ESTRATÉGIAS AUTORITÁRIAS DO ESTADO EMPREGADOR

COORDENADOR
JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL

ORGANIZADORES
LAWRENCE ESTIVALET DE MELLO
FERNANDA ZANIN
JOÃO LUIZ ARZENO DA SILVA

ASSÉDIO E RESISTÊNCIAS

ESTRATÉGIAS AUTORITÁRIAS DO ESTADO EMPREGADOR

ASSÉDIO E RESISTÊNCIAS

COORDENADOR
JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL

ORGANIZADORES
LAWRENCE ESTIVALET DE MELLO
FERNANDA ZANIN
JOÃO LUIZ ARZENO DA SILVA

1ª EDIÇÃO

CURITIBA - PARANÁ
KAYGANGUE
2017

2017 © Todos os direitos autorais reservados

Coordenação editorial
Lawrence Estivalet de Mello

Revisão
Luiza Andrade da Luz

Revisão Técnica
Lucas Soares

Diagramação
Tiago Jaime Machado / Kaygangue

Capa
Raro de Oliveira

Conselho Editorial
Aécio Alves de Oliveira (UFC)
Daniela Muradas Reis (UFMG)
Fernando José Pires de Sousa (UFC)
Laura Souza Fonseca (UFRGS)
Maria Aparecida Bridi (UFPR)
Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da Silva (UFRJ)
Pedro Augusto Gravatá Nicoli (UFMG)

Ficha Catalográfica elaborada por Jacy de Amorim dos Santos – CRB 14/1484

E82

Estratégias autoritárias do Estado empregador : assédio e resistências / José Antônio Peres Gediel ... [*et al.*], (Orgs) – Curitiba, PR. Kaygangue Ltda, 2017.

340 p. ; il. ; 23 cm.

Vários autores

ISBN: 978-85-5562-032-4

1. Assédio no ambiente de trabalho. 2. Relações trabalhistas. 3. Trabalho – Brasil. I. Gediel, José Antônio Peres. II. Mello, Lawrence Estivalet de. III. Zanin, Fernanda. IV. Silva, João Luiz Arzeno.

CDD – 331.133

APRESENTAÇÃO

Este livro é um convite à reflexão coletiva e à formulação sobre temas a um só tempo complexos e delicados. Condensa estudos de pesquisadores de oito programas de pós-graduação (PPGD/UFPR, PPGHCTE/UFRJ, PPGH/UFF, PPGCS/UNICAMP, PPGD/UFAL, PPGE/UFSC, PPGP/UFSC, PPGA/UFSC) e advogados de sindicatos comprometidos com as lutas sociais. É fruto de financiamento institucional, promovido em rede por núcleos de pesquisa de pós-graduação e extensão (LEMA/UFRJ e NDCC/UFPR), OAB-RJ (Comissão de Direitos Humanos) e CNASP (Coletivo Nacional de Advogados dos Servidores Públicos), para distribuição livre.

Trata, sob diversos aspectos, de violações à saúde e à vida privada de trabalhadores brasileiros. Analisa a tensão permanente a que esta classe está submetida no seu cotidiano, quando do complexo exercício dialético entre luta e subordinação, ora na busca por autonomia, ora na exposição à precariedade dos modos de ser neste tempo histórico. A vida "embrulha tudo", como diz Guimarães Rosa: "aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta". Assim é que são necessárias redes de colaboração, para que estejamos atentos solidariamente, nunca sozinhos, às graves transformações neoliberais em curso no Brasil, com impactos devastadores sobre a saúde daqueles e daquelas que vivem do trabalho. Como conclui Rosa: "O que a vida quer da gente é coragem".

Para o esforço de organização da reflexão sobre o tema, o livro se estrutura em quatro partes. Na primeira, analisa o Estado e as reformas em curso no Brasil ("Estado, Reformas e Neoliberalismo"). Na segunda, relaciona as reformas com o fenômeno do assédio moral ("Administração pública e assédio moral"). Na terceira, aborda alguns processos de resistência que têm sido acompanhados por nossa rede de colaboradores ("Resistências aos golpes de classe"). Na quarta, enfim, apresentamos resenhas sobre três livros recentes: a interpretação do golpe por Plínio de Arruda Sampaio Jr. ("Crônica de uma crise anunciada"), a relação entre assédio moral na administração pública e atuação dos sindicatos ("Assédio moral em organização pública e a (re)ação dos sindicatos", organizado por Suzana Tolfo, Thiago Nunes e Magnus L. E) e, também, da relação entre estrutura e consciência social na visão de István Mészáros ("Estrutura social e formas de consciência II: a dialética da estrutura e da história").

O filósofo húngaro, que possuía forte relação com pesquisadores e movimentos sociais brasileiros, faleceu recentemente, mas sua obra permanece relevante e necessária, na luta contra a destruição da natureza e do homem pelo homem. Encerramos esta apresentação com um trecho de recente entrevista, concedida à revista Carta Capital, que nos encoraja a enfrentar pela raiz nossos problemas:

> Nossa sociedade acostumou-se a jogar os problemas para debaixo do tapete. Nosso tapete histórico está se tornando uma montanha. E está cada vez mais difícil caminhar sobre ele. Rosa Luxemburgo dizia: 'Socialismo ou barbárie'. Eu complemento: 'barbárie, se tivermos sorte'[1].

Rio de Janeiro e Curitiba, 05 de outubro de 2017.

UFPR, Programa de Pós-Graduação em Direito, NDCC (Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania);
UFRJ, Instituto de Economia, LEMA (Laboratório de Estudos Marxistas);
CNASP (Coletivo Nacional de Advogados dos Servidores Públicos);
OAB-RJ, Comissão de Direitos Humanos.

1 MÉSZÁROS, István. Barbárie, com sorte. **Carta Capital**. São Paulo, 22 jun 2011. Entrevista concedida a Matheus Pichonelli e Ricardo Carval. Disponível em: <http://www.boitempoeditorial.com.br/v3/news/view/1210>.

PREFÁCIO

ESTRATÉGIAS AUTORITÁRIAS DO ESTADO EMPREGADOR: ASSÉDIO E RESISTÊNCIAS

Política, direito, mundo do trabalho e administração pública não tem outro modo de existir senão intrinsecamente implicados no mundo concreto. Não somente na sua dimensão macroestrutural e institucional, mas no cotidiano das relações entre os cidadãos e dos servidores públicos, tais esferas da vida, realidades institucionais e práticas se entrecruzam, forjando-se uns aos outros.

Em momentos de transformações abruptas e ritmos lancinantes, perceber e compreender a dinâmica entrelaçada dos tempos históricos, dos arranjos de poder, das formas institucionais e das respostas jurídicas torna-se mais que um desafio, torna-se uma necessidade vital.

"Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências" surge nesse contexto, propondo aos leitores e leitoras uma série articulada de reflexões. Nos diversos eixos temáticos em que se organiza, a obra desfia transformações globais, disputas nacionais pelo poder e por modelos de Estado e de Administração Pública, sem nunca descuidar de dinâmicas microfísicas que se apresentam nas relações de trabalho e na prestação dos serviços públicos.

A textura que vai se desvelando ao longo da leitura das diversas contribuições registra várias tramas. Isso tanto numa esfera mais ampla (projetos de estado e de administração pública), como nas práticas cotidianas e concretas de trabalho que envolvem imediatamente indivíduos e grupos (relações de trabalho permeadas pelo assédio e prestações de serviço público precarizadas). No aprumado traçado feito nessa coletânea, onde se desenlaça o complexo e perigoso quadro onde vivemos, proponho que se destaque um dos fios que o compõe e concretiza: o sofrimento.

O exercício autoritário do poder, o desmonte das políticas públicas, o esvaziamento dos direitos e a precarização dos serviços públicos, tudo isso faz perpassar sofrimento. Dentre suas irrupções, manifestação particularmente veemente, testemunhada e denunciada ao longo de muitos capítulos dessa obra, é o assédio moral, institucional e pessoal. Manifestação essa que, não por acaso, amarra as reflexões

desta obra com aquela que, como projeto coletivo, lhe antecedeu, sob os auspícios do mesmo grupo de organizadores: "Estado, Poder e Assédio: relações de trabalho na administração pública" GEDIEL, J. A. P.; MELLO, L. E.; ZANIN, F.; SILVA, E. F. (Orgs). Estado, poder e assédio: relações de trabalho na administração pública. Curitiba: Kairós Edições, 2015.

Nessa tessitura de compreensões e de respostas coletivas, os enredos não somente atentam para a violação continuada da vida privada, o que o caráter cada vez mais epidêmico do assédio testemunha. Os autores e autoras aqui encadeados voltam-se para o assédio em sua dimensão institucional propriamente dita, ínsita ao modo e à direção neoliberal das reformas de Estado em curso, e aos enfrentamentos a esse modelo.

O avanço das reformas estatais, no quadro das contemporâneas disputas de poder no Brasil e no mundo quanto à conformação do Estado, acabam evidenciando a atualidade dessa coletânea, não-só como denúncia e alerta, mas também como resistência. Resistência cidadã à voracidade do capital nunca antes tão concentrado na história humana, cujos efeitos no dia-a-dia de todos envolvidos, servidores e cidadãos, são deletérios e precarizantes.

Roger Raupp Rios
Professor do Mestrado em Direitos Humanos da UniRitter, Porto Alegre.
Desembargador Federal do TRF4. Doutor em Direito pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (UFRGS).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO
NDCC/UFPR, LEMA/UFRJ, OAB/RJ, CNASP.....05

PREFÁCIO
Roger Raupp Rios.....07

PARTE I - ESTADO, REFORMAS E NEOLIBERALISMO

SOLUÇÕES AUTORITÁRIAS PARA CRISES ECONÔMICAS: ASPECTOS BRASILEIROS DE GOLPES DE CLASSE
Maria Mello de Malta
Jaime Winter León.....13

REFORMAS E A INTENSIFICAÇÃO DO PODER PUNITIVO DO ESTADO EMPREGADOR
Aldacy Rachid Coutinho.....41

EXPROPRIAÇÕES DO SUJEITO TRABALHADOR E OS LIMITES DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE NA LEI N. 13.467/2017
José Antônio Peres Gediel
Lawrence Estivalet de Mello.....63

NEOLIBERALISMO, ASSÉDIO MORAL ORGANIZACIONAL E A NOVA ECONOMIA PSÍQUICA DO CAPITAL
Giovanni Alves
Ana Celeste Casulo.....87

ESTADO E SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL: É POSSÍVEL AVANÇAR RUMO A UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO?
Liana Maria da Frota Carleial.....107

PARTE II - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ASSÉDIO MORAL

ASSÉDIO MORAL NO CENÁRIO DE PRECARIZAÇÃO E DESPROFISSIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
Camila Siqueira Katrein
Luciana Pedrosa Marcassa.....133

SERVIÇO PÚBLICO E ASSÉDIO MORAL NO TRABALHO: PARADOXOS ENTRE A RACIONALIDADE DAS REGRAS E A INFORMALIDADE
Suzana da Rosa Tolfo
Thiago Soares Nunes.....155

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO JUDICIÁRIA
Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano
Maiara Leher.....175

ESTADO EMPREGADOR: REGIME ADMINISTRATIVO, UMA AMBIÊNCIA LABORAL QUE ASSEDIA
João Arzeno
Marcelo Trindade.....197

ELEMENTOS PARA UMA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Alberto Emiliano de Oliveira Neto
Mônica Miranda de Carvalho 207

PARTE III - RESISTÊNCIAS AOS GOLPES DE CLASSE

CRONOLOGIA DA CAMPANHA GOLPISTA E CONTRARREFORMISTA NO BRASIL (MARÇO/2015 - AGOSTO/2016)
Rejane Carolina Hoeveler 225

IMPLICAÇÕES DA GESTÃO EBSERH NO HUPAA/UFAL: GOLPE CONTRA A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA
Alessandra Marchioni
Lucas Isaac Soares Mesquita 255

REFORMAS NA MÁQUINA ADMINISTRATIVA E NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL
Elisa Torelly
Tiago Schneider
Thiago Brunetto 279

"FIRMES!" A LUTA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE CURITIBA CONTRA O AJUSTE FISCAL DE RAFAEL GRECA
Anderson Marcos dos Santos
Maurício Corrêa de Moura Rezende
Henrique Kramer da Cruz e Silva
Ramon Bentivenha
Vitor de Carvalho Paes Leme 299

RESENHAS DE LIVROS

LIVRO "CRÔNICA DE UMA CRISE ANUNCIADA"
(Plínio de Arruda Sampaio Jr.)
Josiane Caldas 317

LIVRO "ESTRUTURA SOCIAL E FORMAS DE CONSCIÊNCIA II"
(I. Mészáros)
Gustavo Trento Christoffoli 327

LIVRO "ASSÉDIO MORAL EM ORGANIZAÇÃO PÚBLICA E A (RE)AÇÃO DOS SINDICATOS"
(Organizadores: Suzana Tolfo, Thiago Nunes, Magnus L. E.)
Júlia Gonçalves
Lucas Schweitzer 333

ESTADO, REFORMAS E NEOLIBERALISMO

PARTE I

SOLUÇÕES AUTORITÁRIAS PARA CRISES ECONÔMICAS: ASPECTOS BRASILEIROS DE GOLPES DE CLASSE

Maria Mello de Malta[1]
Jaime Winter León[2]

A democracia no Brasil
foi sempre um mal-entendido.
Sérgio Buarque de Holanda (1936, p. 122)

1 INTRODUÇÃO

Sabemos que historiar o presente é sempre um risco, especialmente pela falta de distanciamento crítico em relação aos eventos que muitas vezes ainda não terminaram de se revelar. Por isso trabalhamos a partir da reflexão madura de Florestan Fernandes, Octavio Ianni, Carlos Nelson Coutinho, Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis para formular uma hipótese, que é resultado de um estudo coletivo desenvolvido no Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA/IE/UFRJ e IM/UFRRJ) e tem sido compartilhada publicamente em vários espaços acadêmicos e políticos desde 2015.

Uma análise apresentada em 1985, já no final do período de ditadura civil-militar, por Maria da Conceição Tavares e José Carlos de Assis nos alerta para uma tendência histórica da república brasileira:

> o fim de um ciclo expansivo nas sociedades capitalistas sempre faz emergir contradições no plano econômico e social. No Brasil, assim como noutros países latino americanos de forte presença do Estado e onde a sociedade civil é heterogênea e debilmente organizada, a crise econômica de fim de ciclo se traduz também, invariavelmente, em

1 Professora Associada do Instituto de Economia da UFRJ, Coordenadora do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA/IE-UFRJ e IM-UFRRJ) e Pró-Reitora de Extensão da UFRJ.

2 Pesquisador do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA/IE-UFRJ e IM-UFRRJ) e Doutorando do PPGE/IE/UFRJ.

> crise política. Assim aconteceu em 29/30 [Revolução de 30 e Estado Novo]. O mesmo ocorreria em 54" [Suicídio de Vargas após tentativa de impeachment e denúncias de "mar de lama" de corrupção]. (...) A crise de 1964, contudo, se revelou muito mais aguda que a imediatamente anterior. Além de uma crise de governo, deu lugar a uma crise do regime e a ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde o pós-guerra. (1985, p.11)

Já em período democrático e em pleno funcionamento da assembleia nacional constituinte, Ianni ainda agrega alguns alertas importantes às observações dos autores:

> um elemento básico dessa cultura do autoritarismo consiste na alegação de que a sociedade civil, principalmente em seus setores populares, é débil, pouco organizada, incapaz, sujeita à anarquia. Assim se chega logo à ideia de que a violência é inerente à sociedade como um todo e, em especial, aos seus setores compostos por operários, camponeses, empregados e outros. As lutas pela terra, salário, saúde, habitação, educação e outras reinvindicações são vistas como sintomas de desordem, germes da subversão. De modo velado ou aberto, criminaliza-se a sociedade civil, principalmente em seus movimentos sociais populares. (…) A manipulação prática e ideológica da questão social, como o lugar da violência, abre a possibilidade da adoção de medidas de segurança, controle, repressão. (...) implica a criminalização de amplos segmentos da sociedade civil. Constitui uma parte importante da cultura da antidemocracia. (1988, p.19)

A combinação da observação da reação política aos momentos de crise econômica e da tradição política brasileira, denominada por Ianni de "cultura do autoritarismo", nos levou a construir uma hipótese de identidade entre movimentos de golpes de classe no Brasil, ainda que seja necessário destacar suas idiossincrasias.

Nosso ponto de partida é a percepção de que a forma política de **democracia de cooptação** (Fernandes, 1975), usufruída pelos governos vigentes nos anos 2000, esgotou-se em 2013, nas Jornadas de Junho. Nestas, a população reivindicou mudanças radicais diante de condições de vida precárias, expressando sua revolta contra os partidos da ordem e contra a ordem estabelecida.

A heterogeneidade do movimento de 2013 era evidente e, aproveitando-se de sua espontaneidade e desorganização, a grande

imprensa comercial e o Estado deram soluções reacionárias e antidemocráticas para seu conteúdo político. O caminho reacionário levou a quebra da coalizão de poder do governo em curso, abrindo espaço para a solução autoritária, que chega a sua forma explícita máxima com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 e mantém sua expressão cotidiana na política desenvolvida a partir da ascensão de Michel Temer. Todo este movimento está inserido num contexto de crise estrutural da totalidade do capitalismo, que se revela quase sempre capaz de acomodar suas crises sob novas formas de dominação.

As políticas econômicas dos governos de coalizão encabeçados por membros do Partido dos Trabalhadores comportaram o aumento do consumo de massas financeirizado (consumo com endividamento), algum aumento da base da pirâmide salarial (política de aumento do salário mínimo) e de emprego, além disso os governos realizaram políticas assistenciais para os miseráveis e políticas sociais "focalizadas de massa"3. Ao mesmo tempo a primeira medida em relação aos direitos dos trabalhadores foi a reforma da previdência em 2003, aumentando a idade mínima de aposentadoria e retirando direitos de aposentadoria dos servidores públicos, como por exemplo a integralidade. Somou-se a isto uma política econômica crescentemente restritiva do ponto de vista do gasto público com contingenciamentos sucessivos nos orçamentos das áreas de educação e saúde em especial. Nestes últimos dois anos, acabou ficando clara a fragilidade destes movimentos de políticas econômicas, assistenciais e sociais aparentemente ambíguos. As fragilidades destas políticas eram tão grandes como a da coalizão que sustentava o governo, na medida em que enquanto políticas ou programas de governo, não eram estruturais e não representavam garantias sociais permanentes. Os poucos ganhos para os trabalhadores vividos nos 13 anos dos governos de coalizão foram revertidos com facilidade e sem grande resistência popular por meio do fim da política de valorização do salário mínimo, do aumento do desemprego, das mudanças de regras para os programas socais, enquanto os grandes ganhos para o capital ficaram explicitados na forma de tragédia, com uma crise ambiental

3 A ideia de política social focalizada de massa se refere a políticas sociais que não seguem o princípio de direito de cidadania, por tanto de universalidade, e são recortadas para perfis socio-econômicos específicos e que tem associadas a elas um diagnóstico de alivio particular de necessidades vistas como temporárias e não estruturais, no entanto a situação de crise social é tão expressiva que a política focalizada acaba atingido uma massa de trabalhadores que se encontra estruturalmente em situação de restrição de direitos sendo incorporados de forma periférica e destituída de proteção social às práticas do capitalismo dependente.

sem precedentes, explícita nos casos de Mariana e nos impactos do avanço do agronegócio sobre a floresta e o cerrado brasileiros, e de farsa, com a aprovação da reforma trabalhista.

Ninguém melhor que o próprio Lula para explicar o movimento que descrevemos acima, com o trecho de sua entrevista de 2013:

> Eles (os donos dos meios de comunicação e grandes empresários) nunca ganharam tanto dinheiro na vida quanto ganharam no meu governo. Nem as emissoras de televisão, que estavam quase todas quebradas; os jornais, quase todos quebrados quando assumi o governo. As empresas e os bancos também nunca ganharam tanto, mas os trabalhadores também ganharam. Agora, obviamente que eu tenho clareza que o trabalhador só pode ganhar se a empresa for bem. Eu não conheço na história da humanidade, um momento em que a empresa vai mal e os trabalhadores conseguem conquistar alguma coisa a não ser o desemprego (LULA, 2013: p.16).

Esta formulação evidencia o entendimento do papel histórico dos governos brasileiros de 2003-2016 de mediar os conflitos de classe por meio "da absorção gradual, mas contínua (...) dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo de adversários e que pareciam irreconciliáveis inimigos" (Gramsci, in Coutinho, 2011, p.318) e nos coloca a hipótese de que somente em um governo de base trabalhadora, já moldado pelo transformismo, seria possível a execução plena da forma política de democracia de cooptação. Servindo quase de retrato para o conceito de transformismo de Gramsci vale recuperar a epígrafe do texto "O PT e a revolução burguesa no Brasil" de Mauro Iasi de 2012, "Um torneiro mecânico com tendências socialistas se tornou presidente do Brasil para fazer o capitalismo funcionar" (LULA, 2010, in entrevista para 60 Minutes).

Compreender o papel histórico dos governos de coalizão de classes no Brasil parece ser, portanto, a principal tarefa necessária para buscar o entendimento do porquê as crises econômicas mais profundas no país encontrarem suas "soluções" em golpes de classe. Acreditamos que para contribuir na realização desta tarefa devemos colher elementos do pensamento social brasileiro dedicado à questão, bem como da difusa conjuntura recente. Neste sentido, organizar o material para a análise significará buscar pensar os senti-

dos de democracia e Estado no capitalismo e caracterizar a tradição democrática brasileira para pensar suas formas de transformação e adaptação conjunta democracia-capitalismo no Brasil.

2 SENTIDOS DE DEMOCRACIA E LIBERDADE E SUAS APROPRIAÇÕES PARA PENSAR A DEMOCRACIA E O ESTADO NO BRASIL

Desde o fim da Guerra Fria, os países capitalistas centrais defendem as bandeiras de democracia e de liberdade como se fossem conceitos de inquestionável consenso sobre seu conteúdo qualitativo e normativo. Não são, há disputa ao redor deles. A democracia defendida e utilizada como referência para a atuação política do establishment dos Estados capitalistas centrais é a democracia liberal. Esta forma democrática foi construída historicamente a partir das revoluções liberais inglesa, estadunidense e francesa a partir do fim do século XVII e ganhou a expressão política de democracia representativa com Estados monarquistas ou republicanos e com governos presidencialistas ou parlamentaristas. Até por sua forma histórica ganhar expressões de organização política diferentes, o conceito de democracia já revela sua plasticidade. Democracia é uma categoria que pode assumir distintas formas ao longo do tempo em formações sociais diferentes e pode ser defendida por distintas correntes de pensamento e ideologias (Hobsbawm, 2011; Malta, 2008; Ayers & Saad-Filho, 2015).

Liberais e socialistas reivindicam a democracia e a liberdade como princípios norteadores de suas visões de mundo, suas ideologias. Conforme a reflexão de Marx & Engels (1846) as ciências sociais, incluindo a economia política e a teoria política, não são neutras. Elas assumem um caráter político específico em cada formação social sob a direção das ideias das classes dominantes. Como o período de consolidação do neoliberalismo foi o de subjulgamento de alternativas aos princípios liberais de individualismo, o "fim da História", a democracia e a liberdade liberais puderam se perpetuar a partir de então sendo uma opção hegemônica, apresentada como "única alternativa".

Segundo Bobbio (1988), a democracia liberal tem seu limite máximo no formalismo do ativismo político com o direito ao voto universal masculino e feminino, que teoricamente passaria a mensagem de que cada pessoa participa da vida política de uma sociedade

ao poder exercer o direito de eleger um parlamento que a represente. Em teoria, as pessoas teriam igualdade de ativismo político. Há de se fazer uma análise deste formalismo.

A partir a crítica marxista, hoje vive-se a democracia liberal, fundada na formalidade da igualdade e da liberdade liberais, que tem como pressuposto um princípio metodologicamente equivocado: a naturalização dos momentos da totalidade "produção, distribuição, troca e consumo" (Malta, 2008). Ao formularem o método materialista-histórico, Marx & Engels (1846) refutam esta naturalidade das relações sociais de produção e apontam que os indivíduos não são iguais, nem formalmente tampouco concretamente, pois desde que existe a propriedade privada e a garantia de existência deste tipo de instituição, as possibilidades de igualdade são eliminadas. Este fato tem implicações na vida econômica, política e social, logo, também reflete determinações no interior do Estado. Assim, a crítica da economia política marxista é importante para a crítica da teoria política.

Simplificadamente, para o marxismo, existem os proprietários dos meios de produção, os capitalistas, e os despossuídos/expropriados, aqueles que só podem contar com a venda da sua força de trabalho como fonte de subsistência. Deste modo, o pressuposto de igualdade da democracia liberal revela-se como uma falácia, na medida em que os indivíduos são brutalmente diferentes no que tange à propriedade privada de bens materiais. Assim, o pressuposto de igualdade da democracia liberal é materialmente eliminado, pois a liberdade na qual ele é fundado, a liberdade individual privada, é falsa, na medida em que as mediações matérias da fruição da liberdade são completamente desiguais. A subsunção formal do trabalho ao capital, dada pela existência da propriedade privada, e a posterior subsunção real, dada pelo desenvolvimento das forças produtivas e a geração de mais-valor relativo, transformam a liberdade do indivíduo em dependência social (Malta, 2008). Destarte, para os autores marxistas, a noção de liberdade individual advogada pelo liberalismo é de uma liberdade limitada, pois é mediada pelas trocas. Isto porque a democracia liberal pressupõe a existência de diferença social.

Se, como afirmou-se em *A Revolução dos Bichos*, "todos os homens são iguais, mas alguns homens (os proprietários dos meios de produção) são mais iguais que outros", os "mais iguais" estabelecem relações assimétricas de poder no interior do Estado: a relação entre dominantes e dominados, como afirmaria Gramsci (1934). De acordo com Bobbio (1988), a democracia socialista (ou proletária) se opõe à democracia liberal (ou burguesa) por, ao invés de propor uma

democracia representativa, advogar uma democracia direta de todo o povo sem representantes e com delegados cujos mandatos estão sujeitos à revogação. Ademais, ao contrário da democracia liberal, a democracia socialista prevê participação popular, além do voto universal, na tomada de decisões econômicas. Assim, o objetivo final da democracia socialista, soberania popular com igualdade entre os seres humanos, seria atingido por meio de uma melhor distribuição da riqueza social e superaria a aparência de igualdade formal entre os seres humanos, baseada no mero direito ao voto. Na democracia liberal a igualdade dos indivíduos seria uma consequência da livre tomada de decisões individuais em todos os campos da vida social, enquanto na democracia socialista a igualdade entre os indivíduos, adquirida com o fim da propriedade privada dos meios de produção e exploração de um ser humano por outro são os pressupostos para a liberdade. A democracia socialista implica a plena participação popular em todos os espaços de sociabilidade humana.

Conforme Ayers & Saad-Filho (2015), as próprias condições que tornam a democracia liberal do neoliberalismo possível geram contradições em diversas áreas da vida social que impedem a plena realização da democracia enquanto soberania popular. Por exemplo, a democratização política liberal promove partidos políticos, organizações de comércio e grupos de interesse com interesses de horizontes limitados, por não terem um projeto de sociedade além de seus próprios interesses particularistas. Já o sistema jurídico, malgrado sua formal independência, é estabelecido para garantir a previsibilidade das "regras do jogo" democrático, porém não esconde um viés conservador orientado pelas ideias e interesses das classes dominantes. Para a perspectiva marxista, o formalismo da democracia liberal é uma escamoteação por nunca ter permitido a efetiva participação de cada membro da sociedade civil na vida política no interior do Estado. Tal fato já tinha sido explicitado por Marx (1852) e seria melhor elaborado nas elaborações de teoria política de Gramsci (1934) e de Poulantzas (1978) com a discussão sobre classes, frações de classe, Estado e bloco no poder.

Em linhas gerais, para Poulantzas (1978) o Estado é o lugar onde se dão as diversas disputas políticas de classes e frações de classe, incluindo dominantes e dominados, em torno de interesses de classe específicos, os quais têm sua base material definidas, no limite, por interesses econômicos de classe, mas que com os interesses políticos interagem de forma simultânea numa relação dialética de determinação. Ademais, em cada formação social histórica há um

determinado grupo, orbitando interesses de classe comuns, que se apresenta como hegemônico perante as outras classes e frações de classe que conformam um "bloco no poder" no interior do Estado, orientando a dinâmica política e econômica de determinada sociedade em um momento dado do tempo. Vale lembrar que as formas de dominação se dão, no geral, por meio da coerção e do consenso, sendo este último construído no "chão da fábrica", nas relações cotidianas de produção de forma educativa e via os aparelhos hegemônicos privados e hegemônicos de Estado (GRAMSCI, 1934). Para Poulantzas (1978), o Estado, garantidor e organizador da acumulação capitalista, é definido como um processo e, importante, o "poder de Estado" difere de "poder de classe". Para ele, por mais que em determinadas conjunturas haja um determinado grupo com hegemonia ao bloco no poder, não se pode confundir, por exemplo, o Estado com um mero "comitê da burguesia". É necessário levar em consideração que no interior do Estado as diversas frações burguesas estão em permanente disputa. O que se pode passar é que em determinados momentos, como os de crise econômica e política burguesa, o Estado possa ser controlado a partir dos interesses da classe dominante reunida - mesmo que heterogeneamente - com vistas à manutenção do status quo de dominação (Sawaya, 2016; Pinto et alli, 2017). Mais, o Estado pode ganhar certa "autonomia relativa" na medida em que o poder seja efetivamente exercido nos "centros de poder de Estado" formados por aparelhos, instâncias e órgãos de tomadas de decisão sem subordinação burocrática direta às frações de classe dominante[4]. É crucial apontar, porém, que essa autonomia é relativa, pois não está dissociada do poder da classe dominante, mas sim por estes centros de poder terem a possibilidade de decisão própria dada a sua posição na luta política de classes. Esta visão é, de certa forma, a assumida por Coutinho (2011).

Já para Fernandes (1975), o Estado tem um caráter de classe bem definido: é dominado pelas classes dominantes em favor dos interesses delas mesmas. No caso das economias do "capitalismo dependente", o Estado comporta a disputa entre as diversas classes e frações de classe a depender do estado das lutas de classes. Se estas estiverem como uma "guerra civil oculta", com manifestações de dentro da ordem e com a concessão de alguns benefícios para as classes médias e para as classes desprivilegiadas, o Estado terá

4 Hoje, os centros de poder de Estado se encontrariam no Banco Central, no Supremo Tribunal Federal e, em especial na operação anti-corrupção da Lava Jato comandada pela "República do Paraná", segundo Pinto et alli (2017).

uma aparência democrática. Se as lutas de classe estiverem como uma "guerra civil aberta", com contestação da ordem a partir de fora, o Estado assume uma posição autoritária e repressora. Em busca da especificidade brasileira, será analisado como a democracia liberal se desenrolou no interior do Estado, entendido sob a relação entre a sociedade civil e a sociedade política como uma totalidade dialética entre coerção e consenso, num país de tendência autocrática de "via prussiana" única como o Brasil com o fim do período de repressão civil-militar iniciado em 1964 e terminado, formalmente, em 1985.

3 A TRADIÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Para se fazer uma avaliação da democracia como ela existe no Brasil e suas perspectivas é interessante considerar sua forma de existência na América Latina como corolário das revoluções burguesas postas em curso com os movimentos de independência nacional conforme alertara Ianni (1988). Para o sociólogo, todos os países da região já tiveram suas revoluções burguesas, porém sem consolidar a democracia. Fazendo uma qualificação mais precisa, é mais correto afirmar a existência de uma tradição de "democracia restrita" ou democracia para poucos (plutocracia) em função de valores conservadores, caudilhescos, patrimonialistas, oligárquicos, particularistas e autoritários que são reproduzidos ao longo do tempo.

Tais valores foram instaurados e reproduzidos nas ordens sociais denominadas por Fernandes (1968) de colonial e sua sucedânea neocolonial. Nestas épocas, o conceito de nação não se aplicava ao Brasil, pois o país era ainda uma colônia portuguesa. Com a emergência da ordem social competitiva, característica da sociedade de classes burguesa, a variante latino-americana surge nos começos do século XX mantendo as antigas oligarquias das ordens sociais precedentes como as classes dominantes burguesas do capitalismo dependente. O ápice desta tradição teria sido, segundo, Fernandes (1975), a concretização da revolução burguesa dependente na ordem social monopolista na era do imperialismo total com as ditaduras civis-militares que se difundiram em toda região com o acirramento da Guerra Fria e apoio estadunidense (Hobsbawm,2011; Netto, 2011). É deste período de ápice da cultura antidemocrática que este texto partirá[5].

5 Poder-se-ia fazer uma interpretação da tradição autoritária brasileira a partir de períodos anteriores como em Sérgio Buarque de Holanda em "Raízes do Brasil" (1936), que através de uma análise não materialista da história, busca aquilo que diferencia o brasileiro, em particular, e o latino-americano, em geral, de suas raízes ibéricas, a fim de apontar os traços fundantes da

Para Fernandes uma definição de revolução burguesa na periferia seria: "um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação de estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas ao controle da burguesia ou por ela controláveis em quaisquer circunstâncias" (1975: 343). Considerando este conceito, não se pode falar de revolução burguesa frustrada no Brasil, pois neste sentido a revolução burguesa foi completa em toda no Brasil e em América Latina.

Ianni (1988) aponta as conexões das revoluções burguesas latino-americanas, as quais combinaram aceleração do processo econômico com intensificação dos problemas sociais, políticos e culturais, com a emergência de um Estado forte, autoritário, bastante vinculado com interesses estrangeiros. Surge daí uma **cultura política autoritária** marcada pelo conservadorismo expressa nos lemas, entre outros, de "ordem e progresso"; "segurança e desenvolvimento", "paz social" e pelo elevado número de golpes e tentativas de golpes de Estado e cartas constitucionais dos países da região. Seria também característico desta cultura autoritária a afirmativa de que as mudanças propostas são sempre em prol justamente da democracia e estão cercadas de legalidade ou de razões que as justificam. Esta tradição é também caracterizada pela formulação da questão social como questão de polícia, pois os movimentos dos setores populares da sociedade civil, são postos como subversivos e perigosos à ordem estabelecida e apresentados como débeis e desorganizados.

Portanto, a constatação sobre a tradição democrática brasileira é inequívoca: o país tem uma tradição democrática bem delineada

tradição democrática latino-americana. Dado o período em que escreveu, Holanda (1936) está analisando a democracia na região sob este prisma de algo novo nas sociedades de classe incipientes de origem ibéricas. Para ele, no caso brasileiro a democracia no Brasil é um "lamentável mal-entendido", pois as classes dominantes (burguesas) brasileiras, rebentas das oligarquias rurais do período neocolonial, o que fizeram foram distorcer os princípios e valores das lutas burguesas europeias pela democracia liberal, adaptando-a de forma a manter seus privilégios em terras americanas. Criaram uma caricatura de democracia burguesa imposta de "cima para baixo", dos dominantes para os dominados. As transformações vistas no Brasil aliás se davam pelos intelectuais e por motivos sentimentais do "homem cordial", movido pelos motivos do coração, atingindo a massa do povo despreparada para tais mudanças. É importante ressaltar que Holanda escrevia num período de ascensão do fascismo na Europa como crítica ao liberalismo parlamentarista e que ele próprio escrevia da Alemanha. Portanto sua tentativa era de denunciar as tendências fascistas e autoritárias da manifestação deste no Brasil, o integralismo, e de apontar mudanças bruscas na sociedade brasileira que não coincidentemente tiveram a emergência de um Estado autoritário (Estado-novo em 1937) apenas um ano após a publicação de Raízes do Brasil. Caudilhismo e liberalismo são postos como antíteses em Holanda (1936) e sua superação (de ambos) seria condição necessária para a concretização de "nossa revolução" proposta por Sérgio Buarque, aquela que acabaria com os traços coloniais e patriarcais em nossa sociedade. De um lado, o personalismo caudilhesco seria a base da nossa vida social. O oligarquismo seria a manifestação no tempo e no espaço daquele personalismo que foi capaz de dar a aparência de estabilidade política aparente em distintos momentos-chave de nossa história.

de autoritarismo e oligarquia plutocrática. Pode parecer paradoxal a afirmação de uma democracia autoritária, mas como afirmado acima, a democracia assume diversas formas em contextos distintos. A qualificação mais adequada para explicar como se deu o consenso burguês de dominação de classe e transformação capitalista seria a de **democracia restrita**, tal como cunhou Fernandes (1975).

4 DEMOCRACIAS E SOLUÇÕES PARA CRISE: EDIÇÕES BRASILEIRAS

Para Fernandes (1975), o cerne da explicação da unidade entre autoritarismo e democracia no Brasil está na forma que as burguesias brasileiras e suas frações de classe encontraram para solucionar o período de crise burguesa na ordem social monopolista e de imperialismo total durante os anos sessenta.

A relação entre dominação burguesa e transformação capitalista assumiu uma forma idiossincrática, pois ela é sempre variável, instável e mutante. De um lado, as heterogêneas classes e frações de classe burguesas se encontravam pressionadas "de fora" pelas burguesias dos países hegemônicos centrais e suas transnacionais. Por outro, a instabilidade interna gerava pressões sociais e políticas "de dentro", que embora não estivessem suficientemente organizadas politicamente para realizar uma "revolução democrática", eram potencialmente pré-revolucionárias e desafiavam a hegemonia da burguesia.

4.1 EDIÇÃO DEMOCRACIA RESTRITA

Como formulou o sociólogo, a solução burguesa para sua própria crise foi a de se reunir compositivamente, como se fosse uma colcha de retalhos. As classes e frações de classe burguesas ficariam unidas por uma solidariedade de classe assentada na defesa de seu interesse de classe em comum: sua manutenção como classe dominante. Portanto, as burguesias e frações de classe burguesas brasileiras, no contexto de capitalismo dependente marcado pela segregação social interna e dependência externa, fizeram uma opção crucial que varreu qualquer possibilidade de solução desta dupla articulação (segregação social interna e dependência externa), ao contrário, a intensificou. Por um lado, se uniram ao "aliado principal" - o capital internacional - para se reproduzirem enquanto classe; para se inserir

ao espaço econômico mundial mais amplamente; e para tomarem o controle de um Estado viabilizador de logros que estavam além da esfera privada de ação burguesa. Por outro, puderam agir de forma aberta, opressora e repressora contra seu "inimigo principal" - as classes populares.

Este era o chamado "consenso burguês" e era dotado de uma racionalidade própria de unificação e centralização do poder destas classes e frações de classe, por meio do qual estaria garantida a continuidade da dominação burguesa opressora, escolhida única saída, para as burguesias e suas frações de classe, no capitalismo dependente.

Tal solução foi possível num contexto de ápice da Guerra Fria, no qual a defesa da ordem capitalista figurava como cerne das políticas em todo continente. As ideias dominantes do centro eram as das classes dominantes do país hegemônico da ordem mundial e eram importadas quase que mimeticamente pelas classes dos países dominantes da periferia. Não é à toa que valores abstratos tais como "solidariedade do hemisfério" ou "defesa da civilização cristã ocidental" foram defendidos se sobrepondo até mesmo aos interesses de cada país em particular como nação, como o conjunto da maioria do povo. Se tratava da submissão interesses nacionais e, logo, da democracia como algo libertador (Fernandes, 1975; Netto, 2011).

O central recolhido da interpretação de Florestan Fernandes para este trabalho é o seguinte: ao assumir tal postura reacionária, as burguesias e frações de classe burguesas brasileiras abandonaram as ideologias e utopias burguesas tal como estabelecidas nos casos clássicos de revolução democrático burguesa inglesa, francesa e estadunidense. Elas optaram por uma solução que reforçou o caráter de democracia restrita, instaurando duas revoluções antagônicas na sociedade brasileira: uma de "aceleração do tempo histórico" que promoveu a modernização da economia, indispensável para a legitimação de sua dominação; outra de caráter contra-revolucionário, pois tornou permanentes as contradições econômicas, sociais, culturais e políticas no interior da sociedade burguesa através de um "golpe de classe preventivo".

A dominação burguesa se manifestava então nos seus traços mais elementares e irredutíveis. Na defesa de seus interesses materiais privados e políticos particularistas, as classes dominantes assumiram sem medo formas autocráticas de autodefesa e auto privilegio. "O 'nacionalismo burguês' enceta assim um último giro, fundindo a república parlamentar com o fascismo" (FERNANDES, 1975, p. 345).

Como se não fosse o bastante, a dominação burguesa ainda foi camuflada passando como se fosse coincidente com os interesses da nação (todo o povo). Há uma clara separação entre sociedade civil e nação e uma nítida identificação de classe burguesa com nação. O eixo de gravitação da relação política entre as classes dominantes, os interesses nacionais e o estabilidade político-econômica foi deslocado para o interior das classes burguesas e de seu controle sobre toda a sociedade.

Todo este padrão de dominação e de transformação capitalista burgueses teria um alto preço para as classes e frações de classe burguesas. Ao se fecharem em si mesmas de forma agressiva e autoritária, diminuíram seu raio de ação e afastaram qualquer diálogo possível com as demais classes. Funcionalmente, receberam as manifestações de dentro da ordem, do chamado radicalismo burguês, como se fossem manifestações contra a ordem e, portanto, reagiram de forma repressora até com manifestações que vinham a partir de dentro e não visavam a mudança da ordem. Assim, a ordem social "competitiva" burguesa assumiu sua forma possível no capitalismo dependente: aberta somente para os mais iguais, para os que se inseriam positivamente na ordem como classes possuidoras. E o fazia sob a condição de explorar as classes despossuídas e os semi-integrados à ordem.

