas áreas “Letras e Administração”, principalmente o aperfeiçoamento de formas de organização comunicacional dentro da perspectiva liberal.

consentimento em torno da ideia de Bresser Pereira sobre o processo de reestruturação do Estado burguês no Brasil, via reforma administrativa.

O Caderno do MARE nº 01, chamado de “A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismo de controle” foi construído no primeiro semestre do ano de 1997. Este caderno utiliza como argumentação central a necessidade de se fazer no Brasil uma reforma administrativa como solução para crise do Estado nos anos 80. A visão acerca da crise dos anos 80 como sendo uma crise fiscal se mantém nas análises deste caderno. Nesse sentido, o elemento causal da crise dos anos 80 era uma crise no padrão administrativo do Estado burguês no Brasil. Os “textos para discussão” discutidos no capítulo 02 trazem esta mesma argumentação, o que nos faz concluir que os Cadernos mantêm a tese central já discutida pelo MARE<sup>40</sup>.

Neste caderno nº 01, as propostas a serem aprovadas ficam mais claras, no que tange à Reforma Administrativa como sendo uma reforma neoliberal. A desregulamentação do Estado é uma das soluções para a crise administrativa brasileira. A desregulamentação dos setores públicos estatais aparece no Caderno nº 01, enquanto um programa de governo, uma meta a ser seguida. Neste mesmo texto, a tese neoliberal de redução do tamanho do Estado está amplamente discutida, logo nas primeiras páginas.

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora interdependentes, podem ser distinguidos: a) um problema econômico político - a delimitação do tamanho do Estado; b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (CADERNOS DO MARE nº 01, p. 7, 1997).

Quando o Caderno trata da delimitação do tamanho do Estado, estão tendo como principais medidas para tornar viável esta delimitação as privatizações, publicização<sup>41</sup> e a terceirização (CADERNO DO MARE nº 1, p. 7, 1997). Desta forma, a questão da desregulamentação passa pela concretização destas típicas medidas neoliberais. Quem assina os Cadernos do MARE é Conselho editorial, diferentemente dos “Textos para

<sup>40</sup> Também é interessante perceber que esta tese amadureceu das discussões de Bresser Pereira vindas do final da década de 80 início da década de 90. Sua justificativa para a crise do Estado como sendo uma crise fiscal permanece tanto nos “textos para discussão” como nos “Caderno do MARE”.

<sup>41</sup> A publicização é a transferência de serviços e atividades do Estado para setores não estatais são tratados pelo MARE como serviços não exclusivos do Estado, por este motivo serão transferidos para as organizações sociais a responsabilidade de gestão destes serviços. É mais uma processo que ajuda, no nosso entender, a esvaziar a responsabilidade do Estado diante dos serviços sociais.



discussão”, que traziam autores específicos. O conselho editorial dos Cadernos engrossa o discurso neoliberal, e as teses neoliberais tornam-se mais “escancaradas”. Nos “Textos para discussão” existia ainda uma discussão velada, inclusive do próprio Bresser Pereira que nunca assumia uma posição claramente neoliberal.

Há uma preocupação com a questão da governança. Ao pensarmos nestas medidas de delimitação do tamanho do Estado, caracterizaremos como uma política de caráter antipopular (BOITO JR., 1999.), pois são medidas que atacam diretamente a renda e a geração de empregos da classe trabalhadora. Estas medidas de caráter antipopular gerariam reações, daí a preocupação com a questão da governança. Numa possível “desordem”, quando aprovada a Reforma Administrativa, como governar? Nesse sentido, segundo o Caderno nº 01, necessitaria de uma legitimação do governo perante a sociedade e um processo de adequação das instituições para a intermediação dos interesses.

A questão da governança diante da Reforma Administrativa, segundo o Caderno nº 01, é tratada a partir de quatro pontos. O primeiro seria a capacidade de adequação das instituições políticas a este novo rearranjo institucional do Estado. As agências regulatórias são o exemplo desta adequação do novo aparato institucional que surgira com a Reforma Administrativa. Uma vez o Estado transferindo sua responsabilidade com determinados setores para a sociedade civil seria necessário a regulação destas atividades, que, segundo o texto, garantiria a governabilidade deste novo rearranjo institucional.

O segundo ponto da governança seria a capacidade do Estado de limitar sua capacidade de demandas, que surgiriam a partir da capacidade fiscal do Estado em mantê-las. Caso o Estado não tenha condições financeiras de manter determinadas demandas iniciaria um processo de limitação das mesmas. Esta limitação se enquadra no processo de redução do tamanho do Estado. Não gastar mais do que arrecada. Segundo o texto, o Estado que gasta mais do que arrecada, além de entrar em um processo de endividamento, conservara também suas características patrimonialistas e clientelistas.

O terceiro ponto da capacidade de governança seria a existência de um contrato social básico. No fundo a Reforma Administrativa teria que ser uma reforma constitucional, pois alteraria significativamente a Constituição de 1988. Nesse sentido, a governança teria que rever uma série de contratos sociais que foram firmados outrora, e

que nesse momento teriam que ser revistos, alterados e modificados. A Reforma Administrativa ganhara um viés de reforma constitucional.

O Caderno de nº 02 também lançado no ano de 1997 tratava do tema das organizações sociais (discutidos no capítulo 02). É importante ressaltar que as organizações sociais são um ponto-chave na concretização do projeto de reforma administrativa do MARE. Uma vez esvaziadas as áreas sociais do Estado, elas (organizações sociais) cumpririam um papel fundamental, em dois sentidos: 1- a transferência de determinados serviços sociais para estas organizações; 2- a transferência de recursos financeiros estatais para os setores privados. Este duplo papel garantiria a existência destas organizações, bem como, a consolidação de um tipo específico de administração neoliberal para as áreas sociais. Por um lado, o mercado regularia estes tipos de serviços sociais, e por outro lado, a sociedade civil absorveria partes destes serviços.

A novidade trazida pelo Caderno do MARE nº 02 é o fato de que o projeto das organizações sociais<sup>42</sup> entraria no Programa Nacional de Publicização (PNP). Este programa permitiria a publicização de serviços nos setores não estatais. O PNP incorporaria estas organizações sociais na nova Lei orçamentária (que seria encaminhada ao Congresso Nacional em 1997), destinando quase que automaticamente parte dos recursos sociais do Estado para a iniciativa privada. Nesse sentido as organizações sociais funcionariam da seguinte forma:

Na sua implantação e durante o seu pleno funcionamento, o novo modelo poderá ser avaliado com rigor e transparência, porque o Congresso Nacional terá ativa participação em todo o processo. Assim, a qualificação dessas entidades, na maior parte dos casos, deverá ocorrer concomitantemente à extinção de congêneres, integrante da administração pública. Incumbirá ao Congresso Nacional decidir pela extinção da entidade, sendo que a Organização Social qualificada para absorver suas atividades adotará a denominação e os símbolos da entidade extinta. Além disso, anualmente, as dotações destinadas à execução dos contratos de gestão entre o Estado e cada instituição deverão estar expressamente previstos na Lei orçamentária e ser aprovadas pelo Congresso. (CADERNOS MARE nº 02, p. 14, 1997):

Nesse momento, o MARE lutaria pelo processo de regulamentação de algumas propostas das reformas administrativa, entre elas as organizações sociais. Uma vez

---

<sup>42</sup> As organizações sociais têm por objetivo encaminhar os projetos ligados a publicização do Estado, ou seja, são instrumentos importantes que ajudaram no esvaziamento dos serviços sociais do Estado, pois as OS supriram determinadas demandas que antes eram estatais. As organizações sociais são entidades com estatuto de empresa privada, porém cumprem uma função social do Estado, ou seja, tem uma função pública. Algumas definições trabalham com a noção de empresa pública não estatal. Esta definição de OS contempla o projeto político de Bresser Pereira presente na Reforma Administrativa.

regulamentadas e previstas em lei, a sua aplicação e funcionamento ficariam mais fáceis. Secundariamente, as organizações sociais trariam outra vantagem para a questão estrutural do Estado. Esta vantagem residiria no fato de que os trabalhadores seriam empregados nestas organizações sociais mediante contrato de trabalho. Não necessitaria de concurso público e muito menos das vantagens trazidas pelo regimento jurídico do funcionalismo público (plano de carreira, data-base, restrições a demissões, etc.). Desta forma, o Estado esvaziaria através das organizações sociais, todos os aspectos trabalhistas envolvendo os serviços sociais.

O Caderno nº 02 definiu ainda mais um padrão de administração pública baseado num padrão de gestão empresarial, que em nosso entender é um padrão de gestão empresarial neoliberal, pois trata o Estado como uma empresa, a partir de definições de planejamento permanente. O Estado necessita de um planejamento permanente e sistêmico para desenvolver suas funções administrativas com um maior grau de eficiência. Isto fica evidente na seguinte citação:

É preciso abandonar a cultura do “planejamento ocasional”, para adotar o planejamento como um exercício permanente e sistêmico. Os exercícios de planejamento de ocasião podem até produzir bons documentos, mas, inexistindo uma consciência sobre a importância de se estabelecerem rumos precisos para a instituição, esses documentos acabam por definir dentro de gavetas ou decorar estantes, sem nunca resultarem em ações de melhoria, em direção ao futuro desejado para organização. (CADERNOS DO MARE nº 02, p. 20, 1997).

A diferenciação entre “planejamento ocasional” e “planejamento sistêmico” enquadra-se na crítica proferida pelos Cadernos ao Estado desenvolvimentista. Segundo o Caderno, até então no desenvolvimento do capitalismo no Brasil não se criou um modelo de administração pública que prezasse por uma ideia de “planejamento sistêmico”. O desenvolvimento do capitalismo no Brasil até presente data, se caracterizou por um “planejamento ocasional”, nunca se teve claro que tipo de desenvolvimento capitalista queríamos. Os programas e planos econômicos eram criados no calor do momento. A “burguesia dependente brasileira” nunca pensou o planejamento e desenvolvimento do capitalismo brasileiro em longo prazo, de acordo os Cadernos.

Para que uma organização cumpra com efetividade sua missão, é imprescindível que suas ações decorram de um planejamento organizado e permanente (planejamento sistêmico), baseado nas políticas e diretrizes públicas às quais a organização se vincula, no conhecimento das expectativas

de clientes e usuários, e levando em condições e meios de que dispõe. (CADERNOS DO MARE nº 02, p. 20, 1997).

Esta aproximação de uma gestão pública a uma gestão empresarial foi conceituada por Bresser Periera a partir da noção de administração pública gerencial, que adotaria métodos de administração pautados em métodos das empresas privadas ou do próprio processo de gerenciamento do capital. O método da administração pública gerencial contaria com as noções de metas, profissionalização burocrática, missão e, é claro, planejamento sistêmico. O Caderno nº 02 deixa clara esta compreensão da administração estatal como sendo uma administração pública gerencial. Nesse sentido, a função do Estado a partir desta noção seria a de que,

o Estado abandonaria o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida que envolvem investimentos em capital humano (CADERNO DO MARE, nº 02. p. 09).

Ainda no ano de 1997 é lançado o Caderno nº 03 do MARE, intitulado: “Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública”. Este Caderno é uma republicação de um texto preparado pelo MARE para exposição no Plenário do Senado Federal sobre a Reforma Administrativa datado de 26 de julho de 1996 (CADERNOS DO MARE nº 03, p. 7, 1997). Este caderno nº 03 consiste em uma exposição das medidas neoliberais que seriam necessárias para sanar a crise fiscal do Estado. No nosso entender foi uma tentativa de se criar um campo governista no Congresso Nacional pró-reforma, na tentativa de encaminhar o mais rápido possível a votação desta reforma neoliberal. Nesse sentido, evitaria modificações substanciais no texto original expresso na PEC 173/95. O Caderno nº 03 chega a seguinte conclusão em relação a Reforma Administrativa:

A reforma mais importante [reforma administrativa], porque dela depende a maioria das outras, é naturalmente a constitucional. Além de seu significado administrativo, ela tem seu conteúdo político evidente. Na medida que suas principais propostas - a flexibilização da estabilidade, o fim do regime jurídico único, o fim da isonomia como preceito constitucional, o reforço dos tetos salariais, a definição de um sistema de remuneração mais claro, a exigência de projeto de lei para aumento de remuneração nos três poderes - sejam aprovadas, não apenas abre-se espaço para a administração pública gerencial, mas também a sociedade e seus representantes sinalizam seu compromisso com uma administração pública renovada, com um Estado moderno e eficiente. (CADERNO DO MARE nº 03, p. 31).

Novamente esta passagem relaciona a Reforma Administrativa com sendo uma reforma constitucional, pois ela só seria viável a partir de uma mudança significativa na

constituição de 1988. Por isso, a importância do Caderno nº 03, pois a Reforma Administrativa, sendo uma reforma constitucional, somente a partir da aprovação do Legislativo federal poder-se-ia caminhar para sua consolidação. O Caderno de nº 3 destinado único é exclusivamente para o Senado Federal mostra esta preocupação do MARE em construir um campo pró-reforma que viabilize as modificações constitucionais presente na PEC 173/ 95.

Em sequência, ainda no segundo semestre de 1997, é publicado o Caderno nº 04 denominado: “Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública”. Este Caderno reafirma o modelo de administração público gerencial. A partir da aplicação de um programa de qualidade ao serviço público federal, a administração pública ganharia, segundo o Caderno nº 04 uma maior eficiência. A aproximação da gestão estatal como gestão gerencial do capital fica mais forte, a partir da tentativa de se copiar o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), aplicado na década de 90 no setor industrial brasileiro, à máquina estatal. Conforme o Caderno nº 04 o PBQP foi um sucesso, pois alcançou no início dos anos 90 uma eficiência no padrão de desenvolvimento econômico industrial no Brasil. Uma vez atingido seu objetivo, o PBQP seria um exemplo a ser copiado pelo Estado burguês no Brasil<sup>43</sup> (CADERNOS DO MARE nº4, p. 9).