Como já destacado, o problema com que se defrontaram as burguesias brasileiras era um problema da ordem e não de democracia. Era o desafio de como instaurar uma "oligarquia coletiva das classes possuidoras" que estava posto. E a solução foi implantando uma autocracia aberta, opressora e repressora que unificasse e centralizasse o poder burguês na figura de um Estado forte e núcleo de poder burguês. O colapso do populismo que precedeu a cristalização do poder burguês, principalmente com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, foi o fracasso do radicalismo burguês e uma das condições de cristalização do poder autoritário.

Florestan elucida como a intensificação da dominação burguesa, fez com que aumentasse a impregnação militar e tecnocrática no Estado como processos de preservação e consolidação da ordem com demonstrações excessivas de força bruta. O Estado além de policial-militar, era jurídico e político e tinha como principal função eliminar a necessidade de articulação política entre as classes, pois ele mesmo determinava a ordem que deveria ser respeitada, a ordem burguesa. O Estado se transformou, portanto, em uma superentidade política que centralizava os controles de dominação política, jurídica e promovia a aceleração econômica da sociedade.

Segundo Fernandes (1975), o Estado nacional da ditadura civil militar brasileira virou um Estado nacional sincrético, pois na aparência ainda defendia a ordem como se fosse democrático, representativo e pluralista, mas na realidade era um verdadeiro instrumento de oligarquias autoritárias permeado de contradições, mas se apresentou a possibilidade de manutenção do poder burguês, num capitalismo dependente, que passara por profunda crise.

4.2 EDIÇÃO DEMOCRACIA DE COOPTAÇÃO SOB DITADURA CIVIL MILITAR: DISTENSÃO

A própria opção pelo consenso burguês continha as sementes de sua destruição, ou pelo menos de seu debilitamento. Fernandes (1975) apontou que, definitivamente, a plutocracia compósita burguesa autoritária e repressiva seria transitória. Muito embora este acordo tenha dado às classes burguesas a possibilidade de gerir abertamente novas formas da luta de classes com um Estado autocrático, não lhe deu autonomia "para fora" e limitou o próprio horizonte interno de solidariedade entre a burguesia e as demais classes. Os setores dominantes não tinham base material para realizar o autodesenvolvimento do Brasil e enxergavam as classes despossuídas como meros "inimigos irreconciliáveis" ou setores sociais que deviam ser tutelados. Enfim, a opção pelo consenso foi também a opção por entrar numa circularidade viciosa que só fazia aumentar a dupla articulação entre segregação social interna e dependência externa, impedindo ideais revolucionários de autodeterminação.

Uma vez consolidada a democracia restrita autocrática do consenso burguês, surgiu com o milagre econômico, segundo Fernandes (1975), a forma de **democracia de cooptação**. Os heterogêneos interesses burgueses que haviam sido temporariamente abrandados pela união compósita de classe, guiados pela solidariedade de classe, poderiam voltar à cena política implicando rupturas internas no sistema de poder. A cooptação ou agregação sistemática e generalizada de interesses brasileiros e estrangeiros burgueses serviu de elo facilitador para o auto privilegiar os "mais iguais". Não é um privilegiamento somente das classes "altas", senão também das frações médias que puderam usufruir do aparato estatal, tecnocrático e militar. Enfim, os interesses dominantes se impuseram ilimitadamente de "cima para baixo" conformando um verdadeiro "paraíso burguês".

Malgrado este cenário do auge da regeneração burguesa, as dinâmicas da emergência do capitalismo monopolista e da industrialização intensiva colocavam em conflito cada vez maior os interesses burgueses no período de "estabilidade" política dentro do regime militar dos anos setenta. Os interesses privados e estatais oriundos desta nova ordem capitalista acelerada pela revolução modernizadora colocavam em xeque a contrarrevolução.

Em síntese, como é característico do capitalismo, seu desenvolvimento ou aceleração econômica numa determinada formação social acarreta a irrupção de contradições no interior da sociedade de classes, um problema para as burguesias autocráticas. É verdade que a ativação daquelas forças reprimidas era insuficiente para uma revolução socialista, mas já impunha inexoravelmente transformações na sociedade dependente. Esta conjuntura criou a necessidade da distensão política do regime civil-militar.

Florestan Fernandes então colocou que a tarefa burguesa naquele período de início de abertura política seria dupla, teria de criar modos novos de conectar organicamente os mecanismos de democracia de cooptação com o Estado autocrático burguês. Não se trataria de retomar uma suposta "democracia", algo que nunca teria existido, mas sim de reforçar a autocracia burguesa ampliando a cooptação "para baixo", criando novas formas de conexão com o restante da sociedade civil de maneira a camuflar o autoprivilegiamento, e estabelecendo claramente o alcance constitucional e legal do Estado autocrático. Para o sociólogo, as burguesias visavam retornar condições seguras para o prosseguimento da ordem competitiva de antes de 1964. Com a garantia do *status quo* burguês, elas já podiam pensar na transição do regime.

O sociólogo foi preciso ao formular que as classes dominantes teriam de encontrar novas formas coercitivas estatais e que o alastramento da democracia de cooptação implicaria no beneficiar de outras classes que não as altas e médias. Assim, a possibilidade de mobilidade vertical social, teria duas consequências: i) aumentaria o horizonte da consciência burguesa ao converter estas classes despossuídas em possuidoras gerando protestos "dentro da ordem"; ii) geraria uma onda crescente e organizada de pressões "contra a ordem", uma vez que estariam expostas as contradições da sociedade de classes[6].

6 Esta abertura de opções posta por Florestan é fundamental para compreender os governos mais recentes no Brasil.

Segundo Fernandes, a democracia de cooptação aberta cobraria seu preço às classes dominantes, nos parece extremamente atual sua afirmação:

> Acresce que a democracia de cooptação possui pouca eficácia e pouca "flexibilidade" em nações capitalistas pobres onde a extrema concentração da riqueza e do poder deixa um escasso excedente para dividir na compra de alianças ou de lealdades. Por isso, ela concorre para exacerbar as contradições intrínsecas ao regime de classes, levando-as a pontos explosivos de efervescência, que mais debilitam que fortalecem o Estado autocrático, compelido a funcionar sob extrema tensão permanente e autodestrutiva, de insuperável paz armada" (FERNANDES, 1975, p.424).

Em 1981, no contexto de distensão política do regime militar no Brasil e de enfraquecimento da Guerra Fria no mundo, Florestan Fernandes ponderou sobre a cooptação em "O que é revolução?":

> Caso se proceda a uma análise rigorosa, que leve em conta as evoluções ocorridas nas sociedades capitalistas centrais, descobre-se que a burguesia não só aprendeu a conviver com a luta de classes - ela foi mais longe e vergou o próprio movimento socialista, primeiro, e o movimento comunista, em seguida, forçando-os a definir como seu eixo político a forma burguesa de democracia (isto é, forçou-os a renegar a luta de classes e os meios violentos, "não-democráticos", de conquista de poder) [...] a burguesia aprendeu a usar globalmente as técnicas que lhe são apropriadas de luta de classes e ousou incorporar essas técnicas a uma gigantesca rede institucional, da empresa ao sindicato patronal, do Estado às organizações capitalistas continentais e de âmbito mundial. Enquanto o movimento socialista e o movimento comunista optaram por opções "táticas" e "defensivas", a burguesia avançou estrategicamente, em nível financeiro, estatal e militar, e procedeu a uma verdadeira revolução das técnicas da contrarrevolução. Inclusive, abriu novos espaços para si própria, explorando as funções de legitimação do Estado para amarrar as classes trabalhadoras à segurança da ordem e soldar os sindicatos ou os partidos operários aos destinos da democracia.

A ideia de democracia de cooptação está, portanto, atrelada ao desenvolvimento dos instrumentos de manutenção do *status quo*

pelas classes privilegiadas e média. Sua marca está no fato de constituir uma contrarrevolução "a frio", isto é, sem a necessidade do uso extensivo e aberto da força com opressão e repressão. Os métodos da democracia de cooptação são variados, porém o objetivo é claro: transformar revolucionários em reformistas e garantir a absorção gradual e contínua dos elementos contraditórios surgidos na luta de classes no âmbito da sociedade política e da sociedade civil. Esta forma de democracia implica a corrupção "intrínseca e inevitável" do sistema de poder.

Para Florestan Fernandes, em uma democracia efetiva, aquela que denomina de democracia de massas, implicaria a utilização da tolerância como a forma de resolução de conflitos. Porém na conjuntura Brasileira dos anos 1960, o Estado autocrático, aquele consolidado com o regime da ditadura empresarial militar de 1964, impedia isto. Além disso, a forma como se deu a transição daquele regime para a forma democrática no Brasil garantiu que este bloqueio fosse perpetuado. A falta de um espaço tolerante para a resolução dos conflitos no Brasil se reproduz dentro da forma política democrática que continua a impedir a efetiva participação política, econômica e social dos condenados do sistema e dos semi-integrados à ordem. Trata-se, então, de uma democracia restrita que configura o "circuito fechado", sob o qual apenas "os mais iguais", as elites dominantes e as classes médias, participam do processo decisório da vida política, econômica e social.

Em "A Revolução Burguesa no Brasil" o autor coloca como o regime civil-militar tinha no seu horizonte uma possibilidade de continuidade por meio da emergência da democracia de cooptação. A outra possibilidade identificada por Florestan seria um aprofundamento do Estado autocrático, ainda mais repressor e opressivo, mesmo que não se apresentasse necessariamente como ditatorial.

Porém um cooptação para além do "aburguesamento" dos setores radicais da classe média e dos líderes dos movimentos trabalhistas, seria uma democracia que, pelo menos na aparência, se "abriria para baixo" ao permitir incorporar à ordem social competitiva, de forma tutelada, a classe trabalhadora. Todavia, esta abertura para baixo não ultrapassaria os limites de uma democracia oligárquica de um Estado autocrático, onde as "regras do jogo" valem somente para os mais iguais (aqueles inseridos na ordem social vigente).

Com todas as suas limitações e inconsistências, o padrão compósito e articulado de hegemonia burguesa pôde demonstrar, então, toda a sua utilidade como uma "ponte" entre classes e estratos de

classe burgueses nacionais e estrangeiros, um elo flexível, que facilita a distribuição de todos no espaço político "revolucionário" e a fruição desigual do poder ou de vantagens entre os mais iguais. Graças a ele, os estratos médios ganharam no rateio e se privilegiam muito acima do seu próprio prestígio social, movendo as alavancas do aparato estatal que estão nas mãos da burguesia burocrática, tecnocrática e militar. Ao mesmo tempo, também graças a ele, os "interesses verdadeiramente fortes" e os "interesses predominantes" deparam, enfim com o seu meio político ideal, podendo impor-se à vontade, de "cima para baixo", e florescer sem restrições. Se já houve alguma vez um paraíso burguês este existe no Brasil, pelo menos depois de 1968." (Fernandes, 1975, p.416)

4.3 EDIÇÃO DEMOCRACIA DE COOPTAÇÃO SOB DEMOCRACIA LIBERAL: UMA EVOLUÇÃO DAS TÉCNICAS DA CONTRA-REVOLUÇÃO

A democracia de cooptação já nasceria débil, pois como foi concebida num contexto de amálgama de "duas revoluções antagônicas" (uma de aceleração de econômica que pregava a modernização como meio de legitimação do Estado autocrático e outra na forma de uma contrarrevolução preventiva que tinha como estratégia de manutenção da ordem), num país de capitalismo dependente e pobre com extrema concentração da riqueza e do poder, como já dito, deixa pouco espaço para a compra de alianças e lealdades estáveis. Desta forma, a democracia de cooptação acaba por

> exacerbar as contradições intrínsecas ao regime de classes, levando a pontos explosivos de efervescência que mais debilitam que fortalecem o Estado autocrático, compelido a funcionar sob extrema tensão permanente e autodestrutiva, de insuperável paz armada (Florestan, 1975, p.424).

Neste contexto, de uma revolução burguesa já realizada, Florestan indica a necessidade de construção de uma alternativa que tenha como orientação os interesses dos trabalhadores, pois o capitalismo dependente, como o Brasil, só permite uma democracia restrita, não abrindo espaço para soluções dentro da ordem. Seria necessária uma revolução fora da ordem, cujo sujeito histórico só pode ser a classe trabalhadora.

Florestan Fernandes em "O que é Revolução?" busca trabalhar a identificação deste sujeito histórico, bem como explicita suas concepções de povo e Nação. Para isso, retoma a atualidade do Manifesto Comunista citando os três princípios norteadores da revolução proletária: i) a formação da classe proletária como uma classe independente à classe capitalista, uma verdadeira classe em si e que tem noção dos seus desafios; ii) a confrontação com a classe burguesa pela hegemonia política, o que demanda um partido organizado e iii) a efetiva tomada do Estado.

Porém, Florestan estava atento de que uma "revolução não se faz por encomenda" e retoma as considerações de Lenin de que uma situação revolucionária, único momento em que a revolução é possível, depende de um conjunto de circunstâncias objetivas e subjetivas que devem se combinar. As condições objetivas são: i) uma crise das cúpulas que impeça as classes governantes governar como antes; ii) o crescimento da miséria e da angústia de forma intensa; iii) ação independente das massas e devem se unir a uma condição subjetiva que é a capacidade das massas de conduzir ações revolucionárias vigorosas o suficiente derrubar o governo.

Diante desta constatação, Florestan percebe que se deve evitar situações muito comuns no Brasil: a composição, o amálgama, o radicalismo burguês e o populismo. Situações que podem levar à cooptação e ao enquadramento "dentro da ordem" do processo revolucionário. Assim, o autor identificada que só haveria espaço econômico e político para a classe trabalhadora mediante uma ruptura definitiva com a ordem burguesa. No entanto isso não ocorreu.

Vale a pena, então, resgatar a proposição de Fernandes (1975) de que o Brasil estava diante de uma abertura de democracia de cooptação com intensificação da autocracia burguesa. A democracia de cooptação ganhou contornos mais "democráticos", na medida em que, após o fim da distensão que levou ao fim do regime autocrático iniciado em 1964, convocou uma assembleia nacional constituinte, que consagrou a forma presidencialista e de democracia de representação liberal como forma política. A nova constituição buscou incorporar algumas demandas sociais da classe trabalhadora, mas não modificou uma única linha na manutenção da propriedade privadas dos meios de produção e seus códigos de registro e herança. Tardou a regulamentar os direitos sociais, mas não tardou a flexibilizá-los ou mediá-los.

O período neoliberal iniciado a partir da primeira eleição direta para a presidência da república foi marcado por uma série de renegociações entre as classes dominantes, para recomposição do

poder de forma a garantir, sob o novo regime constitucional, a manutenção e reprodução da ordem burguesa no capitalismo dependente sob capitalismo monopolista.

Do outro lado, do lado dos trabalhadores a análise de Carlos Nelson Coutinho (1979) talvez possa nos ajudar a compreender melhor a questão. Coutinho tinha uma visão mais otimista para as perspectivas da democracia brasileira que Florestan Fernandes, ou melhor, ele punha mais esperança na tarefa que julgava competente às forças de esquerda no país: a luta pelo fim do regime de exceção implantado em 1964.

A análise do autor para a tradição política brasileira não difere da de Florestan Fernandes ou de Octávio Ianni: o Brasil é um país de tradição antidemocrática ou de democracia restrita sendo suas transformações orientadas de "cima para baixo", foi assim com a instauração da República Velha, com Revolução de 1930 e com o Estado Novo. Para ele, a especificidade brasileira seria a de combinar o capitalismo de Estado com o latifundismo e as formas imperialistas de dominação e exploração econômicas. No país, minorias determinariam o rumo, o sentido e a intensidade das mudanças sociais através do que o autor chama de "via prussiana". Tal forma de ação seria, a propósito, comum também em outras formações sociais capitalistas em momentos distintos do tempo.

A perspectiva gramsciana do autor o fez afirmar no final da década de 70, em movimento de crítica ao stalinismo soviético e à social-democracia burguesa, que a passagem para a democracia socialista seria algo de provável transição longa passando pela criação de pressupostos ideológicos, econômicos e políticos para tal. Portanto a tarefa da esquerda se tratava de uma estratégia, e não de uma tática, de pôr fim às soluções prussianas dando resposta às insuficiências da Revolução burguesa no Brasil[7].

Sua explicação se baseia na inexorabilidade de o sistema capitalista, que à época recém atingira a fase monopolista de Estado,

7 Neves (2016), em tese exegética sobre a obra de Carlos Nelson Coutinho, faz a diferenciação tática e estratégia tão utilizada na obra do autor baiano. Partindo da analogia já levantada - entre outros autores políticos - por Gramsci entre política e guerra, ambas tática e estratégia têm como significado a ação racional visando a obtenção de um determinado objetivo final, portanto englobam a ideia de objetivo final e caminho para tal. Porém, no campo da tática se refere a ações que se tomam para lidar com situações de momento, é a teoria para lidar com os embates episódicos de classe. Já estratégia seria uma ação planificada objetivando obter vantagens futuras ou interesses de classes ou frações de classe com respeito à dominação sobre o adversário sobre o qual se quer demarcar posição. Estes conceitos serão cruciais para explicar o que será uma estratégia democrática, algo tão caro ao PCB (Partido Comunista do Brasil) e ao PT (Partido dos Trabalhadores).

trazer na sua própria dinâmica os fundamentos da "revogação" (*Aufhebung* em alemão) da democracia liberal, tal como elaborada pelos autores clássicos do século XVIII, pela a democracia socialista.

Segundo Coutinho (1979), a democracia liberal teria como conjunto de qualidades os princípios da soberania nacional, da representatividade, da pluralidade, do direito ao voto etc. Segundo a crítica marxista, esta democracia - a liberal - é baseada no princípio da pluralidade dos indivíduos e tenderia ao falso "equilíbrio natural" de autorregulação pelas forças de mercado. O poder executivo nesta "democracia liberal" seria guiado por uma "burocracia estatal" sem controle público que, supostamente, harmonizaria a sociedade. Esta burocratização estatal, ao pretender equilibrar os interesses particularistas individuais, lograria somente homogeneizar os interesses do capital. Todavia, como para o marxismo não existe teoria política livre de axiologia ideológica, a democracia liberal o que faz é camuflar a dominação ou hegemonia de classe burguesa sobre a sociedade civil com este mecanismo de "burocracia harmonizante".

Já a democracia socialista, seria fundada na participação e controle direto do poder pelas massas e na reversão da via prussiana de transformação social. Esta era a esperança de Coutinho. Para ser atingida teria de ser construída por um processo de renovação democrática que acabasse com a alienação política - fruto do autoritarismo do regime de exceção - e com tendência à burocratização estatal. Isto se daria pelo fortalecimento de tendências recém surgidas naquele contexto. A saber: o surgimento de novos mecanismos de democracia direta relativamente dissociados do Estado (comissões de empresa, sindicatos, associações religiosas e de bairro etc.) agregando numa unidade interesses plurais, principalmente da classe operária, de forma organizada de baixo para cima, o quê conformariam o "sujeito político coletivo"; e reforçando as formas de democracia indireta (parlamento e cena político-partidária), de forma a constituírem uma síntese política dos sujeitos coletivos. Uma advertência é feita, porém estes mecanismos de democracia direta e indireta não podem incorrer na burocratização proletária do Estado, pois a ideia é ter um autogoverno dos produtores associados com o fim da alienação política para o povo como um conjunto e não governado por um grupo "acima da sociedade".

Para Coutinho (1979), tal processo de democratização em novas bases pressuporia a negação da falsa identidade entre gênese e validade da democracia. Como o conceito de democracia não depende do momento e da sociedade de sua origem, suas qualidades

seriam um conceito "universal". Isto teoricamente permitiria, segundo Coutinho, a possibilidade de transformação da democracia liberal em democracia socialista. Portanto, a democracia socialista requer mais que socialização dos meios de produção, mas uma verdadeira socialização da política com a superação da antinomia entre governantes e governados, elemento fundante da política segundo Gramsci (Idem, 2011).

O ponto da análise propositiva do autor que gerou muita polêmica foi sua crença de que as possibilidades de transformação da democracia a partir da distensão do regime civil-militar estariam, num primeiro momento, circunscritas aos limites da democracia liberal, pois o processo de renovação democrática seria lento e gradual. As raízes disso estariam no fato de a fonte da fraqueza democrática brasileira estar na tradição de soluções prussianas, a qual aliada à marca de antidemocracia, geraria uma barreira temporária para a renovação democrática que ficaria ainda por um certo tempo sob hegemonia de monopólios nacionais e internacionais[8].

Para Coutinho, a passagem pela agenda democrático popular era uma necessidade para a chegada na "sociedade regulada" de Gramsci ou, simplesmente, na democracia socialista. A ideia formar e formar-se em um espaço com a tradição política brasileira realizar a democratização como um caminho necessário a atingir o socialismo, pois as condições objetivas e subjetivas para emergência deste não estariam postas.

A discussão das perspectivas sobre a democracia brasileira encontrariam materialidade no começo da década de 1980 com a criação do Partido dos Trabalhadores. A interpretação e o uso que tal partido faz desta categoria é significante para sua ação como partido de organização política dos trabalhadores e para se entender os limites que se colocou como instrumento de transformação social emancipatório da classe trabalhadora.

No 5º Encontro Nacional em 1987, o PT explicita nas suas formulações que descarta o caráter nacional da burguesia e da revolução, indicando que a aliança com a burguesia brasileira seria espúria e, além disso, estabelecia a meta socialista como seu objetivo final. O caráter "protocolar" destas proposições é indicado por Iasi (2006), em um estudo que sua superficialidade já está presente deste os documentos de 1986, do IV Encontro Nacional. A principal característica desta superficialidade é a existência de um diagnóstico de que era

8 Esta proposição, como será visto, será fundante do programa democrático popular e está relacionada a não superação da estratégia de revolução nacional democrática do PCB.

necessário o acúmulo de forças para atrair e não afastar pequenos setores médios, a pequena burguesia urbana e rural. Portanto, a estratégia do PT carregava ainda a ideia de realizar a "transição para a transição socialista" por meio de acúmulo de forças com outras classes.

A estratégia democrático popular levou o PT cada vez mais perto dos setores burgueses da sociedade em prol do acúmulo de forças necessário, segundo sua formulação de 1986, para a transição ao socialismo. Acontece que o quadro de classe mobilizada e em avanço nos anos pós-ditadura encetou as possibilidades de ganhar espaços e posições no interior executivo do Estado burguês. Todavia, esta tomada de posições nunca foi passível, segundo o núcleo administrativo do partido, de dar início as transformações socialistas estabelecidas como meta final lá na formulação inicial do PT. As condições para a mudança foram sempre consideradas insuficientes pelo PT. Longe de estarem amadurecidas, era sempre necessário a intensificação na guerra de posição no interior do Estado burguês! Assim que possível, o partido via a necessidade de governar e isto, no Estado e sociedade burgueses, só seria possível para um partido como o PT com alianças, então o "presidencialismo de coalizão" sendo defendido em prol da governabilidade em si mesma e não tendo o objetivo final como horizonte de chegada. A estratégia de ação do PT, portanto, foi de atingir novas formas de manter o *status quo* sem abrir mão do programa originário, mas sem perspectiva nenhuma de cumpri-lo.

E assim, ocorreu. O PT foi eleito em 2002 e começou seu governo de coalizão de classes em 2003. A estratégia do PT nada mais foi do que se acomodar aos marcos da democracia burguesa cooptando os setores médios e altos, o que garantiu os patamares de acumulação de capitais - enquanto a crise mundial não se fez sentir por aqui - e a domestificação das classes tuteladas com emprego, com consumo de massas e com programas assistenciais de transferência de renda. Os mecanismos para a "democracia de cooptação com abertura para baixo" para os quais alertara Fernandes foram postos em prática. Todavia, de forma a reproduzir a tutela dos dominantes sobre os dominados.

O reforço da autocracia burguesa também parece ter sido um acerto de Fernandes, pelo menos no período de governo do PT. E como previra o sociólogo em citação referida acima, a democracia de cooptação instaurou a instabilidade neste Estado, numa "tensão permanente e autodestrutiva de silenciosa paz armada".

A saída encontrada no Brasil foi a de um longo processo de conciliação de classes que se esgota pela força da crise causada pela

tensão permanente e autodestrutiva típica de sua formação, somada com a longa crise econômica instaurada após 2010, reproduzindo uma ruptura de tipo autocrática realizada pela burguesia brasileira, agora em novos moldes. Neste ponto nossa hipótese encontra apoio na "premonitória" visão de Florestan Fernandes (1975) e no trabalho de Iasi (2006).

O contexto atual de governo de Michel Temer, segundo Iasi (2006), é de uma nova ditadura, marcando o esgotamento do modelo de democracia de cooptação descrito por Florestan. Esta nova ditadura, não possui mais a forma civil-militar da contra-revolução preventiva com Estado de exceção, é um novo tipo cercado de legalidade jurídica e com a aparência de possibilidades de alternância política como se o Estado de Direito estivesse preservado. Hoje o uso do aparato judiciário-legal é o instrumento de ordem do Estado e substância do capital correspondente a tecnocracia militar do regime de 1964.

Vale lembrar o esforço inovador que a ditadura civil-militar brasileira teve para manter-se com aparência de defensora da ordem e da democracia. Por muito tempo manteve o congresso aberto e eleições municipais e estaduais. Buscou também escrever uma nova constituição e manteve a alternância de poder presidencial ainda que por "eleição" indireta. Todas as formulações da ditadura civil-militar brasileira buscaram um arcabouço específico de legalidade (ver Gomes e Lena Junior, 2011).

Para afirmar a existência deste novo modelo de ditadura, Iasi (2016) se utiliza do arcabouço gramsciano de combinação entre coerção e consentimento. Segundo o autor, o momento de crise não é único ao Brasil. Está também no centro capitalista e na periferia se traduz em barbárie, negando a possibilidade dos meios de consenso de atuarem efetivamente. A relação entre forma de Estado e conteúdo de Estado se torna obscura no Estado burguês encobrindo graus distintos de autoritarismo, de representatividade, de violência. Sem entretanto, pode esconder sua substância de classe. O conceito cabe como uma luva para descrever o momento histórico-político atual.

Florestan e Iasi convergem para a ideia de que se trata de um governo autocrático burguês, no entanto Florestan denomina seu conceito de democracia restrita, enquanto Iasi prefere o termo ditadura.

Iasi (2016) levanta um ponto interessante quando afirma que a derrota do PT, com o golpe de 2015-2016, representa uma instabilidade nova na ordem. Não por contestações "de fora da ordem", mas sim por ter intestinamente uma convulsão de interesses díspares

disputando o núcleo da dominação burguesa. Por outro lado o imediato pós-golpe de 1964 foi um momento de instabilidade, parte das classes dominantes apoiou o golpe na expectativa de uma ação interventiva de devolvesse à ordem democracia liberal a possibilidade de realizar eleições de 1965.

Se Iasi (2016) vê agora que as burguesias não estão num momento de consenso burguês de solidariedade classes e que isto ainda gerará instabilidades imprevisíveis na política, economia e sociedade brasileiras, elas foram solidárias na preparação e execução do golpe sobre o governo de coalisão de classes em curso até 2016.

Porém em qualquer caso devemos concordar com a análise de que a democracia de cooptação com corrupção intrínseca e abertura para baixo chegou a um ponto de inflexão. Na nossa hipótese parece ser também um ponto de esgotamento, mas esta reflexão ainda precisa demais tempo para ser feita.

5 CONCLUSÃO: DEMOCRACIAS, CRISES E DÉJÀ VU

Pensar que mais uma vez, como pensaram Tavares e Assis em 1985, que o fim de um ciclo expansivo nas sociedades capitalistas sempre faz emergir contradições no plano econômico e social, e que no Brasil a crise econômica de fim de ciclo se traduz também, invariavelmente, em crise política. É pouco, mas é um bom ponto de partida. Lembrar que a crise de 2010 se revelou muito mais aguda que a imediatamente anterior e que além de uma crise de governo, deu lugar a uma crise do regime e a ruptura do próprio pacto político que prevalecia desde 2003, é grave e nos remete a uma situação semelhante a 1964.

No entanto, como destacaram Hobsbawm (2011) e Iasi (2016) o contexto brasileiro atual é de perspectiva de transformação socialista esvaziada. O fim da Guerra Fria e a queda do muro de Berlim selaram, por ora, a derrota das alternativas ao capitalismo estadunidense como força hegemônica mundial. A crise burguesa se manifesta novamente: no centro se manifesta economicamente com a retomada clara de hegemonia estadunidense na figura idiossincrática de Trump e com a crise econômica da Europa; socialmente com toda discussão acerca dos imigrantes ilegais nos E.U.A.; politicamente com os refugiados políticos de países em guerra tentando asilo na Europa. Na periferia a crise burguesa também se manifesta, só que através da barbárie: guerras- civis, frutos da maneira como os E.U.A. lidou com a guerra ao terror no começo deste milênio afligem o Oriente Médio;

guerras-civis e crises econômicas na África, o fim da "onda rosa" na América Latina e sua substituição por uma série de governos de direita e autoritários, como no Brasil.

Desta forma, basta perceber que as perspectivas para a "democracia brasileira" são circunscritas por este cenário de crise burguesa mundial que se percebe que a ruptura desta vez terá um desfecho muito mais duro e complexo. As perseguições ao pensamento crítico e à valorização da diversidade já ganham expressão pública violenta e judicializada, inclusive com o uso das estruturas do Estado a seu serviço. A crise da economia capitalista não ameaça a ordem capitalista, como ocorria durante a Guerra Fria, e no Brasil o apassivamento causado pela democracia de cooptação deixou sequelas organizativas importantes.

Porém cabe às forças de esquerda uma interpretação mais acertada desta conjuntura e aprender com os erros do passado. A tarefa é a preparação para que quando suas forças se encontrem organizadas novamente elas não vacilem ou interpretem mal as condições objetivas e subjetivas para a superação da dupla articulação entre segregação social interna e dependência externa, sabendo que um governo popular só se constrói pelas nossas próprias mãos.

REFERÊNCIAS

COUTINHO, Carlos. **A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil**. 1979.

____. **De Rousseau a Gramsci**: ensaios de teoria política. São Paulo: Boitempo. 2011.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro. Zahar. [1968] 1981.

____. **A revolução Burguesa no Brasil. Ensaio de interpretação Sociológica.** São Paulo. Globo. [1975] 2011.

GOMES, Victor e LENA JUNIOR, Helio. Doutrina de Segurança Nacional e atos institucionais: entendendo o modus operandi do regime civil-militar no Brasil (1964-1985) in MALTA, Maria (cood.). **Ecos do Desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Companhia das letras. 2011.

HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. Companhia das letras. São Paulo. [1936]. 1995.

IANNI, Octávio. **As raízes da anti-democracia na América Latina**. *In* Lua Nova. N. 14. São Paulo. 1988.

IASI, Mauro. **As metamorfoses da consciência de classe**. São Paulo: Expressão Popular. 2012.

____.**O PT e a revolução burguesa no Brasil**. Marília: Unesp. 2013.

____. **O caminho da ditadura**. Texto publicado no blog da Boitempo. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/11/24/o-caminho-da-ditadura/>. Acesso em 08 dez 2016.

Lula, L. I. **O necessário, o possível e o impossível**. In: Sader, Emir (org). São Paulo: Boitempo, 2013.

MALTA, Maria. **Liberdade e democracia:** agenda socialista ou liberal? Texto apresentado na IV Conferencia Internacional "*La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI*. Cuba. 2008.

NETTO, José Paulo. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. São Paulo: Cortez. 2014.

NEVES, Victor. **Democracia e revolução: um estudo do pensamento político de Carlos Nelson Coutinho**. 2016. 327f. Tese (Doutorado). UFRJ. Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro, 2016.

SCHWARZ, Roberto. **Cultura e política, 1964-1969**. *In*: O pai de família e outros estudos. São Paulo: Companhia das Letras. [1970] 2008.

REFORMAS E A INTENSIFICAÇÃO DO PODER PUNITIVO DO ESTADO EMPREGADOR

Aldacy Rachid Coutinho[1]

1 INTRODUÇÃO

Por meio da Lei federal n. 13.467, de 13 de julho de 2017, foi alterada a Consolidação das Leis do Trabalho – Decreto-lei n. 5.452, de 1o de maio de 1943 –, para implementar uma "Reforma trabalhista" que se pretende alavanca para "modernização", embora absolutamente desnecessária para o que se propõe. De todo modo, introduz no marco regulatório do trabalho a ruptura com padrões de uma sociedade salarial, para agasalhar uma sociedade de trabalho tomada na perspectiva do abandono dos anseios de se superar a mais absoluta pobreza e insegurança econômica da condição dos assalariados por meio de políticas públicas e reformas sociais de inclusão. A superação da inferioridade social, na referência social de pertencimento, vem proposta no desejo da assunção da condição de empreendedor, livre das amarras de um trabalho assalariado subordinado para se posicionar em uma suposta liberdade de agir como dono do próprio negócio; ao assumir o trabalhador a feição de "capital" humano, prescinde da concessão estatal de direitos fundamentais sociais dos trabalhadores.

Sob escusas de redução de custo, as mudanças explicitam a tentativa de substituição de um modelo tutelar e protetivo, embora jamais paternalista, inerente ao reconhecimento de disparidades materiais concretas dos sujeitos da contratualidade laboral, para adotar via fragmentação um conjunto de regras jurídicas flexibilizantes. Sob pretexto de assegurar maior autonomia para a vontade dos sujeitos contratantes, individual e coletivamente, aniquila com espaços de solidariedade. Nas trilhas desse desalento, inclusive pela rejeição de um público estatal como destinatário das pretensões de cidadania trabalhadora e

1 Procuradora do Estado do Paraná aposentada. Professora Titular de Direito do Trabalho da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa "Trabalho Vivo". Membro da Rede Nacional de Grupos de Pesquisa de Direito do Trabalho e da Seguridade Social. E-mail: <aldacycoutinho@gmail.com>.

depositário dos desejos de uma sociedade mais justa e igualitária, o futuro que se apresenta é incerto, não obstante aponte, desde logo, como certo e outra vez mais, tanto a precarização quanto a pura barbárie.

A Administração Pública não se encontra fora de uma mudança epistemológica nos marcos dessa racionalidade econômica eficientista. Os servidores públicos, quer estatutários com cargos efetivos, quer ocupantes de cargos comissionados e, mais diretamente os empregados públicos, sobretudo os integrantes da administração indireta contratados por sociedades de economia mista e empresas públicas, aos quais se atribui "privilégios", tomados como responsáveis pela "crise econômica" que assola o país, sofrerão os efeitos das reformas. Não se imagina que os detentores de cargos públicos, porquanto mantêm relações jurídicas estatutárias, estariam imunes aos efeitos nocivos da reforma, em especial diante da ampliação das possibilidades de terceirização.

Sem dúvida, dentre as alterações mais nefastas que reiteram a juridicização das terceirizações, que se revela como possibilidade alternativa de substituição de pessoal contratado ou de servidores públicos, mantendo sempre viva a imposição de comandos de eficiência por resultado em produtividade, de intensificação de fiscalização que ultrapassam os limites do horário e local de trabalho e de formas variadas de punição, desde as juridicamente aceitas – advertência, suspensão e rescisão sem justa causa –, até as ocultas e dissimuladas formas de assédio moral organizacional, aniquilamento das identidades e cooptação dos interesses para captura da subjetividade.

Algumas mudanças ganham espaço midiático e vêm sendo dissecadas. Outras permanecem na obscuridade e dentre elas, encontra-se a introdução no artigo 482, da Consolidação das Leis do Trabalho, de uma nova tipificação, ampliando o poder punitivo do empregador, para abranger, com o acréscimo a letra "m", a "perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, em decorrência de conduta dolosa do empregado".

Demonstra-se pela inovação agregadora e ampliadora em poder punitivo do empregador que a proposta afirmada pelos "reformistas" de menos direito, menos interferência, menos Estado, menos contrato de trabalho no modelo assalariado, mais liberdade, mais autonomia, é narrativa de pura retórica.

Resta, então, compreender o sentido da reforma no tocante ao poder punitivo, para estabelecer os limites no processo hermenêutico construtivo de sentido, sem restringir a nova justa causa incluída ao setor de transportes, apesar da advertência de que serão os motoristas

os destinatários principais na medida punitiva, pois "Trata-se de norma claramente direcionada para categorias específicas, como a dos motoristas" (SEVERO, 2017).[2] [3]

Mesmo reconhecendo que tais impedimentos para o exercício da profissão já tinham uma resposta na regulamentação anterior, a busca por "segurança jurídica"[4] desvela apenas a intenção de reduzir riscos e custos:

> Esse dispositivo certamente abrirá nova discussão a respeito do motorista profissional que tem sua habilitação suspensa em razão de multas de transito. Se não teve a intenção de ser multado ou, não agiu deliberadamente para ser multado a suspensão de sua habilitação não pode ser considerada como justa causa para a dispensa. Em argumentação contrária pode ser sustentado que o trabalhador motorista se tomou multa foi desidioso, sendo este ato justa causa para a rescisão contratual. A matéria por comportar interpretação certamente vai se objeto de apreciação do Judiciário que levará algum tempo para sedimentar uma posição a respeito do assunto.[5]

Pretende-se, então, explicitar as condições de sua aplicação.

---

2 SEVERO, Valdete Souto. Análise de projeto de Reforma Trabalhista – Valdete Souto Severo. Blog do Rodrigo Carelli. 27 abr. Disponível em: <https://rodrigocarelli.org/2017/04/27/analise-de-projeto-de-reforma-trabalhista-valdete-souto-severo-artigo-de-outros-autores/>. Acesso em: 18 ago 2017.

3 No mesmo sentido: "Uma delas, de grande repercussão no setor de transportes, é a criação de uma nova modalidade de dispensa por justa causa quando o empregado perder habilitação profissional essencial para o exercício da função. Novidade é bem-vinda porque no setor é comum a situação em que as empresas de ônibus ficam inseguras ao exigir a comprovação da regularidade da habilitação de seus motoristas e, quando identificadas situações em que foi cassado o direito de dirigir, há muita dúvida sobre qual providência adotar. Caso seja aprovada a sugestão de emenda ao Projeto de Lei, será possível dispensar por justa causa o empregado que perder o direito de dirigir, pois haverá impedimento de cumprir com sua obrigação no contrato de trabalho. As consequências dessa modalidade de dispensa são as mesmas da dispensa por excesso de faltas ou insubordinação, por exemplo." Disponível em: <http://heyo.com.br/clientes/foco/a-nova-justa-causa-em-tempos-de-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 19 ago 2017.

4 Sobre a perspectiva de segurança jurídica com a reforma: "A promessa de segurança jurídica nas relações de trabalho feita quando a reforma trabalhista foi anunciada pode até acontecer, mas levará um tempo. Isso porque toda a jurisprudência usada atualmente terá de ser refeita a partir de 13 de novembro deste ano, quando as novas regras entrarão em vigor. A opinião é do desembargador Sergio Pinto Martins, do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (SP). Ele explica que essa reformulação jurisprudencial deverá ocorrer porque a maneira como o trabalhador era visto foi alterada." GRILLO, Brenno. Revista Consultor Jurídico. 19 ago. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-ago-19/reforma-trabalhista-nao-trara-seguranca-juridica-desembargador>. Acesso em: 19 ago 2017.

5 FRANZESE, Eraldo Aurélio Rodrigues. Reforma trabalhista inclui mais uma justa causa para rescisão do contrato de trabalho. A tribuna. 18 jul. Disponível em: <http://blogs.atribuna.com.br/direitodotrabalho/2017/07/reforma-trabalhista-inclui-mais-uma-justa-causa-para-rescisao-do-contrato-de-trabalho/>. Acesso em: 18 ago 2017.

2 SENTIDO DE UMA REFORMA: MAIS OPORTUNIDADES PARA PUNIÇÃO

Reformar pressupõe a modificação para adotar uma nova forma ou uma nova organização; a renovação, no entanto, objetiva melhor adequação aos fins que se propõe, ou seja, uma melhoria. Não é o caso da reforma trabalhista.

De início tem-se que a Consolidação das Leis do Trabalho, embora seja de 1943, vem sendo constantemente modificada no curso da sua história, restando ao tempo da Reforma Trabalhista de 2017 apenas 352 dos 922 artigos da redação original, ou seja, em torno de 38% dos artigos.

Acrescente-se, outrossim, a absoluta desnecessidade de uma reforma para alteração do que veio como conteúdo da Lei n. 13.467/2017; a necessidade de sua revisão surgiu com a democratização do Brasil e, de modo mais específico em 1.988 com a promulgação da Constituição da República. Por exemplo, não é despiciendo lembrar as menções no texto legal à segurança nacional, tal como o que consta no artigo 311, letra "c",[6] artigo 472, parágrafo 3º,[7] artigo 528,[8] artigo 910[9] ou, mais precisamente, o artigo 482, parágrafo único.[10]

O envio de uma proposta de alteração da Consolidação das Leis do Trabalho encaminhada pelo Poder Executivo - Projeto de Lei

6 Consolidação das Leis do Trabalho. Art. 311 - Para o registro de que trata o artigo anterior, deve o requerente exibir os seguintes documentos: [...] c) prova de que não responde a processo ou não sofreu condenação por crime contra a segurança nacional;"

7 Consolidação das Leis do Trabalho. Art. 472 - O afastamento do empregado em virtude das exigências do serviço militar, ou de outro encargo público, não constituirá motivo para alteração ou rescisão do contrato de trabalho por parte do empregador. [...] § 3º - Ocorrendo motivo relevante de interesse para a segurança nacional, poderá a autoridade competente solicitar o afastamento do empregado do serviço ou do local de trabalho, sem que se configure a suspensão do contrato de trabalho.

8 Consolidação das Leis do Trabalho. Art. 528 -Ocorrendo dissídio ou circunstâncias que perturbem o funcionamento de entidade sindical ou motivos relevantes de segurança nacional, o Ministro do Trabalho e Previdência Social poderá nela intervir, por intermédio de Delegado ou de Junta Interventora, com atribuições para administrá-la e executar ou propor as medidas necessárias para normalizar-lhe o funcionamento.

9 Consolidação das Leis do Trabalho. Art. 910 - Para os efeitos deste Título, equiparam-se aos serviços públicos os de utilidade pública, bem como os que forem prestados em armazéns de gêneros alimentícios, açougues, padarias, leiterias, farmácias, hospitais, minas, empresas de transportes e comunicações, bancos e estabelecimentos que interessem à segurança nacional.

10 Consolidação das Leis do Trabalho. Art. 482. Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador. [...] Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional.

n. 6.787/2016 - abriu uma janela de oportunidades aos políticos no Congresso Nacional. No dia 12 de abril de 2017, a Comissão Especial, presidida pelo Deputado Daniel Vilela e tendo como relator o Deputado Rogério Marinho, encarregada de proferir parecer, apresentou um substitutivo ao referido projeto de lei. Surdos aos clamos dos juristas laboralistas e cegos ao futuro que se aponta, o substitutivo contendo propostas que refletem casuísmos de interesse acabou sendo aprovado como o texto da Reforma Trabalhista, com mais de 100 artigos. Como alertou Valdete Souto Severo:

> Um escárnio. Não há outro modo de definir o substitutivo. Um deboche. A proposta corrompe completamente não apenas a CLT, mas também a diretriz constitucional acerca da proteção ao trabalho humano. Subverte a proteção edificada ao longo de dois séculos, não apenas em razão da luta e da organização dos trabalhadores, mas em face das necessidades do próprio capital. A história tem insistentemente demonstrado que sem direitos trabalhistas não há consumo, não há concorrência saudável e, por consequência, não há como sustentar um sistema capitalista de produção. A leitura das proposições formuladas pelo relator, que deveria ter vergonha de apresentá-las ao Congresso Nacional, revela uma tentativa de negar toda a raiz que justifica a existência mesma do Direito do Trabalho. Melhor seria propor uma lei com um único artigo: fica revogado o Direito do Trabalho no Brasil. [11]

Mais precisamente no tocante a nova justa causa, se reproduz no senso comum uma posição que atribui um sentido positivo para introdução:

> A novidade é bem-vinda porque no setor é comum a situação em que as empresas de ônibus ficam inseguras ao exigir a comprovação da regularidade da habilitação de seus motoristas e, quando identificadas situações em que foi cassado o direito de dirigir, há muita dúvida sobre qual providência adotar. [...]será possível dispensar por justa causa o empregado que perder o direito de dirigir, pois haverá impedimento de cumprir com sua obrigação no contrato de trabalho. As consequências dessa modalidade de dispensa são as mes-

11 SEVERO, Valdete Souto. Análise de projeto de Reforma Trabalhista – Valdete Souto Severo. Blog do Rodrigo Carelli. 27abr2017. Disponível em: <https://rodrigocarelli.org/2017/04/27/analise-de-projeto-de-reforma-trabalhista-valdete-souto-severo-artigo-de-outros-autores/>. Acesso em: 18 ago 2017.

> mas da dispensa por excesso de faltas ou insubordinação, por exemplo. [...]Em mais um episódio, a reforma trabalhista promovida pelo Governo Federal se mostra alinhada com os anseios da sociedade empresarial, que há muito se vê engessada diante da legislação trabalhista da década de 40 do século passado, além da tendenciosa interpretação dada pela Justiça do Trabalho à própria norma – sobretudo no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho ao exercer ativamente seu poder normativo – em detrimento da desburocratização da contratação da custosa mão de obra no Brasil.[12]

Destaca-se que a redação proposta inicial para a letra "m", do artigo 482, da Consolidação das Leis do Trabalho, era a seguinte:

> Art. 482[...]
> m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão.

A inclusão da nova hipótese de justa causa decorreu das Emendas de n. 69, do Deputado Celso Maldaner (PMDB-SC); de n. 737, do Deputado Arnaldo Jordy (PPS/PR) e da Deputada Carmen Zanotto (PPS/SC), "para permitir que o empregado que perdeu a habilitação profissional que é requisito imprescindível para o exercício de suas funções possa ser demitido por justa causa. É o caso, por exemplo, de um médico que teve o seu registro profissional cassado ou o de um motorista que perdeu a sua habilitação para conduzir veículo."[13]

A redação final do substitutivo passou a conter o acréscimo ao final do texto, para restringir a justa causa à conduta dolosa:

> Art. 482 [...]
> m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, **em decorrência de conduta dolosa do empregado**. (grifo nosso)

A alteração decorreu da aprovação das Emendas ao substitutivo n. 293, do Deputado Jerônimo Georgen (PP/RS) e de n. 305, do Deputado Goulart (PDT/SP), ambas de interesse de aeronautas.

12 ELIAS, Jefferson Cabral. Opinião: a nova justa causa na reforma trabalhista. Diário do transporte. 26abr2017. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2017/04/26/opiniao-a-nova-justa-causa-na-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 18 ago 2017.

13 Câmara dos Deputados. Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n. 6.787/16, do Poder Executivo. Relatório do Deputado Rogério Marinho. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1548298&filename=Tramitacao-PL+6787/2016>. Acesso em: 18 ago 2017.

O Deputado Jerônimo Goergen apresentou a Emenda n. 293, justificando a inclusão na redação de uma restrição às ações dolosas a partir da situação jurídica em que se encontram os aeronautas:

> O artigo 482 da CLT elenca as possibilidades de demissão por justa causa no ordenamento jurídico. Com a pretensa alteração, a perda de habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão passaria a ser motivo ensejador de dispensa por justa causa. A dispensa por justa causa é a medida mais severa de rescisão de contrato de trabalho por iniciativa do empregador e acarreta diversas consequências danosas ao trabalhador, dentre elas a impossibilidade de saque de FGTS, o não pagamento da multa fundiária e a dispensa da indenização do aviso prévio. Por ser medida extremista, o rol previsto na CLT é taxativo e a comprovação da justa causa que motivou o desligamento é extremamente delicada. A inclusão da alínea em comento afetaria de forma deveras danosa a categoria dos aeronautas, uma vez que a profissão é integralmente permeada de certificações e habilitações. Os tripulantes, técnicos e de cabine, são submetidos a exames médicos e de proficiência que não estão presentes em nenhuma outra profissão, pelo menos não na mesma regularidade e com o mesmo rigor. Não se pretende aqui criticar ou repudiar a aplicação destes exames, até porque a natureza da atividade e a responsabilidade nela envolvida certamente são fatores decisivos que reforçam as análises periódicas e criteriosas. Entretanto, o que não se pode permitir e nem concordar é que a reprovação em qualquer destes exames culmine na demissão por justa causa do trabalhador, ou será que é razoável pensar que algum trabalhador provoque a própria reprovação, por vontade e desejo próprio? O cenário fica ainda pior para os aeronautas, uma vez que o exame de aptidão física é extremamente criterioso e exigente. A título de esclarecimento e curiosidade, um piloto pode ter sua licença médica cassada por ter apresentado nível de diabete acima de um determinado limite no exame anual a que é submetido. Analisando uma situação como a mencionada acima, com o texto do projeto de lei, este piloto poderia ser demitido por justa causa. Ou seja, além de passar por quadro de abalo à sua saúde, seria penalizado pelo fato de estar doente com uma dispensa com "justo motivo". Absolutamente desproporcional a medida que se pretende implementar, pois atenta contra a proteção ao trabalho e à saúde. Trata-se de um retrocesso sem precedente para o regime trabalhista brasileiro. Por todo o exposto, espera-se que seja acolhida a presente emenda.

O Deputado Goulart, no mesmo trilhar, apresentou a Emenda n. 305[14] com igual justificativa, sempre na perspectiva de que a redação original, mais ampla, poderia gerar prejuízos aos trabalhadores da categoria dos aeronautas:

> Por ser medida extrema, o rol previsto na CLT é taxativo e a comprovação da justa causa que motivou o desligamento é extremamente delicada. A inclusão da alínea em comento afetaria de forma danosa a categoria dos aeronautas, uma vez que a profissão é integralmente permeada de certificações e habilitações. Os tripulantes, técnicos e de cabine, são submetidos a exames médicos e de proficiência que não estão presentes em nenhuma outra profissão, pelo menos não na mesma regularidade e com o mesmo rigor. Não se pretende aqui criticar ou repudiar a aplicação destes exames, até porque a natureza da atividade e a responsabilidade nela envolvida certamente são fatores decisivos que reforçam as análises periódicas e criteriosas. Entretanto, o que não se pode permitir é que a reprovação em qualquer destes exames culmine na demissão por justa causa do trabalhador. A título de exemplo de como esses critérios examinados são rígidos, um piloto pode ter sua licença médica cassada por ter apresentado nível de diabetes acima de um determinado limite no exame anual a que é submetido. Analisando uma situação como a mencionada acima, com o texto ofertado, este piloto poderia ser demitido por justa causa. Ou seja, além de passar por quadro de abalo à sua saúde, seria penalizado pelo fato de estar doente com uma dispensa com "justo motivo". Por considerar medida desproporcional a esta categoria a presente emenda é meritória e relevante, a fim de resguardar profissionais que não estão agindo de má-fé no ofício de suas atribuições profissionais.

Enfim, os juslaboralistas, agora, devem enfrentar a "Reforma trabalhista" aprovada, ou como referiu o Deputado Sérgio Vidigal, do PDT do Espírito Santo, na discussão do substitutivo em Reunião 0272/17, no dia 12 de abril de 2017, perante a Comissão Especial que analisava o PL 6.787/16:

14 Câmara dos Deputados. Deputado Goulart. Emenda 305 ao PL 6.787/16. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1547240&filename=-Tramitacao-ESB+305+PL678716+%3D%3E+SBT+1+PL678716+%3D%3E+PL+6787/2016>. Acesso em: 18 ago 2017.

> [...] Olhe, nada está tão ruim que não possa ficar pior". Está aqui o relatório do projeto de lei da reforma trabalhista, que já veio ruim e está pior hoje. [...] esse projeto tinha que se chamar Projeto Urubu, porque essa ave só ataca quando a presa não tem condição de defesa. Essa é a posição do trabalhador brasileiro hoje. Há 13 milhões de desempregados, salários achatados e baixo poder aquisitivo. E é exatamente neste momento que estamos fazendo uma legislação para penalizá-lo muito mais. (grifo nosso)

Deixando de lado as peculiaridades de categorias, como a dos motoristas ou dos aeronautas, é oportuno analisar a nova justa causa, para propor a construção de uma hermenêutica mais tutelar aos trabalhadores.

2 O SENTIDO DO TRABALHO NO NEGÓCIO JURÍDICO BILATERAL: A FORÇA DO TRABALHO

Trabalho, de conteúdo polissêmico, no modo de produção capitalista, situa-se nas marcas da liberdade, positiva e negativa. Está elencado como um direito fundamental de todo cidadão:

> Constituição Federal de 1988. [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Transitando da pena à liberdade, da punição ao direito, o trabalho assume contornos de dignidade, mesmo na exploração; o Direito (capitalista) do Trabalho vem cumprindo seu papel, como asseverou Edésio Passos:

> As leis que protegem o trabalho têm esse sentido. As mudanças ocorridas nos sistemas produtivos apontam para uma grande contradição: enquanto o homem consegue o domínio da técnica e da natureza para poder produzir em larga escala e libertar-se do trabalho como castigo, a apropriação da riqueza produzida e dos meios de produzi-la por grupos

> oligopolizados ocasionou fenômeno inverso, ou seja, uma utilização cada vez em maior escala do trabalho degradado ou da subutilização do trabalho humano, substituído pela máquina, informática, telecomunicação e microeletrônica. Gradativamente, o mundo se inclina entre os que trabalham sob os mais variados modos e meios e são remunerados em maior ou menor escala, e os que trabalham eventualmente, ou sequer trabalham, e se colocam dentro do mapa da exclusão, fome e desesperança, pavimentando o caminho da barbárie. O Direito do Trabalho nasce e evolui dentro dessa realidade e seu caráter historicamente tutelar quer a garantia do trabalho livre. Trata, com suas normas, de atender às novas realidades. (PASSOS; PASSOS; LUNARD, 2015, p.15)

O trabalho como mercadoria circula no mercado instrumentalizado pela contratualidade. O contrato de trabalho, equivalente jurídico da relação de emprego, nos termos do artigo 442, da Consolidação das Leis do Trabalho, é o acordo tácito ou expresso, escrito ou verbal, mediante o qual o trabalhador se compromete a colocar à disposição do empregador sua força de trabalho. Não é o trabalho como resultado, o trabalho morto, materializado, concretizado em forma de mercadoria, nem a atividade de trabalhar, mas a mercadoria força de trabalho, ou capacidade de trabalhar. Tempo de vida desvelada em trabalho vivo.

Não por outra razão, em uma análise sistemática da Consolidação das Leis do Trabalho, entende-se que o empregado, nos termos do parágrafo único do artigo 456, à "falta de prova ou inexistindo cláusula expressa a tal respeito [...] se obrigou a todo e qualquer serviço compatível com a sua condição pessoal."

Portanto, durante a jornada de trabalho, assim considerada, apesar das inúmeras tentativas de reconceituação na Reforma Trabalhista, como "tempo à disposição", período em que estando laborando ou aguardando ordens, o empregado (artigo 4º, da Consolidação das Leis do Trabalho), assujeitado, se subordina ao poder diretivo em sentido amplo do empregador (poder regulamentador, poder de comando, poder de fiscalização, poder punitivo).

O desempenho de certa e específica função ou atividade, para a qual se requer uma habilitação prevista em lei, é situação excepcional; diante de eventual desvio de função, pode-se invocar o teor do artigo 460, da Consolidação das Leis do Trabalho, segundo o qual "Na falta de estipulação do salário ou não havendo prova sobre a importância ajustada, o empregado terá direito a perceber salário igual

ao daquela que, na mesma empresa, fizer serviço equivalente ou do que for habitualmente pago para serviço semelhante, " ou mesmo as regras de equiparação salarial previstas no artigo 461, inclusive com a nova redação da 'Reforma".

Não há óbice para alteração de cláusula do contrato de trabalho por mútuo consentimento e desde que não resulte prejuízo ao empregado, nos termos do artigo 468, da Consolidação das Leis do Trabalho. Tanto que em algumas situações, a exemplo da condição gravídica da mulher trabalhadora, é a própria Consolidação das Leis do Trabalho que prevê como direito a alteração da função como garantia de manutenção do contrato de trabalho: "Art. 392. [...] § 4º É garantido à empregada, durante a gravidez, sem prejuízo do salário e demais direitos: I - transferência de função, quando as condições de saúde o exigirem, assegurada a retomada da função anteriormente exercida, logo após o retorno ao trabalho." Ou, ainda, no caso de empregado menor, entre 16 e 18 anos, constata-se que a rescisão contratual deve ser a opção apenas se não for possível ou de interesse a alteração da função, consoante disposto no artigo 407 e seu parágrafo único; *in verbis*:

> verificado pela autoridade competente que o trabalho executado pelo menor é prejudicial à sua saúde, ao seu desenvolvimento físico ou a sua moralidade, poderá ela obrigá-lo a abandonar o serviço, devendo a respectiva empresa, quando for o caso, proporcionar ao menor todas as facilidades para mudar de funções. Parágrafo único - Quando a empresa não tomar as medidas possíveis e recomendadas pela autoridade competente para que o menor mude de função, configurar-se-á a rescisão do contrato de trabalho, na forma do art. 483.

Por conseguinte, como regra geral, se o objeto do contrato de trabalho restringe-se à força de trabalho ou à capacidade de trabalhar, e não uma atividade em particular, em princípio a perda de habilitação não se traduz em impossibilidade de cumprimento do pactuado.

3 INADEQUAÇÃO DA PERDA DA CAPACIDADE ESPECÍFICA EM UMA ESTRUTURA PUNITIVA

Toda pessoa é, em decorrência de sua personalidade – atributo do sujeito –, em alguma medida e para certos (ou todos os) atos, capaz – detentor de aptidão – de ser titular de direitos e contrair

obrigações. Não por outra razão surge a separação entre capacidade de direito ou de gozo e capacidade de exercício ou de fato. A legitimação é uma espécie de capacidade especial exigida em certas situações, isto é, certa aptidão para a prática de determinados atos jurídicos. Para além da capacidade genérica para contratar, a validade do negócio jurídico, no caso o contrato de trabalho, depende da observância de capacidade específica, ou seja, de uma aptidão específica para contratar e executar o contrato, em conformidade com o previsto na ordem jurídica vigente. Assim:

> Código Civil de 2002. [...] Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:
> I - agente capaz;
> II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;
> III - forma prescrita ou não defesa em lei.

Nesse trilhar, o exercício de determinadas atividades ou profissões regulamentadas demandam a observância de condicionantes legais. Estará habilitado para exercer o labor apenas aqueles que cumprirem com as regras jurídicas vigentes que, em geral, extrapolam o campo do direito do trabalho. Desta forma, no momento da admissão e, ainda, durante a execução do contrato de trabalho, o trabalhador se submete e se obriga ao atendimento de todos os mandamentos legais. Atos praticados pelo trabalhador quando da execução do contrato, durante a jornada de trabalho que é o momento em que está submetido ao poder diretivo do empregador ou, mesmo fora do ambiente laboral, quando seus atos não já sofrem qualquer ingerência possível do seu empregador, podem acarretar consequências na contratualidade laboral.

Trata-se de uma ampliação do poder empregatício respaldado pela legislação vigente no que diz respeito à habilitação ou capacidade de trabalhar. Situações como, dentre outras, se submete o motorista profissional, que responde por infrações de trânsito ou deve se submeter a exames toxicológicos, são exemplos; a suspensão ou perda da habilitação para conduzir por conta, por exemplo, de certo número de infrações ou da gravidade delas com multas aplicadas, ocasionam consequências negativas ao trabalhador.

Se, de uma parte, "é livre o exercício da profissão de motorista profissional, atendidas as condições e qualificações profissionais", consoante artigo 1º, da Lei n. 13.103, de 2 de março de 2015, o que poderia ser entendido como uma questão afeta à habilitação

profissional, de outra, sem perquirir no caso eventual violação do direito fundamental à vida privada, a submissão ao exame toxicológico específico para substâncias psicoativas que causem dependência ou, comprovadamente, comprometam a capacidade de direção, com uma janela de detecção mínima de 90 (noventa) dias, se torna obrigação legal e exigência para exercício do labor, estatuída no artigo 168, parágrafo 7º e artigo 235-B, inciso VII, da Consolidação das Leis do Trabalho. A ausência de previsão de justa causa para os motoristas profissionais em lei própria acaba sendo suprida pela nova justa causa, não sem críticas.

Merece destaque a ponderação de Valdete Souto Severo quanto à nova justa causa:

> No art. 482 propõe-se a introdução de mais uma hipótese de justa causa: "m) perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão". As hipóteses de justa causa contidas no artigo 482 da CLT, com redação de 1943, já trazem em si o gérmen da discriminação, incompatível com a lógica contratual que é aceita para a relação de trabalho. É de punição que se trata. Às faltas cometidas pelo empregado atribui-se peso suficiente a legitimar não apenas a perda do emprego, como também de verbas cujo direito o trabalhador adquiriu no curso do contrato.
>
> A diferença no tratamento que a lei faz, para o empregado e para o empregador, no que tange à despedida por falta grave impressiona. O empregador que comete uma das faltas descritas no art. 483 da CLT nada perde. Absolutamente nada! Caso o empregado veja reconhecida a falta do empregador, através de demanda trabalhista que por vezes lhe impõe uma espera de meses, receberá, ao final do processo, exatamente as mesmas verbas a que faria jus caso dispensado por iniciativa da empresa. As faltas atribuídas ao empregador, portanto, não geram penalização. Ao contrário, aquelas atribuídas ao empregado implicam sua punição, com a perda sumária e imediata do posto de trabalho, além da perda do direito ao prévio aviso para que possa buscar novo posto de trabalho e da perda da indenização prevista no texto constitucional. Implica, também, para o entendimento jurisprudencial predominante, perda das férias proporcionais e da gratificação natalina proporcional, verbas cujo direito o trabalhador adquire mês a mês, pelo trabalho realizado.

> Pois bem, em sentido absolutamente contrário àquele da modernização preconizada pelo relator, não só mantém a justa causa, como acrescenta-se mais um motivo, desta vez ligado a fato alheio à conduta do trabalhador. [...]
> Reconhece-se há muito tempo, e nem poderia ser diferente, a existência de um poder privado que habita a relação de trabalho e que é exercido pelo empregador. As origens desse poder são bem explicadas por Michel Foucault, e dizem com a necessidade de disciplina e hierarquia, potencializadas, no caso brasileiro, por uma cultura escravocrata da qual ainda não nos livramos. A primeira medida a ser adotada, portanto, pelos intérpretes/ aplicadores do Direito do Trabalho, é o reconhecimento da incompatibilidade de aplicação de "pena" no âmbito de um contrato. Se o empregador pretende e pode extinguir o vínculo, que o faça, pagando ao empregado as verbas que daí decorrem, tal como acontece quando é ele o autor da falta capaz de legitimar a extinção do contrato. A alteração proposta revela, uma vez mais, que não se trata de modernizar a CLT, trata-se de por em seu lugar uma carta de direitos (abusivos) do empregador, decretando o fim do Direito do Trabalho.

Por consequência, o trabalhador está adstrito ao cumprimento das cláusulas contratuais e ao regulamento empresarial ao quais voluntariamente se submete e, ademais, aos instrumentos normativos da categoria e à legislação trabalhista pela compulsoriedade decorrente da imperatividade das normas; além de, mais precisamente, ter de observar todos os condicionantes para validade da celebração e execução do contrato de trabalho. A legislação de trânsito ou regulamentos profissionais e atos praticados por terceiro alheio ao contrato (departamento de trânsito ou autarquia profissional) geram, a título de exemplo, efeitos para os sujeitos da contratualidade.

Mesmo antes da alteração pela reforma trabalhista que incluiu a letra "m" dentre as hipóteses de justa causa, os empregadores determinavam o rompimento do contrato de trabalho; ou sem justa causa, ou por inadimplemento faltoso, enquadrando em outras condutas típicas como desídia no desempenho das funções (artigo 482, letra "e") ou embriaguez permanente ou no serviço (artigo 482, letra "f") ante a perda da condição de trabalhar por ato de vontade do empregado, para o qual não contribuiu o empregador.

4 DOLO COMO INTENÇÃO PUNIDA

Uma das questões que se aponta como desafio, então, na previsão de nova hipótese de justa causa, é a extensão de sua aplicação. Propõe-se que seja apenas para condutas dolosas do trabalhador, sendo que o dolo não se presume, devendo ser provado. A prova, no caso, incumbe à parte que alegar; portanto, é ônus do reclamado, porquanto se traduz em fato extintivo do direito do reclamante manter-se no posto de trabalho.

Ora, não se pode olvidar que a justa causa é aceita como manifestação do poder sancionatório do empregador, naturalizado e revelado como corolário do poder diretivo em sentido amplo, mediante a qual o trabalhador, assujeitado como não detentor de poder, se submete ao controle e fiscalização do empregador, podendo sofrer as consequências jurídicas da aplicação de sanções e, dentre elas, em proporcionalidade com a gravidade do ato, a rescisão por justa causa. Tipificada a conduta, a punição é reveladora do domínio empresarial; poder-se-ia enquadrar apenas como inadimplemento faltoso do contrato. Mas tal situação ocultaria a necessidade de manifestação reiterada da expressão de poder/domínio, não obstante as consequências jurídicas pudessem ser equivalentes. Note-se que o descumprimento do contrato pelo empregador, embora também acarrete a ruptura, não é considerado como sanção do trabalhador aplicada ao empregador ante a ausência de poder pelos trabalhadores.

Neste sentido as formas jurídicas punitivas devem observar, na sua aplicação, todo o regramento protetivo assegurado aos destinatários de sanções. Desta forma, de uma parte a tipicidade e legalidade, no sentido de que somente podem ser considerados como condutas típicas sancionáveis as previstas anteriormente em lei. O empregador, unilateralmente, ou ambos sujeitos da contratualidade no exercício de autonomia privada na estrutura contratual não podem tipificar novas ações. Na aferição da autoria, da materialidade, da relação causal, da medição da gravidade do ato perpetrado, da escolha proporcional da sanção e sua aplicação com imediatidade, o empregador deve observar o direito constitucional à ampla defesa do imputado empregado, que está sendo acusado e pode sofrer uma punição:

> Constituição da República. Art. 5º. LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Dolo é a ação consciente que se materializa como vontade para consecução de um fim; "constitui o elemento central do injusto pessoal da ação, representando pela vontade consciente de ação dirigida contra mandamento normativo." (BITENCOURT, 2015, p. 357) Sem conhecimento, sem vontade, sem intenção, sem consciência da ilicitude, não há que se falar em dolo. Para o direito do trabalho não diz respeito a vício de consentimento tal qual previsto no Código Civil de 2002, em seu artigo 145 e 171, inciso II, que acarreta a anulabilidade do negócio jurídico:

> Código Civil. Art. 145. São os negócios jurídicos anuláveis por dolo, quando este for a sua causa; [...]
> Art. 171. Além dos casos expressamente declarados na lei, é anulável o negócio jurídico: [...]
> II - por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores.

Ocorre que, no âmbito do contrato de trabalho, a teoria das nulidades não se revela na dualidade anulabilidade/nulidade, tendo em vista a inaplicabilidade no direito do trabalho de vícios de consentimento, eis que o contrato de trabalho se perfaz ainda que mediante acordo tácito, pela verificação na concretude dos elementos do negócio jurídico laboral enquanto comportamento, bastando na realidade ocorrer trabalho prestado com pessoalidade, subordinação, continuidade e de caráter oneroso.

Poder-se-ia concluir, então, que se trata de hipótese de nulidade superveniente, ante a perda da capacidade específica do sujeito da contratualidade, no caso o empregado, ou pela impossibilidade do objeto, nos termos do Código Civil de 2002, em seu artigo 166, incisos I ou II:

> Código Civil. Art. 166. É nulo o negócio jurídico quando:
> I - celebrado por pessoa absolutamente incapaz;
> II - for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto;

No entanto, em uma interpretação sistemática da própria legislação trabalhista em vigência, conclui-se pelo extremo rigor dos "reformistas", pois a incapacidade laboral geral não acarreta a ruptura imediata do contrato, senão a suspensão temporária,[15] mas a perda da capacidade específica, agora, sim. E, pior, como inadimplemento faltoso, ou seja, punindo o empregado.

15 Art. 475 - O empregado que for aposentado por invalidez terá suspenso o seu contrato de trabalho durante o prazo fixado pelas leis de previdência social para a efetivação do benefício.

O processo hermenêutico deve levar em consideração que se trata de uma regra jurídica restritiva de direitos – do direito ao trabalho – pelo que a interpretação deve seguir o mesmo trilhar, o que se coaduna, igualmente, com os procedimentos de interpretação mais benéficos ao trabalhador, considerado como hipossuficiente.

Se o texto gráfico da lei faz referência, na parte final à "conduta dolosa do empregado", é porquanto entendeu que somente tal ação volitiva da qual decorre a perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão são talmente graves que merecem um tratamento consentâneo com o poder punitivo.

A contrário senso, condutas culposas não são – nem podem mais ser tidas como – hipóteses relevantes para aplicação da sanção mais grave, que é a rescisão contratual. Culpa tomada como "inobservância do dever objetivo de cuidado manifestada numa conduta produtora de um resultado não querido, mas objetivamente previsível" (BITENCOURT, 2015, p.371), por negligência, imprudência ou imperícia.

Em defesa de tal argumento é imperioso notar que a simples "perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão" já poderia, tomado em abstrato, ter sido adotada como suficiente para ruptura do contrato, ante a ausência da capacidade específica ou impossibilidade do objeto. Um advogado que tem seu diploma cassado, por exemplo, não mais estará apto a exercer a atividade profissional e, assim, cumprir o contrato. Mas a perda dos requisitos pode ser de diversa ordem e não necessariamente como consequência de determinada infração disciplinar; outrossim, mesmo em se tratando de infração pode ser dolosa ou culposa.

Para melhor compreender a questão, um advogado, nos termos da Lei n. 8.906/94, para exercer sua profissão, como advogado do empregado, além de celebrar um contrato de trabalho válido, ou ocupar um emprego público, deve ser bacharel em direito, ter sido aprovado no exame de ordem, estar quites com o seu conselho profissional e não ter sido sua inscrição cancelada, estar licenciado, suspenso ou excluído. Todos os institutos retiram do empregado advogado a regularidade que é condição para o cumprimento do contrato de trabalho.

O cancelamento da inscrição pode decorrer de cinco situações, previstas em rol taxativo, exaustivo, no artigo 11, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil: (a) o próprio advogado requerer – inciso I; (b) resultar de uma penalidade de exclusão – inciso II; (c) passar a exercer uma atividade incompatível com a advocacia – inci-

so III, tal como ingressar na Magistratura pelo quinto constitucional; (d) perder um ou alguns dos requisitos necessários para inscrição previstos no artigo 8º – inciso V; ou (e) no caso de falecimento – inciso III.

Se o cancelamento da inscrição implica a perda de requisito previsto em lei para o exercício profissional e se o cancelamento pode ocorrer pela morte do empregado advogado, uma interpretação literal da letra "m" do artigo 482, da Consolidação das Leis do Trabalho levaria à hipótese de rescisão por justa causa do contrato de trabalho em se tratando de morte do trabalhador. Não por outra razão, a ruptura do vínculo por justa causa não é uma decorrência imediata e necessária da perda da habilitação ou dos requisitos legais para desempenho da função; trata-se de aferição de uma conduta dolosa que acarretou a inabilitação.

As condutas volitivas do empregado podem levar ao licenciamento, regulamentado no artigo 12, do Estatuto da Ordem dos Advogados, a saber: (a) por decisão própria, diante de motivo justificado – inciso I; (b) passando a exercer, em caráter temporário, atividade incompatível com o exercício da advocacia – inciso II, por assumir, por exemplo, funções correspondentes a um cargo em comissão para o qual foi nomeado;[16] e (c) por sofrer doença mental considerada curável – inciso III.

16 Hipóteses de incompatibilidade com a advocacia encontram-se nos artigos 28, 29 e 30, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil: Art. 28. A advocacia é incompatível, mesmo em causa própria, com as seguintes atividades: I - chefe do Poder Executivo e membros da Mesa do Poder Legislativo e seus substitutos legais; II - membros de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais e conselhos de contas, dos juizados especiais, da justiça de paz, juízes classistas, bem como de todos os que exerçam função de julgamento em órgãos de deliberação coletiva da administração pública direta e indireta; III - ocupantes de cargos ou funções de direção em Órgãos da Administração Pública direta ou indireta, em suas fundações e em suas empresas controladas ou concessionárias de serviço público; IV - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a qualquer órgão do Poder Judiciário e os que exercem serviços notariais e de registro; V - ocupantes de cargos ou funções vinculados direta ou indiretamente a atividade policial de qualquer natureza; VI - militares de qualquer natureza, na ativa; VII - ocupantes de cargos ou funções que tenham competência de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos e contribuições parafiscais; VIII - ocupantes de funções de direção e gerência em instituições financeiras, inclusive privadas. § 1º A incompatibilidade permanece mesmo que o ocupante do cargo ou função deixe de exercê-lo temporariamente. § 2º Não se incluem nas hipóteses do inciso III os que não detenham poder de decisão relevante sobre interesses de terceiro, a juízo do conselho competente da OAB, bem como a administração acadêmica diretamente relacionada ao magistério jurídico. Art. 29. Os Procuradores Gerais, Advogados Gerais, Defensores Gerais e dirigentes de órgãos jurídicos da Administração Pública direta, indireta e fundacional são exclusivamente legitimados para o exercício da advocacia vinculada à função que exerçam, durante o período da investidura. Art. 30. São impedidos de exercer a advocacia: I - os servidores da administração direta, indireta e fundacional, contra a Fazenda Pública que os remunere ou à qual seja vinculada a entidade empregadora; II - os membros do Poder Legislativo, em seus diferentes níveis, contra ou a favor das pessoas jurídicas de direito público, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, entidades paraestatais ou empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público. Parágrafo único. Não se incluem nas hipóteses do inciso I os docentes dos cursos jurídicos.

Todavia, infrações disciplinares podem levar à aplicação de sanções[17] como censura e multa ou suspensão e exclusão, sendo que as duas últimas impedem o advogado de exercer o mandato[18]; as condutas estão previstas no artigo 34, incisos XVII a XXV.

Na suspensão, prevista no artigo 37 do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, há punição aplicável na hipótese de (a) reincidência em infração disciplinar – inciso II ou (b) infrações definidas nos incisos XVII a XXV do art. 34 – inciso I. O empregado não deixa de ser um profissional advogado e, portanto, não perde suas qualificações legais, estando proibido de exercer a advocacia por um período temporário, que varia de 30 dias a 12 meses, enquanto estiver cumprindo a sanção. Não há perda da habilitação profissional, embora esteja impedido de exercer as funções profissionais; a conduta pode ser dolosa ou culposa.

A exclusão, com perda da habilitação profissional, decorre do art. 38, do citado diploma legal, por (a) aplicação, por três vezes, de suspensão – inciso I; ou (b) em decorrência da prática de infrações definidas nos incisos XXVI a XXVIII do art. 34 – inciso II. Tratam-se, todas as ações, de condutas dolosas.

5 CONCLUSÃO

Como a circunstância da "perda da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão" prevista na letra "m", do artigo 482, da Consolidação das Leis do Trabalho com a redação introduzida pela Lei n. 13. 467, de 13 de julho de 2017, pode decorrer de diversas hipóteses, os "reformistas" identificaram apenas aquelas resultantes de condutas dolosas tidas como graves suficientes a acarretar a aplicação de uma punição no campo do trabalho.

Portanto, se em uma análise mais perfunctória se poderia concluir pela ampliação do poder punitivo, a compreensão dos sentidos da nova regra jurídica impele a todos a rematar com uma perspectiva muito menos ampla.

Não é suficiente a perda da habilitação; somente a inabilitação decorrente de condutas dolosas, excluindo-se as culposas, são

17 Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Art. 35. As sanções disciplinares consistem em: I - censura; II - suspensão; III - exclusão; IV - multa. Parágrafo único. As sanções devem constar dos assentamentos do inscrito, após o trânsito em julgado da decisão, não podendo ser objeto de publicidade a de censura.

18 Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil. Art. 42. Fica impedido de exercer o mandato o profissional a quem forem aplicadas as sanções disciplinares de suspensão ou exclusão.

ações típicas que ensejam a ruptura do contrato de trabalho como rescisão por justa causa.

E, outrossim, tão só perdas definitivas da habilitação ou dos requisitos estabelecidos em lei implicam o término do vínculo de emprego, eis que nas demais hipóteses haverá a recuperação das condições, devendo ser aplicada uma sanção de suspensão do trabalho.

No que diz respeito aos motoristas, tomados como hipótese, o uso de álcool e entorpecentes, não obstante haver previsão legal na letra "f", do artigo 482, da Consolidação das Leis do Trabalho, deve ter o tratamento como doença, sendo o empregado afastado para tratamento, com a consequente suspensão do contrato de trabalho. Tal entendimento é consentâneo do a previsão do artigo 3o, da Lei n. 13.103/2005, que garante aos profissionais "aos motoristas profissionais dependentes de substâncias psicoativas é assegurado o pleno atendimento pelas unidades de saúde municipal, estadual e federal, no âmbito do Sistema Único de Saúde, podendo ser realizados convênios com entidades privadas para o cumprimento da obrigação."

Por fim, se há uma previsão expressa e tipificada para as questões que envolvem habilitação profissional e requisitos estabelecidos em lei para o exercício da profissão, está impedido o empregador de proceder o enquadramento em outras hipóteses, dada o princípio da especificidade, como vinha sucedendo até a reforma, em que a perda da carteira de habilitação, por exemplo, era subsumida na previsão de "desídia no desempenho das respectivas funções" do artigo 482, letra "e".

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COUTINHO, Aldacy Rachid. **Poder punitivo trabalhista**. São Paulo: LTr, 1999.

ELIAS, Jefferson Cabral. Opinião: a nova justa causa na reforma trabalhista. **Diário do transporte**. 26 abr 2017. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2017/04/26/opiniao-a-nova-justa-causa-na-reforma-trabalhista/> Acesso em: 18 ago 2017.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. **Curso crítico de Direito do Trabalho:** teoria geral do Direito do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANZESE, Eraldo A. R. Reforma trabalhista inclui mais uma justa causa para rescisão do contrato de trabalho**. A tribuna**. 18 de jul. Disponível em: <http://blogs.atribuna.com.br/direitodotrabalho/2017/07/reforma-trabalhista-inclui-mais-uma-justa-causa-para-rescisao-do-contrato-de-trabalho/>. Acesso em: 18 ago 2017

GIGLIO, Wagner D. **Justa causa**. 5. ed. São Paulo: LTr, 1994.

GRILLO, Brenno. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-ago-19/reforma-trabalhista-nao-trara-seguranca-juridica-desembargador>. Acesso em: 19 ago 2017.

MELHADO, Reginaldo. **Poder e sujeição:** os fundamentos da relação de poder entre capital e trabalho e o conceito de subordinação. São Paulo: LTr, 2003.

MORAES, Paulo Douglas Almeida de. Impactos da Lei n. 13.103/2015 sobre a proteção jurídica ao motorista profissional. In: PASSOS, Edésio; PASSOS, André Franco de Oliveira; NICOLADELI, Sandro Lunard. (org.) **Motorista profissional:** aspectos críticos à Lei n. 13.103/2015. Análise do novo referencial normativo, com remissões à Lei n. 12.619/2012. 2. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 124-147.

PASSOS, André Franco de Oliveira; PASSOS, Edésio; NICOLADELI, Sandro Lunard. (Org.) **Motorista profissional:** aspectos críticos à Lei n. 13.103/2015. Análise do novo referencial normativo, com remissões à lei n. 12.619/2012. São Paulo: LTr. 2015

SEVERO, Valdete Souto. **Análise de projeto de Reforma Trabalhista**. In: Blog do Rodrigo Carelli, 27 abr 2017. Disponível em: <https://rodrigocarelli.org/2017/04/27/analise-de-projeto-de-reforma-trabalhista-valdete-souto-severo-artigo-de-outros-autores/> Acesso em: 18 ago 2017.

EXPROPRIAÇÕES DO SUJEITO TRABALHADOR E OS LIMITES DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE NA LEI N. 13.467/2017

José Antônio Peres Gediel[1]
Lawrence Estivalet de Mello[2]

1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 13.467, denominada "Reforma Trabalhista", elimina direitos sociais e inaugura um novo momento de disponibilidade da força de trabalho brasileira ao capital, com reflexos sobre diversos segmentos de trabalhadores (celetistas e autônomos, mais diretamente, mas com consequências sobre servidores públicos e também sobre trabalhadores precários de maneira geral). Reorganiza, portanto, relações sociais de grande complexidade, instaurando novos problemas para a pesquisa acadêmica comprometida com o campo do trabalho.

O art. 223, letras A a G, incisos e parágrafos, da mencionada Lei n. 13.467/2017, dispõe sobre a reparação do dano extrapatrimonial (moral) e fixa parâmetros de reparação pecuniária (quantificação) de danos produzidos no ambiente de trabalho.

Como se observa, a lei, ao tabelar a reparação do dano extrapatrimonial, com base no salário percebido pelo trabalhador, precifica aspectos pessoais que compõem os direitos da personalidade do trabalhador. Essa lei revela, assim, o paradoxo que atravessa o direito moderno e produz sua contradição fundamental, ao considerar o trabalhador livre para a exploração do trabalho pelo contrato, por um lado, e detentor de direitos inalienáveis, por outro. Esses direitos imantam a intimidade e privacidade de todos os cidadãos,

1 Professor Doutor Titular de Direito Civil na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. E-mail: <jagediel@gmail.com>

2 Professor do curso de Direito da Universidade Positivo. Bacharel em Direito e em Filosofia. Mestre e Doutorando em Direito pelo PPGD UFPR. Bolsista da CAPES. E-mail: <lawrence.mello@up.edu.br>.

inclusive do trabalhador, sendo, portanto, indisponíveis[3]. Tais requisitos que dão forma ao *status* jurídico de "sujeito de direito" estabelecem a diferença formal entre sujeito moderno e servo feudal, mas não conseguem eliminar a desigualdade material entre detentores e não detentores de bens de produção. Terá essa a situação sido revertida?

A publicação dessa lei atende, portanto, aos interesses do capital e alinha o direito do trabalho ao programa neoliberal em sua versão atual. Seu exame requer, por isso, uma reflexão econômico política (seção 1) e também dogmático-jurídica (seção 2).

2 EXPROPRIAÇÕES DO SUJEITO TRABALHADOR

O capitalismo não é apenas um modo de produção da vida, cuja relação básica se materializa sob a forma jurídica do contrato de trabalho, com exploração e submissão de uma parte a outra, ou seja, não é uma relação que possa ser vista como "coisa", imóvel e isolada. É, mais precisamente, um processo histórico contínuo, no sentido de inacabado e em expansão, para o qual a reprodução da vida social é tão importante quanto sua produção.

Esta seção, então, busca apresentar elementos sobre a acumulação capitalista, nos seus sentidos clássico e contemporâneo, para compreender o conceito de espoliação (HARVEY, 2004) e expropriações secundárias (FONTES, 2010), no contexto da hegemonia neoliberal. Ambos dialogam com a ideia de que o período inaugura uma maior disponibilidade do trabalho ao capital, o que representa uma chave teórica importante para a compreensão da precificação ou cálculo do valor de venda da vida privada.