Este programa de qualidade que seria aplicado ao funcionalismo público contaria com uma virada total da gestão pública para com a gestão gerencial. A administração pública gerencial e o programa de qualidade trataria o “cidadão” como “cliente”. Observem a seguinte passagem:

A reforma do Estado, de um modo geral, e o Programa de Qualidade e Participação, de um modo particular, tem sido orientados pela decisão estratégica da opção pelo Cliente-Cidadão, decisão esta que servira de princípio geral e inegociável para a condução de todas e as demais decisões e ações relativas à busca da excelência na administração pública. (CADERNO DO MARE nº 4, p. 15, 1997).

Este Programa de Qualidade e Participação envolveu um debate em torno da gestão participativa, que é discutida no Caderno nº 04 com um elemento de integração e submissão entre funcionários e chefes (gerente e gerenciados). A cooperação entre

---

<sup>43</sup> O Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) foi fundamental na reestruturação produtiva brasileira. Ele (PBQP) incorporou junto a indústria elementos do modelo toyotista, principalmente no processo de controle de qualidade, metas de produtividade, fragmentação no processo produtivo, especialização no processo produtivo, e a utilização de tecnologia no processo produtivo. Estas mudanças permitiram uma modificação na composição sócio-produtiva da classe trabalhadora. Ela (classe trabalhadora) já não era a mesma classe presente no I e II PND, assumia novas características, conseqüentemente necessitaria de um novo modelo de luta de classe que responderia a estas mudanças. (CADERNO DO MARE, nº 04, 1997).

funcionários e chefes deveria vir em um conteúdo de submissão do primeiro para com o segundo. A ideia geral era o melhor andamento das instituições públicas. A discussão em torno da gestão participava no Caderno nº 04 caminha para uma tentativa de submissão integral do funcionalismo público aos cargos de chefia. Nesse sentido, é “delírio” falar em cooperação, ou melhor, é um projeto “político neoliberal de qualidade” muito bem fundamentado, pois tenta cooptar os trabalhadores do serviço público federal através da “falsa consciência” da noção de que o “bem público” é maior que a luta de classes (CADERNOS DO MARE nº 04, p. 18-20, 1997).

O Caderno do MARE de nº 05, intitulado “Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do MARE”, pouco acrescenta. No entanto, no debate interno do MARE de reestruturação do seu modelo administrativo, o caderno nº 05 talvez tenha mais sentido, por se tratar de uma autocrítica interna do MARE ao seu modelo de gestão administrativa. Neste sentido, deve partir dele (MARE) uma mudança de gestão público administrativa que caminhe para a Reforma Administrativa. De acordo com este Caderno, a visão do MARE deveria ser:

Formular, implantar e avaliar as políticas públicas e prestar serviços, relativamente a organizações civis, tecnologia da informação e serviços gerais, visando à melhoria da gestão, à redução de custos e a qualidade das atividades desempenhadas pelo Governo Federal em benefício do cidadão. (CADERNO DO MARE, nº 05, p. 03).

Vê-se que este fragmento apresenta uma complementação teórica do arco de atividades a ser desempenhadas pelo MARE, reforçando a visão dele como sendo um ministério auxiliar, que ajudará no fornecimento de novas ideias acerca da administração pública. Esta autocrítica contribuirá com a formação de um programa de qualidade e reestruturação de algumas funções do MARE, que servirão de exemplo para que os demais ministérios passem por esta auto-avaliação e se possível um programa de reestruturação.

Considerando, por um lado, a visão estratégica do MARE, assim como os princípios da nova administração pública e os critérios de excelência da gestão pela Qualidade, e, por outro lado, o diagnóstico apresentado neste Plano, torna-se inadiável a adoção de medidas que indiquem, claramente, ganho de valor para os clientes internos e externo do MARE. Entre elas ressaltamos a necessidade de: 1- adotar estilo participativo de gestão, 2- instituir sistema de reconhecimento público de iniciativas inovadoras, por parte dos servidores, 3- instituir um sistema de avaliação de desempenho do MARE e de suas unidades, por resultados (metas e indicadores) e por índices de satisfação dos clientes e usuários. (CADERNO DO MARE, nº 05, p. 22, 1997).

O Caderno nº 06, também lançado no ano de 1997, recebe o nome de “A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais”, é uma pequena exposição do que deveria ser as mudanças constitucionais trazidas pela Reforma Administrativa. Estas mudanças envolvem três pontos (já discutidos nesta dissertação). O primeiro ponto de mudança da constituição é a questão do regime jurídico dos servidores públicos. (uma vez atacado o regime jurídico dos servidores públicos, sua estrutura constitucional ficará também afetada). O Segundo ponto de mudança é na estabilidade do servidor publico, ou melhor, flexibilizar a estabilidade. O terceiro e ultimo ponto é a mudança na remuneração. Talvez isso explique o período de dois anos e meio que o servidor publico federal ficou com salário congelado.

A questão salarial está exposta no Caderno nº 06 como a problemática da “Isonomia” (direito que permite a todo o servidor publico de uma mesma função, independente do órgão no qual trabalha, receber o mesmo salário). Este direito equilibra os salários das mesmas funções em todas as instituições estatais. Segundo o Caderno de nº 06, o direito à “isonomia” tem que ser retirado, pois as instituições exercem funções diferenciadas e de níveis de importância também diferente para o Estado.

Porque retirar a isonomia da Constituição? Porque a presença deste dispositivo no texto da constituição permite a proliferação de demandas na justiça pela equiparação de vencimentos. Se o problema for enfrentado desta forma, nunca se alcançara de fato a isonomia, porque sempre que um setor conseguir, isoladamente, a sua equiparação de vencimentos, imediatamente outro setor pleiteará o mesmo, sucessivamente. A correção dos desequilíbrios só poderá ocorrer a longo prazo, na medida em que existam recursos disponíveis. (Caderno do MARE, nº 06, p. 24, 1997).

O Caderno de nº 07 é importante para o debate político de divulgação e criação de um consenso em torno da Reforma Administrativa, já que é destinado à imprensa. Aliás, o caderno é intitulado: “A reforma administrativa na Imprensa”. Abaixo definição do próprio Caderno sobre seus propósitos:

Este caderno apresenta um compilação de artigos publicados na imprensa, representativos dos principais temas e debates suscitados pela reforma do aparelho do Estado conduzido pelo Governo Federal. Embora sua maior parte seja de autoria do ministro Bresser Pereira, adotou-se um critério de registro de trabalhos produzidos no âmbito do ministério. São textos que procuram esclarecer a opinião pública, de forma correta e transparente, sobre aqueles itens do conjunto de propostas da reforma administrativa que tem despertado maior controvérsia. Alguns artigos são réplicas e questionamentos sobre temas específicos e pontuais. Outros buscam a elucidação dos nexos entre reforma administrativa e questões contemporâneas sobre o papel do Estado, a consolidação da democracia e a retomada do desenvolvimento econômico. (CADERNO DO MARE, nº 07, p. 07, 1997).

É interessante notar que mesmo a Reforma tendo um caráter antipopular, o MARE tenta buscar apoio na imprensa com a tentativa de mobilizar determinadas instâncias da sociedade civil e também parcela da classe trabalhadora brasileira. A construção ideológica de que o funcionalismo público brasileiro é um “antro” dos marajás ajudou na divulgação e na aceitação da Reforma Administrativa junto à sociedade civil. Todos os textos selecionados no Caderno 07 são em sua maioria escritos por Bresser Pereira. Alguns já discutidos nesta dissertação como o seu discurso de posse no MARE em 1995, intitulado “A Reforma do Estado”.

O Caderno nº 08 aborda uma temática importante dentro da discussão da reforma do Estado, que é O Conselho da Reforma do Estado (CRE), criado por meio do Decreto nº 1.738, de 8 de dezembro de 1995, no âmbito do MARE. Sua finalidade era de promover debates, discussões e fornecer sugestões para Câmara dos Deputados. O Conselho foi formado por doze membros, escolhidos pela Presidência da República com mandato de até três anos. O CRE funcionou como um órgão de articulação diante da sociedade civil sobre os projetos existentes no interior da reforma. Era esta articulação que dava ao CRE uma peculiaridade em relação às outras instâncias que debatiam e discutiam a reforma do Estado.

A peculiaridade dessa instância de reflexão tornou-se visível quando buscamos na história da administração pública brasileira exemplos de experiência e planejamento e de implantação de programas de reforma administrativa, em sua maioria, caracterizadas pela prática tecnocrática ou de uma elite de administradores, econômicos e/ou políticos, afinados com o tema da modernização do Estado. Historicamente, as metodologias da reforma variaram em função da natureza do regime político, aberto ou fechado. Um traço corrente, entretanto, é a prevalência da percepção de que as reformas deveriam ser levadas a cabo por elites preparadas para conduzi-las. (CADERNO DO MARE, nº 08, p. 7, 1997).

Para o Caderno nº 08, o CRE dá ao processo de consolidação da reforma do Estado, um viés democrático e reafirma o conceito de democracia participativa dentro do primeiro governo FHC. Entretanto, não é isso que constatamos. Primeiramente, o Conselho é composto por pessoas de confiança tanto da Presidência da República como do MARE. O fato de suas cadeiras serem preenchidas por indicação política resultara diretamente no andamento dos debates. Por outro lado, uma vez indicados os nomes para a composição do Conselho, os debates internamente construídos caminham em torno de uma ideia comum: que é a modernização do Estado via Reforma Administrativa. A tal modernização estava vinculada a uma ideia ou projeto político



neoliberal. Nesse sentido, o debate no CRE caminha para uma prática monolítica e pouco plural, pois não incorpora em sua estrutura, correntes de pensamento contrárias e estudiosas da oposição.

O Presidente da República Fernando Henrique Cardoso designa os seguintes membros para compor o Conselho de Reforma do Estado: Mailson Ferreira da Nóbrega na qualidade de Presidente (economista e ex-ministro da fazenda do Governo Sarney), Antonio Ermírio de Moraes (engenheiro, empresário e vice-presidente do grupo Votorantim), Antonio dos Santos Maciel Neto (engenheiro, empresário, presidente do Grupo Itamarati), Bolivar Lamounier (cientista político, ligado ao PSDB), Celina Vargas do Amaral Peixoto (socióloga, ex-diretora geral da FGV), Gerald Dinu Reiss (administrador, consultor de empresas, sócio-diretor da CONSEN), Helio Jaguaribe de Mattos (político ligado ao PSDB e empresário), Helio Mattar (executivo do Grupo DAKO), João Geraldo Piquet Carneiro (advogado, ex-secretário executivo do ministro Helio Beltrão (ministro da desburocratização do governo Figueiredo), Luiz Carlos Mandel (economista, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul) e Sergio Henrique Hudson de Abranches (sociólogo e cientista político ligado ao PSDB) (CADERNO DO MARE, nº 08, p. 16, 1997).

Esta estrutura rígida e pouco plural que foi o CRE se constata, quando olhamos o seus maiores investidores financeiros. Revelando sua ligação com o capital financeiro internacional e os seus reais interesses, que em nosso entender não é o da classe trabalhadora. Esta composição visa garantir uma interlocução com o grande empresariado. Vejamos o que diz o Caderno 08: O financiamento das atividades do CRE “será feito com recursos do orçamento do MARE, estando previsto aporte de recursos do BIC - Banco Interamericano de Desenvolvimento, dentro do programa de Modernização do Poder Executivo Federal, subprograma Atendimento ao Cidadão.” (CADERNO DO MARE, nº 08, p. 09, 1997).

O Conselho cumpriu um papel ativo durante todo o ano de 1997, realizando dezoito reuniões, que discutiram em sua maioria a reforma do Estado. No início do ano de 1998, foi lançando o Caderno nº 09 que trata em específico, das Agências Executivas, que são, na verdade, as agências regulatórias. Tal Caderno traz uma discussão jurídica, na tentativa de transformar as autarquias e as fundações públicas em agências regulatórias ou agências do Executivo. A principal mudança era na função social que estas instituições deveriam cumprir quando virassem agências. Elas passaria a ter como função a promoção, a divulgação, a construção e o controle das políticas

públicas. Enquanto agências regulatórias, elas cumpririam uma função maior de controle e regulação, diminuindo suas funções na construção e promoção de políticas públicas. No nosso entender um processo de esvaziamentos das funções sociais das autarquias e fundações, funções estas ( que já esvaziadas) seriam assumidas pelas Organizações Sociais.

O Caderno nº 10, intitulado “Questões sobre a Reforma Administrativa”, tem um viés de interferência na luta político partidária que estava acontecendo durante todo ano de 1997 e primeiro semestre 1998 (tema do próximo subitem). Tal documento traz uma série de respostas a questões formuladas pela Comissão Especial (Comissão criada na Câmara dos Deputados só para trabalhar no processo de divulgação e aprovação da Reforma Administrativa ou PEC 173/95). Esta Comissão era presidida pelo Deputado Moreira Franco (PMDB-SP) e ficou a cargo dele reunir possíveis dúvidas dos parlamentares em relação à reforma administrativa (PEC 173/95). Estas questões foram respondidas pessoalmente pelo ministro Bresser Pereira. Observem a seguinte questão e resposta:

**Com base em que Vossa Excelência acredita que a administração pública brasileira já superou o patrimonialismo? Acredita, realmente, que podemos abandonar controles prévios sobre as ações dos administradores públicos?** Reposta: A questão não pode ser colocada de forma mecânica e esquemática. A administração pública brasileira evoluiu de forma desigual, com resultados heterogêneos. A proposição que este Ministério faz, de avanço rumo à administração gerencial, sugere ser este o horizonte que norteia a ação. O que não significa que, em muitas áreas da administração pública, e sob muitos aspectos, não se deve adotar, nesse momento, medidas típicas da administração burocrática. (CADERNO do MARE, nº 10, p. 08, 1997).