Conforme Marx, a natureza do trabalho é uma, a contradição do capital[4] é outra. Esta se baseia em uma lógica que subordina

3 O sujeito trabalhador disponibiliza seu tempo de trabalho, suas habilidades, suas ações, e não sua intimidade ou privacidade. Afirmar a indisponibilidade da vida privada (CF, art. 5º, X) é dizer que o modo de vida ou que a reprodução da vida do trabalhador, sob o capitalismo, é parte de sua *autonomia individual*, em tese resguardada do mando patronal e de qualquer precificação.

4 "Nos dias atuais, o termo capital parece óbvio ao senso comum, como sinônimo imediato de dinheiro. Refere-se, entretanto, a um dinheiro especial, que se transforma em algo que produz mais dinheiro, ou seja, capital. A definição, de evidente, revela-se circular e tortuosa. Dinheiro, de maneira imediata, não é capital. Ora, que processo permite tal metamorfose? É possível isolar uma situação específica e analisar singularmente um ciclo da produção de lucro, ou ciclo de atividade do capital, ou ainda, de extração de mais-valor. Este ciclo depende da utilização (por contrato, gerando relações formais ou não, por salário mensal, por peças, tarefa ou ainda outros tipos de ajuste) da força de trabalho por um proprietário ou controlador dos meios de produção, que produz mercadorias e, ao vendê-las no mercado, realiza um lucro" (FONTES, 2010, p. 41).

aquela, a partir de determinadas características. É assim que se realiza a acumulação capitalista, por meio da fratura entre trabalho e força de trabalho[5], com objetivo de negação e subordinação[6] daquele. O processo de trabalho, independentemente da estrutura econômica,

> é atividade dirigida com o fim de criar valores-de-uso, de apropriar os elementos naturais às necessidades humanas; é condição necessária do intercâmbio material entre o homem e a natureza: é condição natural eterna da vida humana, sem depender, portanto, de qualquer forma dessa vida, sendo antes comum a todas as suas formas sociais (MARX, s.d., p. 190).

Assim, como afirma Carleial (1986, p. 28), a produção capitalista introduz uma novidade na história. Seu processo de trabalho é a um só tempo valorização e produção; tem-se, respectivamente, processo de produção de mais-valia e processo de produção de mercadorias.

É condição desse processo a existência de classes sociais específicas, quais sejam: capitalistas e trabalhadores assalariados; ou, em outros termos, donos dos meios de produção e expropriados dos meios de produção[7]. Assim, para Marx (s.d., p. 190): "o que caracteriza a época capitalista é adquirir a força-de-trabalho, para o trabalhador, a forma mercadoria que lhe pertence, tomando seu trabalho a forma de trabalho assalariado".

Com objetivo de obtenção e expansão do valor, faz-se necessária a ocorrência de contínua expropriação[8]. Para tanto, busca-se a ampliação do grau de exploração, o que se relaciona à extensão da jornada de trabalho (aumento da mais-valia absoluta) e à ampliação

5 "Por força-de-trabalho ou capacidade de trabalho compreendemos o conjunto das faculdades físicas e mentais existentes no corpo e na personalidade viva de um ser humano, as quais ele põe em ação toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie" (MARX, s.d., pp. 187 e 188).

6 "Para exprimir a subordinação do trabalho ao capital Marx utiliza um dos seguintes verbos: *unterwerfen* (submeter), *unterdnen* (subordinar) e *subsumieren* (subsumir). A esses verbos correspondem os substantivos vos *unterwergung* (submissão), *unterodnung* (subordinação) e *subsumtion* (subsunção)" (SANT'ANNA *apud* CARLEIAL, 1986, p. 27).

7 "Isto, contudo, só é possível quando tiverem sido constituídas as distintas classes sociais: os donos dos meios de produção (que se tornarão capitalistas ao longo do processo de trabalho ao comandar força-se-trabalho) e os expropriados dos meios de produção (possuidores de força-de-trabalho potencial, os quais se tornarão força-de-trabalho em ação: trabalhadores assalariados) (CARLEIAL, 1986, p. 28).

8 "A condição básica e necessária [da relação social capitalista] é a ocorrência de expropriação de vastas camadas populacionais dos seus meios de produção, possibilitando a junção destes entre poucos, obrigando assim os expropriados a venderem sua força-de-trabalho, como único meio de sobrevivência" (CARLEIAL, 1986, p. 31).

da produtividade (aumento da mais-valia relativa), "modificando as condições técnicas e sociais da produção (a composição orgânica do capital e a divisão do trabalho)"[9].

Há uma estreita relação entre as características da máxima concentração de capital (fase monopólica, imperialista) e a capilarização de suas bases sociais (em especial, da formação da relação social básica, entre as classes antagônicas, por meio de expropriações). Para Fontes (2010, p. 21), as duas faces da tendência à expansão do capital são justamente essas: por um lado, a concentração de recursos sociais; por outro, a recriação permanente de expropriações. Assim, a mais alta concentração de recursos sociais conduz à mercadorização do próprio capital, o que leva ao denominado capital portador de juros ou capital monetário. Sua especificidade fundamental é a de conversão do capital em mercadoria. Seu papel social é de impor a conversão de massas de dinheiro em capital (FONTES, 2010, p. 32).

A aparente tensão entre o capital monetário e o capital funcionante (ou produtivo) somente existe no interior de uma unidade complexa. Conforme descreve Fontes, (a) "ambos aspiram ao mesmo resultado, o lucro, expresso em d'"[10]; (b) "para ambos, o tempo despendido no processo de produção aparece como um desperdício, (...) ainda que, para ambos, esse processo seja ineliminável"[11]; (c) o crescimento do capital funcionante "tende a converter o proprietário exitoso dos meios de produção em proprietário de capital monetário, assim que sua escala de acumulação o permita" (FONTES, 2010, p. 33) e (d) "a transformação do capital em mercadoria (a expansão do capital monetário) impulsiona a atividade de inúmeros capitalistas funcionantes, *quer sejam ou não proprietários dos meios de produção*" (FONTES, 2010, p. 34)

Conforme informa Fontes (2010, p. 39), "uma tal concentração de capitais sob a forma monetária impulsiona as mais variadas e perversas expropriações". A expansão do capitalismo lança a humanidade em sucessivas e cada vez mais profundas crises. Isso se dá com a expansão de "sua contradição central, com a própria humani-

9 "A condição básica e necessária [da relação social capitalista] é a ocorrência de expropriação de vastas camadas populacionais dos seus meios de produção, possibilitando a junção destes entre poucos, obrigando assim os expropriados a venderem sua força-de-trabalho, como único meio de sobrevivência" (CARLEIAL, 1986, p. 31).

10 "Observe-se que, nos dois movimentos, o resultado é similar: d-m-d' ou D-D'. Vistos na fórmula completa D-d-m-d'-D', pode-se observar que constituem de fato uma unidade, a do dinheiro que se converte em capital" (FONTES, 2010, p. 33).

11 "A rigor, o objetivo comum é reduzir o tempo de valorização do valor, de modo a aproximar-se de um impossível D-D' sem a intermediação do trabalho vivo (FONTES, 2010, p. 33).

dade crescentemente convertida em mera força de trabalho" (FONTES, 2010, p. 42). Assim,

> Expandir relações sociais capitalistas corresponde, portanto, em primeiro lugar, à expansão das condições que exasperam a disponibilidade de trabalhadores para o capital, independentemente da forma jurídica que venha a recobrir a atividade laboral de tais seres sociais. *A expropriação primária*, original, de grandes massas campesinas ou agrárias, convertidas de boa vontade (atraídas pelas cidades) ou não (expulsas, por razões diversas, de suas terras, ou incapacitadas de manter sua reprodução plena através de procedimentos tradicionais, em geral agrários) permanece e se aprofunda, ao lado de *expropriações secundárias*, impulsionadas pelo capital-imperialismo contemporâneo (...) (FONTES, 2010, p. 44).

A expropriação primária, portanto, busca produzir socialmente trabalhadores "livres", como condição e resultado da ampliação das condições sociais capitalistas[12]. Não se trata de uma "acumulação primitiva", temporalmente localizada como prévia à "acumulação propriamente dita". Em outro sentido, tem-se um processo permanente de expropriações, que se aprofunda e generaliza com a expansão capitalista[13]. Desse modo, conforme Marx,

> Dinheiro e mercadoria, desde o princípio, são tão pouco capital quanto os meios de produção e de subsistência. (...) *A relação-capital pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista se apoie sobre seus próprios pés,* ***não apenas conserva aquela separação, mas a reproduz em escala sempre crescente****. Portanto, o processo*

12 "Essa liberdade é real pois os seres sociais estão defrontados de maneira direta à sua própria necessidade, e ilusória, pois vela as condições determinadas que subordinam os seres sociais e, portanto, as condições sob as quais o trabalho precisa se exercer" (FONTES, 2010, p. 43).

13 Como afirma Marx, citado e grifado por Fontes: "O sucesso e o insucesso levam aqui simultaneamente à centralização dos capitais e, portanto, à expropriação na escala mais alta. A expropriação estende-se aqui dos produtores diretos até os próprios capitalistas pequenos e médios. *Essa expropriação constitui o ponto de partida do modo de produção capitalista; sua realização é seu objetivo;* trata-se em última instância de expropriar todos os indivíduos dos seus meios de produção, os quais, com o desenvolvimento da produção social, deixam de ser meios da produção privada e produtos da produção privada e só podem ser meios de produção nas mãos dos produtores associados, por conseguinte sua propriedade social, como já são seu produto social. *Essa expropriação apresenta-se, porém, no interior do próprio sistema capitalista como figura antitética, como apropriação da propriedade social por poucos;* e o crédito dá a esses poucos cada vez mais o caráter de aventureiros puros" (MARX *apud* FONTES, 2010, p. 46).

> *que cria a relação-capital não pode ser outra coisa que o processo de separação de trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho* (MARX *apud* FONTES, 2010, p. 47, negritos do autor, itálicos da autora).

Fontes destaca que os dados da urbanização da população mundial não expressam melhora ou piora nas condições de trabalho ou de vida. Indicam, apenas, que "massas crescentes da população mundial se encontram a cada dia mais direta e quase completamente subordinadas à dinâmica mercantil" (2010, p. 48), tendo a venda de sua força de trabalho como única alternativa de sobrevivência. Observe-se, nesse sentido, que a população urbana aumentou consideravelmente sua proporção em relação à população rural. Em 1950, ela representava 30% do total; em 2007, chegou a 50%; estima-se que, até 2030, estará na ordem de 61% perante o total. Veja-se o quadro abaixo.

Tabela 1 - População total e taxa de urbanização nos diferentes continentes do mundo

Continente	População total em milhões de habitantes e taxa de urbanização em 1950	População total em milhões de habitantes e taxa e urbanização em 2007
América do Norte	172 – 64%	339 – 81%
América Latina e Caribe	167 – 42%	572 – 78%
Europa	547 – 51%	731 – 74%
Oceania	13 – 61%	34 – 73%
África	221 – 15%	965 – 41%
Ásia	1.398 – 15%	4.030 – 41%
Mundo – Total	2.535 – 29%	6.671 – 50%

Fonte: FONTES, 2010, p. 48.

O quadro referente à urbanização não descreve, "sequer numericamente, as expropriações dos trabalhadores rurais dos recursos sociais de produção" (FONTES, 2010, p. 48). Ainda assim, em alguma medida reflete este processo concreto, do qual interessa destacar alguns pontos.

A expropriação primária histórica, realizada inicialmente na Inglaterra e a seguir nos demais países centrais, foi um movimento

intenso e de longa duração. Trata-se da duplicação da população urbana, entre 1500 e 1700. Veja-se que "na Inglaterra e País de Gales, em 1850, a população urbana perfazia em torno de 40,8% do total, na França atingia apenas 14,4% e na Alemanha, 10,8%". À exceção de França, Bélgica, Saxônia, Prússia e Estados Unidos, em nenhum outro lugar do mundo "mais de 1% da população vivia em cidades de 10 mil ou mais habitantes". Já nos países periféricos, os trabalhadores sofreram intensas expropriações primárias a partir da segunda metade do século XIX, de maneira geral por vias indiretas. Em todos, as expropriações foram processos violentos, geradores de instabilidades e revoltas (FONTES, 2010, p. 49).

Está-se, portanto, diante de uma forte expansão das bases primárias sobre as quais assenta a relação social capitalista. Disponibiliza-se grande parcela da população ao mundo mercantil, que não possui "lado de fora". Assim, "uma vez incorporado ao mercado, (...) a reprodução da própria vida passa a dele depender, ainda que em graus diferenciados, desiguais" (FONTES, 2010, p. 51).

Os expropriados defrontam-se com novos problemas, barreiras físicas, sociais e culturais. São, assim, "segregados atrás dos muros, destacados em guetos, favelas ou bairros distantes. (...) [Assim,] apesar de serem os mais fragilizados, sua existência contribui para o reforço da subordinação do conjunto" (FONTES, 2010, p. 52). Segundo a autora, esse processo gera novas e poderosas contradições, cuja redução da análise pode levar a uma segmentação, isolamento, redução a resíduo arcaico etc.

Em exemplo de redução ou simplificação das contradições, Fontes cita classificação e procedimentos ocorridos a partir da década de 1960, que substituíram a análise de classe pela análise da pobreza. Trata-se de uma política gestada na gestão McNamara no Banco Mundial (1968–1981), "de base estadunidense, rapidamente convertida em política internacional voltada para a pobreza" (FONTES, 2010, p. 53). Resultante de afinidade entre Banco Mundial e Revolução Verde (em contraposição a qualquer "revolução vermelha"), foi impulsionada uma "agricultura capitalizada, fortemente mecanizada e dependente de pesticidas, promovendo um salto na escala de concentração de terras e, por extensão, nas expropriações primárias", cujo objetivo, pois, era expropriar "posseiros, parceiros, meeiros e arrendatários" (FONTES, 2010, p. 53).

As expropriações secundárias (ou disponibilizações) possuem outro núcleo fundamental e sentido histórico. Não se trata do sentido próprio de perda de propriedade ou meios de produção. Os trabalha-

dores urbanos já não dispunham dessa propriedade, quando sofrem esse processo. Entretanto, configura-se "nova exasperação da disponibilidade dos trabalhadores para o mercado, impondo novas condições e abrindo novos setores para a extração de mais valor" (FONTES, 2010, p. 54).

Conforme aponta a autora,

> nas últimas décadas do século XX, ocorreu um extenso desmantelamento de direitos sociais e trabalhistas que contou com forte apoio parlamentar. De maneira surpreendente, uma verdadeira expropriação de direitos se realizou, mantidas as instituições democráticas, conservados os processos eleitorais e com a sustentação de uma intensa atuação midiática e parlamentar (FONTES, 2010, p. 55).

As expropriações secundárias foram realizadas por um duplo movimento de coerção: pela ameaça e pela sua concretização[14]. Introduziram uma "nova normalidade". Seus ditames foram de segmentar cada situação ou direito, tornado alvo imediato, "como aposentadoria, serviços públicos como saúde e educação, direitos ligados ao trabalho, ambiente, mulheres, racismo" (FONTES, 2010, p. 55).

Caracterizam-se, pois, por uma abertura formal e um fechamento material. Conforme Fontes (2010, p. 55), "Abriam-se formalmente enormes debates 'públicos', ao mesmo tempo em que se encapsulava cada questão, isolando-a das demais e do contexto geral, sobretudo da dinâmica processual no plano internacional". Com efeito,

> Sobretudo, silenciavam-se as razões causadoras do conjunto de fenômenos, consideradas como ideológicas, e centravam-se na urgência, ou no 'o que podemos fazer imediatamente?'. Cada questão isolada era sempre apontada como a mais urgente e rapidamente reconvertida em cálculos e planilhas de custos, desconsiderado o contexto abrangente no qual se tornava compreensível (FONTES, 2010, p. 55).

14 "Num duplo movimento de coerção pela ameaça – de demissões, de deslocamentos de empresas, de eliminação de postos de trabalho em geral – e de coerção concretizada, pela efetivação parcelar de tais ameaças ou pelo enfrentamento de resistências sindicais, intensificaram-se as formas de convencimento, em geral lastreadas em táticas comuns empregadas em diferentes países, evidenciando não apenas a imposição de políticas formuladas em polos comuns de dominação – como o famoso Consenso de Washington – mas também como um aprendizado comum, uma vez que tais táticas foram também utilizadas no interior dos países predominantes, seja nos Estados Unidos ou nos países europeus" (FONTES, 2010, p. 55).

As expropriações secundárias destroem as barreiras interpostas à reprodução ampliada do capital. É a própria lógica da subsunção real do trabalho sob o capital. Trata-se, em especial, da tendência à exploração desprovida de vínculos geradores de emprego, como se vê:

> assinalei, então, a importância da expropriação contratual, ou a tendência à exploração da força de trabalho desprovida de vínculos geradores de direitos, como o trabalho por venda de projetos, a constituição de empregadores de si mesmo, como as 'pessoas jurídicas' singulares; a quebra da resistência tradicional dos trabalhadores decorrente de sua unificação em grandes espaços pelas desterritorializações; as flexibilizações de contrato, precarizações e assemelhados, todas elas agindo no sentido da expropriação da nova capacidade cooperativa dos trabalhadores através de segmentações implementadas por novas tecnológicas de controle hierárquico distanciado etc. (FONTES, 2010, p. 58).

As expropriações contemporâneas, desse modo, revelam-se agressivas e potencialmente ilimitadas. Elaboram-se discursos de urgência, molda-se a argumentação e consolidam-se apetrechos coercitivos, com a finalidade de mercantilizar a vida de maneira inédita no percurso histórico. Trata-se da extirpação de conhecimentos, biodiversidades, técnicas de cultivo, tratamentos de saúde, bem como expropriação do próprio corpo e da vida biológica humana, entre outros, tudo em busca de novos mercados (FONTES, 2008, pp. 60 e 61).

David Harvey apresenta interpretação similar, para atualizar o sentido da atuação do Estado no processo de acumulação capitalista, diferenciando regime de acumulação e modo de regulação[15]. A acumulação geralmente prescindia do Estado, o que se modifica com a assim chamada acumulação por espoliação[16].

15 Segundo Paulani e Almeida Filho (2011, p. 247): "'Regime de Acumulação' (RA) e 'Modo de Regulação' (MR) são conceitos concebidos a partir do conceito marxiano de 'modo de produção'. A ideia básica é que, apesar de a lógica capitalista (a busca da valorização do valor) estar sempre presente, a forma como ela se efetiva pode ser diferente em cada momento histórico, dadas as diferentes formas e figuras assumidas pelo capital em seu movimento. Daí que RA é definido como o conjunto das regularidades econômicas e sociais que, num dado momento histórico, garantem, no longo prazo, a acumulação, enquanto que MR é definido como o conjunto de procedimentos capaz de sustentar e pilotar o RA em vigor, reproduzir as relações fundamentais através de formas institucionais historicamente determinadas e garantir a compatibilidade de decisões descentralizadas, sem que seja necessária a interiorização dos princípios de ajustamento do sistema por parte dos atores econômicos"

16 Para Paulani e Almeida Filho (2011, p. 256-257): "Assim, se quando considerada simplesmente a lógica da acumulação, o Estado não aparece como necessidade para o funcionamento

Para a compreensão contextualizada dessa tese, o autor diferencia três momentos do imperialismo, quais sejam, a ascensão dos imperialismos burgueses (1870-1945)[17], a construção da hegemonia americana no pós-guerra (1945-1970)[18] e a hegemonia neoliberal (1970-2000)[19]. Assim, dos anos 1970 até os dias atuais, vive-se um momento de "furtos legitimados", cuja interpretação é divergente em Harvey e Fontes, diálogo que interessa minimamente sumarizar.

Para Harvey, é necessário recuperar as reflexões da economista e militante Rosa Luxemburgo (1988), para quem a barbárie imperialista[20] é o signo mediante o qual o capitalismo se relaciona com regiões não propriamente capitalistas, na *continuidade* da assim chamada acumulação primitiva[21]. O que Luxemburgo chama de barbárie

da atividade capitalista, ainda que ela funcione melhor com ele, quando essa lógica é a da acumulação por espoliação, o Estado passa a ter um caráter necessário, seja porque pode dispor de seus ativos para mitigar as crises de sobreacumulação, seja porque produz capital fictício, seja por sua atribuição de formular e impor as leis, seja finalmente porque detém o monopólio da violência".

17 Para Harvey (2004, pp. 43 e 44), o primeiro estágio do imperialismo é aquele em que ocorre uma "incorporação parcial da burguesia ao aparelho de Estado (...). A consolidação do poder político burguês no âmbito dos Estados europeus foi uma precondição necessária a uma reorientação da política territorial segundo os requisitos da lógica capitalista", como resposta à primeira crise de sobreacumulação capitalista de meados do século XIX. Este período resulta em "cinquenta anos de rivalidade e guerras interimperialistas, em que nacionalismos rivais tiveram proeminência" (2004, p. 55), nos quais se realizou "a divisão forçosa do globo e a pilhagem de boa parte dos recursos pelas potências imperiais" (HARVEY, 2003, p.55), o que foi acompanhado da ideia de exportação de capital e de Estados nacionais fortalecidos e aliados à burguesia financeira.

18 Nesse período, o imperialismo agiu "sob a égide do domínio e da hegemonia globais norte-americanos, que promoveram uma época de notável crescimento econômico consistente nos países capitalistas avançados. (...) A expansão geográfica da acumulação do capital foi garantida mediante a descolonização e o 'desenvolvimento' como meta generalizada para o resto do mundo" (HARVEY, 2004, p. 55).

19 Após os exorbitantes gastos no "combate ao comunismo" e na guerra ao Vietnã, ocorreu uma crise fiscal nos Estados Unidos, o que levou a arquitetura financeira internacional, do sistema Bretton Woods, ao colapso. Conforme Harvey (2004, p. 58): "Um novo tipo de sistema, em que os Estados Unidos reagiram afirmando sua hegemonia por meio das finanças. Assim, o capital financeiro passou ao centro do palco nessa fase da hegemonia norte-americana, numa série de manobras desesperadas dos Estados Unidos no sentido de manter sua hegemonia nos assuntos econômicos mundiais. A financeirização lançava sua rede por todo o mundo, concentrando-se num conjunto hierarquicamente organizado de centros financeiros e numa elite transnacional de banqueiros e financistas, associado à emergência de corporações capitalistas transnacionais que, ainda que pudessem ter sua base em uma nação-Estado, se disseminaram pelo mapa do mundo de maneiras impensáveis em fases anteriores do imperialismo. Diferentemente de hoje, os trustes e cartéis que Lênin e Hilferding descreveram estavam todos ligados muito estreitamente a nações Estados particulares".

20 Conforme Paul Singer (1991, p. 85), "Para ela, o imperialismo não é um estágio do capitalismo, é uma característica central do próprio capitalismo desde sempre. Desde o início, o capitalismo precisou capturar mercados externos para ter a razão de ser da própria expansão"

21 Segundo Michael Löwy (2015, p. 93): "Marx já havia denunciado n'O Capital - no capítulo sobre a acumulação primitiva - a violência da política colonial. O novo argumento sugerido

Harvey chama de espoliação, na busca pela compreensão do que a autora denominava "duplo aspecto da acumulação" (HARVEY, 2004, p. 121). Trata-se de uma dialética interior-exterior, em que o "outro" não-capitalista adquire um papel no processo de espoliação, com a finalidade de liberação de ativos[22].

Para Harvey (2004, p. 135), no entanto, a expropriação é uma espécie de momento original, cujo resultado imediato é a acumulação expandida[23], a qual é qualitativamente diferenciada da acumulação por espoliação: "a implicação disso é que a acumulação primitiva que abre caminho à reprodução expandida é bem diferente da acumulação por espoliação, que faz ruir e destrói um caminho já aberto". Virgínia Fontes sublinha que, após a violenta expropriação camponesa, a "coação econômica normalizada" de fato substitui a violência aberta, no entanto reafirma, em inúmeras passagens d'*O Capital*, que "a expansão das relações sociais capitalistas pressupõe *sempre sucessivas expropriações*, para além daqueles trabalhadores já 'liberados'" (FONTES, 2010, p. 63).

Fontes, portanto, diverge da interpretação de Harvey sobre a existência de diferença qualitativa entre acumulação expandida e acumulação por espoliação; igualmente, diverge da tese segundo a qual há algo "externo" ao capital, herdada de Rosa Luxemburgo[24],

por Rosa Luxemburgo é que a 'acumulação primitiva' é um "traço permanente da expansão imperialista" do século XVI aos dias de hoje: 'O capital não conhece outra solução que não a da violência, um método constante da acumulação capitalista no processo histórico, não apenas por ocasião de sua gênese, mas até mesmo hoje'".

22 "As crises podem ser orquestradas, administradas e controladas para racionalizar o sistema. A isso, com frequência, se resumem os programas de austeridade dos Estados, que recorrem às alavancas vitais das taxas de juros e do sistema de crédito. Pode-se impor pela força externa crises limitadas a um setor, a um território ou a todo um complexo territorial de atividade capitalista. É nisso que é grande especialista o sistema financeiro internacional, sob a liderança do FMI, com o apoio do poder estatal superior dos Estados Unidos. O resultado é a criação periódica de um estoque de ativos desvalorizados ou subvalorizados, em alguma parte, que pode receber um uso lucrativo da parte de excedentes de capital a que falta oportunidades em outros lugares" (HARVEY, 2004, p. 125).

23 "A acumulação do capital tem de fato caráter dual. Mas os dois aspectos, o da reprodução expandida e o da acumulação por espoliação, se acham organicamente ligados, entrelaçados dialeticamente" (HARVEY, 2004, p. 144).

24 "A investida dos países capitalistas nos primórdios do século XX, como apontou Rosa Luxemburgo (e que envolviam expropriações das populações do campo) ocorria de forma externa, abrangendo regiões não capitalistas, enquanto a principal tendência contemporânea seria exatamente essa dimensão interna, através da qual todas as atividades humanas tendem a ser submetidas à valorização do capital. Harvey considera que o próprio capital passou a produzir externalidades, assegurando terreno para sua expansão, sendo este um dos elementos distintivos da acumulação "primitiva" (que considera como sendo para fora de relações capitalistas) da acumulação por espoliação. Sua tese é fundamental e contribui para evidenciar a permanência do processo de expropriação, porém também incorpora dificuldades, em especial sobre a existência de um "lado de fora" (uma externalidade) e sobre uma "qualidade" diferente entre as formas de acumulação" (FONTES, 2010, p. 67-68).

argumento contra o qual se insurge com veemência[25], ao afirmar que essa compreensão dificulta a análise da dimensão interna do capital, "num período em que a tendência mais dramática é a subordinação de todas as formas de existência ao capital" (FONTES, 2010, p. 73).

A autora, portanto, afirma que as expropriações mantêm sua característica fundamental, de maior disponibilização do trabalho ao capital, no período caracterizado por ela como de capital-imperialismo multinacionalizado. Para ela, o momento que vivemos é de imposição de múltiplas, e até então "impensáveis", "expropriações sobre o conjunto da vida social, de maneira a converter todas as atividades humanas em formas de valorização do valor, ainda que desigualmente" (FONTES, 2010, p. 74).

É com base nessas chaves analíticas, pois, que passamos ao exame da precificação da vida privada, tal como prevista no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, confrontando a tradição civilista brasileira à Lei n. 13.467/2017.

2 OS DIREITOS DA PERSONALIDADE LIMITAM A LEI 13.467/2017?

A Lei 13. 467/2017 estabelece que o "direito comum" será, doravante, fonte subsidiária do direito do trabalho (art. 8º. § 1º). A expressão "direito comum" refere-se ao direito civil aplicável a relações jurídicas, patrimoniais ou extrapatrimoniais, entre todos os cidadãos, por oposição ao direito do trabalho, que se aplica apenas para regular relações entre cidadãos (trabalhadores), que têm ou possam vir a ter vínculo empregatício, formalmente reconhecido e regulado pela legislação trabalhista, com outra pessoa física ou jurídica (empregadores).

O estabelecimento do direito comum como fonte subsidiária do direito do trabalho, nessa lei, não é acidental, mas tem por finalidade aproximar a racionalidade jus-civilista, baseada na igualdade

25 "Tal argumento dificulta, porém, compreender como a dinâmica interna da expansão capitalista promove e exacerba as próprias condições sociais que estão na sua base, seja através da incorporação subalternizada de outros setores da produção, de outras regiões ou países, modificando e subordinando as relações que ali encontrou, seja pela sua expansão direta, como, por exemplo, através de industrializações de novas áreas. Em todos os casos, a imbricação é sempre desigual, porém tende a eliminar qualquer externalidade, à medida que impõe sua dominação, subalternizando e mutilando as relações sociais precedentes. As expropriações, condição social de sua plena expansão foram realizadas de maneiras, ritmos e graus diversos, acoplando formas de produção diversificadas sob o controle do capital, ainda que à custa de uma enorme brutalidade social, política e cultural" (FONTES, 2010, p. 71).

formal entre os sujeitos, da racionalidade jus-laboralista, que se assenta sobre a premissa de hipossuficiência do trabalhador diante do empregador.

Assim, as finalidades que orientam a lógica interna do direito do trabalho não são adequadas para operar dispositivos de uma lei que propõe como princípio vetor a precedência do negociado sobre o legislado. Este princípio pressupõe a igualdade formal das partes envolvidas no contrato de trabalho (BAECHER; HALL; MANN, 1989, p. 20), e requer o afastamento dos princípios constitucionais e legais de proteção ao trabalhador que levam em consideração a desigualdade material e hipossuficiência de uma dessas partes.

O direito civil em sua primeira formulação, no final do século XVIII, teve como finalidade precípua garantir a propriedade privada dos bens com valor de troca, proteger sua integridade e regular a circulação desses bens no mercado, seja pelos instrumentos contratuais, seja pela sucessão hereditária. Os sujeitos que participavam dessas relações ditas civis eram por isso sujeitos-proprietários (GIANOTTI, 1980, p. 09).

O direito do trabalho, por sua vez, começa a ser delineado mais tarde, a partir da segunda metade do século XIX, por pressão dos trabalhadores organizados em clubes, associações e sindicatos, e teve suas primeiras regras reconhecidas e estabelecidas na legislação dos Estados europeus, no final daquele século. As normas do direito do trabalho nascem do conflito entre capital e trabalho e tem evidente caráter limitativo ao exercício dos interesses dos cidadãos proprietários sobre os não-proprietários, que alienam sua força de trabalho, colocando-a disposição dos primeiros, por não disporem de outros bens para sua subsistência.

Pautado por essas diferenças, o processo de construção desses diferentes conjuntos de regras, no interior do direito burguês, revela interessantes contradições e paradoxos que permeiam a noção jurídica, as espécies e requisitos para a reparação de danos. Essas diferenças tornam-se ainda mais pronunciadas na atualidade brasileira, em um ambiente político que busca a superação de crises econômicas que afetam os interesses do capital, e propõem como um dos instrumentos de superação dessa crise a desconstituição dos direitos dos trabalhadores, por entendê-los nocivos ao desenvolvimento do capitalismo. Nesse processo de erosão dos direitos do trabalhador se inscreve, também, a previsão de parâmetros econômicos de reparação de danos extrapatrimoniais produzidos no ambiente de trabalho.

No que diz respeito à reparação de danos, o direito civil moderno previu, inicialmente, apenas a reparação de danos patrimoniais e eliminou as fórmulas jurídicas arcaicas ou feudais, que admitiam até a escravidão ou prisão do ofensor ou sua família, como forma de reparação. Em sua fase inicial, o direito civil substituiu as fórmulas anteriores de reparação pela indenização em dinheiro a ser paga somente pelo causador do dano. Essa alteração radical no tratamento jurídico dessa matéria seguiu os cânones do liberalismo burguês ao valorizar a liberdade individual, cuja restrição só poderia ocorrer em virtude de prática de ato classificado como crime pela lei. No centro do direito civil oitocentista, se colocava a proteção do sujeito burguês e seu patrimônio.

Nessa perspectiva predominantemente patrimonial, que predominou na primeira fase do direito civil moderno, a reparação de danos extrapatrimoniais foi dificultada e marcada por inúmeras restrições que foram, pouco a pouco, sendo removidas pelos civilistas no século XX. O primeiro obstáculo a ser removido diz respeito à exigência de demonstração da culpa ou dolo do ofensor, ou seja, a demonstração de que o ofensor tinha consciência da natureza ilícita de seu agir que resultaria no dano. Esse requisito ainda permanece na atualidade e muitas vezes dificulta a reparação de dano patrimonial e é, frequentemente, obstativo para a responsabilização por ofensa a aspectos intangíveis do sujeito.

A superação da exigência de demonstração de culpa do agente causador do dano patrimonial, para obter a reparação civil veio, em primeiro lugar, em decorrência da transformação ocorrida na economia capitalista europeia, que, a partir da segunda metade do século XIX, passou a ser predominantemente industrial. O desenvolvimento industrial exigiu a realização de grandes obras e a prestação de serviços pelo Estado burguês. Essas novas funções do Estado, até então isento de qualquer responsabilidade perante seus súditos (AGUIAR, 1995, p. 252), passou a ser responsabilizado por danos causados ao patrimônio de particulares, na execução dessas obras e serviços. Devido à dimensão e complexidade da máquina estatal tornava-se muito difícil identificar qual agente estatal fora causador do dano e mais ainda examinar a culpa (consciência da ilicitude) desse agente na produção do ato danoso.

Nessa conjuntura, o direito francês elaborou a noção de serviço defeituoso (*faute de service)*, estabelecendo a responsabilidade objetiva do Estado por esse ato, sem que fosse exigida a prova da culpa do agente produtor do dano. Na esteira da responsabilidade

objetiva do Estado, tornou-se possível pensar a responsabilização por danos causados no exercício de atividades econômicas, por particulares, que para obter ganhos econômicos assumiam os eventuais riscos decorrentes de sua atividade. A fixação da responsabilidade com base no risco da atividade do agente ofensor deu origem a outra hipótese de responsabilidade civil objetiva.

Essas primeiras alterações no tratamento da responsabilidade por danos, no direito civil, não foram suficientes para cobrir todas as situações em que os danos afetavam não só o patrimônio, mas os próprios cidadãos. Surge daí a ideia de reparação de dano moral ou extrapatrimonial elaborada sobre a base oitocentista do direito civil (COUTO E SILVA, 1993, p. 94). Os direitos da personalidade se inscrevem nessa dimensão protetiva do direito civil e são pensados como instrumentos jurídicos de salvaguarda dos atributos do sujeito, sejam eles tangíveis, tais como o corpo, ou intangíveis, tais como a honra, que integram a pessoa tida como sustentáculo ético do sujeito de direito. Os direitos da personalidade têm sua fundamentação inspirada na filosofia humanista kantiana que postula pela existência de uma dignidade ínsita a cada indivíduo e seu necessário reconhecimento pela ordem jurídica. Qualquer ofensa que atinja esses direitos resulta em dano extrapatrimonial, pois afeta a dignidade da pessoa.

Os direitos da personalidade, se examinados criticamente como criação do direito liberal burguês, contém uma dimensão patrimonial como explica Edelman (1999, p.113):

> (...) a própria noção de atributos da personalidade é bastante esclarecedora. Atributo da personalidade significa que a personalidade é sujeito e que esse sujeito possui predicados que são apenas sua representação. (...) A análise desse atributo nos levar a considerar que: a pessoa humana é proprietária dela mesma, e portanto proprietária de seus atributos[26] (tradução livre).

Esse peculiar movimento do direito civil é potencializado pelas violações a diversos aspectos da vida dos cidadãos por governos totalitários, na Europa, na primeira metade do século XX.

26 "Par allieurs, la notion même d'attributs de la personalité est fort instructive. Attribut de la personalité, cela implique que la personalité est sujet et que ce sujet possède des prédicats qi ne sont que sa répresentation. (...) L'analyse de cet "attribut"peut, semble-t-il, se développer ainsi: la personne humaine est propriétaire d'elle meme, et donc de propriétaire de ses attributs" (EDELMAN, 1999, p.113).

Como reação a essas violações as Constituições da República Italiana de 1947 e da República Federal da Alemanha de 1949, promulgadas logo ao final da Segunda Guerra Mundial, colhem essa noção do direito civil e elevam a dignidade humana à categoria de princípio constitucional, sobre o qual se assenta a organização política do Estado de Direito, a República e os direitos fundamentais do cidadão, entre os quais se situam os direitos da personalidade. Esse conjunto de elaborações jurídicas são sintetizadas por Edelman (1999, p. 529) na fórmula: "A humanidade contra a barbárie estatal"[27] (tradução livre).

No Brasil, a Constituição de 1988 inscreveu o princípio da dignidade da pessoa entre os princípios vetores da vida social brasileira, o que possibilita uma ampla proteção aos direitos da personalidade. Decorre daí que qualquer dano merece ser reparado para tentar compensar o prejuízo causado à pessoa e ao livre desenvolvimento da personalidade do sujeito na vida em sociedade. Trouxe, também, elementos normativos e interpretativos que permitem a reparação cumulativa dos danos patrimoniais e extrapatrimoniais, nos moldes assentados na Sumula 37, do Superior Tribunal de Justiça, com o seguinte teor: "São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato".

A Constituição brasileira de 1988 previu, ainda, em seu artigo 5º, incisos V e X :

> V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; (...)
> X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Além disso, a Constituição proibiu a utilização do salário mínimo como parâmetro de pagamento para outros fins que não seja a remuneração do trabalho, inclusive como parâmetro para atualização e pagamento de dívidas, conforme disposto no seu Art. 6º, inc. IV, *verbis:*

> *[...] salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, la-*

27 "L'humanité protection contre la barbárie étatique" (EDELMAN, 1999, p. 529).

> *zer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo,* ***sendo vedada sua vinculação para qualquer fim****; [...]* (grifo nosso) .

Por outro lado, a Constituição não trouxe qualquer regra referente ao tabelamento da indenização por dano extrapatrimonial, tornando superada de vez a jurisprudência construída com base na Lei de Imprensa e Código das Telecomunicações vigentes no período ditatorial, que estabeleciam um teto de 100 salários mínimos como reparação a essa espécie de dano.

Nessa mesma linha de proteção à pessoa e aos direitos de personalidade, o Código Civil brasileiro de 2002 previu regras gerais e específicas sobre a reparação e cálculo do *quantum* indenizatório por danos patrimoniais e extrapatrimoniais, nos seguintes termos:

> Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.(...)
> Art. 947. Se o devedor não puder cumprir a prestação na espécie ajustada, substituir-se-á pelo seu valor, em moeda corrente. (...)
> Art. 949. No caso de lesão ou outra ofensa à saúde, o ofensor indenizará o ofendido das despesas do tratamento e dos lucros cessantes até ao fim da convalescença, além de algum outro prejuízo que o ofendido prove haver sofrido. (...)
> Art. 950. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até ao fim da convalescença, incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu. (...)
> Art. 953. A indenização por injúria, difamação ou calúnia consistirá na reparação do dano que delas resulte ao ofendido. (...)
> Art. 954. A indenização por ofensa à liberdade pessoal consistirá no pagamento das perdas e danos que sobrevierem ao ofendido, e se este não puder provar prejuízo, tem aplicação o disposto no parágrafo único do artigo antecedente.

Com base na Constituição e no Código Civil a reparação do dano deve ser medida por sua extensão e sua indenização deve corresponder à tentativa de o Poder Judiciário reparar integralmente o patrimônio ou a pessoa ofendida.

A despeito dessas disposições constitucionais e legais, muitos tribunais brasileiros ainda tem uma posição extremamente conservadora em relação ao *quantum* indenizatório a ser pago como reparação de danos extrapatrimoniais, seja porque continuam decidindo com base em parâmetros que levam em conta a dor ou sofrimento das vítimas e não a ofensa aos seus direitos, seja porque tomam por base a posição social do ofensor ou do ofendido. Todos esses parâmetros não correspondem à dimensão constitucional e legal que vinculam esses danos à dignidade humana e aos direitos da personalidade.

Se o percurso da reparação do dano extrapatrimonial e da quantificação de sua indenização tem enfrentado dificuldades no direito comum, o direito do trabalho só recentemente começou a construir soluções mais adequadas para reparar os danos que podem ser produzidos no desenrolar dos processos produtivos. Nesses processos, como já foi apontado, o trabalhador está inscrito, como sujeito, ao firmar o contrato de trabalho, mas sua subjetividade está afetada como executor de atividades laborais voltadas a finalidades estranhas à sua vontade e direcionadas para responderem, exclusivamente, aos interesses patrimoniais do empregador.

Na atual conjuntura econômica e política do Brasil, a subordinação e aviltamento da condição do trabalhador diante do empregador é potencializada pelo desemprego, e a publicação da Lei nº 13.467/2017 contribui para aprofundá-la. Contudo, esses efeitos da lei não são evidentes nem perceptíveis *prima facie*, pois letras C e F do artigo 223 reconhecem a existência dos direitos da personalidade e sua estreita relação com os danos extrapatrimoniais, no ambiente de trabalho, nos seguintes termos:

> Art. 223-C. A honra, a imagem, a intimidade, a liberdade de ação, a autoestima, a sexualidade, a saúde, o lazer e a integridade física são os bens juridicamente tutelados inerentes à pessoa física. (...)
> Art. 223-F. A reparação por danos extrapatrimoniais pode ser pedida cumulativamente com a indenização por danos materiais decorrentes do mesmo ato lesivo.