Quando Bresser Pereira responde, observa-se que o modelo de administração pública gerencial adotado pela Reforma Administrativa não deva ser adotado de forma integral pelo Estado, já que nos remete ao fato de que o processo de desestruturação e esvaziamento do Estado deva ocorrer em áreas “não exclusivas” (seguindo a noção de Estado do próprio Bresser Pereira). Estas áreas “não exclusivas” são justamente os setores sociais do Estado, que, alias, devem ser os mais atingidos pelo processo de esvaziamento de funções, salários, cargos e investimentos. A argumentação de que o patrimonialismo e a interferência dos administradores públicos em determinadas áreas do Estado deva continuar, reforça o fato de que setores do Legislativo, Judiciário e determinados setores do Executivo não poderão ser modificados, pois são áreas estratégicas e “exclusivas” do Estado. Esta diferenciação de tratamento sobre os setores do Estado fica mais evidente na seguinte passagem

**Dentro do projeto de Vossa Excelência, que medidas pretende adotar para que os escalões superiores da administração pública sejam efetivamente profissionalizados? Qual o critério para definir as carreiras ou cargos a serem organizados nos chamados “núcleo estratégico” e “núcleo de atividades exclusivas”?** Repostas: Considerando que o núcleo estratégico atua essencialmente no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas, será necessária, nesta área, a organização de quadros e carreiras com alta qualificação técnica e visão global do processo decisório do Estado. O setor de atividades exclusivas, por ser operador de serviços tipicamente estatais, que pressupõem o exercício dos poderes típicos da função estatal, como arrecadação, fiscalização, etc., devesse dispor de carreiras de cargos com alta especialização, qualificados para a prestação de serviços exclusivos do Estado com eficiência e eficácia. (CADERNO DO MARE, nº 10, p.09, 1997).

A pergunta da Comissão Especial em relação ao “núcleo estratégico” e às “áreas exclusivas” do Estado demonstra a preocupação da Câmara dos Deputados, de que este processo de esvaziamento do Estado não passe por estas áreas, mas fique somente nas áreas “não exclusivas” do Estado (setores sociais). Nesse sentido, Bresser Pereira teve que se explicar e mostrar que o processo de esvaziamento das funções do Estado não passa por estas áreas estratégicas e exclusivas do Estado. Aliás, estas áreas serão reforçadas em sua plenitude, com planos de carreira e salários “generosos”.<sup>44</sup> (Essas áreas são ligadas ao Judiciário, ao Legislativo e à parcela do Executivo não ligada aos serviços sociais).

Além das perguntas levantadas acima, as principais dúvidas dos Deputados que compunham a Comissão Especial eram em relação à flexibilização da estabilidade e do regime jurídico dos servidores públicos. As perguntas encaminhadas sobre estes temas não vieram em um sentido crítico. Aliás, as repostas de Bresser Pereira sobre esta temática foram bem diretas, dizendo que iria flexibilizar e modificar a estabilidade e o regime jurídico dos servidores públicos.

Uma vez aprovada a proposta de emenda constitucional formulada por Vossa Excelência, os atuais servidores estáveis poderão ser demitidos por necessidade de ajustes de cargos? Os servidores estarão sujeitos a novas regras de estabilidade, que permitirão o desligamento da administração pública, com exceção daqueles que ocupem cargos vinculados ao exercício de atividades exclusivas do Estado? (CADERNO DO MARE, nº 10, p. 10, 1997).

O Caderno nº 11, intitulado “Uma Nova Política de Recursos Humanos”, não será analisado nesta dissertação, pois, a nosso ver, pouco acrescenta à discussão pretendida neste trabalho. Em síntese, tal Caderno apresenta as principais diretrizes da

---

<sup>44</sup> O Judiciário Federal recebeu um aumento de 63% no ano de 1996 segundo dados fornecidos pelo SINTSEP-GO.

nova política de recursos humanos que vem sendo implantada pelo MARE. Ressalta o seu duplo aspecto: “de política voltada para o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado - por meio de carreiras- e de uma política destinada ao desenvolvimento do potencial profissional dos servidores públicos - por intermédio da capacitação”. (CADERNO DO MARE, nº 11, p. 10, 1997). Na verdade, o Caderno nº 11 complementa a discussão acerca do fortalecimento apenas do núcleo estratégico do Estado, proposta já discutida e apresentada por Bresser Pereira quanto à necessidade de um programa de capacitação dos servidores públicos.

O Caderno nº 12, lançado também no início de 1998, intitulado “Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios”, aborda o processo de aplicação do modelo administrativo proposto pela Reforma Administrativa nos ministérios de modo geral. Não a aplicação integral da proposta, mas a de alguns conceitos gerenciais, que se encaixam no modelo neoliberal de administração, como: planejamento estratégico, missão, foco no cliente, informação e análise. Estes conceitos seriam aplicados nos ministérios, como respostas às primeiras medidas de mudança no padrão de administração pública brasileira. Em síntese, o Caderno nº 12, ao aplicar estes conceitos, visava a um novo rearranjo institucional do Estado burguês no Brasil, na medida em que expande a ideia de administração presente no Caderno nº 04 e que ficaria reestruturado, pelo menos em primeiro plano, ao MARE.

Os cadernos do MARE não se encerram no caderno de nº 12, ao contrário, desdobra-se até o Caderno 17. No entanto, os números seguintes tem pouca influência no debate sobre a aprovação da Reforma Administrativa, pois, no primeiro semestre de 1998, esta é aprovada na Câmara e no Senado Federal. Apesar disto, eles guardam sua importância, pois tratam de aspectos correlatos e desdobramentos do Plano Geral da Reforma Administrativa. O Caderno de nº 13 discute o processo de modernização proposta pela Reforma Administrativa nas áreas da saúde. Como adotar os critérios de flexibilização e terceirização no sistema de saúde, sem que isso resulte numa perda substancial da qualidade daquela já sofrida saúde. Por outro lado, o Caderno reforça a ideia da descentralização dos serviços sociais ligados à saúde, o que confirma a ideia de que a saúde não é um serviço exclusivo do Estado e que, em razão disso, a sociedade civil deve suprir demandas que antes eram do poder público. O Caderno nº 14 discute o processo de aprovação da lei nº 8.112, mais conhecida como regime jurídico único do servidor público federal e, de certo modo, visa revisar a lei nº 8.112, com um intuito de flexibilizar o regime jurídico único dos servidores públicos federais, pois com este

processo de modernização do Estado, as instituições públicas ganharam novas funções e novas carreiras, o que impossibilita o processo de concessão de um regime único a todos os servidores públicos (CADERNO DO MARE, nº 14, pp. 7-10).

O Caderno nº 15 será analisado nesta dissertação no subitem denominado “Balanço final da perda de direitos sociais dos Servidores Públicos Federais com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19”. O Caderno de nº 16 apresenta uma síntese do programa de modernização, promovido pela Reforma Administrativa ao Poder Executivo. Conforme o exposto neste Caderno, “com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado detectou-se a necessidade de realizar a um amplo Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, para o qual seria conveniente contar com a assistência técnica e financiamentos externos”. (CADERNO DO MARE, nº 16, p. 7).

No Caderno 17 argumenta-se acerca da necessidade de criação do SAC - Sistema Integrado de Atendimento ao Cidadão. Lê-se em suas páginas: “Este Caderno apresenta informações sobre o projeto “Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão - SAC/Brasil”, desenvolvido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, no âmbito do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, financiado com Recursos da União e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIC”. (CADERNO DO MARE, nº 17, p. 7).

Concentraremos agora nossa análise a aspectos da luta político-partidária que ocorreu entre os anos 1997-1998, concomitantemente com a produção e elaboração dos Cadernos MARE, analisados neste subitem.

3.2- A atuação da CUT entre os anos de 1997 e 1998 diante da luta política da reforma administrativa.

Ressaltamos no capítulo anterior a luta político-sindical em uma plataforma defensiva adotado pela CUT entre os anos de 1996 e 1997. De modo geral tal plataforma se seguiu durante todo período dos anos de 1997 e 1998. Isso por conta do processo ofensivo do capital ainda maior ao mundo do trabalho, e concomitantemente a um projeto neoliberal cada vez mais consolidado.

Já em janeiro de 1997, a Coordenação Nacional dos Servidores Publico Federais protocolou junto ao Governo Federal e ao MARE uma pauta de reivindicações, já pensando na campanha salarial de 1997. O conteúdo da pauta foi aprovado em dezembro de 1996 numa plenária nacional realizada pela CONDESEF e tinha como principais pontos: 1- Reposição salarial das perdas salariais acumuladas a partir de

janeiro/95, de 65,64%, seguindo o ICV-DIEESE; 2- Reconhecimento da data-base dos Servidores Públicos Federais, segundo a lei 7.706/88; 3- Política salarial definida por regras contempladas na reposição pelo índice do ICV-DIEESE; 4- Pagamento imediato dos 28, 86% concedido aos militares, aos servidores do Legislativo e do Judiciário. A pauta ainda tinha reivindicações em defesa da qualificação do servidor publico federal e da garantia dos direitos sociais (Jornal do SINTSEP-GO, Janeiro 1997).

O mês de janeiro é o mês escolhido para o servidor público reivindicar aumento salarial, pois é o período quando o governo federal altera a chamada “data-base” do servidor. Porém, em poucos dias, o ministro Bresser Pereira respondeu às pautas de reivindicação entregues pelos servidores públicos. Bresser Pereira em negativa, pontuou que naquele ano, 1997, não seria concedido qualquer reajuste linear para a categoria. Naquele momento, o MARE alegou ter concedido 28,86% de aumento aos militares, não sendo possível comprometer mais a folha de pagamento salarial do Estado com demais categorias, entre elas as instituições ligadas ao serviço social (Jornal do SINTSEP-GO, Janeiro de 1997).

Ainda em Janeiro de 1997 publicou-se um balanço do Programa de Demissão Voluntaria (PDV). A expectativa do governo federal com o PDV era a demissão de cerca de 55 mil funcionários públicos federais. Foram feitas inúmeras campanhas de conscientização, lideradas principalmente pela CUT para alertar o servidor público da ameaça que seria o PDV para suas vidas. Segundo dados apresentados pelo MARE, pediram o PDV somente 10.865 servidores em todo país, não correspondendo de longe aos planos do Governo Federal. A pouca adesão do servidor público federal mostra um fracasso pontual do Governo diante deste programa de demissão do servidor publico federal e uma vitória para o movimento sindical cutista (Jornal do SINTSEP-GO, Janeiro de 1997).

A pouca expressividade que o Programa de Demissão Voluntaria (PDV) tomou diante dos servidores públicos federais, levará o governo federal a fortalecer outros planos de flexibilização para o servidor, entre eles, o congelamento salarial, a não abertura de concurso público, a terceirização de determinados setores, a extinção de determinados órgãos, e o esvaziamento gradual de recursos aos serviços sociais. O fortalecimento destes planos significa atender determinados pontos já inclusos na futura Reforma Administrativa.

Uma vez fortalecida determinadas medidas neoliberais contra o servidor publico federal, a CUT adota práticas de mobilização e reivindicação. Entre abril e Maio de 1997

tem início a “Campanha Reage Brasil”, que tinha como maior foco o combate às políticas neoliberais em processo do governo FHC. Nos dias 2 e 4 de abril foi realizada em Brasília a Conferência Nacional em Defesa da Terra, do Emprego e da Cidadania, dando origem ao Fórum Nacional de Lutas. No dia 17 de abril de 1997, em Brasília, foi realizada uma marcha, com cerca de 100 mil pessoas, que se reuniram na explanada dos ministérios. Este dia passou a ser o dia Nacional de Lutas. Além dos servidores públicos federais foram integrados a esta marcha o 4º Grito da Terra Brasil, organizado pelas centrais: CUT, CONTAG e outras entidades. O 4ª Grito da Terra incorporou demandas de inúmeros movimentos sociais e sindicais, entre eles, a luta dos servidores públicos federais. Nesse sentido, a luta dos servidores públicos adquiriu uma ressonância maior que seus interesses meramente corporativos (Jornal do SINTSEP-GO, abril de 1997).

Em 25 de julho de 1997, é lançada outra campanha de luta pela CUT. A Campanha “Abra o olho, Brasil” acentuou as reivindicações já contidas na campanha anterior de abril de 1997. As principais reivindicações desta nova campanha orbitavam em torno da luta por trabalho, terra, moradia, salário, previdência pública, justiça social e contra as reformas neoliberais do governo FHC. Esta campanha foi organizada pela CUT, Movimento dos Sem Terra (MST), Conferência Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB), União dos Movimentos de Moradia (UMM), Central de Movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional da Associação de Moradores (CONAM), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira dos Estudantes (UBES), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU). Aqui demonstra a tentativa de se formar uma unidade de luta, mesmo que minimamente, apesar das divergências de determinadas entidades e partidos políticos. O ponto de interesse comum entre estas diferentes organizações era o combate as medidas neoliberais ofensivas à classe trabalhadora.

No auge da campanha “Abre o Olho Brasil”, no dia 25 de julho, data que comemora o dia do trabalhador rural<sup>45</sup>, foram realizados atos públicos e passeatas. A ação sindical da CUT de questionamento das reformas neoliberais que estavam sendo

---

<sup>45</sup> Segundo o Jornal do SINTSEP-GO de julho de 1997, no “Dia Nacional de Luta, 25 de julho de 1997, o Brasil inteiro nas ruas mostrou que a miragem do Plano Real já não engana mais ninguém. Em Goiás, cerca de 15 mil pessoas reuniram-se no dia 26, em São Luis dos Montes Belos, na 8ª Romaria da Terra, e exigiam reforma agrária e o fim da corrupção do Governo e seus aliados.

discutidas no Congresso ganha fôlego, e esta bandeira de luta será levada para o 6º Congresso Nacional da Central, realizado entre os dias 13 e 17 de agosto de 1997, na cidade de São Paulo, cujo tema central era a Reforma. Este congresso é importante para refletirmos sobre a atuação da CUT diante da luta política em torno da Reforma Administrativa.

Neste 6º Congresso foi votada um agenda de mobilizações e de luta contra a aprovação da Reforma Administrativa e da Previdência. De acordo com as resoluções, a CUT continuaria as campanhas e mobilizações junto à sociedade e, em específico, junto ao servidor público federal, na luta contra as reformas neoliberais. O tema acerca do neoliberalismo monopolizou os debates do congresso. Como já salientamos, o sindicalismo propositivo não impediu a consolidação da hegemonia neoliberal no Brasil, naquele momento. Apesar de todos os esforços em construir mobilizações nacionais contra a aprovação das reforma neoliberais, esta estratégia de ação sindical teve pouco efeito na decisão da luta político institucional naquele momento. Alias, perceberemos no próximo subitem a forma autoritária com que foi sendo aprovada a Reforma Administrativa pelo campo governista na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

O calendário de luta homologado pelo 6º Congresso Nacional da CUT previa mobilizações durante todo o mês de outubro. No dia 22 de outubro foi realizada uma paralisação nacional dos servidores públicos federais, que puderam manifestar diante da sociedade civil suas indignações contra o sucateamento dos serviços sociais, em razão da aprovação da Reforma Administrativa além de denunciarem à população os mais de 1.000 dias sem reajustes salariais. Nesse sentido, a mobilização serviu como ato de divulgação das “mazelas” que serviam à Reforma Administrativa para a classe trabalhadora, de um modo geral, que depende dos serviços sociais. (Jornal do SINTSEP-GO, outubro de 1997).

No dia 1 de novembro foi realizada uma nova plenária dos servidores públicos federais, promovida pela CONDESEF, em Brasília. Nesta plenária, aprovou-se uma indicação de greve por tempo indeterminado, a partir do dia 10 de novembro, caso o governo federal continuasse a votação da Reforma Administrativa (que neste momento estava sendo votada na Câmara dos Deputados). A greve ocorreria também caso o governo federal não atendesse a reivindicação de reajuste salarial de 64% para os servidores ligados aos serviços sociais, mesmo reajuste dado ao Judiciário e ao Legislativo (Jornal do SINTSEP-GO, outubro de 1997). A tendência conjuntural



centralizadora e autoritária que estava tomando a votação da Reforma Administrativa não deixou ao servidor público federal alternativa: a greve nacional teve início em 10 de novembro e durou cerca de 20 dias.

No dia 06 dezembro de 1997 (ainda com parcelas dos servidores públicos em greve) foi realizado o “Encontro Popular contra o Neoliberalismo, por Terra, Trabalho e Cidadania”. A iniciativa foi da CUT, mas diversas entidades populares, partidos políticos de oposição foram convidados a contribuir neste encontro. Com cerca de 4 mil delegados, o evento resultou na construção do “Manifesto por Trabalho, Terra e Cidadania”. Além da aprovação de uma coordenação permanente para o Fórum Nacional de Lutas. (Centro de Documentação e Memória Sindical, CUT, 2009).

Entre os dias 06 e 12 de novembro de 1997, foi realizada a “Caravana Nacional em Defesa dos Direitos dos Trabalhadores”, que passou por mais de 300 cidades em todo território nacional. No mês de dezembro de 1997, foi realizado entre os dias 08 e 12 o IV Congresso da CONDESEF, quando foi aprovado um plano de ação acerca da Política Nacional. Os principais pontos deste Plano de Ação eram: 1- Deflagrar, em conjunto com a CUT, uma campanha apoiando, em 1998, os candidatos comprometidos com as lutas dos trabalhadores; 2- Campanha de esclarecimento aos servidores sobre a importância da eleição para deputado estadual e federal; 3- Trabalhar corpo a corpo na divulgação das reivindicações, aproveitando o contato com a sociedade, por meio de órgãos como FUNASA, INCRA, etc; 4- Realizar movimento nacional de mobilização permanente na Esplanada dos Ministérios contra as reformas Administrativa e da Previdência.

No início do ano de 1998, a reforma administrativa já havia sido aprovada na Câmara dos Deputados (a análise da luta político institucional será feita no próximo subitem deste capítulo) e tramitaria agora no Senado Federal. Mesmo com a deflagração da greve de novembro de 1997, o movimento sindical do servidor público federal não impediu o avanço da aprovação da Reforma diante dos deputados federais. Apesar da intensa mobilização, no plano institucional a influência dos movimentos sociais era pequena, pois afinal, a autocracia burguesa continuava ativa.

Em fevereiro de 1998 foi deflagrada uma nova greve geral dos servidores públicos federais. Isso evidencia a não adesão total do servidor público ao chamado de greve de novembro de 1997, razão pela qual, a CUT sentiu a necessidade de iniciar uma nova greve geral, exatamente porque em novembro de 1997 não houve uma adesão significativa. (Jornal do SINTSEP-GO, novembro de 1997). Deste modo, verifica-se a

fragilidade do movimento sindical diante da luta política pela aprovação da Reforma. Talvez, a convocação da greve geral de fevereiro de 1998 fosse a última ação sindical contundente para evitar a possível aprovação no Senado Federal.

Entre os meses de março e setembro de 1998 foi proposta a “Jornada Nacional de Luta por Emprego e Direitos Sociais”. Durante estes meses, foi realizado o Fórum Nacional de Luta, sendo que suas resoluções giraram em torno do desemprego e do neoliberalismo. Foram realizados também fóruns estaduais, caravanas para Brasília foram organizadas e acampamentos montados, com o intuito de debate e protestar contra as “mazelas” do neoliberalismo no Brasil.

A última grande mobilização dos servidores públicos federais antes da aprovação da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19) ocorreu em 20 de maio de 1998, em Brasília. Foram cerca de 30 mil manifestantes protestando na esplanada dos ministérios contra as reformas neoliberais e a favor de outras bandeiras de luta. Esta manifestação, no nosso entender, encerrou um ciclo de luta sindical contra a aprovação da Reforma Administrativa (e das outras reformas neoliberais). A obtenção somente de pequenas vitórias pontuais mostra que, na conjuntura de consolidação da hegemonia neoliberal, a ofensiva contra os movimentos sindicais surtiu efeito. A CUT teve pouca margem para questionar ou colocar em crise a formulação e a aprovação da Reforma Administrativa, (Jornal do SINTSEP-GO, 1998).

De acordo com Armando Boito Jr (1999) a plataforma defensiva de luta adotada pela CUT nas negociações da Reforma foi fruto das lutas sindicais perdidas entre 1992 e 1995.

Como se pode observar, a eleição de Fernando Henrique Cardoso trouxe problemas significativos ao sindicalismo cutista. Além de fechar os espaços institucionais de negociação então existentes, como as câmara setoriais, investir nas reformas constitucionais e atacar um dos baluartes do sindicalismo cutista (os petroleiros), o governo intensificou o processo de privatização, colocando à venda as companhias de eletricidade e telefônicas. Diante disso, e ao contrário do que vinha fazendo até então, a CUT abandona a luta antiprivatização. Boito Jr credita essa mudança às derrotas sofridas na luta conta as privatizações promovidas por Collor e Itamar Franco, à ascensão de Vicentinho, principal expoente do sindicalismo propositivo, que se torna presidente da CUT em 1994, e às dificuldades de envolver as classes trabalhadoras na luta contra a privatização. (GALVÃO, 2002, p.141).

O abandono da CUT de algumas bandeiras de luta e a perda de alguns espaços institucionais de negociação levou a Central a recuar no processo de negociação da Reforma Administrativa, passando a atuar nas “brechas do Estado.” (GALVÃO, 2002, p. 142). Apesar de ter promovido inúmeras manifestações, nenhuma foi capaz de

estabelecer uma pressão em relação ao que estava sendo votado no Congresso Nacional. A CUT em alguns momentos passa a referendar até mesmo o discurso neoliberal, o que possibilita o aumento do sindicalismo propositivo no interior da Central.

A CUT referenda, em parte, o discurso da “empregabilidade”- que responsabiliza o desempregado por sua própria condição- ao investir em programas de requalificação profissional e de geração de emprego e renda, na tentativa de minimizar o impacto do desemprego junto aos trabalhadores. Ao fazê-lo, a central afrouxa o combate aos processos de reestruturação produtiva - considerando, a partir de então, um fenômeno inevitável- substituindo movimentos de resistência pela negociação quantitativa dos postos de trabalho a serem eliminados. A negociação, entabulada com o objetivo de preservar empregos é, contudo, insuficiente para impedir que as demissões se sucedam umas às outras, pois, mesmo que os sindicatos consigam momentaneamente manter um número de empregos superior ao pretendido pela empresa, a demissão é apenas temporariamente evitada. A alternativa dos sindicatos aos trabalhadores demitidos é encaminhá-los aos programas anteriormente mencionados. (GALVÃO, 2002, p.142).

Ao adotar o discurso da empregabilidade e da qualificação profissional, a base política CUT não se diferencia de forma radical da interpretação de Bresser Pereira acerca da Reforma Administrativa. Em síntese, Bresser Pereira achava que a “estabilidade” gera no trabalhador do serviço público um “certo comodismo”, que impedia avançada modernização do serviço público e, conseqüentemente, uma estagnação no que tange à qualidade do serviço prestado. (BRESSER PEREIRA, 1995). Vimos que estes discursos de Bresser Pereira encaminharam um processo de desestruturação dos serviços sociais do Estado, bem como a perda de direitos fundamentais dos trabalhadores do serviço público federal. A CUT, em meio a este processo, reafirma na luta política contra a Reforma Administrativa parte deste discurso, o que nos faz pensar que ao adotar esta forma de ação sindical, pautada no sindicalismo propositivo, o seu poder de ação no processo de aprovação da Reforma não ocorrera de forma contundente.

Por outro lado, este tipo de discurso resultara em um projeto político muito próximo do sindicalismo “cidadão”. Os sindicatos passaram a funcionar como espaços de prestação de serviços, dos mais variados possíveis. Desde serviços de apoio jurídico até mesmo serviços de lazer, atendimento ao idoso, cursos de capacitação (curso de informática, administração básica). O sindicalismo “cidadão” aproxima a função maior dos sindicatos a uma prática meramente corporativa e assistencialista, deslocando a ideia de luta e combate. Na CUT, o sindicalismo “cidadão” (assistencialista) ganha fôlego durante o período de aprovação da Reforma Administrativa.

Essas medidas fazem parte daquilo que a própria central denomina sindicalismo “cidadão”. A Articulação Sindical justifica o uso dos recursos do FAT e a prestação de serviços públicos – práticas criticadas pelas correntes de esquerda - como uma forma de o sindicato atender ao trabalhador como um ser “integral”. Para isso, considera necessário defender as diversas dimensões da vida do trabalhador, preocupando-se com sua subjetividade e não apenas com a melhora de sua condição econômica objetiva. A Articulação Sindical entende que a CUT deve intervir para dar aos recursos do FAT um destino adequado, não podendo deixar que sejam utilizados pelo governo, pelos empresários e por centrais não comprometidas com a defesa dos interesses do trabalhador, cujos recursos, ademais, alimentam o fundo. (GALVÃO, 2002, p.143).

A vitória de Vicentinho para a presidência da CUT em 1994 representou a vitória de um sindicalismo propositivo. Representou também o ganho de hegemonia no interior da Central da corrente denominada Articulação Sindical. A plataforma defensiva da CUT pode ser justificada a partir de questões internas e externas. As internas estão ligadas ao processo de virada do projeto político da Central no decorrer da década de 90, quando adotou o sindicalismo propositivo para tentar impedir os avanços das políticas neoliberais e, também, à mudança do discurso político no que tange à ação sindical e à função social do sindicato e, por último, a hegemonia da tendência denominada Articulação Sindical. As questões externas estão relacionadas à ofensiva gerada pela consolidação da hegemonia neoliberal sobre a classe trabalhadora de um modo geral. Esta ofensiva desestruturou objetivamente (com a perda de direitos concretos) e subjetivamente (com o processo de fragmentação da luta dos trabalhadores no Brasil) a classe trabalhadora que, ao contrário dos anos 80, não conseguiu fazer frente aos avanços das políticas neoliberais.

3.3- O cenário da luta político-partidária para aprovação da Reforma Administrativa entre 1997 e 1998.

A luta político-partidária, iniciada no ano de 1997, refletia exatamente a tentativa governista de manter o maior número de mudanças presentes na PEC 173/95. Havia muitos esforços no sentido de aprovar o projeto original, que incluía entre outras medidas o esvaziamento dos setores sociais do Estado pela perda da estabilidade, pelas demissões e flexibilização do regime jurídico dos servidores públicos federais.

O projeto original da PEC 173/95 enfrenta problemas em sua aprovação na íntegra, desde seu envio ao Congresso Nacional, em outubro de 1995. Havia

divergências significativas dentro da base de sustentação do governo FHC. O deputado Prisco Viana (PPR-BA), relator da CCJR, já havia vetado alguns pontos do projeto original da PEC 173/95. A oposição, por sua vez, representada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) lutava pela veto, quase que integral, da Reforma Administrativa.