Por outro lado, a letra G, o §§ 1º e 2º, desse mesmo artigo, contraria as previsões constitucionais e as elaborações do direito comum de proteção ao sujeito e aos direitos da personalidade, ao prever:

> Art. 223-G. Ao apreciar o pedido, o juízo considerará: (...)
> § 1º Se julgar procedente o pedido, o juízo fixará a indenização a ser paga, a cada um dos ofendidos, em um dos seguintes parâmetros, vedada a acumulação: (...)
> I - ofensa de natureza leve, até três vezes o último salário contratual do ofendido;
> II - ofensa de natureza média, até cinco vezes o último salário contratual do ofendido;
> III - ofensa de natureza grave, até vinte vezes o último salário contratual do ofendido;
> IV - ofensa de natureza gravíssima, até cinquenta vezes o último salário contratual do ofendido. (...)
> § 2º Se o ofendido for pessoa jurídica, a indenização será fixada com observância dos mesmos parâmetros estabelecidos no § 1º deste artigo, mas em relação ao salário contratual do ofensor.

Na análise desse artigo cabe destacar, em primeiro lugar, a inadequação da forma de fixação do *quantum* indenizatório por danos extrapatrimoniais sofridos tanto pelos trabalhadores quanto pelas pessoas jurídicas empregadoras, desconsiderando-se as diferenças e a desigualdade entre esses sujeitos envolvidos no processo laboral.

No que se refere à indenização por dano extrapatrimonial causado à pessoa jurídica, com base no salário do trabalhador, parece evidente a finalidade de se estabelecer um parâmetro que torne legítima e viável a reparação, uma vez que a maioria dos trabalhadores possui apenas patrimônio de uso pessoal ou familiar, que por força de lei não pode ser atingido por penhora, para garantir o pagamento de dívidas. O alvo da reforma é, portanto, o salário do trabalhador, que na perspectiva personalista do direito civil e protecionista do direito do trabalho, tem caráter de mínimo existencial e alimentar. O salário é, por isso, legalmente resguardado contra as inúmeras investidas dos empregadores em efetuar descontos que desonerem o capital de custos adicionais, tais como seguros e outros gastos de manutenção da empresa.

Em relação aos danos sofridos pelo trabalhador, a utilização do salário contratual não só é proibida pela Constituição, como revela de maneira inequívoca a manutenção de desvalorização social e material do trabalhador, em comparação com o valor que é atribuído ao sujeito-proprietário em suas relações reguladas pelo direito civil. A ideia de que é necessário ter parâmetros objetivos, como o salário, para a fixação da indenização de danos extrapatrimoniais contraria

a singularidade do sujeito ofendido, a especificidade dos direitos de personalidade atingidos, e a particularidade das circunstâncias em que ocorre o dano extrapatrimonial, muitas vezes causadores de danos psíquicos.

Além disso, o salário do trabalhador obedece a padrões fornecidos pelo mercado de trabalho, dependentes de fatores que não levam em consideração a dignidade que é constitucionalmente assegurada a qualquer cidadão, indistinta e independentemente, de sua inserção nesse mercado ou em qualquer meio profissional, com suas correspondentes remunerações.

Acrescente-se que, os ambientes das empresas e no serviço público, em que o trabalho é executado são ambientes controlados pelo empregador ou seus prepostos, que exercitam aí poderes diretivos autorizados pelo direito, inclusive a fixação do salário e promoções etc.

Nesses ambientes, estratégias de incentivo à produtividade e de adesão incondicional aos interesses do empregador reforçam e aprofundam o assujeitamento do trabalhador e naturalizam as ofensas aos direitos da personalidade, facilitam o assédio moral que, inclusive, tem levado trabalhadores ao suicídio, como registram Dejours e Bègue (2009, p. 44), ao tratarem desse tema, dos novos métodos de organização do trabalho, e da avaliação da performance individual:

> [...] o método gera não somente o cada um por si, mas faz aparecer rapidamente, para além de uma 'saudável emulação', condutas de concorrência e de rivalidade que chegam a condutas desleais: retenção de informação, falsos rumores, 'rasteiras' etc. .A lealdade e a confiança se esgarçam e são substituídas pela desconfiança e pela obrigação de vigiar comportamentos dos colegas, logo considerados concorrentes.[28]

Nessas circunstâncias, o tabelamento da indenização por dano moral, com base no salário, em um país em que o trabalho é social e economicamente desvalorizado, favorece o capital em detrimento do trabalho, pois acena para uma projeção de menor custo

28 Tradução livre dos autores: "La méthode génère non seulement le chacun pour soi, mais fait rapidement apparaître , au-delá de la saine émulation , des conduites de concurrence et de rivalité qui vont jusqu'aux conduites déloyales: rétention d'information, fausses rumeurs, crocs-en jambe , etc. La loyauté et la confiance s'étiolent et son remplacées par la méfiance et la contrainte à surveiller le comportement des collègues, bientôt considerés commes des adversaires." (DEJOURS; BÈGUE, 2009, p. 44)

das "externalidades", dentre as quais se incluem as indenizações por danos extrapatrimoniais causados aos direitos da personalidade.

A aplicação dessa Lei terá, portanto, como efeitos práticos a desvalorização da personalidade do trabalhador que sofre o dano, e a maior proteção do patrimônio do empregador-proprietário, ofensor, abrindo espaço para toda espécie de abusos e violações no ambiente de trabalho.

3 CONCLUSÃO

A adoção do parâmetro salarial para a reparação do dano moral, além de inconstitucional, resulta em expropriação dos aspectos existenciais dos trabalhadores, pois não atenta à integral responsabilidade que recai sobre o empregador de velar pelo bem-estar do empregado no ambiente de trabalho.

Esse aspecto deveria ser levado em consideração para a quantificação do dano extrapatrimonial nesse ambiente, pois não é somente a direção do trabalho como poder do empregador que se faz presente na relação de emprego, mas também o dever de cuidado e a vedação de atividades físicas e intelectuais que lhe causem adoecimento ou sofrimento. Além disso, cabe ao empregador impedir qualquer ação externa, de empregados e prepostos, que atinja a dimensão subjetiva do trabalhador, causando danos cujos reflexos se projetam para o futuro.

O modelo de quantificação de dano moral, com base no salário, retira a possibilidade de reparação minimamente justa para o trabalhador. Trata-se, como dito, da introdução de uma "nova normalidade" no ambiente de trabalho, que segmenta cada situação de respeito ao meio ambiente de trabalho e a personalidade do trabalhador, ora tendo como métrica o salário para efetivar a proteção do trabalhador, quando da reparação dos danos.

Essas medidas jurídicas ensejam um aumento da agressividade do poder diretivo patronal, que desborda para o abuso. Consolida, portanto, apetrechos coercitivos consolidados em forma jurídica, com a finalidade de mercantilizar a vida dos trabalhadores de maneira inédita, com a expropriação do próprio corpo, conhecimentos, vida privada, honra e dignidade, todos tornados mercadorias disponíveis, sob o parâmetro salarial.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ruy Rosado de. La responsabilidade civil del Estado por el ejercicio de la función jurisdiccional en Brasil. In: GHERSI, Carlos A (Org.). **Los nuevos daños**: soluciones modernas de reparación. Buenos Aires: Editorial Hammurabi, 1995.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação - reflexão sobre a essencialidade das teses da financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. In: **Economia e Sociedade**. Campinas: 2011, v. 20, n. 2 (42).

BAECHLER, Jean; HALL, John A.; MANN, Michael. **Europa e ascensão do capitalismo**. Tradução de Luís Orlando Coutinho Lemos. Coleção tempo e saber. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1989.

BRASIL. **Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm>

BRASIL. **Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967**. Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5250.htm>

BRASIL. **Constituição da República Federativa Do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de Julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm>

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Acumulação capitalista, emprego e crise**: um estudo de caso. São Paulo: IPE/USP, 1986.

COUTO E SILVA, Clóvis Veríssimo. El concepto de daño en el derecho brasileño. In: ANDORNO, Luis *et ali* (org.). **Daño e protección a la persona humana**. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1993.

DEJOURS, Christophe; BÈGUE, Florence. **Suicide et Travail: Que Faire?** Paris: Presses Universitaires de France, 2009.

EDELMAN, Bernard. **La personne en danger**. Paris: PUF, 1999.

FONTES, Virgínia. **Reflexões Im-pertinentes**. História e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

_____. **O Brasil e o capital-imperialismo** – teoria e história. Rio de Janeiro: editora da UFRJ, 2010

GIANNOTTI, José Arthur. Sobre o Direito e o Marxismo. In: **Crítica do Direito**. São Paulo: Livraria e Editora Ciências Humanas, 1980, v. 1.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação do capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARX, Karl. **O Capital**, Livro I, Cap. VI (inédito). São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda., 1978.

_____. **O Capital**, Crítica da Economia Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira (Tradução Reginaldo Sant'Anna), sem data.

SINGER, Paul. A teoria da acumulação do capital em Rosa Luxemburg. In: LOUREIRO, Isabel; VIGEVANI, Tulio. (Org). **Rosa Luxemburg**: a recusa da alienação. São Paulo: Editora UNESP/FAPESP, 1991.

NEOLIBERALISMO, ASSÉDIO MORAL ORGANIZACIONAL E A NOVA ECONOMIA PSÍQUICA DO CAPITAL

Giovanni Alves[1]
Ana Celeste Casulo[2]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é tratar, de modo introdutório, do fenômeno do *assédio moral organizacional* vinculando-o à vigência do capitalismo neoliberal e a à constituição da nova economia psíquica do capital. O modo de produção capitalista caracteriza-se historicamente como sendo essencialmente um sistema de controle estranhado do metabolismo social cujo traço essencial é a manipulação do trabalho vivo visando a sua reprodução social. O *capital* como relação social em sua forma histórica moderna, manipula a produção e a reprodução social, as necessidades e a subjetividade (corpo e mente) da pessoa-que-trabalha. Com o capitalismo neoliberal que se expandiu a partir da década de 1980, constituiu-se no bojo das novas formas de organização (e gestão) da força de trabalho uma nova economia psíquica caracterizada pela manipulação reflexiva.

Entendemos a *manipulação reflexiva* como sendo a nova operação da luta de classes (luta ideológica) caracterizada pela violência psicológica. As contradições objetivas do capital invadem a subjetividade das pessoas-que-trabalham, *esvaziando-a*, na mesma medida em que a *enriquece* com valores-fetiches, sonhos e utopias de

1 Giovanni Alves é doutor em ciências sociais pela Unicamp, livre-docente em sociologia e professor da Unesp, campus de Marília. É pesquisador do CNPq com bolsa-produtividade em pesquisa e coordenador da RET (Rede de Estudos do Trabalho) – www.estudosdotrabalho.org; e do Projeto Tela Crítica/CineTrabalho (www.telacritica.org).. É autor de vários livros e artigos sobre o tema trabalho e sociabilidade, entre os quais "O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo (Boitempo Editorial, 2000)", "Trabalho e subjetividade: O espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório" (Boitempo Editorial, 2011), "Dimensões da Precarização do trabalho" (Praxis, 2013) e "Trabalho e neodesenvolvimentismo" (Praxis, 2014) e "A Tragédia de Prometeu" (Praxis, 2016). E-mail: giovanni.alves@uol.com.br. Home-page: www.giovannialves.org

2 Psicóloga, psicanalista e especialista em psicopedagogia pela FIP (Faculdades Integradas de Patos).

mercado. O capital expande e esvazia, promete e frustra. Eis o movimento da manipulação reflexiva.

O desenvolvimento superior do capitalismo manipulatório, deu à alienação e à auto-alienação (alienação de si e dos outros), um modo histórico de ser qualitativamente novo. De vítima, o sujeito-que-trabalha passa a ser algoz de si e dos outros. Eis a dimensão *moral* da manipulação reflexiva: o sujeito-que-assedia em nome da organização escolhe (e goza) *moralmente* ser carrasco de si e do outro. Por isso, a manipulação reflexiva enquanto violência psicológica possui um traço perverso.

A manipulação reflexiva não é apenas uma violência psicológica ou violência moral, mas também uma violência simbólica. A dimensão reflexiva da manipulação implica em sua constituição a partir da relação do sujeito com outros sujeitos e da relação do sujeito consigo mesmo por meio da dimensão simbólica, representada, por exemplo, pela linguagem. Assim, a manipulação reflexiva usa e abusa da dimensão simbólica no processo de manipulação do capital. Esta nova operação de auto-alienação – *de cariz simbólico, psicológico e moral* - torna-se qualitativamente nova em sua intensidade e sua extensão na medida em que o homem, por si e em si, é um animal reflexivo; e por ser reflexivo, é um animal simbólico (*animal symbolicum*) (CASSIRER, 1994).

2 O ASSÉDIO MORAL ORGANIZACIONAL

O assédio moral organizacional é a violência simbólica do capital que opera tanto na empresa privada quanto na empresa pública. Por exemplo, o conceito de organização expresso por Chiavenato expõe o traço essencial da relação-capital: a *divisão hierárquica do trabalho*. Disse ele:

> [...] a organização é uma entidade social composta de pessoas que trabalham juntas e deliberadamente estruturada em uma divisão do trabalho para atingir um objetivo comum. Quando dizemos que é uma entidade social deliberadamente estruturada queremos dizer que as tarefas são divididas entre seus membros, e a responsabilidade pelo seu desempenho é atribuído a cada um dos membros da organização. Uma organização é uma sociedade em miniatura, em que coexistem dois tipos de pessoas: **os líderes e os subordinados** (1999, p. 137) [grifo nosso].

A presença de líderes e subordinados pressupõem uma divisão hierárquica do trabalho, traço essencial (ao lado da propriedade privada) do capital como relação social. Não existiria assédio moral organizacional se não houvesse uma organização (privada ou pública) que fosse a miniatura da sociedade burguesa.

O assédio moral organizacional é a pressão laboral em sua forma institucional e organizacional, caracterizando por ser instrumento estratégico da gestão empresarial que visa obter o engajamento subjetivo do grupo de trabalho às políticas de metas da administração, por meio da ofensa à integridade da pessoa humana, podendo resultar em danos morais, físicos e psíquicos (Hirigoyen, 2010; Araújo, 2006).

Ramos Filho definiu o assédio moral organizacional, asseverando ser este

> [...] fundado em práticas gerenciais voltadas ao aumento da produtividade e da lucratividade das empresas que por suas características e por sua reiteração potencialmente. Os elementos gerais do assédio moral organizacional seriam a conduta abusiva, sua prática reiterada, e **o controle da subjetividade dos trabalhadores com a finalidade de aumentar a produtividade e lucratividade da empresa** (2009. p.01) [grifo nosso].

Por ser prática gerencial *reiterada* de controle da subjetividade do trabalho vivo e focada nos interesses estratégicos da empresa (produtividade e lucro), o assédio moral organizacional expõe de modo objetivo, que a violência psicológica é hoje, nas condições do capitalismo neoliberal, o *modus operandi* da gestão capitalista nos empreendimentos públicos e privados.

Soboll também salienta que o assédio moral organizacional se trata de um tipo de violência psicológica. Por ser efetivamente psicológica, sutil e perversa, o assédio moral organizacional enquadra-se como manipulação reflexiva no sentido da vítima culpabilizar-se pela sua auto-alienação. Disse ela:

> A expressão organizacional associada ao assédio tem o propósito de destacar que esse tipo de prática se estrutura a partir das *estratégias de gestão* e *divisão do trabalho*, ou seja, depende principalmente da maneira como o trabalho está organizado (2008, p.32).

Finalmente, o assédio moral organizacional antes de ser uma contingencia ocasional dos eventos corporativos, representa uma estratégia de gestão planejada e efetivada pelo *staff* gerencial da organização pública e privada.

Aquilo que se qualifica como assédio organizacional não deixa de se enquadrar como assédio moral. Mas nem todo assédio moral será organizacional. O assédio moral organizacional, como salientamos acima, possui um caráter de *exercício abusivo* do poder diretivo, por intermédio do aumento da intensidade do trabalho e dos níveis de ansiedade dele decorrente, nas condições preconizadas pelos novos métodos de gestão vigentes sob o capitalismo neoliberal inspirados no espírito do toyotismo. Na verdade, o abuso diretivo torna-se a regra da gestão corporativa subsumida à pressão do mercado como ente abstrato da regulação social.

Deve-se observar que a abusividade da conduta no assédio organizacional, diferente do assédio moral, reside necessariamente no aumento da intensidade do trabalho, traço característico do método de gestão toyotista. A intensificação do trabalho ocorre por meio do envolvimento (e "captura") da subjetividade do trabalho vivo (manipulação reflexiva) com a lógica (e valores) do capital, levando à redução do tempo de vida *à* tempo do trabalho e ao aumento da ansiedade e estresse da força de trabalho. Enfim, o assédio organizacional está intimamente ligado à *organização do trabalho* e não a um sujeito que exerce seu micropoder.

Os métodos de gestão toyotista utilizados pela organização são instrumentos para o exercício abusivo do poder diretivo do capital, configurando-se deste modo o assédio organizacional. A gestão toyotista, isto é, a gestão impregnada pelo espírito do toyotismo (ALVES, 2011), produz o adoecimento laboral, sendo ela a forma predominante de *estranhamento* (ou auto-alienação) na era do capitalismo neoliberal.

No intuito de elucidar, o assédio moral organizacional se observa quando o empregador sobrecarrega o empregado com metas inatingíveis, que o submete a 'treinamentos' com situações humilhantes. Além disso, a lógica do capital, fria e impessoal, se impõe nas relações de trabalho, personificando-se em dirigentes perversos que se utilizam de suas prerrogativas da hierarquia para exercer atitudes abusivas sobre o trabalho vivo.

A gestão toyotista e sua ideologia do produtivismo cria um ambiente de trabalho adequado à proliferação da *personalidade narcísico-perversa*. Deste modo, alguns administradores embevecidos

pelo poder são capazes de se aproveitar do novo clima organizacional para abusar e sentir um certo prazer em submeter o outro. Eis a dimensão perversa da manipulação reflexiva. A própria subordinação formal do sujeito-que-trabalha ao *contrato de trabalho* faz com que ele (o contrato de trabalho) se torne "canal perfeito para os abusos do empregador" (PINTO, 2003. p. 58).

A conduta abusiva para ser configurada como assédio moral organizacional precisa ser uma prática reiterada. A reiteração da conduta abusiva decorre da própria natureza da divisão hierárquica que constitui o poder diretivo e disciplinar que estrutura a organização do capital. Na medida em que a organização do trabalho capitalista utiliza a relação de subordinação decorrente da estrutura hierárquica para perseguir, com insistência cotidiana, de modo reiterado e por meio da manipulação reflexiva, seus objetivos gerenciais, configura-se o assédio moral organizacional.

O que causa o dano psíquico do trabalho vivo não é a perversão do agente diretivo, nem a perseguição da empresa a um empregado, mas sim, o *modo de gestão toyotista*, expressão objetiva da nova ideologia organizacional do capital lastreada na manipulação reflexiva.

Enfim, a pressão laboral reflexiva que visa maximizar os lucros da empresa não é praticada devido a um determinado sujeito ou alguns destes, mas sim o controle das condutas dos empregados para que estas se voltem para as metas fixadas pela empresa, ainda que estas sejam incompatíveis com a realidade empresarial. Não há, portanto, sentido em se questionar acerca da existência ou não da intencionalidade do agente diretivo, como ocorre no assédio moral. Esta intencionalidade pode até existir, uma vez que é possível que o assédio moral tangencie o assédio organizacional, mas tal intencionalidade não é essência do assédio organizacional.

3 A PRESSÃO LABORAL NOS REGIMES DESPÓTICOS HEGEMÔNICOS DP TRABALHO FLEXÍVEL

Nas condições do capitalismo flexível com seus *regimes despóticos hegemônicos de organização do trabalho* (expressão cunhada por Michael Burawoy)[3], a pressão laboral assumiu um novo modo

3 O texto de Michael Burawoy, escrito em 1985, no calor do debate sobre os métodos de gestão toyotista, visou explicar o consentimento fabril. Ele salienta que controle do capital no local da produção não se afirma apenas enquanto coerção. O capital como relação social, através de quem o personifica, faz uso da persuasão para garantir sua reprodução. O consentimento do tra-

de ser com a *manipulação reflexiva (a manipulação* do complexo *de complexos* do território do *self* pessoal composto pela subjetividade, alteridade e individualidade) (ALVES, 2016). Nos locais de trabalho reestruturados do século XXI, a máquina capitalista aparece hoje não propriamente como "máquina inanimada", de Weber. Mas sim, como "máquinas animadas" (a burocracia e as novas máquinas informacionais) cuja interface flexível opera uma nova relação instrumental entre o trabalho vivo e o processo material. A oposição *matéria* e *forma*, assumiu com a maquinofatura[4], um novo sentido: não se trata apenas

balho às determinações do capital se constitui historicamente, num momento em que as formas coercitivas (compulsão, medo) não podem ser aplicadas pela gerência capitalista. Por exemplo, o trabalho em grupo, o apelo à autonomia e à criatividade que caracterizam a gestão toyotista, marcam as exigências das formas de controle consensual na nova gestão flexível do trabalho. Embora seja comprovada a resistência histórica do trabalho à exploração capitalista e, que a dominação não se institui de forma absoluta, não há como negar que o caráter de subordinação do trabalho ao capital tem uma determinação objetiva e material que define a dimensão de alienação do trabalho. Em *The politics of production: factory regims under capitalism and socialism*, Burawoy desenvolve assim as concepções de *regime despótico*, *regime hegemônico* e *regime despótico hegemônico* para explicitar que existe uma *política na esfera da produção* e que *o consentimento* é um de seus veículos fundamentais. Entretanto, diferentemente de nós, que buscamos apreender a política dos "consentimentos espúrios" a partir da crítica do metabolismo social do capital, Burawoy busca apreender a dimensão da política (e ideologia) na produção. O consentimento constitui, portanto, a *política na produção* e se manifesta pela disputa e pela *adequação entre as relações de coerção e conflito*. Para ele, os "regimes despóticos" estão baseados na articulação entre *produção e reprodução da força de trabalho;* e, os "regimes hegemônicos" em uma separação ainda que limitada entre ambos - a diferença entre eles se manifesta nas *formas do processo de trabalho, na concorrência entre as empresas e pela intervenção estatal*. A base para a diferença e para a periodização entre os regimes permanece sendo a *unidade/separação entre a produção capitalista e a reprodução da força de trabalho*. Segundo esse teórico, o "regime despótico" é encontrado na fase do capitalismo concorrencial; os "regimes hegemônicos" são mais característicos da fase monopolista. Os "regimes despóticos" se constituem pela *unidade* entre produção e reprodução da força de trabalho. Os "regimes hegemônicos" pela *separação* limitada entre ambos. A natureza desses regimes varia segundo *as formas do processo de trabalho*. Nos "regimes hegemônicos" mais desenvolvidos, como por exemplo os dos países capitalistas centrais, pode-se identificar o envolvimento dos trabalhadores para garantir a manutenção de seus empregos. Essa é uma forma de consentimento que se destaca historicamente durante a vigência do *Welfare State*. No entanto, mesmo nos "regimes hegemônicos", o consentimento também pressupõe o uso da força, quando os capitalistas detêm a capacidade de demitir e empregar trabalhadores. O consentimento não aparece como uma concessão do controle do capital ao trabalho, mas como uma forma histórica de dominação ideológica. Para Burawoy (1985), vive-se hoje, o surgimento de um "novo despotismo" – os "regimes despótico hegemônico", que correspondem à "tirania racional da mobilidade do capital sobre o trabalhador coletivo. A reprodução da força de trabalho é novamente vinculada ao processo de produção, mas em vez de se dar pela via individual, a ligação se produz no nível da empresa". Noutros termos, "o medo de ser despedido é substituído pelo medo da fuga dos capitais, do fechamento da fábrica, da transferência da fábrica, da transferência das operações e do desinvestimento na planta industrial". (1990).

4 Por *maquinofatura* entendemos a terceira forma de produção do capital que sucede à *manufatura* e *grande indústria*, tratadas por Karl Marx na Seção IV do Livro I de "O Capital" (A produção da mais-valia relativa). Na verdade, a maquinofatura é a forma superior de evolução da base técnica do capital no interior da qual se desenvolve as contradições do valor em movimento. Enquanto com a *manufatura* o capital revolucionou o homem, isto é, a força de trabalho (divisão social do trabalho); e com a *grande indústria*, revolucionou a máquina, ou seja, o meio de trabalho (o sistema automático de máquinas); com a *maquinofatura,* o capital revolucionou a *relação* homem-máquina por meio da ideologia da gestão. A ideia de "máquina animada" representa a "fusão" homem-máquina, expressa por exemplo também na ideia de "inteligência artificial" (ALVES, 2013).

da *subsunção real entre trabalho e capital* de modo formal-material, que opõe o trabalho vivo às condições objetivas (o sistema de máquinas automáticas); mas a *subsunção real do trabalho ao capital de modo material-intelectual (ou espiritual)*, onde o trabalho vivo, por conta da forma social do capital, mantém-se alienado das condições objetivas e subjetivas do processo de trabalho.

Assim, como observou Ruy Fausto, a oposição entre o *indivíduo* e o *processo material não adquiriu uma oposição plena* (como na grande indústria). Ao contrário, adquiriu-se uma *oposição não-plena* por conta da nova base material: as novas tecnologias informacionais em rede (Fausto, 1985). Por isso, a necessidade material da gestão toyotista nos locais de trabalho reestruturados, onde os regimes despóticos assumem uma dimensão hegemônica; e a "máquina inanimada" interverte-se em "máquina animada", chamada "autonomação" de acordo com Taiichi Ohno (1988). É a oposição não-plena entre o indivíduo e as condições material do processo de trabalho, caracterizado pelas novas tecnologias informacionais, que coloca efetivamente a necessidade crucial da "captura" da subjetividade do trabalho vivo pelo capital como modo de operar a subsunção real do trabalho vivo ao capital.[5]

A pressão laboral nas condições dos regimes despóticos hegemônicos de trabalho flexível, ocorre por meio daquilo que denominamos *violência condensada* do capital, isto é, violência simbólica + violência material.

Enquanto a violência simbólica se expressa por meio da gestão toyotista, que opera a captura da subjetividade do trabalho pelo capital; a violência material diz respeito aos usos das novas máquinas capitalistas (as novas tecnologias informacionais); da nova regulação salarial da jornada flexível e remuneração flexível de trabalho; e das novas modalidades de contratação precária, com o objetivo supremo de intensificação do trabalho capitalista.

Deste modo, a nova organização do capital implica a violência condensada que contribui para aumentar a intensificação do trabalho elevando a um patamar superior, o de degradação do humano-que-trabalha. A violência simbólica *só adquire sua exponenciali-*

5 Para um entendimento das categorias de Marx sobre o modo de ser da *subordinação (ou subsunção) do trabalho ao capital – formal ou real* – deve-se ler "Capítulo VI Inédito de "O capital" – Resultados do Processo de Produção Imediata" (Editora Moraes,1985) e ainda "Lições sobre o capítulo sexto (inédito) de Marx", de Claudio Napoleoni (Livraria Editora Ciências Humanas, 1985). Uma abordagem criativa sobre as mudanças na subsunção real do trabalho ao capital, na qual nos baseamos, em parte, pode ser encontrada no ensaio de Ruy Fausto, "A Pós-grande indústria nos *Grundrisse* (e para além deles)" no dossiê "Reflexões sobre o marxismo", publicado na Revista Lua Nova, de novembro de 1989 – no. 19.

dade com a presença da materialidade da nova forma de produção do capital, a maquinofatura, que articula (ou quase promove a fusão) entre racionalidade tecnológica e gestão, visando, deste modo, a subordinação intelectual-espiritual do trabalho vivo à lógica do produtivismo. O capitalismo manipulatório utilizou a nova base técnica de produção do capital, as novas tecnologias informacionais em rede, produto da IV Revolução Tecnológica (ALVES, 2011) e os elementos da "nova precariedade salarial", para exponenciar a violência simbólica representada pela captura da subjetividade da pessoa-que-trabalha pelo capital.

Portanto, o modo de pressão laboral adequado às novas condições de subsunção real do trabalho ao capital, de caráter formal-intelectual (ou espiritual), é *o assédio moral organizacional*. Ele opera a degradação da pessoa humana-que-trabalha numa dimensão exponencial, destruindo o corpo e alma (a subjetividade humana) das pessoas-que-trabalham. O assédio moral organizacional lesa efetivamente os órgãos dos sentidos humanos que dizem respeito à pessoa humana como homem integral.

O movimento da captura da subjetividade humana pelo capital como processo de subjetivação (ou dessubjetivação) humana, visa criar a personalidade-simulacros ou "sujeitos-que-colaboram". Ao utilizarmos o conceito de personalidade-simulacros, salientamos o caráter de imitação de personalidade humana, pois sujeitos-que-colaboram são, em si, homens esvaziados (MARX, 1987), isto é, indivíduos despersonalizados.

Na medida em que adjetivamos "assédio moral" como sendo "assédio moral organizacional", salientamos que a violência condensada, a rigor, não diz respeito – ou melhor, não pode ser reduzida a – atitudes perversas de chefias nos locais de trabalho. Procuramos *desindividualizar* o "sujeito" do assédio moral, atribuindo-o sim, ao modo toyotista de organização do trabalho. Portanto, ambientes laborais reestruturados de acordo com a lógica da gestão toyotista acoplada às novas tecnologias organizacionais, são ambientes de trabalho de *risco* para as pessoas-que-trabalham.

A ideia de *risco humano no labor capitalista* foi abordada por Marx ao discutir a fábrica automática, quando ele falou do "*perigo de vida* sob a maquinaria densamente amontoada que, com a *regularidade* das estações do ano, produz seus *boletins de batalha industrial*". Os locais de trabalho capitalista são locais de "perigo de vida". É claro que, a natureza do risco humano no labor capitalista altera-se, de acordo com os modos de organização do trabalho e base técnica da

produção do capital. Com os locais de trabalho reestruturados de acordo com a *nova precariedade salarial*[6], a pressão laboral que se exerce por meio da intensificação do trabalho e o comprometimento subjetivo com metas de desempenho e produtividade, adquiriu o caráter de "perigo de vida", podendo ser considerado um elemento potencialmente patogênico que, tal como "a maquinaria densamente amontoada" da fábrica automática, produz, com regularidade sociológica, suas vítimas lesionadas na mente e no corpo, vítimas da "batalha industrial".

A ideologia da *gestão* de cariz toyotista é expressão da nova razão do mundo (Dardot e Laval, 2016). A "captura" da subjetividade do trabalho pelo capital é o processo de *envolvimento moral e espiritual* do homem com os valores do mercado. Ela assume sua dimensão de violência simbólica (e psicológica) com o "assédio moral organizacional". Inclusive podemos considerar o assédio moral organizacional que um modo de operar a forma moderna de "servidão voluntária" (La Boétie)[7].

4 NEOLIBERALISMO, ASSÉDIO MORAL ORGANIZACIONAL E A NOVA ECONOMIA PSÍQUICA DO CAPITAL

Na era do capitalismo neoliberal, o assédio moral organizacional tornou-se a *peste negra* do mundo do trabalho, pois a empresa flexível eleva à enésima potência a subordinação da força de trabalho ao capital por meio da manipulação reflexiva ou "captura" da subjetividade do trabalho vivo. Assediar *moralmente* tornou-se a prática

6 Por *nova precariedade salarial* entendemos a precariedade salarial do trabalho flexível que surge com a precarização do trabalho no capitalismo global. Ela se caracteriza pela presença das novas tecnologias informacionais nos locais de trabalho reestruturados, novas formas de contratação flexível, implicando remuneração flexível e jornada de trabalho flexível; e novos métodos de gestão toyotista. A nova precariedade salarial implica também uma biopolítica do capital caracterizada pela redução do tempo de vida a tempo de trabalho ("o fenômeno da "vida reduzida") (ALVES, 2014).

7 *Discurso da Servidão Voluntária* é um discurso de autoria de Étienne de la Boétie, publicado originalmente após sua morte em 1563. A obra se mostra como uma espécie de hino à liberdade, com questionamentos sobre as causas da dominação de muitos por poucos, da indignação da opressão e das formas como vencê-las. Já no título aparece a contradição do termo *servidão voluntária*, pois como se pode servir de forma voluntária, isto é, sacrificando a própria liberdade de espontânea vontade? Na obra, o autor pergunta-se sobre a possibilidade de cidades inteiras submeterem-se a vontade de um só. De onde um só tira o poder para controlar todos? Isso só poderia acontecer mediante uma espécie de servidão voluntária. Ele afirma então que *são os próprios homens que se fazem dominar*, pois, caso quisessem sua liberdade de volta, precisariam apenas de se rebelar para consegui-la. Étienne La Boétie afirma que é possível resistir à opressão, e ainda por cima sem recorrer à violência - segundo ele, *a tirania se destrói sozinha quando os indivíduos se recusam a consentir com sua própria escravidão*. Como a autoridade constrói seu poder principalmente com a obediência consentida dos oprimidos, uma estratégia de resistência sem violência é possível, organizando coletivamente a recusa de obedecer ou colaborar.

hegemônica das organizações capitalistas (privadas ou públicas). Antes de ser economia e política, o neoliberalismo é cultura ou economia moral (Thompson), isto é, um modo de controle do metabolismo social capaz de produzir um modo de economia psíquica. Enfim, o neoliberalismo reorganiza *modos de vida* (ou *modos* de morte!) que são impregnados simbolicamente pela lógica de produção do capital.

Coube a Karl Marx (1867) salientar que a sociedade burguesa apresenta uma dimensão intransparente *(o fetichismo da mercadoria),* tendo em vista que oculta sua própria condição fundamental e fundante que é ser sociedade do trabalho social organizada em torno da exploração da força de trabalho. Ao mesmo tempo, décadas mais tarde (1900), Sigmund Freud, com a psicanálise, descobriu o inconsciente, uma região do mecanismo mental diferente da consciência. Para Lacan, o inconsciente seria um outro sujeito oculto e em oposição ao sujeito da enunciação ou sujeito do significante. O inconsciente possui como condição essencial para sua existência, a linguagem, um produto social e cultural (o que explica a dimensão de violência simbólica e psicológica da manipulação reflexiva e, por conseguinte, do assédio moral organizacional que desestrutura o sujeito-que-trabalha). Portanto, para investigarmos a nova economia psíquica do capitalismo neoliberal, base estruturante do fenômeno do assédio moral organizacional, seria interessante resgatar o diálogo entre a questão do inconsciente e o modo de produção capitalista e sua nova regulação sociometabólica na era neoliberal.

O modo de produção capitalista não é apenas um modo de produção de mercadorias, mas um modo de reprodução social e portanto, um *modo de produção de sujeitos humanos*. O neoliberalismo inaugurou um novo modo de subjetivação adequado à manipulação reflexiva. O capitalismo manipulatório da era neoliberal produz pessoas dispostas à servidão voluntária. O sujeito burguês hipertardio escolhe moralmente sua própria auto-alienação. O sujeito é "livre" unicamente para produzir, uma vez que o dito "social" se organiza de tal modo que se torna impossível se livrar das exigências do mercado e produção de valor. Nada existe para além do mercado. Por exemplo, a liberdade produzida pelo capitalismo indica a melhor forma do sujeito usar seu tempo livre, delimitando os lugares a frequentar, os livros que devem ser lidos e as formulas magicas de felicidade, consumo e etc. É preciso sentir do mesmo jeito; e é preciso funcionar da mesma forma - isso é chamado de liberdade.

A nova ideologia orgânica da organização do trabalho capitalista, o toyotismo, surge com uma proposta liberal de preservar as

singularidades dos sujeitos. O toyotismo surgiu como uma "humanização" da organização do trabalho em contraste com o fordismo-taylorismo. Pelo molde toyotista, o trabalho em equipe e a colaboração exigida de cada trabalhador assalariado representam a suposta autonomia, livre da coerção externa. É preciso ser proativo, criativo, flexível, enérgico, veloz, inteligente e todas uma série de atributos que os livros de autoajuda sinalizam como sendo sobre as características de um sujeito bem-sucedido.

Mas o espírito do toyotismo dimensionou o conceito de felicidade pessoal. Ser feliz tornou-se sinônimo de sucesso profissional e o sucesso profissional é medido tão-somente pelo poder de compra de cada um. Entretanto, o resultado final é exatamente o inverso, pois criou-se um exército de pessoas que precisam responder exatamente àquilo que o mercado espera delas, negando assim a individualidade de cada um. Na verdade, a autonomia dos sujeitos que trabalham é ilusória. Nunca ela foi tão ilusória pois o capitalismo neoliberal e a sociedade de consumo e a cultura do consumismo criam *sujeitos dependentes* do mercado, incapazes de desenvolver habilidades *criativas*. Enfim, o sujeito neoliberal é um sujeito *performativo*.

Ao mesmo tempo, quem não se adapta a esse estilo de vida precisa urgentemente fazer uso de drogas que aumentem o desempenho e a capacidade de produção, e aumentem o autocontrole que possa possibilitar a cada um, responder ao que organizações e instituições *esperam de cada um*. Em última instancia, o assédio moral organizacional está na própria exigência de performance organizacional.

O neoliberalismo vem promovendo transformações no processo de subjetivação, transformando, por exemplo, o homem em um *animal de consumo e de labor estranhado*. Vejamos como o psicanalista Jacques Lacan interpreta a nova economia psíquica do capitalismo neoliberal a partir da reordenação da lei paterna (Nome-do-Pai) que, ao invés de declinar, tornou-se outra[8]. Por exemplo, o filósofo Giorgio Agamben sinalizou que a figura do pai com sua lógica patriarcal e fálica se transformou em dinheiro; e o que antes era a demanda paterna de amor, hoje se transforma em uma demanda para o consumo. O *desejo*, que para Hegel era o princípio do trabalho, e que impulsionava para a vida, é transformado (e confundido) como um impulso para consumir mercadorias (o *fetiche)*. Neste sentido

8 Para Lacan (2008), o Nome-do-Pai seria a palavra estruturante ou o norteador subjetivo que permitiria entender a realidade. Por "entendê-la", leia-se interpretar a realidade segundo a lógica patriarcal e fálica. A autor é explícito quanto a isso, ao fazer referência à "significação do falo".

desapareceu efetivamente o desejo e o que temos é o *mais-de-gozar* que acomete o corpo do trabalhador e o mortifica, produzindo sintomas como a depressão que nada mais é do que ausência de desejo.

Em *Eros e Civilização* (1989), Marcuse, numa síntese entre Marx e Freud, criou o conceito de mais-repressão para caracterizar o princípio de desempenho que organiza a realidade do produtivismo da sociedade industrial. Mais tarde, Lacan aponta o fato de que o gozo é (ou se tornou) um fator político, seja na forma de promessa ("faça outro esforço, trabalhe um pouco mais duro, mostre mais paciência, e você finalmente conseguirá!"), ou na forma do imperativo "Goze!" (*jouissance*) que poderia ser identificado com o princípio do desempenho de Marcuse, isto é, aquilo que dificulta a vida pessoal no modo de vida *just-in-time* e sufoca o sujeito que trabalha. Na verdade, o gozo lacaniano ou ainda o mais-de-gozar, exige repetição (as Metas nas empresas sempre reiteradas depois de cumpridas é a própria afirmação do gozo). Enfim, *jouissance* é o que exige repetição, diz Lacan, e é precisamente em função disso que a *jouissance* vai contra a vida, além do princípio do prazer, e toma a forma do que Freud chamou de pulsão de morte. A economia psíquica do neoliberalismo baseada no princípio do desempenho e no gozo é a própria expressão do princípio de morte no capitalismo do século XXI.

A depressão constitui hoje uma praga universal do mundo do trabalho. Segundo Maria Rita Kehl (2009), a recusa do depressivo se constitui como uma recusa em relação às leis do mercado. A depressão é uma forma de falar com o corpo que não tem disposição para entrar nessa maratona da oferta-e-procura (ou de cumprimento de Metas) promovida por essa mão invisível de Deus (Adam Smith) ou pelo Grande Irmão da corporação capitalista, com sua ordenação super-egóica. O mercado diz: Goze! O depressivo corresponde a um excesso do Outro, que poderíamos considerar como sendo o Mercado (com "M" maiúsculo") que a todo tempo se posiciona antecipando as demandas do sujeito, não permitindo, dessa maneira, que o sujeito possa, por meio de um trabalho psíquico, criar soluções para solucionar a ausência do objeto de satisfação (a sociedade de consumo cria sujeitos *dependentes* do mercado). O excesso do Outro transborda o sujeito na sociedade do consumo, com as demandas dos sujeitos sendo antecipadas ou manipuladas. O único trabalho do sujeito é escolher o objeto (ou mercadoria) que ele acha que vai preencher aquilo que falta nele. Nesse sentido, quanto mais recua o depressivo, ensimesmando-se, mais ele fica a serviço da demanda do Outro, no caso o mercado que antecipa as demandas do sujeito, criando

objetos-mercadorias que devem ser consumidos pelos indivíduos, que tem por objetivo *tamponar* o vazio da "vida reduzida". Porém é preciso obedecer às regras do princípio de desempenho para alcançar os sonhos e expectativas de mercado; é preciso se submeter às regras produzidas pelas relações de trabalho por vezes tirânicas, que aparecem como assédio moral organizacional, contribuindo para o empobrecimento da vida subjetiva dos sujeitos. A depressão é um sinal de empobrecimento e esvaziamento subjetivo criado pelo capital enquanto relação social a serviço da valorização do valor (o consumo é apenas a forma de realização da mais-valia extraída no processo de trabalho capitalista).