Uma vez admitidas algumas modificações pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) foi montada uma Comissão Especial (como já salientamos no capítulo II) que teria quarenta sessões para definir e aprovar a PEC 173/95. A formação e composição política desta Comissão Especial desde sua fundação (em novembro de 1995) expressou a vontade do governo federal em manter um grau de segurança na reta final de sua votação e aprovação. Nesse sentido, assumiu a presidência desta Comissão o Deputado João Mellão Neto<sup>46</sup> (PFL-SP) e como relator o Deputado Wellington Moreira Franco<sup>47</sup> (PMDB-RJ). (SANTOS, 1997, p. 225). Tanto João Mellão Neto como Wellington Moreira Franco apoiaram FHC nas eleições de 1994 e compunham a base aliada do governo.

Esta Comissão Especial debateu o tema, inclusive com uma sessão específica com o ministro do MARE, Bresser Pereira. O debate feito pela Comissão Especial, a nosso ver, foi monolítico. Não tivemos um debate aberto que envolvesse as inúmeras instituições de classe. Em nenhum momento a Comissão Especial solicitou a presença das diversas entidades sindicais, que neste período faziam inúmeras mobilizações e reivindicações contra a Reforma Administrativa. Porém existia um ponto de estrangulamento no debate acerca de tal Reforma. Ponto este que criou uma oposição dentro do bloco governista, por prever a “quebra da estabilidade do servidor publico”. O relator Deputado Moreira Franco não estava convencido de que a flexibilização da estabilidade do servidor publico federal traria, segundo o MARE, uma eficiência e profissionalização da administração publica federal. Esta medida, segundo a Comissão Especial, geraria uma potencial demissão de 1,2 milhões de servidores públicos nas três esferas governamentais. (SANTOS, 1997, p. 226). Outro ponto de discordância dentro do bloco governista era a medida presente na PEC 173/95 que previa a demissão de servidores públicos por excesso de gastos, o que, certamente, levaria a um processo de esvaziamento do Estado, que conforme a proposta de Bresser Pereira (debatida do capítulo II) concentraria nos setores sociais.

---

<sup>46</sup>Ex-secretário de Administração da Prefeitura de São Paulo e ex-ministro do Trabalho do Governo Collor.

<sup>47</sup> Ex-prefeito de Niterói e ex-governador do Rio de Janeiro.

No decorrer do processo de debates foram propostas pelo relator cerca de 125 modificações no texto original. Estas alterações geraram uma reação dentro do bloco governista, levando o relator a recuar em alguns momentos. Apesar de todas as modificações, a essência da Reforma Administrativa permaneceu. A discordância entre governo e relator era pontual: o governo FHC queria o fim da estabilidade do servidor público federal, medida que provocaria inúmeras demissões. Já o relator gostaria de substituir esta estabilidade por contratos de trabalho. Em síntese, as duas medidas são as ofensivas ao servidor público federal. Acompanhemos o seguinte gráfico sobre as principais modificações e alterações da PEC 173/95 (SANTOS, 1997, pp. 229-232).

Tabela sobre as Modificações no texto original da PEC 173/95

| Constituição em Vigor  | PEC 173/95  | Modificações/Substitutivos  |
|--|---|---|
| Art. 41- São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.   | Art. 41- São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, só podendo ocorrer a perda do cargo... (PEC 173) | Art. 41- São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público.  |
| Inciso 1- O Servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgamento ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurado em ampla defesa. | 1- Em virtude de sentença judicial tramitada em julgamento (PEC 173)  | Inciso 1- o servidor só perderá o cargo: 1- em virtude de sentença judicial tramitada em julgamento. 2- mediante processo administrativo que lhe assegure ampla defesa. 3- mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, em forma de lei. |

Estas foram apenas algumas modificações que ocorreram entre o regimento jurídico dos servidores públicos federais. Consideramos que as modificações feitas pelo Deputado Moreira Franco intensificaram a ofensiva em cima dos direitos historicamente conseguidos pelos trabalhadores do serviço público federal. Destacando a questão acerca da “avaliação por desempenho”, que poderia ser utilizada como fator de “perseguições políticas” ou de imposição de normas de conduta que submetem o servidor a diretivas do governo.

A luta político institucional naquele momento voltou-se para a votação em primeiro turno, iniciada em 01/04/1997. Nesse sentido, dois campos políticos encontravam-se em plena oposição. O primeiro campo, também chamado de campo governista tinha como principais partidos PSDB/PFL/PMDB/PTB/PP e a liderança do relator Deputado Moreira Franco (PMDB-RJ). O campo oposicionista, minoria no Congresso Nacional, foi composto pelo PT/PDT/PCdoB/PSB e teve a maioria de seus recursos de revisão da PEC 173/95 negados pelo relator da Comissão Especial.

Naquele momento, FHC já tinha ao seu lado maioria no Congresso nacional, os veículos de comunicação e a maioria dos setores do empresariado brasileiro beneficiados com a reforma administrativa (especialmente os setores ligados à prestação de serviço, como saúde, educação, assistência social, etc.). Vejamos o que relatou o Jornal do SINTSEP-GO, em abril de 1997, sobre o primeiro turno da votação da reforma:

Na base do toma lá dá cá, o governo FHC vai desmontando o Estado brasileiro, mais uma vez, o Congresso abriu seu balcão de negócios, agora para aprovar, em primeiro turno, a malfadada Reforma Administrativa, proposta pelo governo. Em troca de um “extrateto” salarial para os marajás das aposentadorias milionárias, os deputados aprovaram em 1ª turno, dia 10 de abril, a Emenda Constitucional de FHC que acaba com a estabilidade dos servidores públicos. Foram 309 votos contra os servidores públicos, apenas um a mais do que o mínimo necessário. A emenda aprovada diz que os servidores, mesmo estáveis, poder ser demitidos por “excesso de quadros” ou por “insuficiência de desempenho”. Para medir o desempenho, haverá uma avaliação periódica. Imaginem o que isso significa de perseguições e represálias nas mãos de políticos da situação, que não costumam ter menos cerimônia para usar o serviço público como seu serviço particular.

Na sessão do dia 10/04/1997, o presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Michel Temer (PMDB-SP) pediu como necessidade de primeira ordem a continuação da votação em primeiro turno da PEC 173/95. Os deputados do campo oposicionista representados no Deputado Jose Genoino (PT-SP) pediu um maior esclarecimento do deputado relator sobre as modificações feitas pela Comissão Especial

acerca da Reforma Administrativa. Isto prova que os debates promovidos pela Comissão Especial não incorporam, nem mesmo minimamente, o campo oposicionista que na figura de Jose Genoino cobrava esclarecimentos sobre o teor da reforma, em plena votação<sup>48</sup>.

A intervenção do Deputado Federal Jose Genoino (PT-SP) gerou um enorme tumulto na sessão. Este tumulto fez com que a discussão entrasse no interior do campo governista criando um impasse em relação à votação. O Deputado Federal Marcelo Barbieri (PMDB-SP) chegou a propor o adiamento da votação, para que a maioria dos deputados tomassem conhecimento da PEC 173/95 e suas possíveis modificações sobre o texto original. Rapidamente, o campo governista se manifestou contrário. O presidente da Câmara dos Deputados deu continuidade à votação.<sup>49</sup>

As bancadas pertencentes ao campo governista manifestaram seu voto a favor da PEC 173/95. Após a declaração da maioria dos votos, o Deputado Jose Genoino (PT-SP) volta a questionar o teor da votação, argumentando que era inconstitucional o processo de votação, pois o campo oposicionista não tinha conhecimento, do que estava sendo votado. O deputado federal Inocêncio de Oliveira<sup>50</sup> (PFL-PE) reagiu de forma truculenta, em relação à insistência de Jose Genoino em adiar a votação.

A votação, em primeiro turno da Reforma Administrativa, se arrastou durante os meses de abril e julho de 1997. Em sessão realizada no dia 06/05/1997, o Deputado Marcelo Deda (PT-SE) proferiu um discurso acusando o campo governista, inclusive o Presidente da Câmara, de ferirem o regimento interno de votação, pois a mesma estava acontecendo de forma intransigente e nebulosa. O Deputado Marcelo Deda acusa o Deputado Michel Temer (Presidente da Câmara) de “atropelar” e “ofuscar” qualquer tipo de debate, justamente para acelerar o processo de votação. O campo governista, a partir de combinações e táticas truculentas passou a evitar qualquer tipo de debate no plenário, de modo que não atrasasse o processo de aprovação da Reforma Administrativa. Em razão disso, o deputado Marcelo Deda (PT-SP) faz o seguinte pronunciamento:

---

<sup>48</sup> Dados encontrados no “Diário oficial da Câmara dos Deputados”, datado de 10/04/1997. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10ABR1997.pdf#page=124>.

<sup>49</sup> Dados encontrados no “Diário oficial da Câmara dos Deputados”, datado de 10/04/1997. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10ABR1997.pdf#page=124>.

<sup>50</sup> Observando a biografia de Inocêncio de Oliveira no *site* da Câmara dos Deputados achamos alguns dados biográficos: Ele foi deputado federal em 1975, quando foi eleito pela ARENA. Ele cumpriu 10 mandatos como deputado federal, desde 1975. Atualmente, encontra-se em seu 11º mandato como Deputado Federal, eleito pelo PR-PE.



Senhor Presidente, reclamamos contra a desobediência ao regimento interno e, preservando a sua figura pessoalmente, preservando o cidadão e o jurista Michel Temer, queremos dizer que o presidente da Casa não pode cometer equívocos políticos de se reunir com parte deste Plenário, com partidos, para combinar uma tática de atuação em plenário, ou para combinar e articular respostas a questões de ordem levantadas por Líderes da base do Governo. Não obrigar a oposição brasileira a assumir aqui dentro uma posição radical, porque estão acabando com as condições de convivência parlamentar. Portanto, Senhor Presidente, nossa reclamação é contra a posição da presidência de retirar do debate destaques, inviabilizando a convivência democrática em plenário. (Diário da Câmara dos Deputados, em 07 de maio de 1997).

Ainda sobre a forma autoritária e antidemocrática que o campo governista levava a votação da Reforma Administrativa, Marcelo Deda observa:

Estão tentando massacrar não pela maioria, mas pela utilização criminosa do regimento, pela tentativa de impor até a retirada de destaques que seriam apreciados pelo Plenário. Querem impedir os Deputados de votar o destaque da estabilidade. Querem ganhar através da interpretação autoritária, antidemocrática do regimento interno. (Diário da Câmara dos Deputados, em 06 de maio de 1997).

Nesta mesma sessão do dia 06/05/1997, de forma quase que momentânea, o campo governista pede a palavra para responder ao Deputado Federal Marcelo Deda. O Deputado Federal Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) assim disse:

Quero manifestar aqui de forma veemente, nosso protesto contra o patrulhamento que querem instalar aqui o Líder Marcelo Deda e outros deputados que compõe a oposição e quer instituir aqui a vitória no grito, a vitória da temerização. E dizer, com tranquilidade, com serenidade, que estamos numa democracia, que suas excelências exercem um direito legítimo da democracia, a do "*jus sperniandi*". Mas, por favor, para não macular a democracia brasileira, que eles continuem o velho hábito de patrulhar tudo, mas não patrulhem o legítimo direito de vossas excelências de se reunir com quem desejar em sua casa, até porque este é um direito assegurado na constituição. (Diário da Câmara dos Deputados, em 07 de maio de 1997).

É contraditória a parte final da fala do Deputado Geddel. O direito dos servidores públicos federais também é assegurado pela Constituição. Quanto ao desmonte dos direitos dos servidores públicos, o que está sendo atacado, então, é a própria constituição, a qual o Deputado defendeu quando assegurou o direito de "ir e vir" do "Presidente da casa" Michel Temer. A constituição que é defendida pelo Deputado Geddel em sua fala, paradoxalmente, é a mesma por ele desmontada quanto se trata dos direitos do funcionalismo público.

Em sessão realizada no dia 07/05/1997, o Deputado Federal Jose Genoio e membros do campo oposicionista voltam a se manifestar em plenário questionando a

competência da Comissão de Justiça e Constituição sobre a “validade constitucional” da PEC 173/95. Como ressaltamos no subitem anterior, a Reforma Administrativa é também uma reforma constitucional, pois, altera significativamente os direitos historicamente conquistados pelo funcionalismo público.

O final da votação em primeiro turno da PEC 173/95 (Reforma Administrativa) aconteceu dia 09/07/1997. Uma sessão conturbada, onde os ânimos ficaram acirrados entre o campo governista e o campo oposicionista. No mesmo dia 09 de julho comemoraria 03 anos de implantação do Plano Real. Assim, os debates que foram feitos no plenário caminhavam para dois lados: 1- o campo governista falava das proezas e vantagens do Plano Real; 2- o campo oposicionista relacionava o “falso sucesso” do Plano Real com a retirada de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora. Nesse momento, o discurso da oposição ganha maior embasamento, pois no mesmo dia de comemoração dos 03 anos do Plano Real estava sendo votada em primeiro turno uma reforma neoliberal que retirava os direitos dos trabalhadores do serviço público.

O campo oposicionista acusa o campo governista de “maquiar” os dados econômicos do Plano Real expostos pelo campo governista no plenário. Rebatem também, a argumentação do campo governista de que a Reforma Administrativa naquele momento assegurava o equilíbrio fiscal do Estado, conseqüentemente o equilíbrio econômico do Brasil e o desenvolvimento que gerou o Plano Real (De acordo com o discurso do Deputado Walter Pinheiro(PT-BA) (Diário da Câmara dos Deputados, 10/07/1997).

O Deputado Walter Pinheiro, em meio a um discurso acalorado, divulgou um documento, na verdade, uma carta aberta aos deputados, assinada pela ANDES-seção Bahia e Associação dos Professores Universitários da Bahia (APUB). O conteúdo desta carta era de indignação por parte destas entidades sindicais em razão da votação do fim da estabilidade dos servidores públicos. Abaixo fragmentos da carta:

Esta semana, o Congresso Nacional deverá votar os pontos da reforma administrativa que atinge os servidores: o fim da estabilidade no emprego e da paridade entre servidores da ativa e aposentados. A estabilidade não é privilégio - é a garantia da manutenção do serviço público prestado à população. Sem a estabilidade, cada novo governante pode demitir os servidores contratados em governos anteriores apenas por serem contrários a sua linha política. E nomear outros servidores, escolhidos entre seus seguidores e apadrinhados. Para derrubar essas conquistas históricas e justas dos servidores o governo não poupou esforços nem dinheiro. Só de convocação extraordinária dos parlamentares federais serão gastos R\$ 9,5

milhões cofres públicos. Enquanto isso, os servidores federais estão a dois anos e meio sem aumento salarial sob alegação de falta de dinheiro. DEUPTADOS ESTAMOS DE OLHO EM SEUS VOTOS!

Estes são alguns trechos separados da carta destas entidades sindicais ao Congresso Nacional. Ela traz um dado importante quanto à necessidade de urgência em aprovar a Reforma Administrativa, o que exigiu um esforço maior do governo federal em relação às outras reformas. Foram gastos cerca de 9,5 milhões em sessões extraordinárias. Nesse sentido, a votação em primeiro turno acontecida em pleno mês de julho (recesso parlamentar) comprova estes esforços políticos e financeiros.

Nesta mesma sessão, logo após a leitura da carta, o Deputado Federal Paulo Paim (PT-RS) se manifesta contrário à Reforma Administrativa, responsabilizando o Plano Real como o pilar desta onda de reformas antipopulares e antidemocráticas. Acompanhe suas palavras:

Nós, da Oposição fizemos nossos pronunciamentos tentando mostrar a outra face da moeda - os prejuízos que a manutenção do Plano Real vem trazendo a população. Nossa denúncia poderia até ter passado por reclamação, chamada pelo Presidente de “nhenhenhen”, não fosse o destaque que a imprensa deu, durante a semana, mostrando que não está tudo bem. Numa mesma página do Jornal de Brasília, lemos mais de cinco chamadas anunciando a realidade que tentamos mostrar: IPC de junho chega a 1,42%, Ministro admite queda no emprego, cai consumo de bens duráveis, redução dos postos de trabalho em maio é de 6%, mês já começa em déficit comercial. Estes dados não são nossos. São dados fornecidos pelo Governo, através de um ministro, Paulo Paiva, ou de órgão governamentais como o IBGE. O certo é que não se pode tapar o sol com a peneira. É preciso que a sociedade tenha plena consciência da precariedade de equilíbrio econômico que sustenta o Plano Real e que o desemprego não é casual. O governo FHC está subestimando o povo e suas organizações, está impingindo perdas de direitos duramente conquistados. Não às reformas trazidas através de medida provisória! Chega de ditadura travestida de democracia. (Diário da Câmara dos Deputados, em 10 de maio de 1997).

O campo governista rebatia a cada momento a tentativa de crítica sobre o Plano Real. Do ponto de vista geral, os discursos do campo governista caminhavam para o sucesso que foi o Plano Real no processo de diminuição da taxa de inflação. O empate político entre os dois “campos” marcaram toda a sessão do dia 09/07/1997. A votação em primeiro turno se encerra com a vitória do campo governista. Os meses de agosto, setembro e outubro foram marcados pelo processo de homologação da redação da PEC 173/95. Uma vez definida a votação no primeiro turno, abria-se a votação em segundo turno.

As votações para segundo turno se iniciam no dia 20/11/1997. O primeiro discurso desta sessão é proferido pelo Deputado Lindberg Farias (PSTU-RJ).

Consideramos este deputado como independente aos dois campos políticos apontados até o momento (Campo governista e o Campo oposicionista). Por ter uma oposição declarada ao campo governista, enquadramos o Deputado Lindberg no campo oposicionista. Apesar de sua postura política caminhar numa autonomia em relação ao próprio campo oposicionista, representado nos partidos políticos: PT, PDT, PCdoB. O discurso de Lindberg critica a forma de votação e encaminhamento da Reforma Administrativa pelo campo governista.

Quero dizer também, Sr. Presidente, que rechaçamos os métodos utilizados pelo governo e por seus aliados para aprovação da reforma administrativa. Primeiro rechaçamos a forma como o relator, Deputado Moreira Franco, rasgou o Regimento interno e desrespeitou a vontade desta casa. Depois, rechaçamos as conversas nos gabinetes palacianos, trocando votos pela liberação de verbas no orçamento. Sr. Presidente, até o Dr. Paulo Maluf, ex-prefeito da capital paulista, esteve hoje aqui à tarde, cochichando com vários Deputados. Não sei o que falava no Pé do ouvido. Desconfio que não eram boas as coisas que o ex-deputado Paulo Maluf argumentava com vários Deputados nesta casa. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

Acusações sérias foram ditas pelo Deputado Lindberg Farias, que relacionava os votos a favor da Reforma Administrativa à liberação orçamentária. Neste mesmo discurso, o deputado ressalta a posição política do PSTU em relação à votação. Vejamos:

Queremos, neste momento, rechaçar este tipo de atitude e dizer que o PSTU vota contra a reforma administrativa. Aprovar essa reforma do jeito que esta significa aprovar a demissão, aprovar uma situação mais difícil de vida para os trabalhadores, a classe média e o funcionalismo público. O PSTU vota NÃO. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

Na mesma direção, votou contra a Reforma Administrativa o Deputado Federal Fernando Gabeira (PV-RJ). Seu discurso proferido no Plenário veio logo em seguida ao discurso do Deputado Lindberg Faria. Nesse sentido, sua argumentação para o voto contra vai de encontro à argumentação utilizada pelo campo oposicionista e pelo PSTU. Gabeira também acusa o governo de alterar o texto de forma ilegal e a forma que foi encaminhada o processo de votação atropelando o regimento interno da Câmara dos Deputados.

O Governo não evolui na própria reforma administrativa. Ao alterar o texto, de forma ilegal, sem a autorização das pessoas que dela participam, a nosso ver, o governo incorreu em mais um deslize ético. Portanto, novas razões nos fortalecem nesse voto contrario a reforma administrativa. E desafiamos aqueles que dizem que votar contra a reforma administrativa favorecerá um ataque especulativo ao Brasil. O que fortaleceu um ataque especulativo ao Brasil foi a incapacidade de o Governo ver a tempo que o seu modelo é insustentável. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

O PT e o PSB acompanharam os votos de Gabeira e Lindberg, votaram “não” para aprovação da Reforma. O PTB votou “sim” pela aprovação, cujo voto do PTB foi proferido pelo Deputado Paulo Heslander (PTB-MG), que utilizou como argumentação, a tese de que a Reforma ajudaria a resolver o déficit estatal.

Até este momento da sessão do dia 20/11/1997, as lideranças do campo governista não tinham se manifestado. O primeiro foi o Deputado Geddel Vieira Lima (PMDB-BA), que inicia seu discurso dizendo que, este dia era um dia histórico para os deputados, que o futuro do Brasil estava em suas mãos:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, hoje é um grande dia. Esta sessão é daquelas que permitem que o Parlamento marque, de forma indelével, sua passagem na história. Hoje estamos decidindo o Brasil que queremos: o Brasil composto por aqueles que são contemporâneos do futuro, ou aqueles que estão presos ao atraso, que permanecem voltados para trás. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

De fato era um dia histórico no processo de consolidação da hegemonia neoliberal. Uma das principais reformas neoliberais, que reorganiza o Estado burguês no Brasil, estava sendo aprovada pela Câmara dos Deputados. Por outro lado, dia de derrota para os trabalhadores do serviço público federal, que viram na aprovação da Reforma Administrativa a perda de seus principais direitos. O voto “sim” do Deputado Geddel Vieira Lima, desencadeou no Plenário as inúmeras manifestações a favor da reforma vindas do campo governista.

Com discursos a favor da reforma, e vindos dos principais líderes do campo governista, foram proferidos falas dos seguintes Deputados: Aécio Neves (PSDB-MG), Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), Luis Eduardo (PFL-BA). A postura política do campo governista pode ser resumida no discurso do Deputado Luis Eduardo (PFL-BA):

O que vamos votar hoje, Sr. Presidente, é um projeto moderno de reforma administrativa que tem alguns pontos altamente inovadores e que os administradores, a partir de agora, se aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, poderão efetuar demissões de servidores, não por sua vontade mas por insuficiência de desempenho, ou colocá-los em disponibilidade - e o que é de justiça -, com salário proporcional. E se aprovado a demissão pelo excesso de contingente será o caso, simplesmente, de aplicar a lei que possui o nome da ilustre Deputada Rita Camata. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

Ainda sobre os discursos proferidos a favor da Reforma Administrativa, acompanhemos o do Deputado Inocêncio de Oliveira (PFL-PE):

O Partido da Frente Liberal recomenda o voto “sim” e faz um apelo aos Srs parlamentares para que venham e permaneçam em Plenário para pelo menos avançarmos em quatro votações de destaque, a fim de que possamos concluir a votação da reforma administrativa amanhã. É questão de honra para esta

casa concluir a votação da reforma administrativa. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

O campo governista trata como questão de honra concluir os trabalhos de votação em torno da reforma administrativa. Os impasses gerados no processo de votação adiaram a aprovação da Reforma Administrativa por vários meses. Nesse momento, o campo governista tenta acelerar o processo de votação para que esta votação não entre no ano de 1998, ano eleitoral. Esta rapidez no processo de aprovar a Reforma, ainda no dia 20 de novembro, está presente no discurso do Deputado Aécio Neves:

Sr Presidente, o PSDB encaminha o voto “sim” e solicita aos Sr. Parlamentares que se dirijam imediatamente ao plenário para exercerem seu direito de votar. O PSDB convoca 23 parlamentares que estão na Casa e ainda não vieram ao plenário a ele comparecer. Quanto mais rápido pudermos encerra esta votação, mais cedo concluiremos todas as votações previstas para hoje. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

O numero de deputados era pequeno para o “quorum” necessário para a aprovação da Reforma, o que fez até mesmo o Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP) se manifestar:

Solicito aos deputados retardatários que prestem homenagem àqueles que permanecem no plenário e votem com rapidez. A Presidência tem sido tolerante exatamente em função dos efeitos administrativos que a falta de votação acarretara. Convoco os Srs. Deputados a virem ao plenário, pois logo mais encerrarei a votação. (Diário da Câmara dos Deputados, em 20 de novembro de 1997).

Nesta discussão, o caráter de classe do aparato jurídico-legal do Estado burguês no Brasil, pois o Direito acompanha o ambiente de luta de classe. A Reforma Administrativa expressa a consolidação de uma reforma neoliberal, ligada a uma noção de desenvolvimento capitalista neoliberal para o Brasil. Por isto, é também uma reforma constitucional, pois legitima constitucionalmente um novo modelo de desenvolvimento econômico capitalista pautado no neoliberalismo. A discussão política naquele momento acompanha as modificações que o Brasil estava sofrendo do ponto de vista econômico, a partir da consolidação das primeiras medidas neoliberais, entre elas o Plano Real.

A votação em segundo turno, realizada no dia 20/11/1997, deu a vitória ao campo governista, que somou 351 votos a favor, contra 134 votos contra. Desta forma, a Reforma Administrativa foi aprovada em primeiro e segundo turnos, cabendo agora aos

Deputados organizar o texto da PEC 173/95 e encaminhá-lo para o Senado Federal. A PEC 173/95 foi encaminhada da Câmara dos Deputados para o Senado Federal em 26/11/1997. Na sessão de despacho, as discussões entre oposição e campo governista continuaram. Em “tom” de denúncia, o Deputado Lindberg Farias (PSTU-SP) continuou criticando duramente a medida do governo e dos parlamentares em ter deixado passar uma reforma tão ofensiva à classe trabalhadora.

Ouvi atentamente a exposição do Relator, Deputado Moreira Franco, em sua tentativa de minimizar o impacto negativo desse dispositivo, dizendo que não haveria demissões. Indago a S.Exa. qual foi a medida tomada pelo governo diante da crise econômica que assolou o Brasil? Tentou cadastrar todos os servidores públicos não-estáveis. Descobriu que havia 33 mil e os ameaçou de demissão. Essa medida não tem o objetivo de democratizar as decisões dos Governos Estaduais e Municipais e, sim, a clara finalidade de facilitar as demissões em massa. (Diário da Câmara dos Deputados, 26 de novembro de 1997).

O teor crítico dos discursos do campo oposicionista da Câmara dos Deputados continuou até a última sessão de discussão da Reforma. No final da sessão do dia 26/11/1997, a PEC 173/95 foi encaminhada para votação no Senado Federal, cujos trabalhos durariam menos tempo que na Câmara dos Deputados. Constatamos que no Senado Federal o campo governista era numericamente maior e sua unidade política mais sólida do que na Câmara dos Deputados. Em relação ao campo oposicionista sua atuação política vai ser discreta, ao contrário da Câmara dos Deputados, onde foi intensa. Esta atuação política discreta do campo oposicionista se evidencia no fato da bancada de Senadores serem expressivamente menor do que a do campo governista e a capacidade de intervenção concreta para vetar a PEC 173/95 era politicamente inviável.

Os trabalhos no Senado Federal ficaram a cargo da Comissão de Constituição e Justiça e o relator indicado foi o Senador Romero Jucá (PMDB-RR). Em 07/01/1998 o relator enviou ao Presidente do Senado, Senador Jose Sarney (PMDB-MA), o relatório de aprovação da matéria. O presidente do Senado tinha 05 dias para dar parecer a favor ou contra à matéria<sup>51</sup>.