Esta é a "sociedade do desempenho", onde o sujeito que trabalha se transforma em *empresário de si*. Temos uma mudança crucial naquilo que Michael Foucault denominou de "sociedade disciplinar" que tinha como principal característica o exercício de poder sobre os corpos dos indivíduos, tornando-os sujeitos mais "dóceis" e solícitos as demandas do Outro. Na "sociedade disciplinar", o mecanismo de controle era realizado nos corpos. Entretanto, na "sociedade do desempenho" que caracteriza o capitalismo neoliberal, o controle deixa de ser nos corpos e passa a ser nas mentes. É o que se denomina "gestão das mentes". Para Laval e Dardot, a nova forma de governar dos homens adentra até em seus pensamentos, acompanhando-o, condicionando-o, orientando-o e por fim, "educa esse pensamento" moldando assim a "subjetividade através das atividades dos *coaching*, livros de autoajudas, terapias cognitivas e neurocognitivas que prometem maior desempenho e a capacidade produtiva do trabalhador." (2015).

Para os autores, o controle do trabalho vivo é realizado por meio de uma "gestão das mentes", no sentido de promover uma modelagem subjetiva em que o "novo governo dos homens" – ou a nova ordem neoliberal do capital - penetram até mesmo no pensamento, e os sujeitos passam a serem governados pela "mão invisível" que nada mais é do que as leis do mercado (as leis do Grande Outro). Por exemplo, a psicologia cientifica passa a colaborar com esse tipo de gestão das mentes pois, começa a criar e produzir meios que promovem o encontro entre economia psíquica e economia econômica. A vigilância dos sujeitos passa a ser realizada de todos para cada um e de cada um para todos.

A partir de sua clínica direcionada à psicodinâmica do trabalho, Christopher Dejours, depois de Gramsci, nos ensina que o sujeito industrial da linha de produção fordista-taylorista, enquanto tinha o

seu corpo aprisionado pela máquina, sua mente encontrava-se livre, para pensar. Entretanto, com a "sociedade do desempenho" a mente passa a ser aprisionada com o auxilia da ciência psicológica que se ocupa cada vez mais em criar estratégias empresariais capazes de fazer com que os indivíduos transformem o trabalho vivo em um meio de gerar lucros para as empresas. De certo modo, trata-se de um modo institucionalizado (e sutil), de assédio moral organizacional.

Portanto, o neoliberalismo produz homens úteis, dóceis e dispostos ao consumo e ao trabalho estranhado. A manipulação reflexiva que implica a "servidão voluntária" é apenas uma das faces trágicas da barbárie social. Para a "sociedade do desempenho" – termo utilizado também pelo filosofo teuto-coreano de Byng-Chul Han (2015), o "sofrimento do mercado" constituirá um hiato biográfico do sujeito. Para ele, *personalidade* corresponde à função de *síntese de representação* que acontece diante das múltiplas histórias e experiências vividas pelo sujeito e que são resultado do desenvolvimento biográfico. Assim, esta capacidade de síntese de representação é o material constitutivo da personalidade do sujeito. Entretanto, a perturbação na função da síntese da personalidade faz surgir o sentimento de estranhamento, constituindo do mal-estar na sociedade do desempenho. O mal-estar da civilização do desempenho é vivenciado sob a forma de angústia, mas uma angústia que se encontra a serviço de um gozo que mortifica o corpo do trabalhador (a angústia na concepção de Lacan é o afeto que não engana, sendo assim o sinal da verdade).

Enfim, no plano sociopolítico, o neoliberalismo promove uma corrosão progressiva dos direitos trabalhistas lançando o sujeito-que-trabalha numa condição de desamparo por meio do medo do desemprego. Miséria e falta de oportunidades no mercado de trabalho, além de promover um esvaziamento das formas de vivencia subjetiva, cria uma relação de dependência entre os trabalhadores precarizados e seus empregadores. Esta é a característica da *neogestão* nas empresas capitalistas. É dessa forma que a tecnologia neoliberal atua moldando as subjetividades, interferindo na maneira como o homem "governa a si". Essa dinâmica afetiva e a nova forma de ser afetado pelo trabalho intrínseca à economia psíquica do neoliberalismo, são sustentadas pela ideologia meritocrática que impossibilita o sujeito de se deparar com o Real[9], fazendo com que o sujeito veja na mercadoria, o sentido. A mercadoria constituiu o objeto-fetiche que faz

9 Lacan conceberá o Real como sendo da ordem do impossível, o que escapa ao Simbólico. Ou anda o que é impossível de suportar (CHAVES, 2009)

semblante[10] sobre a angústia originada pelo trabalho alienado. O fetiche da mercadoria produz *semblantes* de uma falsa liberdade, mas o que realmente é *obsceno* na economia psíquica do trabalhador na era do neoliberalismo é o profundo desamparo do sujeito que trabalha na "sociedade do desempenho". Liberdade não combina com desamparo. A *ideologia da meritocracia* tem a função de *impossibilitar* que o sujeito perceba a realidade – mas, como disse Marcuse, não se trata efetivamente que o sujeito não perceba a realidade, mas o *princípio de desempenho* cria um outro *princípio de realidade*) (MARCUSE, 1989).

5 CONCLUSÃO

No século XXI, o movimento ideológico do capital procura ocultar as perdas humanas na "batalha industrial". Na ordem burguesa do capitalismo flexível, deve-se invisibilizar o "sujeito-que-sofre". O "sujeito-que-sofre" é o sujeito incapaz de sorrir. Interessa para as organizações capitalistas que as pessoas-que-trabalham devem estar sempre sorrindo (*smile*!), expressando, de modo perverso, o *gozo* com sua "vida reduzida". É aquilo que Christophe Dejour denominou de "banalização do mal" (2005).

Podemos dizer que os mecanismos sociais (e ideológicos) para invisibilizar o "sujeito-que-sofre" – invisibilizar o s*ofrimento psíquico* no plano do local de trabalho reestruturado e do próprio modo de vida – caracteriza-se, num primeiro momento, pela *individualização e dessubjetivação de classe* das individualidades pessoais. O "sujeito--que-sofre" é uma pessoa solitária. A solidão é um atributo existencial da proletariedade adoecida. Despersonalizado, o "sujeito-que-sofre" (ou o sujeito humano que se torna um inseto monstruoso, tal como Gregor Samsa do conto de Franz Kafka, "A metamorfose") é *descartado* pela própria família (a empresa*)*. Deste modo, a lógica grotesca da barbárie social explicita-se na invisibilização social do sofrimento psíquico da pessoa-que-trabalha.

A invisibilização social do sofrimento psíquico e do adoecimento laboral na era do capitalismo manipulatório corresponde à corrosão do processo de intersubjetividade humana e declínio da sociabilidade pública. Por isso, *privatiza-se* a dor e o sofrimento provocado

10 Para Lacan, o semblante é o que aparece, o que se mostra, o que faz parecer. Para ele, há nessa visada uma estampa de verdade, a própria verdade do sujeito, a verdade entendida como *aletéia*, num movimento dialético de velamento-desvelamento, onde a marca do real se apresenta como a impossibilidade de tudo mostrar ou tudo esconder (CAMARGO, 2009).

pela pressão laboral. O "ensimesmamento" é condição psicossocial do sujeito alienado de si e dos outros. O "sujeito-que-colabora" tem dificuldades em *reconhecer* o outro-como-próximo.

O homem é um animal social. Os sentidos humanos da percepção do outro são aviltados pelo capital com a lógica da competição, provocada ideologicamente pela sociedade neoliberal, ideologia que impede a pessoa-que-trabalha de ver o outro, não como próximo (ou no jargão político, *companheiro*), mas como sim, como concorrente (ou rival individualizado pelos procedimentos de avaliação de desempenho e premiação por produtividade). Na medida em que incorporamos a ideologia da competição, que leva as pessoas-que-trabalham a considerar o outro-como-concorrente e não como próximo (próximo-de-classe), reproduzimos a ideologia do capital como modo estranhado de controle sociometabólico.

Na sociedade civil neoliberal, temos a vigência da "lei da selva" no mercado de trabalho provocada pelos altos índices de desemprego. O *homo hominí lupus* é o homem burguês fechado em seu particularismo. Além do metabolismo social do desemprego contribuir para o aumento da competição, fragmentando dos laços de solidariedade, a lógica da gestão toyotista também contribui para aquilo que denominamos de "dessubjetivacao de classe".

Na equipe de trabalho (*team*), o operário ou empregado torna-se algoz do outro e de si próprio (auto-alienação). Ao ser levado (ou escolher) colaborar com o capital, o "sujeito-que-colabora" tornou-se "patrão de si mesmo. Eis a lógica da manipulação reflexiva. Ao corroer a dimensão da *sociabilidade* e *alteridade*, o capital provocou a *degradação da autoestima*, pois o estresse e a pressão dos valores-fetiches do produtivismo se exercem, não apenas sobre o outro, mas sobre si mesmo. Muitas vezes, a pessoa-que-trabalha *culpa a si mesma* pelo desempenho insuficiente ou fracasso no cumprimento de metas impostas, diminuindo-se como pessoa humana, diante do *poder abstrato* do capital, corroendo, deste modo, sua autoestima. A *culpabilização da vítima* é um recurso da "captura" da subjetividade, pois ao envolver-se com os valores do capital, o sujeito-que-trabalha entrega-se de *corpo e alma* (espiritualidade) à valores-fetiches estranhos a si.

O "modo de vida *just-in-time"* oblitera o tempo de vida *para si* das pessoa-que-trabalha, reduzindo-lhe o espaço para a apropriação de valores civilizatórios (cultura humana). A redução do tempo *para si* (a *solidão* do "ensimesmamento") é, em si e para si, um *ato de violência* contra a dignidade da pessoa humana-que-trabalha, provocando,

deste modo, a degradação da individualidade humana. Na verdade, elas se *auto-invisibilizam* socialmente. A correria insana do *management by stress* faz com que as pessoas-que-trabalham não tenham tempo (e disposição anímica), não apenas para si, mas também para se encontrar o outro-como-próximo e apropriar-se da cultura como objetivação civilizatória.

O *outro interpelado* é o outro que vive no ritmo veloz da "vida reduzida", suscetível aos perigos do labor toyotizado. A degradação do processo de individualização social (a passagem da singularidade humana para a personalidade única) é um processo de manipulação reflexiva que reduz os espaços públicos de intersubjetividade e de apropriação das objetivações civilizatórias, produzindo não apenas a *idiotia social,* mas a *imbecilização cultural*, partes compositivas da degradação da individualidade humana. A individualidade pessoal, esvaziada pela ideologia do individualismo, oblitera o processo de transformação das *singularidades humanas* em *personalidades únicas*. A *multidão* solitária e inquieta, imersa em formas de irracionalidade social ou racionalidades instrumentais adequadas à dominação do capital, tornou-se uma das características da sociedade neoliberal (a sociedade do toyotismo sistêmico) (ALVES, 2000).

Finalmente, o modo de controle estranhado do sociometabolismo, oculta a natureza mórbida da relação salarial e seus efeitos *perversos* no trabalho vivo. O movimento do fetichismo social exacerbado na condição histórica da sociedade burguesa neoliberal, contribui para a produção da invisibilidade social do sofrimento psíquico das pessoas-que-trabalham. Não se trata de "conspiração dos gestores", mas sim, resultado da excrescência do sistema produtor de mercadorias e seus fetichismos sociais.

A invisibilização social do labor adoecido do novo (e precário) mundo do trabalho origina-se do fato histórico da alienação do *direito de representação sindical*, alienação política e social que provocou a "fratura" do reconhecimento do precariado e assalariados flexíveis como "sujeitos de direitos". Na verdade, a crise do sindicalismo de classe contribuiu para a violência condensada do capital e a invisibilização social do sofrimento psíquico da pessoa-que-trabalha. Mais do que nunca, um dos elementos cruciais da luta de classes é a luta pelo reconhecimento (Honneth), isto é, reconhecimento no plano intelectual-moral e ético-político da pessoa humana-que-trabalha como sujeito histórico de classe.

Portanto, a degradação do trabalho vivo ou a nova morbidez laboral no século XXI, é resultado do movimento de totalização con-

creta da nova precariedade salarial e da precarização das condições de existência humana do trabalho vivo, entre eles, os impactos sociometabólicos da manipulação reflexiva do *complexo de complexos* de territórios do *self* pessoal. Por exemplo, a desconexão entre tempo presente e tempo passado, provocando a corrosão da *memória social*; ou a desconexão entre tempo presente e tempo futuro (o amesquinhamento dos *sonhos e utopias pessoais*); além da miséria da sociabilidade humana por conta da extinção do outro-como-próximo, o desenvolvimento do "modo de vida *just-in-time"* e o fenômeno da "vida reduzida" e a crise do sentido humano.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da Precarização do Trabalho Ensaios de sociologia do Trabalho**. São Paulo: Editora Praxi, 2013.

_____. **Trabalho e Subjetividade o espirito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**, 2. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2013.

_____. **Trabalho e neodesenvolvimentismo:** choque de capitalismo e a nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Projeto Editorial Praxi, 2013.

AGAMBEN, Giorgio. **Deus não esta morto ele tornou-se dinheiro.** Disponível em: <http://www.boitempoeditorial.com.br/v3/Autores/visualizar/giorgio-agamben>. Acesso em: 06 set 2017.

BYUNG-CHUL-HAN, **Sociedade do Cansaço**, Petrópolis: Editora Vozes, 2015.

CASSIER, Ernest. **Ensaio sobre o Homem Introdução a uma filosofia da Cultura humana**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1994.

CHAVES, Camilo. **Considerações a respeito do conceito real em Lacan**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pe/v14n1/a06v14n1.pdf>. Acesso em: 17 ago 2017.

CAMARGO, Carlos. **Semblante e Verdade**. 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/Dell/Desktop/pdf_latusa_digital_37_a3.pdf>. Acesso em: 17 ago 2017.

DARDOT Pierre & LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DEJOURS, Christophe. **A Loucura do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

_____. **A Banalização da Injustiça Social**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RAMOS FILHO, Wilson. **Bem-Estar das Empresas e Mal-Estar Laboral**: o assédio moral empresarial como modo de gestão de recursos humanos. Revista Eletrônica do Curso de Direito da Unifacs, n. 108, jun. 2009. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/ index.php/redu/article/view/702>. Acesso em: 12 mar 2011.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Curso de Direito Individual do Trabalho**: noções fundamentais de direito do trabalho, sujeitos e institutos do direito individual. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

KEHL, Maria Rita. **O tempo e o Cão a atualidade das depressões**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SOBOLL, Lis Andréa Pereira. **Assédio Moral/ Organizacional**: uma análise da organização do trabalho. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no Trabalho**: redefinindo o assédio moral. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

MARCUSE, Hebert. **Eros e Civilização**: Uma Interpretação Filosófica do Pensamento de Freud. 8. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.

MARX, Karl. **Os economistas**. São Paulo: Nova Abril Cultural Ltda, 1996.

FAUSTO, Ruy. **A Pós – grande indústria nos GRUNDRISSE (e para Além deles)**, Revista Lua Nova. São Paulo: Sedec, número 19, ano, nov/1989.

TEIXEIRA, Vanessa; COUTO, Luís Flávio. **A cultura do consumo: uma leitura psicanalítica lacaniana.** Disponível em <www.scielo.br/pdf/pe/v15n3/v15n3a16.pdf>. set 2010. Acesso em: 15 jul 2017.
LACAN, Jacques. **Os Nomes-do Pai.** Paris: Jacques-Alain Miller. 2005.

ESTADO E SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL: É POSSÍVEL AVANÇAR RUMO A UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO?

Liana Maria da Frota Carleial[1]

Ainda mais num país como o Brasil, onde o nível de ineficiência na gestão pública é enorme
Sérgio Fausto (2017, p.106).

1 INTRODUÇÃO

Não é difícil, especialmente no Brasil de hoje, encontrar cidadãos em diferentes grupos sociais, sejam, empresários, professores, estudantes, jovens, idosos, políticos[3], representantes da mídia que compartilham da mesma opinião expressa na epígrafe desse artigo. Não deixa de ser curioso pois parece faltar clareza de que Estado e firma são duas organizações distintas no capitalismo, e essa distinção inicia-se a partir dos pressupostos e objetivos de cada uma delas.

Além disso, desconhecemos qualquer estudo que tenha construído uma metodologia capaz de estabelecer uma comparação precisa entre os resultados de cada uma delas e que permita, de fato, concluir quem é mais eficiente. A meu ver não é possível à luz da racionalidade, estabelecer tal comparação. Ou seja, estamos mesmo diante de uma impossibilidade.

Mas se não há base concreta, porque esse tipo de interpretação se dissemina? Há, a nosso ver, uma tentativa de reduzir a

1 Economista, professora titular em economia da UFPR. A autora agradece ao economista Cristiano Vinicius Ferreira pela organização dos dados utilizados no artigo.liana.carleial@gmail.com

3 "Não precisamos privatizar para zerar o déficit público, mas para ter certeza de que sabemos que, nas mãos do setor privado, [as empresas] são mais eficientes". Rodrigo Maia, dia 04.09.17. Fórum Exame.

importância do Estado e dos serviços públicos prestados à sociedade e aos cidadãos na busca de fazer valer uma re-mercantilização de todos eles. Quer se fazer crer que educação, saúde, e previdência, por exemplo, devem ser comprados no mercado e ai, sim, seriam de melhor qualidade e "eficientes". Vivemos assim um retorno ao neoliberalismo, inaugurado na Inglaterra, por Margaret Thatcher e nos EUA, por Ronald Reagan.

Mas não devemos nos iludir. Dessa vez a proposta é mais sofisticada; não basta propor um estado mínimo que se responsabilize apenas por dois ou três itens das necessidades dos cidadãos num capitalismo financeirizado e em crise. Está em curso uma proposta de maior assimilação entre o público e o privado, uma vez que para gerir os negócios do Estado, são chamados empresários supostamente bem sucedidos que aplicarão suas técnicas e tornarão o estado eficiente[4]. Eficiente para quem, cabe perguntar. E de que eficiência se fala? Esse é o x do problema.

A luta pelo fundo público, que é a luta de classe que importa, acirra-se. Num país subdesenvolvido e endividado, é muito importante garantir que o Estado seja capaz de honrar o pagamento dessa dívida a seus credores internos e externos; os internos representam uma parcela pequena da população brasileira que consegue ter aplicações financeiras relevantes, uma vez que 71%(RAIS/MTE) dos nossos trabalhadores ganham até dois salários mínimos de renda mensal. A maior aproximação entre o público e o privado incita as transferências de recursos do primeiro para o segundo, através de licitações cujas regras são definidas pelo próprio executor da tarefa e, ainda, possibilita que o setor privado defina quais são as alternativas de concessão e privatização dos serviços públicos.

Esse neoliberalismo acaba também por retroceder numa conquista das mais relevantes do mundo ocidental, no século XX, a construção coletiva do Estado do bem estar social.

Essa construção permitiu a edificação de uma propriedade social à la Castel que transformou os trabalhadores (não possuidores dos meios de produção) em proprietários da educação pública, do

4 Professores da London School of Economics (LSE) instigados pela prática de Trump de convidar empresários bem-sucedidos para dirigir órgãos do estado americano, iniciaram pesquisas para responder a essa questão. Os resultados obtidos não conferem qualquer validade a essa hipótese. Os professores argumentam que os empresários ao assumir cargos públicos agem exatamente como qualquer político. Os dirigentes públicos que são empresários não são nem mais nem menos eficientes do que aqueles que vieram de outras áreas. "Não achamos o efeito Trump (a crença de que empresários seriam melhores administradores). Analisamos todos os indicadores e nada apareceu como estatisticamente significante". Informação obtida da BBC Brasil, em Londres, material da jornalista Fernanda Odilla. Consulta no dia 21/09/2017.

transporte coletivo, dos serviços de saúde e cultura. No Brasil, não conseguimos estabelecer tal construção, mas a perseguíamos, com algum sucesso, até 2015.

Tal construção só foi possível porque o capitalismo, ameaçado pelo socialismo e vigiado pelos movimentos sociais, desmercantilizou mercadorias muito importantes para a reprodução dos trabalhadores as quais passaram a ter preços políticos (OLIVEIRA, 1998).

O que se pretende, neste momento, é remercantilizá-las e aniquilar qualquer substrato de visão, perspectiva ou utopia de coletivo que sustentou aquele período. O que se quer colocar no lugar, é um individualismo sustentado numa falsa meritocracia e num empreendedorismo que prescinde de toda e qualquer proteção social. Consequentemente, o Estado torna-se cada vez mais privatizado.

No caso brasileiro, essa proposta está presente, na PEC dos gastos(EC95), nas reformas da previdência e trabalhista, nas novas regras para a terceirização da força de trabalho. Está presente também no esvaziamento do SUS – Sistema Único de Saúde, no desmonte da Seguridade Social, na fragilização do Programa Bolsa-Família e na suposta crise da educação desde o ensino fundamental até as universidades federais. Presente também nas divulgações de contratação de trabalhadores por empresas que os chamam de "empreendedores" e afirmam que oferecer benefícios é incompatível com essa condição. É a desmontagem de uma construção lenta que vinha acontecendo há oitenta anos[5] entre nós.

A mídia brasileira aderiu a tal interpretação e se encarrega de dia após dia, transmiti-la diretamente e indiretamente, subliminarmente ou não, a todos nós brasileiros.

Na realidade, a Constituição de 1988 e a instituição da Seguridade Social, ampliaram de forma significativa o acesso de diferentes populações aos serviços públicos entendidos como direitos, mas restava ainda o desafio de avançar em sua qualidade.

Quando o processo de privatização vivido pelos brasileiros nos anos 1990, sob a égide dos governos FHC aconteceu, e privatizou mais de sessenta empresas (BIONDI, 1999), o argumento era o mesmo, associado à necessidade de fazer caixa para o governo.

O conceito de eficiência remete ao melhor uso dos recursos, no sentido da obtenção do resultado ao menor custo possível ou "fazer mais com menos". Uma das maiores críticas que se faz ao senso comum do que seja uma licitação pública, é exatamente a exigência

5 Faz parte também desse pacote: o desmonte dos bancos públicos BNDES, BNB, Banco do Brasil e Caixa Econômica, bem como a entrega, via privatização, do pré-sal e da Eletrobrás.

de menor preço: simplesmente não é inteligente. O que significaria maior responsabilidade com o dinheiro público, atendendo aos princípios de razoabilidade, economicidade e transparência, seria comprar um lote de bisturi, os mais baratos, mas que a experiência já mostrou que possuem pouca durabilidade por conta do material usado, ou, especificar melhor o produto desejado, pagar um pouco mais e ter um produto com maior durabilidade e segurança?

Adicionalmente, o relevante no monitoramento e avaliação da política pública, é identificar se as ações implementadas foram capazes de mudar/transformar a realidade que motivou a ação. Para tanto, a escolha das ações precisa ter sido acertada, ou seja, eficaz! Em geral, infelizmente, subordina-se a natureza da atuação pública ao marketing da eficiência, puro e simples.

Por outro lado, quando uma empresa como a Oi, resultado da privatização das telecomunicações no Brasil, de propriedade do senador Tasso Jereissati, do PSDB, em processo de recuperação, solicita ao governo federal um aporte de 65,4 milhões de reais, ninguém se apresenta para indagar: aonde está a eficiência?[6]

Mas não é objetivo desse artigo discutir as eficiências público x privada, mas sim, lançar mão desse argumento para evidenciar que esse tipo de raciocínio descrito acima migra, sem cerimônia, para rotular o servidor público brasileiro. Essa também não é uma nova história[7]. Tem sido assim desde a caça aos marajás, na fase Collor, passando pelos anos FHC, quando os professores foram chamados de "coitados", por terem feito essa escolha profissional, e os aposentados de vagabundos, até a atualidade, quando se quer atribuir ao gasto(-sic!) com servidor público, parte da responsabilidade pelo fracasso da política econômica Temer e Meireles e, portanto, da ampliação do déficit público[8].

6 Todo o setor de telefonia instalado no país padece, a olho nu, de problemas de eficiência, no sentido de atender aos clientes, num padrão abaixo do que se necessita e se espera. Basta indagar ao cidadão que está ao seu lado, caro leitor, para que esse fato seja constatado. NA privatização das telecomunicações , "o governo investiu 21 bilhões de reais no setor durante dois anos e meio" e vendeu por uma entrada de 8,8bilhões de reais ou menos, porque financiou a metade da "entrada" para grupos brasileiros". (BIONDI. 1999, p.5).

7 Agredir trabalhadores é uma estratégia que pode dar errado. O liberal Macron, presidente da França, ao dizer "não cederei nada a preguiçosos, cínicos e extremistas" incitou a mobilização de 400 mil pessoas ,em 180 protestos, no dia 12 de setembro movidos pelo mote: "os preguiçosos estão em marcha" e ainda abriu o campo para a atuação de Jean-Luc Mélenchon, líder da esquerda. No momento, há manifestações programadas pelos trabalhadores de distintos setores de atividades econômicas por todo o pais.

8 O déficit público previsto para 2017 é de R$159 bilhões, produzido pelas políticas de austeridade iniciadas pela presidenta Dilma Roussef, em 2014, e aprofundadas pelo governo golpista. Em 2014, o déficit foi de 17,2 bilhões, após 17 anos de supéravit primário; naquela ocasião a mídia chamava esse deficit de "rombo"nas contas públicas, agora chama de ajuste fiscal. A his-

Essa interpretação também está na base, por exemplo, do projeto de lei(PL 116/2017) da senadora Maria do Carmo Alves(-DEM-SE) e relatado pelo senador gaúcho Lasier Martins(PSD-RGS), que propõe o fim da estabilidade dos servidores públicos concursados, e que atinge não só os da União, mas também os dos estados, municípios e Distrito Federal. O referido projeto já se encontra na pauta da reunião da CCJ- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Nesse período pós golpe jurídico-parlamentar-midiático que o país vive, há a conjugação de uma série de projetos de lei, alguns já até aprovados, como o da terceirização da força de trabalho e o da reforma trabalhista, e ainda o da reforma da previdência que continua em pauta, e todos eles investem fortemente contra os trabalhadores brasileiros aos quais se associa agora o PL 116/2017.

A marca de todos eles, é a falta de diálogo com a sociedade e, mais especialmente, com os atingidos pelos efeitos de suas aprovações. São decisões autorizadas por um congresso descompromissado com os interesses dos trabalhadores e submetido a um governo golpista. É sim, uma pauta de ataque aos trabalhadores. No caso do PL 116/2017, seria crível que a demissão de servidores concursados, tidos como ineficientes, provocaria o 'milagre" de tornar os remanescentes e os novos entrantes em trabalhadores eficientes e a sua gestão exitosa?[9].

Neste contexto, esse artigo se propõe a abordar três questões: i. é mesmo abusivo o número de servidores públicos no Brasil? ii. Como se relacionam estado, servidor público e os modelos de gestão presentes no país. iii. O que é possível fazer para mudar esse quadro? Como criar condições para que o Estado brasileiro, apoiado em seus servidores e cidadãos, seja capaz de retomar um projeto de desenvolvimento com inclusão social? Além dessas três seções, o artigo também conta com essa introdução e as considerações finais.

tória da austeridade evidencia que o aumento do déficit se segue sempre à redução dos gastos públicos, inelutavelmente!

9 Interessante observar que a senadora propositora do projeto faltou a 80% das sessões do congresso nacional, no ano de 2013; em 2015, ausentou-se para assumir secretaria de estado, em Aracaju, durante quase 16 anos no senado apresentou apenas 64 proposições e fez quatro discursos. Raramente, interpela algum colega; ouvir sua voz no senado é raro e faltou recentemente à votação da reforma trabalhista. Dados obtidos no site Congresso em foco, disponível em: < http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/%E2%80%9Cqueremos-funcionarios--mediocres%E2%80%9D-indaga-senador-que-quer-fim-da-estabilidade-no-servico-publico/>. Acesso:19 out .2017.

2 O TAMANHO DO ESTADO BRASILEIRO

É possível pensar o tamanho do Estado, qualquer estado, por sua estrutura e funções. Entre nós, prefere-se sempre afirmar, a priori, que ele é "inchado". Afirma-se que há muitos servidores e muitos comissionados (trabalhadores contratados pelos governos, por indicação) o que incita a cada candidato a algum cargo majoritário, presidente, governador ou prefeito, a prometer sempre reduzir esses números.

O Estado, como se sabe, é uma construção histórica e tende a representar a sociedade civil organizada. Ao longo do desenvolvimento do capitalismo ele assumiu formas distintas. Forneceu condições jurídicas para que a mercadoria e suas ulteriores determinações pudessem realizar os seus movimentos autônomos (Galvan; 1984), regulou a relação capital/ trabalho, personificou o capital enquanto também produtor, transformou-se assim em instância necessária de criação e validação de formas de valorização do capital e ainda, exerce o papel de regulador da relação entre os capitalistas (Carleial, 1986). Como discutido na introdução, a construção do estado social só foi possível porque o Estado passou a fazer uso da riqueza social como apropriador de parte da mais valia, sob a forma de impostos, que constitui fundo público. A ação do Estado, traz, portanto, à tona, a importância do poder político das distintas classes na definição de suas ações. O Estado torna-se assim o palco das contradições, conflitos e embates entre as diferentes classes sociais.

Como diria Weber, o Estado é o que é, pelos meios exclusivos que ele pode mobilizar para implementar suas ações. A Constituição de 1988 é diretiva e compromete a todos com o desenvolvimento econômico, a redução das desigualdades regionais e sociais, bem como a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

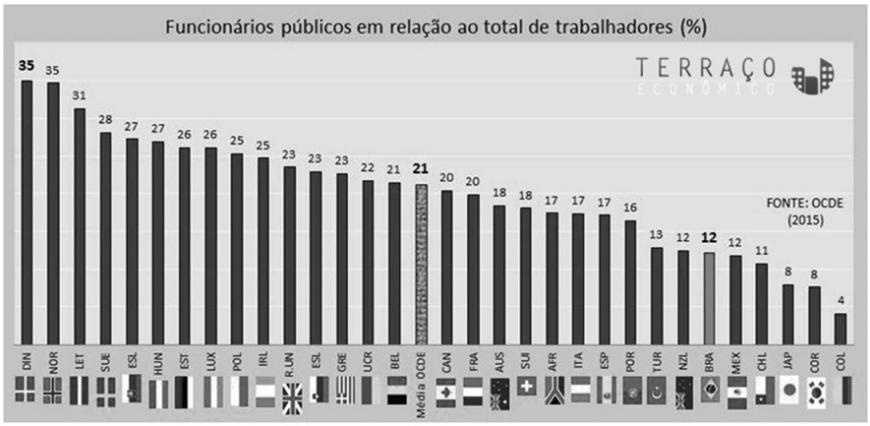
Os movimentos sociais que conseguiram, no pós-segunda guerra mundial, "convencer" aos estados nacionais a transformarem a proposta keynesiana de curto prazo, numa ação permanente nos países desenvolvidos, deixa muito claro o papel determinante das democracias contemporâneas. O Brasil, a partir da Constituição de 1988, instituiu vários mecanismos de participação e, a experiência de Porto Alegre com a criação do Orçamento Participativo[10], em 1989, transformou o país, aos olhos do mundo, num laboratório da democracia

10 Para um balanço detalhado do desempenho do OP, no mundo, veja: Sintomer (2012).

direta[11]. De 1988 a 2015, alguns mecanismos foram exitosamente utilizados até a criação, no governo Dilma, do Sistema Nacional de Participação Social (Decreto no.8243/2014) que integrava todos eles numa perspectiva de instituir a participação, como método de governo, e assim potencializar o diálogo e a participação no país. Após 16 de abril de 2016, entretanto a democracia brasileira é fortemente mutilada.

Mais do que nunca, é imperiosa a compreensão de que a retomada da nossa democracia e do desenvolvimento brasileiro exige o comando de um Estado forte, compromissado com os interesses dos cidadãos e ancorado num corpo de servidores públicos com esse mesmo compromisso. Todo governo, quando eleito, precisa ter a capacidade técnica de conceber, formular, implementar e avaliar suas ações. Os servidores são indispensáveis. Mesmo com o avanço tecnológico que tem ocorrido nos últimos dez anos, com a digitalização de processos, plataformas conjuntas de acompanhamento de projetos e ações, o servidor é, sim, a alma da gestão pública.

Figura 1.



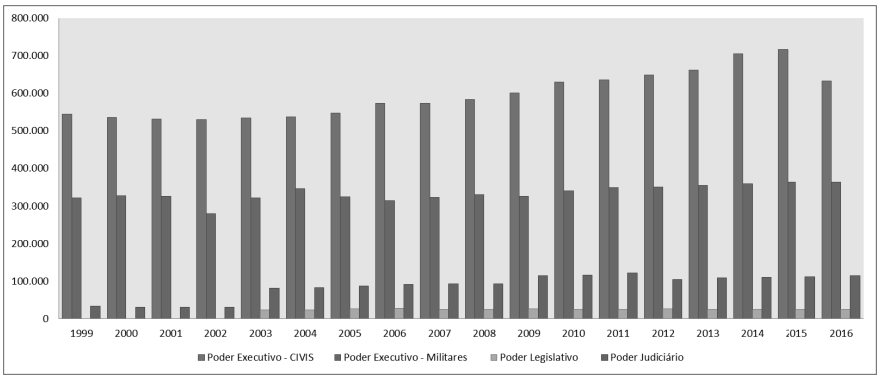
Mas será mesmo "inchado" o estado brasileiro? Responder a essa questão exige alguma possibilidade de comparação. Comecemos então, pelos exemplos de outros países. Esse relatório da OCDE (2015) é interessante pois revela que quanto mais desenvolvido é o país, maior é também a participação de funcionários

11 A constituição de 1988 disponibiliza um conjunto de mecanismos de participação política e social tais como: Conferencias e Conselhos de políticas públicas, Ouvidorias, Audiências e Consultas Públicas, grupos de trabalho e mesas de negociação.

públicos no total de trabalhadores[12]. Dinamarca e Noruega comandam o ranking, ambos com 35 % de servidores públicos no conjunto de trabalhadores, enquanto a média dos países, da OCDE, detém 21 servidores. O Brasil ocupa uma posição discreta com apenas 12%, incluindo empregados em empresas estatais, ao lado da Turquia e México. Todos os países com alguma história de Estado do Bem Estar exibem participação maior do que a do Brasil, como França e Canadá, com 20% de servidores públicos, Itália (17%) e Portugal (16%) . (Figura 1)

A figura 2, a seguir, também evidencia que não houve saltos no número de servidores públicos, mesmo diante de uma ampliação significativa da abrangência dos serviços públicos, à medida que os direitos instituídos pela Constituição de 1988 foram se concretizando. Por exemplo, a ampliação do número de matrículas escolares em todos os níveis de ensino e a ampliação das famílias atendidas pelo Bolsa Família, que atingiu 14 milhões em 2013, quando em 2003, ultrapassava um pouco a marca de 3 milhões de famílias. Poderia ser essa uma evidencia de eficiência? Sim , pode ser aceita como "pista" mas não como medida de eficiência[13].

Figura 2. Brasil – Quantitativo de pessoal ativo nos três poderes 1999 - 2016



Fonte: Elaborado pelo pesquisador, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

12 Emprego público inclui os trabalhadores da administração direta, administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público) e os empregados de empresas estatais tal como os organismos internacionais também consideram. Igualmente, computa-se empregados formalizados e trabalhadores informais.

13 Para uma análise detalhada dos avanços na política pública brasileira de 2003-2014, ver: Cardoso Jr, J.C (2017)

Um segundo ponto a ser observado é o comportamento do quantitativo de servidores públicos federais ativos do Estado brasileiro, desagregado pelos poderes executivo, legislativo e judiciário. As informações referem-se ao período 1999-2016.

A movimentação das barras evidencia que temos no poder executivo, em 2016, um número apenas pouco maior do que em 1999; o quantitativo de servidores no poder judiciário amplia-se a partir de 2003 e tem um novo aumento em torno de 2011, quando se estabiliza. É bom lembrar que só a partir de 2003, com o governo Lula, há o objetivo de fortalecer o Estado, qualificar mais os seus quadros e prover as carreiras de estado via concurso público, (IPEA, Banco Central, STN, MPF, por exemplo foram instituições que realizaram concursos) ampliar o número de universidades públicas e para tanto, contratar novos professores, o que havia sido deixado de lado, na fase dos governos FHC.

O quadro 1, a seguir, detalha, em números absolutos, a evolução dos servidores públicos civis ativos. Em 1999, ano seguinte da promulgação da Carta Constitucional, o estado brasileiro dispunha de 545.333 servidores e em 2016, de 632.485 servidores, o que representa um acréscimo de 15%, em dezoito anos. Considerando a expansão dos serviços, especialmente, os sociais, essa marca nos parece explicável.

Quadro 1. Brasil – Quantitativo de pessoal civil no poder executivo federal. 1999 – 2016

Ano	Civis ativos
1999	545.333
2000	536.321
2002	5320.66
2005	548.210
2008	583.367
2011	635.743
2013	662.460
2016	632.485

Fonte: idem tabela 1

Como é sabido, é preceito constitucional a obrigatoriedade de concurso público para o acesso a cargos públicos no Brasil. O servidor, superado o estágio probatório de três anos, período no qual ele deve ser avaliado por equipes competentes, terá assegurado o estatuto da estabilidade. Para alguma essa condição é sinônimo de privilégio e deveria ser extinta. Subjacente a essa interpretação que, estaria focada na busca de eficiência do setor público, é possível propor outras interpretações. O interesse em substituir servidores concursados, supostamente ineficientes, está associado ao interesse de contratar protegidos políticos a cada governo. Essa prática fortalece o patrimonialismo, enfraquece a autonomia do servidor, desguarnece o Estado de servidores que conhecem bem a história das instituições e estimula práticas ilícitas como a participação do padrinho político no salário do contratado, constituindo-se num forma de corrupção14. O mais grave, porém, é impedir a continuidade das ações previstas pelas políticas por falta de servidores com conhecimento e capacidade para tanto.

Interessante frisar que, mesmo prometendo reduzir quadros, os novos ocupantes de cargos eletivos, dificilmente cumprem. Mesmo quando eliminam secretarias ou ministérios, o que de fato fazem é recriá-las de forma "camuflada "e aloja-las, subsidiariamente, noutros órgãos. Na realidade, a estabilidade do servidor é uma conquista da democracia contemporânea, uma vez que esse servidor mantém uma relativa autonomia em relação aos diferentes governos que assumem periodicamente o Estado, guardam a história anterior das Instituições e das ações realizadas, com grande potencial para se transformarem em aliados da cidadania. Ademais, estão previstos, na legislação vigente mecanismos, desde a advertência ao processo administrativo, que poderá levar, sim, à demissão do(a) servidor(a).

Os concursos públicos, no Brasil, ganharam importante estatuto, mas não conseguem entregar, o aprovado em concurso, pronto para desempenhar com sucesso a sua atividade. Em geral, os órgãos desenham cursos preparatórios, eliminatórios ou não, que buscam aproximar esse aprovado da realidade do país e de sua própria carreira profissional. A prática dos concursos, nos últimos treze anos introduziu no país uma filosofia de "concurseiro" que dificulta a sua adesão ao cargo uma vez que a possibilidade de vir a ganhar mais , se aprovado num próximo concurso, o deixa "ligado" a novas

14 São muitos os exemplos dessa prática Brasil afora, o que torna dispensável citar um exemplo concreto. É pertinente lembrar que, como essa prática não atinge a apenas um ou dois parlamentares, quando esse caso vem à tona, costumam ser arquivados pelo coletivo pertinente.

possibilidades. O mais danoso ainda é a enorme dificuldade de inocular no indivíduo vitorioso o compromisso com o interesse público e com o cidadão. Logo, esses cursos iniciais possuem um papel muito relevante. Mesmo assim, não se pode transferir toda a responsabilidade aos processos de capacitação dos servidores públicos, o que exigiria um aporte de recursos financeiros e humanos não disponíveis. Uma alternativa necessária é repensar a estrutura dos concursos, em geral, organizados sob um formato de provas longas e com questões objetivas que dificultam a percepção do perfil real do candidato.

Neste momento, o governo golpista ancorado nessa visão propalada pela mídia de ineficiência do setor público e corroborada por grupos sociais interessados no avanço das privatizações, na entrega das riquezas do nosso patrimônio e numa visão superficial do que é o Estado, tripudiam sobre os servidores públicos, transformam-no na "genny" dos brasileiros e apoiam programas de demissão voluntária já em curso, em algumas instituições públicas e ainda, aplaudem o projeto de demissão de servidores ineficientes. Mais uma agressão à nossa combalida democracia.

3 ESTADO, SERVIDOR PÚBLICO E MODELOS GERENCIAIS NO BRASIL

O Brasil, como toda a América Latina, tem um Estado ainda com traços patrimonialistas e fortemente dominado por interesses privados. A bem da verdade, o patrimonialismo não foi superado completamente nem nos países desenvolvidos. Quem acompanhou as primárias dos democratas nas últimas eleições norte americanas, pôde constatar a afirmação anterior, na fala do candidato Bernie Sanders, quando asseverava que o Congresso é formado por congressistas que defendem os interesses das grandes empresas e que essa situação precisaria mudar!

Como sabemos, as nossas sociedades são atravessadas por muitos conflitos e interesses divergentes. Esses conflitos são decorrentes das diferenças que existem entre os distintos grupos sociais em relação à propriedade, ao acesso à renda, ao emprego, enfim, as desigualdades que permeiam as nossas sociedades. Certamente, as diferenças que existem entre os distintos grupos sociais se expressam numa correlação de forças distinta e com diferentes possibilidades de acesso ao Estado. Como diz Samuel Pinheiro Guimarães (2015), sem Estado não há política pública. Mas qual política pública? Qual

delas terá a maior parte dos recursos? Numa linguagem mais direta, é importante que o executivo, em qualquer nível de governo se posicione, ou seja, diga expressamente quais os grupos sociais que são prioritários para a sua atuação.