Em 15/01/1998, durante o prazo regimental foi apresentada e encaminhada a PEC 173/95. Uma vez aprovada pela Comissão e pela Presidência da casa, a PEC 173/95 foi à votação. O campo oposicionista contou com a representação dos Senadores Jose Dutra (PT-RJ) e Antonio Carlos Valadares (PSB-SE). Entre os dias 15/01/1998 e 10/02/1998, realizaram-se as votações em primeiro turno, com uma vitória

---

<sup>51</sup> Dados disponibilizados no site: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

expressiva do campo governista: 59 votos “sim” e 18 votos “não”, o que mostra a pouca capacidade do campo oposicionista em “frear” a aprovação da Reforma Administrativa. Ainda no dia 10/02/1998 iniciou-se o início da votação em segundo turno, na tentativa de adiantar o processo de aprovação.

Entre os dias 11/02/1998 e 11/03/1998 foram discutidos (pelos governistas) importantes pontos. Na sessão do dia 11/03/1998, que marcou o encerramento do segundo turno de votação, o Senador Jose Dutra (PT-RJ) ainda tentou fazer uma manobra para evitar a votação. Naquele momento era uma tentativa política de evitar a sacralização da Reforma, que iria acontecer seja naquela sessão ou na próxima. Porém, as tentativas do Senador não surtiram efeitos. Em 11/03/1998 foi terminada a votação em segundo turno. Faltando apenas o Senado Federal enviar a PEC 173/95 para FHC sancionar.

No dia 12/05/1998, o Senado despacha o texto final da Reforma Administrativa para o Executivo. Em 04/06/1998, é realizada sessão solene no Congresso Nacional para comemorar a sanção da Emenda Constitucional nº 19/1998, que representa o resultado final da Reforma Administrativa e todo um processo que se iniciou antes mesmo da eleição de FHC. Um projeto que está delineado nos textos de Bresser Pereira, desde a década de 80. Uma Reforma que reorienta institucionalmente o Estado burguês brasileiro para um modelo de administração neoliberal. Em suma, no dia 04 de julho de 1998, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso transformou o projeto da Reforma Administrativa na Emenda Constitucional nº 19/1998<sup>52</sup>.

3.4- Balanço final da perda de direitos sociais dos Servidores Públicos Federais com a aprovação da Ementa Constitucional nº 19.

Separamos este ultimo subitem para fazer um balanço final dos principais direitos perdidos diante da Reforma Administrativa do primeiro governo FHC. Percebemos que o seu processo de amadurecimento e aprovação duraram cerca de quatro anos. Quase todo o primeiro mandato de FHC. Entre estes quatro anos foram produzidos inúmeros documentos que mostram as principais modificações trazidas pela tal Reforma. Lembrando que esta foi uma reforma constitucional, pois modificou

---

<sup>52</sup> A Emenda Constitucional nº 19/1998 encontra-se em anexo nesta dissertação.



juridicamente toda uma variedade de direitos destinados ao funcionalismo público brasileiro.

Dentro da ideia de Estado apresentado por Bresser Pereira, percebemos de antemão, que a Reforma Administrativa ajudou no fortalecimento do que o ministro chamou de núcleo estratégico, que são as instituições fundamentais para o andamento burocrático administrativo do Estado. Além das instituições punitivas ou fiscalizadoras, que também fazem parte deste núcleo estratégico. Esta concessão de privilégios ao núcleo estratégico do Estado fica expresso na Lei nº 8112/90 que descentraliza o regime jurídico único dos servidores públicos. Neste sentido, esta lei separa as áreas sociais das demais áreas do Estado, entre elas, o núcleo estratégico. De acordo com o Caderno do MARE nº 15 (1988, p. 22):

Um conjunto de medidas voltadas para o fortalecimento do núcleo estratégico vem sendo implementadas desde 1995, com a valorização funcional das carreiras que tem competências de importância estratégica para o Estado e com a criação de cargos e carreiras para as atividades inadequadamente providas. Importantes avanços foram registrados no sentido de estruturar os quadros do núcleo estratégico, considerando que a descentralização em curso impõe a capacitação dos Ministérios e Secretarias para exercerem as funções de formulação, controle e avaliação das políticas públicas. Por outro lado, a terceirização de atividades e serviços foi regulamentada em decreto e está sendo promovida em articulação com um amplo trabalho de modernização.

A Emenda Constitucional 19 promoveu inúmeras modificações constitucionais. Em sua maioria ofensivas ao funcionalismo público brasileiro, pois todas estas modificações estavam pautadas em três grandes conceitos pertencentes ao modelo de administração público gerencial, a saber: descentralização, flexibilização e terceirizações. Todas estas modificações caminharam na ofensiva da Lei 8112/90, pois as alterações constitucionais feitas pela emenda nº 19 agridem o que chamamos de “regime jurídico único” dos servidores públicos, por isto um dos principais direitos atacados com a aprovação da emenda foi a “estabilidade”.

A mudança na estabilidade do servidor público, por meio da flexibilização, claro está, ajudaria no processo de redução dos gastos públicos com a folha de pagamento, pois permitiria possíveis demissões. (CADERNO DO MARE nº 15, p. 23). A redução de cargos e a descentralização de serviços na esfera federal para as esferas estaduais e municipais criaram condições para a ampliação de práticas clientelistas, com o uso político das nomeações para os cargos públicos agora disponíveis, reforçando as forças governistas. Caminhando na mesma direção de flexibilização dos direitos dos servidores públicos, a Emenda Constitucional nº 19 previa regras mais duras quanto aos tetos de

remuneração salarial, permitindo a redução de salários. Sobre a revisão nos tetos de remuneração, observemos os principais pontos da Emenda Constitucional nº 19 (CADERNO DO MARE, nº 15, p. 25)<sup>53</sup>

- 1- Exigência de três anos para aquisição de estabilidade: Fica ampliado para três anos o período requerido para aquisição da estabilidade, pelo servidor publico.
- 2- Avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade: A avaliação de desempenho passa a ser exigida com requisito para a aquisição da estabilidade.
- 3- Avaliação de desempenho periódica do Servidor: O servidor poderá perder o cargo por motivo de insuficiência de desempenho, apurada em procedimento de avaliação periódica.
- 4- Garantias especiais para servidores em atividades exclusivas de Estado: Poderão ser definidos critérios e garantias especiais a estes servidores, nos casos de demissão por excesso de despesas e por insuficiência de desempenho.
- 5- Disponibilidade com remuneração proporcional: A remuneração dos servidores em disponibilidade passa a ser calculada proporcionalmente ao tempo de serviço.

Os gastos públicos e questões orçamentárias do funcionalismo público também sofreram com algumas modificações e entraram nesta “onda” de flexibilização. Em relação aos gastos públicos, as principais modificações foram (CADERNO DO MARE, nº 15, p. 25):

- 1- Redução com despesas com cargos em confiança: A União, Estados, Distrito Federal, e Municípios, no caso de descumprimento dos limites de despesas com pessoal, fixados em lei complementar, deverão reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança.
- 2- Exoneração de Servidores não estatais: Além do referido no item anterior, deverão ser exonerados os servidores admitido sem concurso publico, que não tenha adquirido estabilidade por força da Constituição de 1988.
- 3- Permissão de exoneração de servidores estáveis: Poderá ocorrer a exoneração de servidores estáveis, se esgotados as mediadas de reajustamento dos itens 1 e 2.
- 4- Extinção de cargos e proibição de sua recriação: Os cargos ocupados por servidores exonerados com vistas ao cumprimento dos limites de despesas fixados pela lei complementar serão extintos e não poderão ser recriados com atribuições iguais ou assemelhadas, durante o período de 4 anos.

As duas citações acima evidenciam o processo de esvaziamento de parcela do funcionalismo publico existente no Estado. Este esvaziamento ocorre prioritariamente nos setores de atividades não exclusivas do Estado (no caso os setores de serviços

---

<sup>53</sup> Este Caderno foi publicado no segundo semestre de 1998, meses depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 19 ou Reforma Administrativa do primeiro governo FHC. Segundo o próprio Caderno nº 15 seu objetivo era fazer “o balanço das principais realizações da reforma do aparelho do Estado, no período de 1995 a outubro de 1998.”

sociais), uma vez que, que as áreas exclusivas do Estado e o núcleo estratégico foram reforçados e privilegiados no processo de reorganização institucional, promovido pela Reforma Administrativa. Por outro lado, todos os funcionários públicos seriam submetidos, a partir da aprovação da emenda constitucional, à demissão por insuficiência de desempenho, exoneração por excesso de quadros, multiplicidade de regime jurídico de pessoas e limites de despesas com pessoal.

Com estes dispositivos de demissão, o funcionalismo público ficaria nas “mãos” das chefias, pois quem definiria os critérios para aplicabilidade destes dispositivos seriam os chefes e diretores. As características patrimonialistas continuariam, no modelo de administração proposto pela Emenda Constitucional nº 19, pois aumentaria a subserviência do funcionalismo público federal aos cargos de alta gerência. Por exemplo: a exoneração por excesso de cargos efetivaria a demissão de funcionários estáveis, quer por critérios definidos pelo órgão ou instituição. Abaixo a tabela do (CADERNO DO MARE, nº 15, p. 42, 1998).

Tabela nº 2 - Perfil segundo o Vínculo Empregatício dos DAS - posição em maio de 98

| Cargo | Servidores Efetivos/Requisitados <sup>1</sup> | Requisitados de outros Órgãos e Esferas <sup>2</sup> | Sem Vínculo <sup>3</sup> | Aposentados |
|-------|---|--|--------------------------|-------------|
| DAS-1 | 72,4%   | 2,0%   | 16,2%                    | 9,5%        |
| DAS-2 | 67,7%   | 4,5%   | 17,1%                    | 10,7%       |
| DAS-3 | 62,6%   | 7,2%   | 16,8%                    | 13,5%       |
| DAS-4 | 48,3%   | 9,8%   | 26,3%                    | 15,6%       |
| DAS-5 | 43,8%   | 13,4%  | 26,8%                    | 16,1%       |
| DAS-6 | 34,3%   | 11,2%  | 37,3%                    | 17,2%       |
| TOTAL | 65,9%   | 4,8%   | 18,0%                    | 11,3%       |

Fonte: SIAPE

1 - Servidores efetivos ou requisitados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

2 - Servidores requisitados de empresas públicas, sociedades de economia mista, Câmara, Senado, Ministério Público, Estados, Municípios e Distrito Federal.

3 - Sem cargo público

Esta tabela mede a proporção de servidores em cada tipo de vínculo empregatício com o Estado. Um dado importante trazido por esta tabela é o fato de que a maioria dos servidores públicos federais era de vínculo empregatício efetivo, o que desmente o argumento governista de que havia um enorme apadrinhamento ou comissionados trabalhando na estrutura estatal.

Muitos cargos que estiverem faltando, necessários para o Estado, dentro da lógica da Emenda Constitucional 19, seriam preenchidos por “contratos de trabalho”. Sabe-se que os “contratos de trabalho” de forma temporária e não vitalícia, podem ser

anulados a qualquer momento em que a instituição pública contratante não sentir mais a necessidade deste contrato. O “contrato de trabalho” precariza as relações de trabalho, pois além dos contratados serem submetidos a salários menores do que a dos servidores concursados, há a não possibilidade de uma continuidade planejada do serviço público prestado. Esta precariedade refletirá também na prestação destes serviços para sociedade civil, em razão da desmotivação dos trabalhadores.

Bresser Pereira nos textos discutidos nesta dissertação atribui ao direito de “estabilidade” do servidor público um dos motivos para a má prestação do serviço público para a sociedade. Segundo sua argumentação, a estabilidade geraria um comodismo e conseqüentemente uma má prestação do serviço. Na sua proposta, constatamos que a instabilidade também poderia resultar na prestação de um serviço público ruim, pois a modalidade de “contrato de trabalho” viabiliza uma precariedade econômico-salarial insatisfatória. Nesse sentido, a proposta reiterada pelo ministro do MARE, a partir do critério da precariedade, também resultaria na prestação de um “mal serviço público” para a sociedade.

O processo de perda da estabilidade do servidor ocorreu concomitantemente à extinção de inúmeros cargos públicos, que no “melhor das possibilidades” foram terceirizados. Tal extinção foi viabilizada com a aprovação da lei 9.632/98, logo após a sanção da Emenda Constitucional nº 19. Foram extintas atividades de dois ramos de atividades: o primeiro de natureza acessória, instrumental ou complementar em relação à área de competência ou do órgão ou entidade; a segunda vinculada à conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicação e manutenção de prédio, equipamento e instalação (CADERNO DO MARE, nº 15, p. 46).

As áreas do Estado ligadas aos serviços sociais também sofreram com a extinção e terceirização de cargos públicos. Este rearranjo no quadro de cargos públicos ligados ao setor de serviços sociais se desdobrou em quatro pontos, segundo a reforma administrativa: 1- os funcionários públicos, cujos cargos compreendem o exercício de atividades de formulação, controle, implementação e avaliação de políticas públicas e de prestação de serviços, que são atividades típicas de Estado, deverão ser fortalecidos e ampliados; 2- os servidores que atuam na execução de serviços sociais e científicos serão progressivamente substituídos por empregados contratados no regime celetista, na medida em que se promove a transferência destas atividades para o setor público não estatal; 3- os empregados que atuam no setor de bens e serviços do mercado serão

transferidos para o setor privado em função da privatização das empresas estatais; 4-os servidores que realizam atividades auxiliares, de apoio à administração, tais como manutenção, segurança e informática, estarão sendo também progressivamente remanejados e substituídos (CADERNOS DO MARE, nº 15, p. 28).

Neste “balanço” final da Reforma Administrativa, tentamos refletir sobre os três conceitos que foram aplicados ou que serão aplicados na conjuntura pós-aprovação da Emenda Constitucional nº 19. Estes conceitos são: a flexibilização, terceirização, desregulamentação e a redução de gastos. Todos eles fizeram parte da discussão e do texto final da Reforma Administrativa. Deste modo, parcela do funcionalismo público, principalmente das áreas e setores ligados aos serviços sociais, sofreram com a retirada de direitos que se encaixam na noção destes três conceitos. Consequentemente um ideal de administração pública ligado ao caráter neoliberal se consolida no processo histórico brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos, ao longo desta dissertação, mostrar que o processo de aprovação da reforma administrativa é marcado pela disputa entre projetos políticos definidos institucionalmente pelo campo governista e pelo campo oposicionista. Essa disputa evidencia a dificuldade por parte da classe trabalhadora e seus instrumentos de luta em “barra” os avanços das reforma neoliberais e conseqüentemente da consolidação da hegemonia neoliberal. Acreditamos também ter demonstrado, os interesse dos agentes sociais engajados na construção desta reforma e suas posições ao longo destes quatro anos analisados.

A reforma administrativa do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, atingiu profundamente o funcionalismo publico federal, principalmente órgão ligados as áreas sociais, como; Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), Fundação Nacional do Índio(FUNAI), entre outras instituições publicas federais. Depois da aprovação da reforma administrativa estes órgãos tem sofrido inúmeras reestruturações, fora os funcionários que entraram nos planos de demissão voluntaria (PDVS).

Nesse sentido, verificamos que a reforma administrativa se concentrou no processo de “esvaziamento” apenas de um setor do Estado Burguês no Brasil. Os quatro níveis estatais definidos por Bresser Pereira, o mais atingidos foi o “setores de serviços não exclusivos do Estado”, ou seja, os setores que estão ligados aos serviços sociais. Os serviços sociais deveriam ser transferidos para os setores da sociedade civil, desta forma, o Estado deixaria de se responsabilizar integralmente pelo desenvolvimento das áreas sociais.

Caracterizo então a reforma administrativa como sendo uma política neoliberal, com um caráter extremamente anti-popular. Na medida em que a desestruturação destas instituições atingiram principalmente as frações da classe trabalhadora que dependem das políticas sociais fornecidas por estes órgãos. Por outro lado temos também atingidos pela reforma administrativa os funcionários públicos federais que trabalham nestes órgãos, que passaram a conviver com terceirizações, demissões e congelamento de salários.

Esta concepção do caráter antipopular das políticas neoliberais brasileiras foi fundamental para a consolidação da chamada “hegemonia neoliberal” no Brasil. A

transferência de gastos até então destinados para os setores sociais para os setores financeiros, comprova a tese da política do “Estado Mínimo”, implantado por Fernando Henrique Cardoso. A reforma administrativa é compatível com o discurso de desmantelamento da máquina pública, ou de “enxugamento da máquina pública”. Mas tem um porém a redução ou a desestruturação só ocorreu com os gastos sociais (BOITO, 1999).

Nesse sentido as políticas neoliberais no Brasil obedeceram fundamentalmente três características: 1-Descentralização, tanto da prestação de serviço como dos gastos destinados as áreas sociais; 2- Desconcentração, a responsabilidade financeira de setores sociais que era do governo federal, agora fica a cargo do município e os governos estaduais (Educação, Saúde, etc.); 3- Focalização dos serviços públicos (BOITO, pag. 78, 1999).

As características da descentralização e a desconcentração foram essenciais para a consolidação das políticas neoliberais. A reforma administrativa caracteriza-se perfeitamente como sendo uma política de descentralização. Notamos que os planos de demissão, tercerização vieram acompanhadas de inúmeras reestruturações dos órgãos do funcionalismo público federal. Inclusive a própria ementa constitucional número 19/1998, da total liberdade para o órgão demitir ou remover servidores público federais que são considerados ineficazes.

Apesar de aprovada, a reforma administrativa durante os anos não teve uma aplicação integral de suas medidas. Encontramos um série de projetos contidos em seu texto que ainda se encontra em fase de acabamento. É o caso das Organizações Sociais (OS), que mesmo tendo sido implantadas nos governos posteriores, nunca tiveram um efetivação integral.

Por outro lado, a consolidação da hegemonia neoliberal produziu profundos impactos também no interior da CUT, central sindical, que foi responsável em operacionalizar as lutas sindicais contra a reforma administrativa neste período. Internamente a central passou a conviver com uma corrente majoritária que cedeu ao longo do processo medidas que possibilitasse o processo de flexibilização dos direitos sociais da classe trabalhadora. O projeto político neoliberal gerou junto a CUT nos anos 90 um abandono progressivo do sindicalismo combativo (caracterizado nos anos 80) e um aumento do projeto político ligado ao sindicalismo propositivo. Ainda assim foi possível perceber resistência e identificar nesta dissertação algumas das ações sindicais utilizadas pela central.

Por fim, os dados apresentados nesta dissertação evidenciam, ao nosso ver, que a reforma administrativa ajudou na consolidação de que a reforma administrativa propôs um novo modelo de administração pública balizado em um projeto neoliberal de “esvaziamento” apenas dos setores de serviços sociais do Estado brasileiro. Esta modernidade administrativa do setor público consolidou um projeto político que desregulamentou, flexibilizou e suprimiu todo tipo de desenvolvimento estatal e direitos sociais detidos as áreas sociais do Estado.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Manoel Donato de. *Neoliberalismo, privatizações e desemprego no Brasil (1980-1999)*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2009.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho*. São Paulo, Cortez, 1995.
- ARAÚJO, A. M. C. *A Construção do consentimento: corporativismo e trabalhadores nos anos trinta*. 1. ed. São Paulo: Scritta/FAPESP, 1998.
- BERNARDO, João. *Crise dos trabalhadores ou Crise do Sindicalismo?*. In: *Crítica Marxista*, N°4. São Paulo, Xamã, 1997.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995*. *Revista do Serviço Público*, 50(4), 1999, Páginas 5-30.
- \_\_\_\_\_. *A Reforma gerencial do Estado de 1995*. *Revista de Administração pública*, 30(4), julho de 2000, Páginas 55-72.
- BOITO, Armando Jr. *Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.
- \_\_\_\_\_. (Org.) *O Sindicalismo brasileiro nos anos 80*. São Paulo, Paz e Terra, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Os tipos de Estado e os problemas da análise poulantziana de Estado Absolutista*, in: *Crítica Marxista*, V1. São Paulo, Xamã, 1998.
- DIAS, Edmundo F (Org.). *O Outro Gramsci*. São Paulo: Xamã, 1996.
- FILGUERAS, Luiz. *História do Plano Real*. Ed. Boitempo, São Paulo, 2000.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1967.
- \_\_\_\_\_. *O Risorgimento*. Caderno nº 05. Ed. Record, São Paulo, 2002.
- GALVÃO, A. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.
- \_\_\_\_\_. *A CUT na encruzilhada: impactos do neoliberalismo sobre o movimento sindical combativo*. In: *Neoliberalismo e Lutas Sociais no Brasil*. Revista Ideias, Ed. UNICAMP, Campinas, 2002.
- GUIOT, Andre Pereira. Um “moderno Príncipe” para a burguesia brasileira: o PSDB (1988-2002). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2006.
- MACIEL, David. *A argamassa da ordem: da ditadura militar à nova República (1974-1985)*. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_. *De Sarney a Collor: Reformas Políticas, Democratização e Crise*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Goiás. Goiânia, GO, 2008.

MASTUCHELI, Danilo Enrico. *A crise do governo Collor e a tática do PT*. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2005.

MARX, Karl. *O Dezoito Brumário de Luis Bonaparte*. Textos, São Paulo, V3: Edições Sociais, 1977.

\_\_\_\_\_. *Ideologia Alemã: Teses contra Fevberbach*. 2ª Edição, São Paulo, Abril Cultural, 1978.

MATTOS, M. B. *O sindicalismo brasileiro após 1930*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar editora, 2003.

POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1979.

SALLUM, Brasílio Jr. *Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX*. Revista Brasileira de Ciências Sociais nº 18, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. *Labirintos: Dos Generais à Nova Republica*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1996.

SAMPAIO JR. Plínio Arruda. *Entre à Nação e a Barbárie: uma leitura da contribuição de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1996.

SANTOS, Luiz Alberto dos Santos. *A reforma administrativa no contexto da Democracia: à PEC 175/95 e sua adequação ao Estado brasileiro*. Brasília, DIAP, 1997.

SANTOS, LUIZ ALBERTO DOS. *Reforma Administrativa no contexto da democracia: PEC nº 175/95 e suas adequações ao Estado Brasileiro*. Brasília, DIAP e Arko Advince Editorial, 1997.

SAES, Décio. *A República do capital: Capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo, Ed. Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. *Estado e Democracia: ensaios teóricos*. Campinas, Editora Unicamp/IFCH, 1994.

SILVA, Ilse Gomes. *Democracia e Participação na "Reforma" do Estado*. São Paulo: Cortez, 2003.

SOARES, Jose Lima. *Sindicalismo no ABC Paulista: Reestruturação Produtiva e Parceria*. Brasília, Universa, 2006.

\_\_\_\_\_. *O PT e a CUT nos anos 90: encontros e desencontros de duas trajetórias*. Brasília, Fortium, 2005.

#### **FONTE DOCUMENTAL**

**BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos.** *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo, Ed. Nobel, 1992.

\_\_\_\_\_. *Reformas Econômicas em Novas Democracias: uma proposta social-democrata*. São Paulo, Ed. Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reforma gerencial do Estado. HOME PAGE:* bresserpereira.org.br, 1995.

\_\_\_\_\_. *A Reforma do Aparelho do Estado e a constituição brasileira*. Texto para Discussão n<sup>o</sup> 01. Brasília/DF, maio/1995.

\_\_\_\_\_. *Estado, Aparelho do Estado, Sociedade*. Texto para Discussão n<sup>o</sup> 04. Brasília/DF, outubro/1995.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 01.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 02.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 03.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 04.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 05.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 06.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 07.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 08.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 09.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE N<sup>o</sup> 10.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE Nº 11.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE Nº 12.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE Nº 13.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE Nº 14.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE Nº 15.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

**CADERNOS DO MARE Nº 16.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1998.

**CADERNOS DO MARE Nº 17.** Ministério da Administração e Reforma do Estado, Brasília, 1998.

**CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT).** 3ª Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores. Documento oficial, 1988.

**CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT).** 4ª Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores. Documento oficial, 1988.

**DIAP-DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR.** *Dois anos do Congresso na era FHC.* Brasília/DF, 1997.

**DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, em 20 de novembro de 1997.**

**DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, em 10 de julho de 1997.**

**DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, em 10 de maio de 1997.**

**DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, em 06 de maio de 1997.**

**DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, em 07 de maio de 1997.**

**JORNAL DO SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL(SINTSEP-GO), julho de 1995.**

**JORNAL DO SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL(SINTSEP-GO), Agosto de 1995.**

**JORNAL DO SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL(SINTSEP-GO), setembro de 1995.**

**JORNAL DO SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL(SINTSEP-GO), abril de 1997.**

**JORNAL DO SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL(SINTSEP-GO)**, outubro de 1997.

**JORNAL DO SINDICATO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL(SINTSEP-GO)**, novembro de 1997.

**MACHADO, Erica Massimo e UMBELINO, Licia Maria.** *A questão da estabilidade do servidor público no Brasil: perspectivas de flexibilização.* Texto para Discussão nº 02. Brasília/DF, julho/1995.

**MODESTO, Paulo.** *Reforma Administrativa e direito adquirido ao regime da função pública.* Texto para Discussão nº 05, outubro/1995.

**NEVES, Gleise Heisler Neves.** *Reflexões sobre a proposta de reforma do Estado brasileiro.* Texto para Discussão nº 03. Brasília/DF, outubro/1995.

**PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO.** Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), Brasília/DF, Novembro/1995.

**PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 173.** Novembro, 1995.

**RESOLUÇÕES DA 7ª PLENÁRIA DA CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES.** Setembro, 1995.

## ANEXOS



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998**

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

.....

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

....."

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

....."

Art. 2º O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se § 2º no art. 28 e renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

"Art.27. ....

.....

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

"Art. 28. ....

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

"Art. 29.....

.....

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

.....

X - 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, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

.....

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

.....

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;



III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

.....

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

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

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."

Art. 4º O caput do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

....."

Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39. 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.

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

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

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

Art. 7º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

Art. 8º Os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 9º O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57. ....

.....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 70. .....

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."

Art. 13. O inciso V do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea b do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 93. ....

.....

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;

..... "

"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

..... "

"Art. 96. Compete privativamente:

.....

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;

..... "

Art. 14. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127. ....

.....

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

....."

Art. 15. A alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 128. ....

.....

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

....."

Art. 16. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 17. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."

Art. 18. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º."

Art. 19. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se no artigo § 9º:

"Art. 144. ....

.....

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

.....

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39."

Art. 20. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

"Art. 167. São vedados:

.....

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

....."

Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.173....."

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

....."

Art. 23. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

....."

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

....."

Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.

Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:



"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa."

Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Brasília, 4 de junho de 1998

**Mesa da Câmara dos Deputados:**

Deputado MICHEL TEMER  
Presidente

Deputado HERÁCLITO FORTES  
1º Vice-Presidente

Deputado SEVERINO CAVALCANTI  
2º Vice-Presidente

Deputado UBIRATAN AGUIAR  
1º Secretário

Deputado NELSON TRAD  
2º Secretário

Deputado EFRAIM MORAIS  
4º Secretário

**Mesa do Senado Federal:**

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES  
Presidente

Senador GERALDO MELO  
1º Vice-Presidente

Senadora JÚNIA MARISE  
2º Vice-Presidente

Senador CARLOS PATROCÍNIO  
2º Secretário

Senador FLÁVIANO MELO  
3º Secretário

Senador LUCÍDIO PORTELLA  
4º Secretário