O principal ponto que define a democracia é o pressuposto de que é o povo, a única fonte legítima de poder. É exatamente tal concepção que lastreia a força da democracia representativa; é o voto da maioria que confere a legitimidade do poder. Segundo Rosanvallon (2011) a justificativa do poder dado pelas urnas sempre remete à ideia de vontade geral e, portanto, de um povo que representa o conjunto da sociedade; assim, a maioria da população vale pela totalidade.

Contemporaneamente, porém, a democracia é um objetivo a ser permanentemente perseguido e é sempre inconclusa. Todas as democracias do mundo vivem com algum déficit democrático. Atualmente, o Brasil vive as consequências de um golpe civil que desrespeitou 54 milhões de votos entregues à Dilma Rousseff, em 2014, após uma campanha muito dura e desigual, especialmente no que se refere ao apoio da mídia.

Mesmo assim, não esqueçamos que a democracia, como diz, Wanderlei Guilherme dos Santos (2017), é o único sistema político que aceita como legítima a agitação de demandas populares, até mesmo aquelas que não podem ser atendidas. Para ele, a maior reivindicação democrática é que os governos não se submetam aos assaltos de grupos de interesses específicos e que subvertam a principal característica de uma democracia: a relevância do voto. Logo, o objetivo urgente é recuperar a plenitude da democracia brasileira.

Desde Weber sabe-se que a possibilidade de o estado conceber, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, com vistas a obter o desenvolvimento econômico e social de um povo, depende, em larga medida, de uma burocracia tecnicamente preparada, hábil e com boa formação. A burocracia é, muitas vezes vista, como algo necessariamente negativo sem a percepção de que todas as organizações sob o capital possuem uma burocracia, desde as firmas, o Estado e até mesmo a família. A questão é: qual é a burocracia que o Estado moderno precisa?[15]

15 Hannah Arendt, escreveu o livro *Eichmann em Jerusalém* (1999) Onde ela descreve esse homem que esteve a serviço do nazismo e, em seu julgamento, em Jerusalém, afirmava reiteradas vezes que apenas cumpria ordens. Arendt, analisa esse comportamento como o de um burocrata clássico que, mesmo sem traços antissemitas, agia de acordo com o que julgava ser o seu dever, cumprindo ordens superiores e mirando sua ascensão profissional. Esse burocrata não atende às necessidades de um estado moderno.

No livro e no filme sobre a banalidade do mal, Arendt (1999) identificou Eichmann, como um burocrata, aquele que obedece, não questiona e nem se responsabiliza, transferindo para outros (os superiores hierárquicos) a responsabilidade por seus atos, por mais graves que sejam. Certamente, não é esse burocrata que interessa e a quem nos referimos. A burocracia tal como vista por Weber (1991), é um aparato técnico-administrativo submetido a normas, regulamentos e hierarquia, porém não se constitui numa mera adequação entre meios e fins. Ela é um fenômeno de poder e não é possível retirar-lhe o papel político, a sua capacidade de intervir e mudar o rumo das administrações.

A burocracia, enquanto corpo de servidores públicos, precisa ser engajada, consciente de sua responsabilidade e de seu papel na sociedade, ou seja: a burocracia necessária é aquela que pensa, opina, escuta, e decide com o outro. Assim, não basta ter uma estrutura burocrática pública é preciso ter os canais, os caminhos institucionalizados de comunicação com os diferentes grupos sociais que compõem a sociedade civil. Essa é a única possibilidade de avançarmos na direção de um estado forte, ancorado em servidores públicos compromissados com o interesse público e em cidadãos conscientes de seu papel. Enfim, é necessário construir essa co-responsabilização quanto aos destinos do país. A pergunta que se coloca então é: o modelo de gestão pública instalado no país é capaz de criar as condições para isso?

A resposta é não Echebarria (2015, p.67) analisando as dificuldades da relação Estado-democracia na América Latina, afirmou: "o drama é que temos organizações patrimoniais mais do que burocracias weberianas". É uma afirmativa contundente e muito instigante pois indica que há muito a ser feito. É também indutor de uma constatação: o nosso problema nem é a tão mal falada burocracia estatal, mas sim o nosso atraso em nos libertarmos da apropriação privada do Estado, herança do período colonial e da migração dos coronéis para a política, impondo a esse Estado uma perspectiva individualista, na qual os trabalhadores deveriam atender fielmente a vontade dos senhores. A manutenção das vantagens individuais e de pequenos grupos encobria, e encobre ainda, as necessidades do coletivo.

A condução da gestão pública brasileira adotou, acriticamente, os modelos gerenciais exportados desde os anos setenta do século passado, notadamente pela Inglaterra, como a Nova Gestão Pública(NPM). Essa proposta pretende reger a burocracia norteada pelos princípios da racionalidade, hierarquia e meritocracia, bem a gosto do neoliberalismo. Do ponto de vista dos servidores, prevê-se a sua subordinação e criam-se os mecanismos de controle, centrados na competitividade

entre eles, uma vez que se estabelece uma divisão do trabalho entre competentes e incompetentes. A estrutura organizacional é verticalizada e os saberes são compartimentados, baseados na competência individual e na especialização do conhecimento, os quais deveriam promover melhores resultados. Resultados, na maioria das vezes dos processos de trabalho e não da efetividade das ações. Essa seria a armadura que permitiria preparar o Estado para dividir suas responsabilidades com o setor privado via privatizações, parcerias público-privadas e as organizações não governamentais, para aumentar a produtividade dos servidores e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Para alguns autores, há uma segunda geração da "nova gestão pública" quando a melhoria na qualidade do serviço público é perseguida, associada a um maior compromisso na prestação de contas (accountability) e transparência. Prevê-se também o empoderamento do cidadão, e às vezes, até uma parceria, mas, na nossa avaliação, exclusivamente no papel. Nesse sentido, em nenhum momento da vigência do gerencialismo no setor público brasileiro, constituiu-se uma verdadeira "governança", aonde Estado e sociedade civil, juntos, palmilhassem o acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Nas áreas de saúde e educação, as mais antigas, com militantes mais aguerridos e compromissados, as conferencias nacionais, ao longo dos anos, são muito relevantes e chegam a produzir resultados associadas ainda aos conselhos municipais e estaduais em algumas cidades. Nada além disso.

Concretamente, o efeito da nova gestão pública, entre nós, entronizou uma visão de Estado como se fosse uma firma, uma vez que as técnicas sugeridas eram pensadas para a firma e aplicadas no setor público; assim também, o cidadão passou a ser visto como um cliente, a quem se precisa atender. O servidor, tal como se faz na firma, era chamado de colaborador. O campo disciplinar da administração pública praticamente desapareceu por ser mesmo desnecessário, na visão superficial, de quem vê o Estado como uma firma. Esse período incentivou uma proliferação de especialidades no campo da administração empresarial. Nos últimos cinco anos, emergiram cursos de gestão pública, no nível de graduação e pós-graduação, mas largamente dominados pela visão gerencialista. É raro encontrar, no mercado, profissionais que tenham como objeto de estudo a administração pública e seus desafios[16].

16 Há uma diferença entre gestão e administração pública. A gestão é necessária para qualquer organização. A administração pública, por sua vez, remete necessariamente a uma relação entre Estado e sociedade, um dos aspectos mais centrais quando se pensa um Estado forte.

A versão brasileira da nova gestão pública foi reforçada pela Reforma do Estado promovida, no governo FHC, e capitaneada pelo prof. Bresser Pereira, que considerava a proposta gerencialista capaz de mudar a burocracia brasileira e prepararia os servidores para uma visão mais flexível do mundo e do Estado, com novos sócios para a prestação de serviços públicos. Os princípios gerencialistas foram disseminados para todos os níveis da administração pública brasileira – federal, estadual e municipal – tendo na ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, um dos pilares para essa disseminação[17]. Alguns estados e municípios se destacaram nessa prática, como Minas Gerais, que serviu de exemplo para a municipalidade de Curitiba a qual também se destacou nessa implementação.

Salientamos que, no quesito formação de servidores públicos, o êxito foi pequeno e não poderia ser diferente. Na realidade, o que se chamava formação do servidor eram treinamentos submetidos ao atingimento de metas (número de cursos por servidor), subordinando a importância e o interesse dos conteúdos e ainda, centrados em prover a competência individual de cada servidor.

O ambiente institucional criado pelo gerencialismo estabelece práticas autoritárias de forte subordinação dos trabalhadores, inibindo o diálogo e reforçando sobremaneira o distanciamento entre chefias e servidores, e, em alguns casos, facilitando o assédio moral no serviço público. O gerencialismo ainda privilegia o saber departamentalizado e desacredita a política. É comum ouvir-se, "eu sou técnico e não político". Engano! A burocracia do Estado precisa ser um importante ator político com todas as responsabilidades que essa consciência acarreta.

4 RUMO A UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL COM FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA

Num país subdesenvolvido, atravessado por graves desigualdades históricas e, desde 2016 submetido a uma ruptura democrática cujos desdobramentos tem ampliado, não só a recessão econômica e o desemprego, mas também tem punido as políticas sociais, a

17 A ENAP tem em torno de 30 anos de existência e sofre, certamente, as injunções das mudanças de governo. Na nossa opinião, os governos 2003-2014, não conseguiram, a exemplo dos anteriores, conferir a devida importância à ENAP como aliada estratégica na condução da formação dos servidores.

retomada de um projeto de desenvolvimento a longo prazo não pode ser adiada.

Essa retomada para o caminho do desenvolvimento econômico e social exigirá muito do Estado brasileiro e de seus servidores. Só um esforço de trabalho cooperado baseado na confiança, no diálogo, e na ação coletiva poderá construir uma nova fase para o país. O pressuposto central necessário a essa transformação, é a consciência de que só um Estado forte ancorado num corpo de servidores públicos conscientes do seu papel propiciará esse caminho. Para além da proposição de Evans (1993) de um Estado como solução, na medida em que seja capaz de promover um processo de mudança estrutural na sociedade, entre nós brasileiros, ele assume um caráter civilizatório diante do grau de desigualdade, recentemente agravado, que ainda vivemos.

Quanto aos servidores, Evans (1993) também tem uma observação relevante: se eles estão interessados basicamente em suas rendas individuais por que não são *free –lancers?* De fato, ser servidor público é uma escolha de compromisso com a cidadania e com o interesse público, regida fortemente pela ética e o respeito ao outro.

A proposta oferecida pela Administração Pública Deliberativa(APD) é portadora de muitas possibilidades: recupera a importância técnica e política dos servidores públicos, inclui o cidadão na identificação das prioridades e condução das possíveis soluções aos problemas que se quer resolver, instituindo o saber coletivo como indispensável para o avanço da administração pública[18]. Reconhece a imprescindibilidade da política, tão desacreditada entre nós atualmente, mas sem a qual, não teremos democracia e nem desenvolvimento compromissado com os mais pobres.

A democracia deliberativa propõe um formato político de deliberação fundamentado em normas e princípios que não prescindem da participação da sociedade civil na condução da vida coletiva de uma comunidade, cidade ou país. Ao contrário, exige essa participação. Logo, a participação social e política é pressuposto, mas se vai além, ou seja, a participação delibera, decide.

18 Paula (2005) desenvolve um interessante trabalho comparando o gerencialismo e a proposta de gestão societal. A segunda teve origem nas ações da Igreja Católica, na fase de redemocratização, quando os grupos envolvidos, especialmente, as comunidades eclesiais de base, se ressentiam do caráter autoritário e centralizador do Estado. A inspiração foi a teologia da libertação e redundou na proposta de inserção da população na gestão pública. Para a autora, enquanto a dimensão estrutural do gerencialismo é dada pelos aspectos econômico-financeiro e institucional-administrativo, a dimensão estrutural da proposta societal é sócio-politica. Há, sim, uma aproximação entre a APD e a societal.

Para Brugué (2011), a APD é um modelo alternativo de gestão, cujo argumento é "olhar para fora" da organização estatal em busca de soluções para as demandas sociais cada vez mais complexas e de legitimação democrática da atuação do aparato governamental. Os princípios básicos que regem essa proposta são a interação, a escuta do outro, o diálogo e a persuasão. Neste contexto, a argumentação é que comanda a busca pela obtenção e manutenção dos direitos individuais e coletivos.

A complexificação das demandas sociais é crescente e dificilmente as soluções poderão ser construídas em ambientes hierarquizados, setorializados e competitivos e ainda, ancorados em competências individuais. É a realidade concreta das cidades, do urbano e dos direitos da cidadania que exigem uma transformação de monta na organização do Estado e no perfil e compromisso dos servidores públicos. Quando tratamos de países subdesenvolvidos esse quadro é mais instigante pois, também é imprescindível comprometer o Estado e os seus servidores com os grupos sociais mais necessitados e desvalidos, o que não é simples.

A transformação necessária não reside apenas em incorporar a participação cidadã nos processos deliberativos através do diálogo e da negociação que encaminhem as políticas públicas. Exige-se também uma mudança, "por dentro" das Instituições Públicas, as quais precisam se conhecer, estabelecer procedimentos de tentativa e erro que permitam romper crenças e certezas na direção de promover aprendizados que levem, finalmente, às inovações substantivas. A complexidade das questões postas pelos cidadãos impõe, necessariamente, a superação da visão setorial da realidade por uma visão intersetorial que aproxime diferentes saberes, integre os servidores, suas chefias e cidadãos numa visão que reconhece a impossibilidade de soluções rápidas ou fáceis[19] .

Na perspectiva progressista de radicalizar a democracia e democratizar o Estado, o caminho é trazer o cidadão para o núcleo decisório das políticas públicas através de uma escuta acolhedora e do estabelecimento de laços de confiança que permitam a construção conjunta de caminhos, saídas e possibilidades para a solução de problemas que afligem as sociedades contemporâneas. Como o próprio Habermas indicou é necessário que o cidadão tenha espaço de fala, discussão e debate, no âmbito da esfera pública não estatal. No entanto, o próprio Estado precisa mudar, tornar-se permeável à

19 Para uma discussão sobre a intersetorialidade na administração pública ver: Kanufre (2017).

escuta dos cidadãos e mudar a forma de encaminhar a solução dos problemas através de sua administração pública.

Muito recentemente, acompanhamos uma experiência vivenciada pela municipalidade de Curitiba, a partir de 2013, quando o Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP foi incumbido pelo senhor prefeito, Gustavo Fruet, da coligação PDT/PT/PV, de coordenar a implementação dos princípios da administração pública deliberativa na gestão local[20].

Essa decisão representou uma ruptura com o paradigma gerencialista instalado na municipalidade, e em alguns espaços, sedimentado e consolidado. Essa atitude ousada impunha uma mudança cultural entre os servidores públicos municipais, gestores, secretários e toda a estrutura organizacional. Mudanças culturais não se fazem facilmente. Mesmo considerando que o horizonte temporal de uma gestão municipal é de quatro anos, valeria a pena (e hoje, já sabemos que valeu muito) enfrentar o desafio na certeza de que uma semente bem plantada, germinará.

Na experiência vivida no IMAP o objetivo primeiro foi persuadir os servidores, " seduzi-los" mesmo para o projeto, evidenciando que uma administração pública não basta ser eficaz e apresentar resultados; o que mais interessa são os processos, as pessoas e como cada ação foi desenvolvida. Igualmente, o servidor precisa ter consciência de seu papel técnico e político, o que de certa foram questiona a ideia errônea difundida de que o servidor é um burocrata que não pensa, obedece a ordens e realiza tarefas. Naquele contexto, o que conta é o primado da técnica e mais nada. No entanto, cada decisão técnica também está eivada de um posicionamento político, tenhamos ou não consciência desse fato.

A APD também rompe de forma definitiva, com o pressuposto do gerencialismo de que as competências são individuais; essa visão é geradora de desconfiança e concorrência entre servidores hierarquizados entre incompetentes e competentes. Essa prática fere profundamente o saber coletivo que é construído ao longo de anos de convivência entre eles e de enfrentamento dos desafios colocados pelas urgências da cidadania e da política pública.

Esse processo exige que se reconheça que os governos não possuem todas as respostas e, portanto, é necessário incorporar cidadãos e servidores cidadãos nos processos de construção das

20 Carleial, L; Opuszka, P.;Kanufre,(orgs) R. Políticas e Ações Deliberativas em Curitiba. Diálogo, confiança, mediação. Curitiba, IMAP, 2016b .406p. Esse livro reune o relato de um conjunto de ações e políticas de cunho deliberativo desenvolvidas em Curitiba, no período 2013-2016.

soluções necessárias às diferentes comunidades. Assim, a APD é também uma administração que coopera, colabora e potencializa a geração de inovações substantivas que rompem com a forma anterior de encaminhar a solução para um problema coletivo.[21]

O quadro 2 a seguir fornece uma direção na qual devemos caminhar para superar a prática gerencialista na administração pública brasileira.

Quadro 2. Leituras sobre Administração Pública Deliberativa.

Gerencialismo	**Administração Pública Deliberativa**
Autoridade	Confiança
Estrutura vertical	Estrutura horizontal
Competência técnica	Competência Relacional
Dependência	Autonomia
Foco nos resultados	Foco nos processos e pessoas
Burocratização	Deliberação
Informação	Argumentação e Diálogo
Negação dos conflitos	Negociação e mediação
Abordagem Setorial	Abordagem intersetorial e transversal
Competição	Colaboração e cooperação

Fonte: Quadro produzido coletivamente pelos técnicos do Imap

Como sabemos, não se supera um paradigma pela sua substituição e a implantação de um outro, por mais necessário que seja. Esses processos envolvem mudanças culturais que exigem tempo, bem como alteram fortemente o modelo de formação dos servidores. Alguns dos aspectos do gerencialismo permanecerão, o que não impede que o processo de implantação da APD se inicie. O importante é definir a direção e o objetivo que se quer alcançar. Por exemplo, o poder da autoridade, especialmente dos eleitos para os cargos públicos e das chefias, não será eliminado da burocracia, mas necessariamente precisará ser ponderado pela confiança que se estabelecerá necessariamente entre os grupos, setores e coordenações.

Já a abordagem setorializada, com maior facilidade evidenciará a sua incapacidade de encontrar soluções para problemas tão

21 Taragó (2015) foi o introdutor desse conhecimento no âmbito da municipalidade de Curitiba. Esse texto é importante para uma compreensão mais abrangente dessa proposta.

complexos como, por exemplo, a gravidez entre adolescentes ou a condução do encaminhamento no trato da população de rua, nas grandes cidades. Só múltiplos olhares conseguirão especificar melhor o problema e encaminhar a solução.

Para que a confiança seja vivida é preciso que a dependência do servidor, em relação, a sua chefia seja relativizada por um espaço de autonomia que só se estabelecerá quando os servidores públicos os cidadãos estiverem dispostos a colaborar e cooperar entre si. A introdução da APD, certamente, não poderá ser efetivada, de uma vez por todas, em todos os níveis da atuação do Estado, mas poderão ser definidas políticas prioritárias para essa experiência. O importante é que cada experiência seja multiplicada, divulgada como processo permanente de argumentação e convencimento.

A formação dos servidores públicos precisará ser permanente e contínua, incorporando o avanço que cada grupo obteve, que permita o aperfeiçoamento contínuo do monitoramento das ações, obrigatoriamente visto, como aprendizado coletivo para a administração pública. Para isso, o papel da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública é estratégico e indispensável para motivar, incentivar, e formar, com a ajuda das escolas estaduais e municipais de governo, o maior número possível de servidores que se engajarão nessa atividade transformadora para o desenvolvimento do nosso país.

5 CONCLUSÃO

Escrever sobre o setor público brasileiro e acreditar num projeto de retomada do desenvolvimento econômico e social, no momento mais grave da nossa história recente, é também um exercício para manter viva a esperança.

A centralidade do Estado para o futuro desse país é decisiva. A bem da verdade, em poucos momentos da nossa história tivemos o Estado fortemente compromissado com o nosso desenvolvimento econômico e social e, bem menos ainda, com a inclusão das camadas mais desfavorecidas da sociedade.

A herança do nosso passado de colônia sempre disponível para a expropriação da metrópole, e atravessada por três séculos de escravidão continuam a dividir, diferenciar, discriminar, segregar ...

O papel subalterno vivido, historicamente, pela América Latina e pelo Brasil, no cenário mundial, nos faz importar propostas, experimentos institucionais sem quaisquer discussões críticas sobre

uma questão central: por que esse modelo nos serve? Qual seria o modelo de administração pública que um país como o nosso necessita? E o servidor público brasileiro precisa mesmo ir à Harvard para aprender a sê-lo, ou seria mais revelador se ele conhecesse, ao vivo e a cores, a periferia do território no qual ele atua? Essa pedagogia do real talvez fosse mais eficaz em ajuda-lo a dimensionar melhor a próxima licitação ou ser mais rigoroso com os cidadãos que insistem em sonegar os seus impostos.

De fato, vivemos um momento de muitas interrogações e não temos condições de responder qual sociedade civil e qual Estado emergirão dos graves problemas que temos enfrentado desde 2013, e que se agravaram após o golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016. Não podemos cometer a ingenuidade de acreditar que a saída institucional será fácil.

A proposta de aprofundamento neoliberal que vivemos ensaia um confronto muito mais intenso com a democracia do que em períodos anteriores; a fragilização da economia, os números do desemprego, do empobrecimento da nossa sociedade e o enorme retrocesso no atendimento aos serviços públicos essenciais serão a motivação para que a luta continue e nos faça conversar –Estado e sociedade – sobre as possibilidades do nosso futuro.

Diante de tantos desafios, não parece ser o número de servidores públicos federais e nem a sua suposta ineficiência que poderá dar o tom de um debate que se avizinha. Na realidade, o início deste artigo apenas marcou o componente ideológico que disfarça o projeto de esvaziamento do Estado brasileiro e de re-mercantilização dos serviços públicos, até ontem, entendidos como direitos dos brasileiros.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**. Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRIGUÉ, Joaquim. Recuperar a política desde a deliberação. **Revista RIO**, Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, n. 7, dez 2011.

CARDOSO JR, Jose Celso. **O Brasil na encruzilhada**: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista. In: Cadernos do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. v. 12, n. 20, p 99-134. jan./jun 2017.

CARLEIAL, L. et al (Org.) Políticas e Ações Deliberativas em Curitiba. **Diálogo, confiança, mediação**. Curitiba: IMAP, 2016b. 406 p.

CARLEIAL, L. O desafio da reinvenção do Estado no Brasil. In: IMAP (Org.) **Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil.** Curitiba: IMAP, 2016. p.21-34.

_____. Acumulação Capitalista, Emprego e Crise: um estudo de caso. **Série Ensaios Econômicos**. São Paulo: IPE/USP. 1986, n. 59. 216p.

ECHEBARRÍA, L. E. Estado, Democracia e Participação. In: I Seminário Internacional: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil, 2015, Curitiba. **Anais…..**. Curitiba, IMAP, 2015. p. 49-58.

FAUSTO, Sergio. A liberdade e a igualdade. **Entrevista**. In: FORNAZIERI, Aldo; MUANIS, Carlos (Org.). **A crise das esquerdas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. p. 103-130.

GALVAN, Cesare. **El processo capitalista de producción y reproducción de las disparidades tecnológicas**. El Trimestre Económico. México, 1982. XLIX(3) p. 525-562.

GUIMARÃES, S. P. **Do Estado, do direito e da política**: reflexões. artigo escrito jan 2015. No prelo.

KANUFRE, R. A. M. **Modelo de Análise Intersetorial de gestão pública no contexto da cidade digital estratégica.** 2017. 279 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura, Escola de Arquitetura e Design, PUC-PR, Curitiba, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor: Capital, força de trabalho e fundo público. In: _____. **Os direitos do anti-valor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 19-61.

PAULA, Ana P. Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. v. 45, n.1. 2005, p36-49.

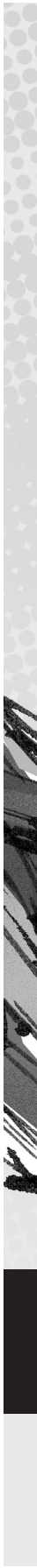
ROSANVALLON, Pierre. **La société des Égaux**. Paris: Éditions du Seuil, 2011.

SANTOS, W. G. **A democracia impedida**: o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2017. 188p.

SINTOMER, Yves et al. **Aprendendo com o Sul**: o Orçamento Participativo no mundo.Tradução de Alberto Melo. Bona: Engagement Global, março 2012 (Diálogo Global, n. 25). Disponível em: <www.service-eine-welt.de/pt/publicações/publicações-start.html.> Acesso em: 30 jul. 2017

TARAGÓ, Daniel. i S. Estado, Democracia e Participação. Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil. **Anais…..** Curitiba: IMAP, 2015. p. 21-32.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: UNB. 1991.



ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ASSÉDIO MORAL

PARTE II

ASSÉDIO MORAL NO CENÁRIO DE PRECARIZAÇÃO E DESPROFISSIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Camila Siqueira Katrein[1]
Luciana Pedrosa Marcassa[2]

1 INTRODUÇÃO

Em seis de abril de 2017 a prefeitura de Angelina, em Santa Catarina, abriu processo licitatório para contratação de Instrutor de Atividades Físicas via pregão presencial por menor preço global[3] para atuar em escolas de educação básica. O edital não diz onde o instrutor atuará dentro da escola, se em algum projeto complementar ou no ensino de Educação Física como componente curricular. De todo modo, trata-se da contratação de profissionais via licitação por menor preço para atuarem na escola pública, reduzindo-os a condição de prestador de serviço individual, se não, mesmo de coisa, uma mercadoria qualquer. Além de implicar o esvaziamento dos conteúdos e finalidades dos componentes curriculares, reconfigurando a própria educação física como uma atividade acessória, tem-se uma situação em que os trabalhadores da educação se encontram em uma relação de concorrência acirrada, vendo-se obrigados a diminuir ao máximo o valor da sua força de trabalho e abrir mão de proteções trabalhistas. O cenário que se apresenta para a força de trabalho empregada pelo Estado[4] na educação pública é, portanto, de desregulamentação,

1 Graduada em Ciências Sociais e Direito pela UFPEL. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e Pesquisadora do TMT - Núcleo de Estudos sobre as Transformações no Mundo do Trabalho - UFSC. E-mail: camilakatrein@hotmail.com

2 Prof. Dra do Centro de Ciências da Educação da UFSC. Professora do PPGE - Programa de Pós-Graduação em Educação e pesquisadora do TMT - Núcleo de Estudos sobre as Transformações no Mundo do Trabalho - UFSC. E-mail: luciana.marcassa@ufsc.br

3 Edital PP nº 018/2017. Disponível em: <http://www.angelina-sc.com.br/licitacao/84/Edital%20PP%20n%C2%BA%20018/2017%20-%20Contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20servi%C3%A7os%20de%20Instrutor%20de%20Atividades%20F%C3%ADsicas>. Acesso em 05 de setembro de 2017.

4 Adotamos a expressão usada por Granemann (2006), em alternativa a servidores ou funcionários públicos, explicitando a natureza da relação de trabalho e a posição de classe do trabalhador.

precarização e fragilização de suas condições de vida e de trabalho, o que cria tensões e deixa os trabalhadores mais vulneráveis a situações de violência física ou moral por parte de gestores, colegas, estudantes ou familiares, que podem se caracterizar como assédio moral.

O assédio moral é definido por Marie-France Hirigoyen como "qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho" (2002, p. 17). Ele pode ser classificado como vertical descendente, horizontal ou vertical ascendente, dependendo da posição do assediador em relação ao assediado (ARAÚJO, 2007). O vertical descendente é praticado por um superior hierárquico, o horizontal pelos próprios colegas de trabalho e o vertical ascendente, mais raro, é praticado por um subordinado. Araújo (2007) destaca que as modalidades se manifestam geralmente de maneira combinada, configurando o assédio moral misto.

Quanto à proteção jurídica da força de trabalho empregada pelo Estado diante de tais situações, Gediel e Mello (2015) afirmam que inexiste jurisprudência consolidada no sentido do reconhecimento da possibilidade de abusos no exercício do direito do poder disciplinar no âmbito da administração pública. Acrescentam que "outras fórmulas jurídicas interferem na elaboração de uma legislação protetiva, pois o Estado, pessoa jurídica empregadora, se apresenta sempre como realizador do interesse comum ou público" (GEDIEL; MELLO. 2015, p.103). A concepção de Estado neutro, defensor do bem comum, oculta as disputas de interesses de classe que o constituem, invisibilizando o assédio moral e outras situações nocivas à saúde dos trabalhadores.

Ainda assim, Silva e Strapazzon (2015) destacam alguns atos que têm sido reconhecidos pela jurisprudência como assédio típico no âmbito do serviço público, como o assédio no contexto do estágio probatório, decisões de alteração funcional (seja de posto, local de trabalho ou de funções), práticas discriminatórias (em especial relativas à idade, gênero, origem, cor da pele, características físicas) e pressão por resultados. O direito à estabilidade[5], garantido constitucionalmente aos trabalhadores concursados e efetivos do Estado em âmbito federal, estadual e municipal também pode ser entendido como uma proteção, pois limita o uso da ameaça da demissão e do desemprego como forma abusiva de pressão contra os trabalhadores, o que amplia a sua possibilidade de participação política.

5 Art. 41 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Ataques ao direito da estabilidade, como no caso da prefeitura de Angelina, deixam os trabalhadores do Estado mais susceptíveis às situações de abuso de poder para conter divergências, como perseguições e demissões dos que se manifestam, o que evidencia como as condições de trabalho podem ser mais ou menos protetivas frente ao assédio moral e a outras formas de violência laboral. Quanto mais precárias e instáveis forem as condições de trabalho, mais vulneráveis ao assédio moral ficam os trabalhadores, uma vez que o medo do desemprego os força a consentir maior exploração da sua força de trabalho (ALVES, 2011) e a submeter-se a situações prolongadas de abuso.

Com o avanço do neoliberalismo[6] no Brasil na década de 1990, uma agenda de reformas foi posta em curso que resultou na redução progressiva dos direitos trabalhistas. Tal processo foi acelerado e intensificado diante da crise internacional capitalista de 2008, com a desaceleração do crescimento da economia brasileira a partir de 2010, a recessão e políticas de ajuste fiscal a partir de 2015. Assim como outros países[7], o Brasil está adotando uma série de políticas que enxugam o Estado e permitem que agentes privados gerenciem e controlem elementos chave da administração pública. O resultado visível disto é a retirada de direitos sociais e trabalhistas, como a ampliação da terceirização (Lei nº 13.429/2017), a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), e a tramitação da Reforma da Previdência (PEC 287/2016). As condições de trabalho no setor público também estão sendo afetadas pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou por 20 anos os investimentos neste setor.

6 Usaremos os termos neoliberalismo e neoliberal para falar das transformações ocorridas na duas últimas décadas do século XX, mesmo entendendo como Fontes (2010, p. 212) que "o termo neoliberalismo recobre uma variedade muito grande de práticas, de políticas e de proposições, e arrisca-se a encobrir as características específicas do capital-imperialismo contemporâneo, admitindo proposições antineoliberais que se limitam a sugerir um retorno impossível ao "bom e velho" capitalismo industrial. Em outro viés, o termo acomoda mal as transformações ulteriores, como a terceira-via ou o volume gigantesco de recursos públicos destinados a salvar bancos e empresas em todo o mundo, sobretudo a partir de 2008, levando a aposição de adjetivos suplementares."

7 "A crise internacional capitalista escancarada a partir de 2008 faz emergirem novas tensões no capital-imperialismo contemporâneo. Ela incidiu imediatamente sobre os Estados Unidos e, em seguida, sobre a Europa; em 2010, voltou a atingir com virulência países europeus da zona do euro, como Grécia, Espanha, Portugal e Itália. Duas formas prioritárias de atuação governamental foram postas em prática: de um lado, a utilização de formidáveis recursos públicos para impedir a quebra de bancos e empresas e, de outro, o prosseguimento das expropriações secundárias, incidindo de maneira aguda principalmente sobre os países europeus (incluindo França e Alemanha), com novos pacotes governamentais atualmente em tramitação voltados para o corte de gastos públicos, envolvendo redução de pessoal, diminuição de salários, recuo nos serviços sociais e elevação de idade para aposentadorias." (FONTES, 2010, p. 359-320)

A educação pública não está à margem da luta de classes. Nos anos de 1990, foram travadas verdadeiras batalhas para organização e financiamento do sistema nacional de ensino, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), o Plano Nacional de Educação de 1998 e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (EC 14/96 e Lei nº 9.424/96)[8]. Desde 2015, com a política de enxugamento da máquina do Estado, o Ministério da Educação sofre cortes significativos de orçamento. A educação básica tem sido alvo de uma série de políticas para a sua reestruturação. É neste sentido que avança no Congresso Nacional a formulação de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC), tramitam em nível federal, estadual e municipal projetos de lei propostos pela organização Escola sem Partido e foi implementada via Medida Provisória e posteriormente aprovada uma Reforma do Ensino Médio.

A formação da classe trabalhadora está em disputa e, como a matrícula na educação básica é compulsória no Brasil dos 4 aos 17 anos, o controle da escola é central nesta luta. Portanto, pensar que tipo de formação este conjunto de medidas está propondo ganha importância notável, tornando-se alvo de estudos e pesquisas por parte de diferentes sujeitos e instituições[9]. Entretanto, o que enfocaremos neste texto é como as reformas transformam as relações de trabalho na educação pública, promovendo a flexibilização, a falta de reconhecimento profissional, a responsabilização individual pelo "fracasso escolar", o ataque à autonomia e à autoridade dos professores pela imposição de políticas de verticalizadas como condição para o recebimento de recursos e, assim, facilitam a perseguição ideológica e submetem os professores a situações de controle, pressão e constrangimento. Olhando à realidade da educação básica pública em Santa Catarina, pretendemos pensar e discutir como as políticas neoliberais e as reformas em curso aprofundam o avanço do capital sobre o trabalho, retirando direitos e proteções, de modo que a exploração do trabalhador é intensificada, o expondo ainda mais ao assédio moral e a outras situações que afetam a sua saúde física e mental.

8 Para uma análise deste processo de organização e financiamento do sistema nacional de ensino na década de 1990 e sua relação com os dois primeiros governos do Partido dos Trabalhadores, sugerimos a leitura Roberto Leher (2010).

9 Freitas (2014; 2016); Frigotto (2017); Evangelista (2016), para citar alguns.

2 O CENÁRIO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM SANTA CATARINA

Em pesquisa anterior (MARCASSA, 2017), diagnosticamos uma situação muito precária nas escolas da rede estadual de Santa Catarina. A estrutura física e as instalações das escolas encontram-se demasiadamente sucateadas, os professores cumprem jornadas de trabalho extensivas, sendo a metade do quadro docente contratada como ACT (Admitidos em Caráter Temporário), o que dificulta o vínculo com a escola, com os estudantes e com o desenvolvimento do projeto pedagógico. A gestão das escolas está sufocada pela burocracia e pelas demandas que chegam a todo momento das secretarias e coordenadorias, enquanto as equipes pedagógicas são esvaziadas pela falta de concursos e de reposição dos quadros administrativos. Quanto aos estudantes, em especial os jovens, sofrem com a desmotivação excessiva em relação aos estudos, não veem sentido nos conteúdos escolares porque os percebem distantes de suas necessidades diárias e em sua maioria já se encontram no trabalho ou com necessidade de trabalhar, o que se torna um desafio para o projeto de educação de tempo integral. Diante desta realidade, qualquer reforma no sistema de ensino que não venha acompanhada de um grosso e pesado investimento em melhoria estrutural e das condições de trabalho dos professores, tende a piorar a situação, já dramática, em que se encontram as escolas públicas do estado.

Segundo dados do SINTE-SC[10], desde 2011, 5.524 professores se aposentaram, sendo que neste mesmo ano o quadro de efetivos contabilizava 22.145 professores. Hoje são 18.771 professores ativos (números de junho de 2017), mas o sindicato destaca que para atender a todas as escolas da rede, em condições razoáveis de trabalho, seriam necessários cerca de mais 20 mil profissionais. O número de ACTs chega a 20.959 professores, ou seja, 52% do quadro total de docentes. A contratação de professores em regime temporário vinha sendo feita por contrato de 10 horas, e de 20 horas apenas para professores do ensino fundamental. Após a Lei nº 16.861/2015 a contratação dos ACTs passou a ser feita por hora, não havendo garantia de renovação no ano seguinte. Além disso, esse tipo de contrato permite a alteração da jornada de trabalho durante o ano letivo, o que

10 SINTE/SC. Concurso Público para o magistério; a farsa disfarçada. Disponível em: <http://sinte-sc.org.br/trabalhadores-da-educacao/concurso-publico-do-magisterio-a-farsa-disfarcada/>. Acessado em 15 de agosto de 2017.

aumenta a instabilidade e a insegurança que já é própria do trabalhador admitido em caráter temporário.

Vale dizer também que a remuneração de um professor temporário com 40 horas gira em torno de 1.850 reais bruto, para docentes com licenciatura. Desse modo, um professor que recebe um salário proporcional ao contrato de 10 horas não consegue sobreviver, situação que o obriga, muitas vezes, a ampliar a sua carga horária com mais aulas, em mais de uma escola. Outra situação, diz respeito à segmentação do trabalho e ao fracionamento da rotina dos professores. Dependendo da área de atuação, mesmo o contrato de 10 horas, às vezes, não fecha em uma única escola (é o caso de escolas pequenas, com poucas turmas, por exemplo, de Ensino Médio), e o professor tem sua rotina de trabalho fragmentada, pingando de escola em escola. Decorrem também da falta de professores e das condições precárias de contratação os casos de *reconversão docente*, que tem possibilitado às escolas o aproveitamento de professores, que são formados em uma área específica, em outras áreas próximas ou correlatas, sem que o mesmo tenha habilitação para isso. O aproveitamento de professores formados em Filosofia para ministrarem aulas de História ou Ensino Religioso, ou ainda profissionais formados em Ciências Sociais lecionando História e Geografia, elucida bem esse processo.

Na verdade, o fenômeno da *reconversão docente*, pode ser entendido, de acordo com Evangelista (2016) como aspecto do processo de reconversão laboral iniciado nos anos de 1980, em virtude de mudanças estruturais nas relações capitalistas e da reforma do Estado, que exigiam a racionalização, a flexibilização e o rendimento máximo dos trabalhadores, tendo em vista as demandas do âmbito econômico. Diante de uma crise estrutural do capital, com a consequente estagnação econômica das economias capitalistas desenvolvidas, a educação foi chamada a dar sua contribuição, tornando-se palatável às pressões das grandes corporações empresariais, ávidas pela abertura e expansão de novos mercados de consumo para seus produtos. A reconversão docente atinge, portanto, mudanças nas funções docentes; na avaliação de alunos, de professores e dos gestores; na profissionalização do magistério; no sistema de certificação; nas gratificações por desempenho; nas novas formas de gerenciamento do sistema educacional; na descentralização e autonomia escolar; na flexibilização da legislação e do currículo; na prestação de contas (EVANGELISTA, 2016, p.05)

Implementados esses processos, um mesmo docente pode trabalhar em mais de duas escolas, ter mais de um contrato com

a secretaria de educação para complementação de renda, ensinar conteúdos e atuar em áreas para as quais não tem formação ou habilitação, cumprir jornada de trabalho exaustiva, isso tudo sem as condições adequadas de estudo, trabalho e salário. De fato, parte significativa do professorado de Santa Catarina necessita trabalhar em jornada de 60 horas para compor a renda familiar mensal, situação que piorou após a Lei Complementar n.º 668/2015, que alterou, achatou e precarizou ainda mais a carreira do magistério estadual em Santa Catarina.

Acrescenta-se o fato de que os contratos de trabalho dos professores ACTs são modificados a cada ano ou período, em virtude dos processos seletivos anuais e da distribuição dos docentes entre as escolas, gerando insegurança para o servidor e impactos sobre os direitos trabalhistas, tais como férias (direito garantido após um ano ininterrupto de trabalho), 13º salário (que é pago proporcionalmente aos meses trabalhados) e aposentadoria, pois, se os contratos podem ser interrompidos a qualquer momento, os impostos deixam de ser recolhidos.

Nestas circunstâncias, os professores são obrigados a aceitar as vagas disponíveis nas escolas, muitas vezes a trabalhar em mais de uma escola, em diferentes turnos, com muitas turmas e inúmeros alunos, enfim, em jornadas de trabalho excessivas que não garantem um tempo adequado para o planejamento das atividades pedagógicas, menos ainda para conhecer e interagir com a comunidade escolar, para atender aos alunos, nem mesmo para estudar e enriquecer-se culturalmente.

Essa rotina de trabalho gera estresse, insatisfação profissional, desgaste físico e psicológico, além de muito sofrimento. Portanto, com uma carreira achatada e desanimadora e condições de trabalho aviltantes, os professores estão sujeitos a situações de pressão, controle, constrangimento e assédio moral.

3 AS REFORMAS NA EDUCAÇÃO: O CASO DO ENSINO MÉDIO

Uma das reformas recém aprovadas em âmbito federal e que ampliam a possibilidade de assédio moral no serviço público é a Reforma do Ensino Médio, viabilizada pela Lei 13.415/2017. Tal reforma propõe a implementação de escolas de Ensino Médio Integral em todo o país, sendo que em Santa Catarina, segundo informações

contidas no *site* da Secretaria de Estado da Educação[11], o Ensino Médio Integral já está em curso em 15 escolas.

Esta reforma prevê a ampliação da carga horária para 1.800 horas anuais, o que significa 4.200 horas em três anos, sendo 1.800 horas do total da carga horária do ensino médio para conhecimentos comuns que vão ser definidos pela BNCC - Base Nacional Comum Curricular. Vale dizer que a última versão (3ª versão de abril de 2017) não mais inclui o Ensino Médio, o que significa que este nível de ensino terá uma abordagem específica na BNCC. De qualquer forma, as discussões revelam que os conhecimentos comuns a serem tratados no documento estão concentrados em torno da língua portuguesa, matemática e língua inglesa, e as outras 3.600 horas serão cumpridas em um dos 5 itinerários formativos do Ensino Médio: linguagens, matemática, ciências da natureza, ciências humanas, formação técnica profissional.

A organização das áreas será feita de acordo com critérios estabelecidos em cada rede de ensino, o que indica que não há escolha para o estudante, pois as escolas não são obrigadas a oferecer todos os itinerários, até porque não têm as condições para isso. Assim, percebemos que, neste *novo* Ensino Médio, os estudantes terão acesso a um quinto dos conhecimentos antes disponibilizados pelo currículo, expressão do esvaziamento de uma formação multidimensional, da parcialização e segmentação do conhecimento produzido pela humanidade e que, até então, era a escola a responsável pela tarefa de sua socialização e difusão junto às novas gerações. Observa-se, assim, que a tarefa específica da escola, de democratização do saber acumulado historicamente, é reduzida e minimizada ao extremo, na medida em que a escola se converte, agora mais do que antes, em uma instituição de formação para o trabalho, segundo as necessidades do mercado.

Exemplo claro disto que estamos dizendo é a criação do eixo de formação técnica profissional, que aparece como novidade da reforma, antecipando para o nível do Ensino Médio a preparação dos jovens para a inserção no mercado de trabalho, cujo atrativo é a concessão de certificados de qualificação profissional. Entretanto, trata-se de uma formação profissional superficial, precária e aligeirada, que visa, tão somente, fornecer as credenciais para o recrutamento precoce de jovens aos postos de trabalho simples e barato. A inclusão desse itinerário formativo nos currículos escolares sugere ainda o

11 A esse respeito, consultar: <http://www.sed.sc.gov.br/imprensa/noticias/27693-novo-ensino-medio-sera-ofertado-em-16-escolas-catarinenses>.

estabelecimento de parcerias público-privadas com organizações sociais e empresariais que passarão a oferecer os conteúdos específicos da formação técnica, porém descolada de suas bases científicas, empobrecendo o conhecimento e esvaziando o currículo escolar. Este eixo também abre brecha para a contratação e atuação, na escola, de profissionais terceirizados e não habilitados que poderão ser reconhecidos por notório saber.

Como se sabe, a Lei 13.429, de 31 de março de 2017, que trata do trabalho temporário em empresas urbanas e dispõe sobre as relações de trabalho em empresas prestadoras de serviços a terceiros, viabilizou a terceirização de atividades meio e atividades fim, permitindo o uso desse tipo de contrato na administração pública e na área rural. Além disso, essa lei altera o conceito de trabalho temporário, ampliando o uso dessa modalidade de contrato, eliminando o seu caráter eventual e extraordinário. Em nota técnica sobre os impactos dessa lei para os trabalhadores, o DIEESE (2017) caracteriza a noção de trabalho temporário e suas consequências para os trabalhadores:

> Atualmente, o contrato temporário de trabalho pode ser caracterizado como um "bico qualificado", pois apesar de se referir a um vínculo formal de trabalho, ele tem como princípio condições inferiores às dos contratos por tempo determinado. Portanto, alterações legais que ampliem o uso dessa forma de contratação, para além de situações extraordinárias, podem resultar em abusos na utilização dessa modalidade pelas empresas, intensificando a precarização das condições de vida e de trabalho (DIEESE, 2017, p.07).

Nesta nota, alerta-se para o fato de que não está comprovado que a flexibilização ou redução da proteção trabalhista sejam capazes de gerar mais empregos no país. Ao contrário, a aprovação desta lei, somada às Reformas da Previdência e Trabalhista, principalmente, tende a piorar as condições de vida dos trabalhadores, aprofundando a heterogeneidade, a rotatividade e as desigualdades já existentes. Esse alerta é válido para o setor da educação que, com a Reforma do Ensino Médio, prevê a possibilidade de contratação temporária de profissionais com "notório saber" para atuarem nas escolas, ampliando a concorrência pelas vagas disponíveis, a rotatividade de profissionais, bem como dos conflitos, provocando, no setor da educação, ainda maior insegurança, instabilidade e precarização das condições de trabalho.

Uma das características das atuais reformas educacionais, incluindo-se a do Ensino Médio, é a tendência à privatização. Como nos alerta Freitas (2016), há diferentes formas de induzir o processo de privatização da educação que, aliás, já se encontra em curso: a) terceirização da gestão das escolas a organizações sociais, filantrópicas ou mesmo privadas com fins lucrativos; b) transferência de recursos públicos diretamente às famílias por meio de *vauchers*, ou seja, adotando o modelo da "escola escolha" (FOSTER, 2013), bastante comum nos EUA; c) introdução da lógica gerencial privada (via entrada de pessoal técnico especializado, isto é, de agentes privados cuja concepção pedagógica é gerencialista e empresarial) e sistemas de ensino pré-fabricados nos interior da escola, por exemplo, mediante a adoção de métodos de apostilamento ou softwares que substituem o trabalho do professor; d) por meio de parcerias público-privadas que absorvem os recursos públicos e substituem o Estado na direção, gestão e controle dos processos pedagógicos dentro da escola.

A privatização da educação, independente da forma em que venha a se realizar, está correlacionada à terceirização. Se os programas educacionais implementados no período anterior, tais como Mais Educação, Mais Cultura, Segundo Tempo[12] etc., já possibilitavam a entrada de outros profissionais não vinculados ao serviço público para atuarem pedagogicamente nas escolas, a Reforma do Ensino Médio tende a facilitar ainda mais a inserção de pessoas não concursadas e não habilitadas para o magistério no espaço escolar. Uma dessas aberturas previstas no texto da lei (At. 36, § 11) é que os sistemas de ensino poderão firmar convênios com instituições de educação a distância para cumprimentos de exigências curriculares. Além disso, caso as escolas não possuam pessoal especializado para ministrar conteúdos ligados, por exemplo, à formação técnico profissional, poderão contratar profissionais com notório saber, os quais serão, supostamente, reconhecidos e oferecidos pelas mesmas instituições conveniadas. O Artigo 61 da LDB após a reforma do Ensino Médio passa a vigorar com as seguintes alterações:

> IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das cor-

12 Alguns desse programas foram criados e fortalecidos durante os governos Lula-Dilma.

> porações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36;
> V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

Dessa forma, se qualquer um pode desempenhar o trabalho do professor, sem exigência de formação específica e processos de seleção pública, essa reforma, ao invés de fortalecer a profissão docente, a deslegitima, posto que a entrada de agentes privados sem habilitação ao magistério para a realização das tarefas pedagógicas da escola banaliza a formação de professores e colabora para o processo de desprofissionalização do magistério. Além disso, da forma como a educação vem sendo concebida pelos grupos interessados na reforma dos sistemas de ensino, os profissionais da educação devem se converter em prestadores de serviços, que tem no trabalho educativo uma atividade temporária e ocasional, com a qual não devem manter muitos vínculos - até porque os contratos não lhes permitem essa condição. Aqui podemos exemplificar citando um serviço oferecido pelas Faculdades Anhanguera[13] aos futuros trabalhadores (temporários e precarizados) da educação que necessitarão, conforme indica a própria lei, de complementação pedagógica para atuar nas escolas como forma ampliar sua renda[14]. Trata-se de um curso de formação pedagógica para profissionais não habilitados ao magistério que, vendo na educação a possibilidade de fazer um "bico", a partir daí podem atuar nas escolas como prestadores de serviços temporários ou mesmo terceirizados, portanto, sem vínculos e sem proteções trabalhistas.

13 A Anhanguera é uma das maiores redes privadas de ensino superior no Brasil que oferece cursos de graduação e pós graduação (stricto e lato sensu), além de cursos preparatórios para concursos públicos, exames da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil, entre outras modalidades de formação profissional presencial e à distância. A Anhanguera faz faz parte, desde 2013, da Kroton Educacional, que é a maior organização educacional privada do Brasil, com 50 anos de atuação neste setor. Está comprometida com a governança corporativa, tendo suas ações vinculadas à Nova Bolsa de Valores de São Paulo. Na educação básica, a Kroton atua com a Rede Pitágoras, uma área de negócio responsável por fornecer sistemas de ensino a cerca de 290 mil alunos, de 876 escolas associadas, em todo o Brasil, que compreendem material didático, serviços de treinamento, avaliação e tecnologia educacional. No ensino superior são mais de um milhão de alunos matriculados nas mais de 110 unidades das marcas Anhanguera, Fama, Pitágoras, Unic, Uniderp, Unime e Unopar, e nos mais de 900 Polos de Educação a Distância credenciados. Com a LFG, a Kroton atua no segmento de cursos preparatórios para concursos públicos e OAB. Para maiores informações, consultar: <https://eb.vagas.com.br/kroton>.

14 Anúncio de um curso de Formação Pedagógica como opção de segunda graduação, 100% on line que se apóia no slogan: "Torne-se professor e aumente sua renda". Para maiores informações, consultar: <http://anhanguera.com/home/>.

Outro aspecto importante desta reforma e que amplia as chances de assédio moral na educação é o sistema de avaliação do *novo* Ensino Médio. O ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio tende a conferir legitimidade a BNCC e a avaliar os conhecimentos comuns. Diante disto, os professores de língua portuguesa, matemática e língua inglesa serão os sujeitos mais cobrados pelos resultados das avaliações, tendo seu conteúdo determinado pelas provas. Esse tipo de avaliação realizada por provas e exames em larga escala, ao mesmo tempo que engessa o planejamento do professor aos termos exigidos pelas provas, também responsabiliza professores, escola, coordenação pedagógica pelos resultados obtidos.

Mas o problema da avaliação não se resume a isso. Como o estudante deve indicar o curso que pretende realizar no ensino superior, já que o ENEM figura como passaporte de entrada às faculdades e universidades brasileiras, tanto públicas quanto privadas, e a opção pelo curso superior deve ter correspondência com o itinerário formativo percorrido pelo estudante no Ensino Médio, o ENEM, por sua vez, terá que fazer uma avaliação por área de conhecimento, assunto que já vem sendo discutido pelo MEC, segundo Maria Helena Guimarães de Castro, secretária executiva do Ministério da Educação, em nota para o Jornal G1[15]. Fica claro nos discursos oficiais proclamados a partir dos órgãos de poder que se trata de mais uma política imposta verticalmente, que retira dos professores e estudantes o poder discutir, decidir e formular suas próprias avaliações, de acordo com os conteúdos ministrados, os objetivos estabelecidos e o contexto específico de cada escola. Essas práticas impositivas roubam da escola a sua autonomia política e pedagógica, desautorizando e desqualificando seus profissionais. Em outras palavras, trata-se da tentativa de controle dos processos pedagógicos dentro da escola segundo a lógica da meritocracia e da responsabilização, o que gera maior tensão para os professores, aumenta o caráter impositivo da política e facilita a perseguição aos docentes.

A meritocracia é um sistema de hierarquização, avaliação e premiação baseado no desempenho e mérito pessoal de cada indivíduo, que já vem sendo adotado na área da educação desde os anos 90. O problema é que, no contexto das atuais reformas na educação, e em nome da "qualidade do ensino", o mérito vem sendo usado

15 "MEC prevê base curricular do ensino médio para 2019 e discute criar Enem com avaliações por áreas de conhecimento". Título da reportagem sobre o futuro do ENEM no G1, em 25 de agosto de 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/enem/2017/noticia/mec-preve-base-do-ensino-medio-para-2019-e-discute-criar-enem-com-avaliacoes-por-areas-de-conhecimento.ghtml>. Acessado em 29 de agosto de 2017.

como argumento para o fechamento de escolas "ruins", para a terceirização da gestão escolar à organizações sociais e para a flexibilização de leis que facilitem a demissão de "maus" professores. Mas qual o critério para medir se esta ou aquela escola precisa ser fechada ou para demitir este ou aquele professor? A resposta está nos índices de desempenho escolar (IDEB) medidos nas avaliações padronizadas, tais como SAEB, Prova Brasil, ENEM, entre outras formas de testagem de conhecimentos. Ora, a meritocracia como critério e fundamento da política de avaliação educacional está longe de estimular o desempenho de professores e alunos e de promover a tão propalada qualidade da educação. Ao contrário, a meritocracia não tem outro efeito senão acirrar a competitividade, reforçar as desigualdades, legitimar e individualizar os fracassos, além de desautorizar o professor, seu trabalho pedagógico e seu saber docente. Resulta disso que a meritocracia amplia a pressão sobre os professores, intensifica a concorrência entre eles, inibe a organização coletiva do trabalho pedagógico e mina as relações de confiança e solidariedade que podem existir dentro das escolas. Com isso, surgem as cobranças, as denúncias e delações, os comportamentos mesquinhos e constrangimentos entre colegas do corpo docente, abrindo brechas a situações de assédio moral praticado horizontalmente.

Importante dizer ainda que as instituições parceiras do Estado na condução desta política de reforma escolar são organizações empresariais e corporações privadas que têm todo o interesse no campo da educação como nicho de mercado para a expansão de seus investimentos e de sua lucratividade[16]. Como fonte direta de acumulação capitalista, a educação pública, por meio dos seus sistemas de ensino, se torna um espaço para que os conglomerados empresariais vendam equipamentos de informática, livros didáticos, apostilas, cursos de curta e longa duração para professores (presenciais ou à distância), novos métodos de ensino e formação aligeirada para complementação pedagógica de profissionais, entre outros produtos e processos. De outro lado, como a educação desempenha um papel central no

16 Em Santa Catarina, por exemplo, a implementação do Ensino Médio Integral, induzido pela Reforma do Ensino Médio, conta com a parceria do Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, a CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, do Ministério da Educação e FIESC - Federação das Indústrias de Santa Catarina, por meio de seu braço social, o "Movimento Santa Catarina pela Educação". A Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina - SED/SC - anuncia, para o ano de 2017, a implementação do Ensino Médio Integral em 15 escolas do Estado. O Instituto Ayrton Senna é o principal responsável pelo modelo de gestão e pela formação continuada dos professores das escolas de Ensino Médio Integral. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/imprensa/noticias/28170-profissionais-de-15-escolas-com-ensino-medio-em-tempo-integral-participam-de--formacao-continuada>. Consultado em 05 de agosto de 2017.

desenvolvimento da força de trabalho, controlar e dirigir os processos educacionais é preparar e ajustar os futuros trabalhadores às exigências do atual modelo econômico capitalista. Portanto, além de uma oportunidade de mercado inexplorada, a educação é objeto de interesse de grupos e corporações empresariais que disputam o controle dos processos pedagógicos, com o objetivo de "instituir um sistema de ensino mercantilizado, levando a educação, cada vez mais, para os domínios do mercado" (FOSTER, 2013, p. 87).

O resultado dessa reforma, considerando todos os desdobramentos e possibilidades abertas por seus dispositivos legais, é a subsunção real da escola ao capital. Se até então a escola cumpria função importante na formação da força de trabalho e colaborava, de forma indireta, ao processo de reprodução social, agora, com a direção dos rumos da educação ditada pelos interesses empresariais e a privatização de elementos chave da educação pública brasileira, a educação escolar, cada vez mais mercantilizada, se torna um espaço de formação do jovem exército de reserva segundo as necessidades dos arranjos produtivos locais.

Destaca-se que a escola pública brasileira, nas condições estruturais em que se encontra, somadas a uma reforma que banaliza o conhecimento e a formação científica e cultural, não terá por função preparar a juventude brasileira para a inserção qualificada no mercado de trabalho, senão, justamente, convertê-la em mão de obra barata para o trabalho simples, cujas ocupações não requerem domínio de conhecimentos científicos, ampla formação cultural ou mesmo posicionamento crítico e reflexivo. Ao contrário, a educação proposta, aqui evidenciada pela Reforma do Ensino Médio, quer transformar a massa de alunos em trabalhadores servis, passivos e flexíveis. Quanto aos professores, intenciona-se transformá-los em meros executores, operadores de máquinas e reprodutores de textos e conteúdos pré-fabricados, num processo de substituição do trabalho vivo por trabalho morto. Frente a uma formação escolar minimalista e instrumental, de um lado, e a desqualificação do saber e da profissão docente, de outro, o campo da educação se converte em um setor de mercado, em que a concorrência, a responsabilização e a meritocracia levam à brutalização e coisificação das pessoas, criando e aumentando os conflitos, os constrangimentos, as pressões e a precarização das relações de trabalho e das condições de vida de todos os envolvidos com a escola e o processo educacional.

4 A ESCOLA SEM PARTIDO: CONTROLE E CENSURA

A Escola sem Partido é uma organização que atua diretamente sobre a escola e o trabalho docente, representando os mesmos interesses de classe predominantes nas políticas de Reforma do Ensino Médio. Criada em 2004 e coordenada por Miguel Nagib, a organização é definida como uma "associação informal de pais, alunos e conselheiros preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis"[17]. No *site* da Escola sem Partido os professores críticos são definidos como "um exército organizado de militantes travestidos de professores [que se] prevalece da liberdade de cátedra e da cortina de segredo das salas de aula para impingir-lhes [aos alunos] a sua própria visão de mundo".

Segundo Algebaile (2017, p. 64)

> Sua atuação tem como principal suporte um *site* que funciona como um meio de veiculação sistemática de ideias, de instrumentalização de denúncias e de disseminação de práticas e procedimentos de vigilância, controle e criminalização relativos ao que seus organizadores entendem como "práticas de doutrinação", que seriam identificáveis em aulas, livros didáticos, programas formativos ou outras atividades e materiais escolares e acadêmicos.

A estratégia adotada soma a ampla divulgação de modelos de projetos de leis federal, estadual e municipal propondo mecanismos de monitoramento do trabalho docente e dos materiais didáticos, à instrumentalização de pais e alunos para que abram processos judiciais contra professores que, na visão deles, promovem "doutrinação ideológica", e à própria propaganda como ferramenta para o convencimento da população, incitando a resolução dos conflitos no âmbito individual. Este último elemento significa, na prática, incitar superiores hierárquicos, colegas, estudantes, familiares ou qualquer outra pessoa a confrontar os professores, censurando o seu trabalho e desconsiderando a sua formação profissional.

Elementos discursivos como o uso de termos sem uma definição precisa, como "doutrinação ideológica" ou "ideologia de gênero", são adotados pela organização para permitir que as mais diversas situações possam ser tipificadas. Isso, somado a desqualificação dos professores, da escola e de referências teóricas do campo crítico, é

17 Citações do texto de apresentação da proposta no site da organização, disponível em: https://www.programaescolasempartido.org/movimento. Acesso em 5 de setembro de 2017.

apontado por Penna (2016, p. 94) como um mecanismo para "criar um ambiente de ódio em relação aos professores e deixá-los com medo de fazer o seu trabalho de acordo com seu saber profissional".

Uma escola comprometida com o pensamento crítico, com o objetivo de formar sujeitos autônomos na sua leitura de mundo e atuação, não pode negar a eles os conhecimentos científicos historicamente produzidos, eximindo-se da discussão sobre os principais problemas da histórica econômica e política da nossa formação social. Isso inclui a apresentação e discussão de diferentes concepções e projetos de sociedade, assim como o reconhecimento do papel dos partidos políticos e movimentos sociais na disputa pela direção política e cultural da sociedade. Enfrentar e explicitar, portanto, as posições ideológicas que configuraram, historicamente, o cenário político brasileiro, possibilita o posicionamento crítico e consciente dos sujeitos em formação.

Além disso, excluir a ideologia da escola e exigir absoluta neutralidade dos professores é uma impossibilidade e oculta a existência de interesses, não só diferentes, mas antagônicos em disputa, tanto no âmbito da sociedade civil, quanto no Estado. O que a Escola sem Partido faz é caracterizar toda posição divergente como ideológica e o que é difundido pela organização como neutro, o que reafirma os discursos hegemônicos sobre a realidade, contribuindo para a manutenção da ordem vigente, da opressão e da exploração capitalista.

Na Escola sem Partido os saberes dos estudantes são negados, pois eles são caracterizados como inocentes e ingênuos, incapazes de conhecer, refletir e se posicionar consciente e criticamente sobre a realidade. Os conteúdos e temas desenvolvidos em sala de aula devem respeitar as convicções morais e religiosas dos pais dos estudantes, o que reafirma o papel que esta organização tem na contenção social, institucionalizando preconceitos e estimulando a violência que levam ao aprofundamento de práticas de ódio como o racismo, o machismo, a lgbtfobia, a xenofobia e a intolerância religiosa.

Um ambiente de desconfiança e censura em relação aos professores é criado e usado como ferramenta para controlar o trabalho docente e conformá-los à reprodução capitalista e ao ultraconservadorismo. Os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores[18] também agem

18 O site "Professores contra o Escola sem Partido" apresenta um levantamento dos projetos de lei aprovados ou em tramitação que seguem a proposta da Escola sem Partido. São dez projetos em âmbito Federal e 58 apresentados nos estados e municípios. Disponível em: https://professorescontraoescolasempartido.files.wordpress.com/2016/06/tabela-1-panorama-do-escola-sem-partido-no-brasil3.pdf Acesso em 5 de setembro de 2017.

como instrumento de agitação e propaganda, incitando estudantes e familiares a denunciarem e moverem ações individuais contra aqueles considerados "doutrinadores ideológicos", o que gera um ambiente de ameaça para os professores. Dessa forma, a Escola sem Partido não só favorece como estimula a perseguição política e a desqualificação profissional dos docentes mesmo sem a aprovação do projeto de lei nacionalmente. Algebaile destaca que

> considerando-se que o projeto, por sua impressionante generalização e suas muitas incongruências, pode, se aprovado, mobilizar as mais desvairadas "denúncias", não é plausível acreditar que seus formuladores esperem efetivamente criminalizar e punir um grande número de pessoas. O mais provável é que estejam visando os controles prévios da atividade escolar, da atividade docente e da discussão educacional, a partir da disseminação da ameaça de exposição pública e de criminalização.(2017, p. 71)

O projeto afeta diretamente as condições de trabalho e saúde do professor, que perde a autonomia política e pedagógica e se sente constantemente ameaçado por seus superiores, seus colegas, pelos estudantes e pais. Orientando expressamente gravações não autorizadas das aulas e naturalizando perseguições e agressões, cria um ambiente de ódio e violência que incita o assédio moral contra os docentes que não compartilham da mesma ideologia da Escola sem Partido. Vale destacar que a censura não é exclusivamente direcionada aos docentes, posto que outros trabalhadores da educação e os próprios estudantes também são ameaçados.

A desqualificação da escola e dos professores é outro instrumento de controle ideológico. O projeto retira a liberdade didático-pedagógica dos professores e a autonomia da escola para resolver seus próprios dilemas e contradições. Além disso, atribui os problemas da educação brasileira à má qualidade dos professores e a "doutrinação ideológica", desconsiderando as questões que foram apresentadas anteriormente, como a falta de investimentos, de estrutura física, de profissionais da educação e da valorização destes trabalhadores. Tais ações negam a autoridade docente e promovem a sua desprofissionalização, bem como a redução do papel e da intervenção pedagógica do professor na condução do processo educativo escolar.

A cartilha que a Escola sem Partido propõe que seja fixada em todas as salas de aula com os deveres dos professores e direitos dos estudantes — de acordo com a ideologia do projeto — incentiva que

a avaliação dos professores seja feita por qualquer pessoa e não pelos seus pares. Isso deslegitima os profissionais da educação, desvaloriza o papel dos professores na sociedade e incita a sua hostilização.

Hirigoyen (2002) alerta para o cuidado necessário de não alargar o conceito de assédio moral, englobando outras situações como o estresse, o *burn out*[19] e violências que não se repetem e prolongam no tempo ou que não são direcionadas a um único sujeito, mas a uma categoria de pessoas. No entanto, cabe destacar que todos os fenômenos citados impactam o ambiente de trabalho e a saúde física e mental dos professores. Mesmo sem a aprovação do projeto no Congresso Nacional, a organização Escola sem Partido contribui para aumentar a tensão e o estresse no ambiente de trabalho, criar um clima de medo entre os professores, diminuí-los e desqualificá-los enquanto profissionais, além de reproduzir um discurso de desconfiança que naturaliza o desrespeito, fortalece o ódio pelo pensamento crítico e contestador e a violência contra os trabalhadores da educação.

Escola sem Partido é, então, uma organização com uma ideologia, parte de um projeto de sociedade, cuja concepção ético-política é ultraconservadora, pautado na manutenção da ordem social capitalista. A constituição de um ambiente de adoecimento docente e propício ao assédio moral constituem estratégias para garantir o consenso, constrangendo a participação política dos professores e a formação crítica dos estudantes.

5 CONCLUSÃO

Considerando o debate proposto para esta coletânea sobre o assédio moral na administração pública, trazer a discussão a propósito da educação no contexto das reformas é de fundamental importância para uma compreensão mais ampla de como este fenômeno encontra-se disseminado na sociedade atual. As reformas trabalhistas e educacionais em curso, ao deslegitimarem o trabalho docente e precarizarem ainda mais as condições de trabalho dentro das escolas, colocam os professores em situação de maior instabilidade, insegurança e fragilidade.

A existência de trabalhadores admitidos por contrato ou terceirizados nos sistemas de ensino cria um ambiente de competição e concorrência entre os profissionais que, em virtude de estabelecerem vínculos de diferentes naturezas com o serviço público, se encon-

19 A autora define burn out como depressão por esgotamento, motivada pelo estresse profissional, pressões e exageros de tarefas múltiplas e repetitivas.

tram pressionados e coagidos a se ajustar às condições que lhes são impostas. O contrato de trabalho, que em geral representa alguma segurança nas relações de trabalho no setor privado, gerando vínculo e obrigações recíprocas entre os contratantes, na escola pública é expressão de maior inseguridade em relação aos cargos ocupados via concurso e regulados por estatuto próprio.

Com as reformas em curso, cria-se um ambiente de insegurança no trabalho, tensionando os professores a se sujeitarem a situações de humilhação e violência pelo receio de perder o emprego. Contratos temporários, por poucas horas, em várias escolas, promovem o isolamento dos docentes e impedem seu vínculo com a comunidade, tornando-os vulneráveis a remanejo arbitrário.

A Escola sem Partido, por sua vez, promove a hostilização e perseguição individual de professores como mecanismo de controle social. A incitação às discriminações de gênero, etnia, sexualidade, origem ou nacionalidade e religiosa, que é parte de suas ações de censura, potencializa situações de assédio moral.

A desprofissionalização docente é um elemento importante do projeto de fundo das reformas. Expusemos como elas, com destaque para a do Ensino Médio e o projeto de lei Escola sem Partido, colaboram para desmoralizar e desqualificar os professores, na medida em que atribuem a eles todos os problemas da educação, retiram a sua autonomia e a sua autoridade profissional, transformam-nos em meros executores de tarefas e máquinas, bem como fomentam a desconfiança em relação aos docentes. Por mais que esses efeitos sejam gerais e difusos, eles se concretizam pelo clima de medo que geram e pela incitação ao assédio, seja vertical descendente, horizontal ou até vertical ascendente. Embora o assédio vertical ascendente seja mais raro, com o estímulo à instrumentalização de toda a população para perseguição de professores, orientado pela Escola sem Partido, esta forma de assédio tende a ser mais recorrente no contexto da educação.

Em síntese, o quadro aqui apresentado é de total desmonte da educação pública e da profissão docente. O processo geral de sucateamento das escolas e de desqualificação de seus profissionais, intensificado pelas reformas, degeneram as condições de trabalho e de saúde dos trabalhadores, tornando-os ainda mais vulneráveis às situações de violência laboral. Portanto, percebemos que o assédio moral na educação, neste cenário de precarização e desprofissionalização, funciona como um elemento de contenção social e de reprodução da ordem social capitalista.

REFERÊNCIAS

ALGEBAILE, Eveline. Escola sem partido: o que é, como age, para que serve. In: Gaudêncio Frigotto. (Org.). **Escola "sem" partido**: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira.Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2017, v. 1, p. 63-74.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e subjetividade**: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo, 2011.

ARAÚJO, Adriane Reis de. Assédio moral organizacional. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 73, n. 2, p. 203-214, abr./jun. 2007.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 5 de set. 2017.

DIEESE. **Os impactos da Lei 13.429/2017 (antigo PL 4.302/1998) para os trabalhadores**. Número 175, abril de 2017. Disponível em: https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec175TerceirizacaoTrabalhoTemporario.pdf. Acessado em 27 de agosto de 2017.

EVANGELISTA, Olinda. Faces da tragédia docente no Brasil. *XI* **Seminário Internacional de la Red Estrado**. Ciudad del México, novembro de 2016.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo** - teoria e história. Rio de Janeiro: editora da UFRJ, 2010. v. 1000. 388p.

FOSTER, John Bellamy. Educação e a crise estrutural do capital: o caso dos Estados Unidos. **Perspectiva**, Florianópolis, v.31, n.1, 85-136, jan/abril de 2013.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola**. *Educação e Sociedade*, Campinas, v.35, n. 129, p.1085-1114, out-dez, 2014.

_____. Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade. **Cadernos Cedes**, Campinas, v.36, n.99, p. 137-153, maio-ago de 2016.

FRIGOTTO, Gaudêncio. (Org.). **Escola "sem" partido**: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. 1ªed.Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2017, v. 1

GEDIEL, J. A. P.; MELLO, Lawrence Estivalet. Estatuto Jurídico do Trabalho, Formas de Regulação e Assédio Moral. In: Lawrence Estivalet de Mello; José Antonio Peres Gediel; Fernanda Zanin; Eduardo Faria Silva. (Org.). **Estatuto Jurídico do Trabalho, Formas de Regulação e Assédio Moral**. Curitiba: Kairós, 2015, v. 1, p. 93-126.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'**. 2006. 269 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

HIRIGOYEN; Marie-France. **Mal-estar no trabalho**: redefinindo o assédio moral. São Paulo: Editora Bertrand do Brasil, 2002.

LEHER, R. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. 1ed.Rio de Janeiro: Garamond, 2010, v. 1, p. 369-412.

MARCASSA, Luciana Pedrosa. Juventude Pobre e Escolarização: relações com a escola, o trabalho e a cultura em territórios de precariedade. **Relatório de Pesquisa**. Florianópolis, MEN/CED/UFSC, 2017. (mimeo)

PENNA, F. A.. O ódio aos professores. In: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação. (Org.). **A ideologia do movimento Escola Sem Partido**: 20 autores desmontam o discurso. São Paulo: Ação Educativa, 2016, v. 1, p. 93-100.

SILVA, Eduardo Faria; STRAPAZZON, Carlos Luiz. Estabilidade e democracia na administração pública: o assédio à luz do direito constitucional. In: Lawrence Estivalet de Mello; José Antonio Peres Gediel; Fernanda Zanin; Eduardo Faria Silva. (Org.). **Estatuto Jurídico do Trabalho, Formas de Regulação e Assédio Moral**. Curitiba: Kairós, 2015, v. 1, p. 127-143.

SERVIÇO PÚBLICO E ASSÉDIO MORAL NO TRABALHO: PARADOXOS ENTRE A RACIONALIDADE DAS REGRAS E A INFORMALIDADE

Suzana da Rosa Tolfo[1]
Thiago Soares Nunes[2]

1 INTRODUÇÃO

O serviço público tem um importante papel na sociedade, em especial no que remete ao próprio significado do termo, que alude a servir ao público, a atender ao usuário. No caso brasileiro, no qual as necessidades de população são muitas, se esperaria que aspectos básicos inerentes à função de gestão fossem aplicados no sentido de maximizar resultados com eficiência, eficácia e efetividade e respeito a todos os envolvidos.

Uma das principais formas de alcançar resultados é por meio das pessoas. Ao subsistema de gestão de pessoas de uma organização recai a responsabilidade de planejar o quantitativo e o qualitativo de empregados necessários e de executar atividades de recrutamento e de seleção de pessoas, de desenvolvimento e capacitação para o trabalho, de remuneração e benefícios, e os processos de socialização por meio do qual regras, normas, procedimentos e códigos de ética são transmitidos.

Embora se espere racionalidade por parte dos membros das organizações, nem sempre é isso que ocorre. Processos de integração, a partir dos quais os empregados aprendem informalmente sobre o "jeito correto de fazer as coisas por aqui" são comumente sucedidos por

1Professora do Departamento de Psicologia e dos Programas de Pós-Graduação em Psicologia e em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenadora do Núcleo de Estudos de Processos Psicossociais e de Saúde nas Organizações e no Trabalho (NEPPOT/UFSC). E-mail: srtolfo14@gmail.com

2 Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador do Núcleo de Estudos de Processos Psicossociais e de Saúde nas Organizações e no Trabalho (NEPPOT/UFSC). E-mail: adm.thiagosn@gmail.com

aprendizagens sobre "o que não deveria ser feito aqui". Em relação ao serviço público brasileiro são princípios formais professados: a impessoalidade, a transparência, o controle, a universalidade, a supremacia do interesse público, e a obrigatoriedade do Estado prestar o serviço público, a probidade administrativa, para citar alguns. Em um momento político como o atual, certamente que os diversos cidadãos se questionam sobre a existência de princípios e quais são eles. Isso posto para se levantar um tema bastante presente nas organizações brasileiras: os paradoxos organizacionais, as disjunções entre o que é prescrito por meio da jurisdição, das regras e normas bem redigidas pelos doutos do Direito concretizadas, contraditoriamente, em práticas informais, patrimonialistas, autoritárias e retrógradas. Em meio as contradições, a ambivalência se mostra um ambiente propício as mais variadas manifestações de uso e abuso de poder e até mesmo violências, como é o caso do assédio moral no trabalho.

O assédio moral é caracterizado por repetidas e sistemáticas condutas abusivas (gestos, palavras, comportamentos, atitudes, escritos) contra uma ou mais pessoas, que, geralmente, afetam a dignidade, a integridade psíquica ou física do alvo, seu trabalho, e o clima no ambiente laboral (HIRIGOYEN, 2006). O assédio pode ser manifestado mediante o abuso do poder, a recusa de diferenças, a inveja, a discriminação, entre outros comportamentos negativos.

O objetivo deste capítulo é abordar características formais do serviço público e aquelas próprias da cultura organizacional brasileira, os conceitos de assédio moral no trabalho e identificar, por meio de exemplos, paradoxos entre o prescrito nos princípios e práticas de gestão.

2 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E O SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

A administração pública, conforme definido pelo Senado Federal (2008), é constituída pelas diversas repartições públicas que têm responsabilidades por executar os serviços públicos e buscar a satisfação das necessidades e do bem comum dos cidadãos. A Constituição de 1988 define especificidades que estão na base da administração pública no capítulo VII do Título III, como os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). A esses Mello (2003; SANTOS, 2017) inclui a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, finalidade, ra-

zoabilidade, proporcionalidade, motivação, ampla defesa, e controle judicial dos atos administrativos. As questões específicas relativas à gestão dos atores públicos estão igualmente definidas no mesmo capítulo da Carta Magna, ao normatizar sobre concursos, o acesso ou contratação dos servidores, a remuneração e subsídios, a investidura em cargos, empregos e funções públicas, o trabalho temporário, com complementos por Emendas Constitucionais posteriores.

O Decreto Lei nº 200 de 25/2/1967, no artigo 4º, parágrafo II, define que a Administração Federal é composta pela administração direta, com suas especificidades, e a indireta, com aparato jurídico próprio, como é o caso das autarquias, das organizações de economia mista, das organizações públicas, necessariamente vinculadas a Ministérios afetos às diversas competências (BRASIL, 1967) definidas na estrutura do Estado.

Compõem o aparato da gestão pública: a) os agentes administrativos investidos em funções permanentes no serviço público e vinculadas às funções de administração; b) os agentes políticos, que geralmente são nomeados para realizar ações temporárias de governo, por mandato ou nomeação; c) os agentes públicos, que desempenham alguma função de administração pública em caráter temporário ou permanente (SENADO FEDERAL, 2008).

Mello (2002) identifica na Doutrina Francesa do Direito Administrativo diversos princípios básicos para a formação do conceito e do regime jurídico dos serviços públicos. Inicia pelo que define a obrigatoriedade do Estado de prestar o serviço público. Trata-se de uma responsabilidade que deve ser prestada pelo Poder Público, de forma direta ou indireta. A supremacia do interesse público está no centro do objetivo formal desse tipo de organizações, dado que os serviços devem estar voltados às necessidades dos usuários. Mas como vem se desenvolvendo historicamente a gestão de organizações públicas brasileiras?

A administração pública pode ser caracterizada historicamente por quatro fases principais, quais sejam: a patrimonialista, a burocrática, a gerencialista e a da gestão social (MEDEIROS, 2017).

O patrimonialismo é uma herança cultural dos portugueses, dada a época do Império no qual o patrimônio do Imperador era indissociado do Estado e cujas características cunharam a dita Administração Pública Patrimonialista (MEDEIROS, 2017). Até o marco legal estabelecido na Constituição de 1934 os traços identificados na gestão pública eram marcados pelo nepotismo e pela corrupção, intensamente rememorados no atual cenário político brasileiro.

Como tentativa de suceder a fase nepotista predominante até o século XIX, o poder público brasileiro se rendeu aos ditames da racionalidade instrumental[3] nas organizações, de modo especial pela influência de Max Weber e a adoção da burocracia como máxima de gestão, na busca pelo modelo ideal de funcionamento organizacional (SANTOS; CACHAPUZ, 2012; ARAGÃO, 1997). A busca de racionalidade, pautada na previsibilidade e precisão organizacionais (ARAGÃO, 1997), a profissionalização, a estrutura e hierarquia, as etapas da carreira, e princípios de impessoalidade e do formalismo foram avanços trazidos na Era Getúlio Vargas (MEDEIROS, 2017). As características próprias da burocracia, na busca do funcionamento ideal da organização como uma máquina, trouxeram maior estruturação aos serviços, mas também diversas disfunções, como a centralização, a lentidão, a "papelada", o elevado custo e a dificuldade em atender as necessidades dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

No final dos anos 60 do século XX ocorreram mudanças para fazer frente às disfunções verificadas, como um "ensaio de descentralização e de desburocratização" (BRESSER-PEREIRA, 1996). Mas foi na década de 1980 que a Reforma ocorreu, consolidando a terceira fase, a da administração pública gerencial. Neste período, a crise do Estado e a globalização da economia impuseram a redefinição das funções do primeiro e dos seus respectivos aparatos burocráticos, como facilitador da economia nacional para se tornar competitiva em nível global. A administração pública gerencial reduziu o seu tamanho e propiciou novas formas de agir para estimular maior liberdade à atividade econômica e o crescimento do setor privado (privatizações) (GASPARETTO, 2011). A Reforma Gerencial que sucedeu a Constituição Federal de 1988 trouxe valores como inovação, celeridade, (SANTOS; CACHAPUZ, 2012), ampliação de serviços e eficiência (MEDEIROS, 2017),

A quarta fase, para Medeiros (2017), é o da Gestão Social, voltada à participação dos usuários, por meio do controle social, e à democratização na formulação de políticas públicas. Salm e Menegasso (2009) denominam este último modelo de "Novo Serviço Público", voltado a servir ao interesse público. Diferente do modelo gerencial, cunhado na redução da participação do Estado e na lógica econômica liberal:

3 A racionalidade instrumental é determinada por uma expectativa de resultados ou "fins calculados". Ou seja, diz respeito a qualquer conduta, acontecimento ou objeto, na medida em que este é reconhecido como sendo apenas um meio de atingir uma determinada meta (RAMOS, 1989).

> O novo serviço público é construído sobre a ideia do interesse público, a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos e, na verdade, totalmente engajados àqueles que o servem. Dessa maneira, o novo serviço público – que opera no contexto de uma governança democrática em rede – oferece uma visão brilhante e poderosa para os administradores públicos de hoje e do futuro (DENHARDT, 2012, p. 276).

Denhardt e Denhardt (2007) formularam alguns princípios para o novo serviço público, com base em dois pilares fundamentais: a dignificação e valorização do serviço e o fortalecimento de valores, como democracia, cidadania e interesse público. A partir destes pilares, existem sete princípios:

1. O serviço é voltado aos cidadãos;
2. O objeto é o interesse público;
3. A valorização deve estar voltada à cidadania e ao serviço público;
4. O pensamento deve ser estratégico e a ação democrática;
5. A complexidade da *accountability* precisa ser reconhecida;
6. As ações devem ser direcionadas para servir, ao invés de dirigir;
7. As pessoas devem ser valorizadas.

Tais proposições se contrapõem, em especial, às diretrizes predominantes no modelo gerencial de administração pública que, influenciada pelas ideias neoliberais de atendimento ao cliente e de competitividade, enfatizava o atendimento a consumidores, ao empreendedorismo, a eficiência e a valorização da produtividade.

A administração pública brasileira mantém certas características básicas como: excesso de burocracia e de padronização do trabalho, tendência a centralização das decisões, apego às regras, normas e rotinas, supremacia da hierarquia, paternalismo e apego ao poder (PIRES; MACÊDO, 2006), o que dificulta a concretização de perspectivas de gestão social ou de uma "Nova Gestão Pública". Alguns traços culturais permitem representar didaticamente dois polos principais: o predominantemente conservador, identificado pelo excesso de burocracia, de formalização, de centralização na tomada de decisões, na lentidão e ineficácia e na resistência às reformas; em contraposição às tentativas de desburocratizar, para atender as

demandas advindas da globalização e do liberalismo, com o atual papel do Estado (CASTOR; JOSÉ, 1998).

Características presentes na cultura da maioria das organizações públicas mantém atual a sistematização de autores do início do século sobre o conservadorismo dominante (CARBONE, 2000; TOLFO; SILVA; KRAWULSKI, 2013), quais sejam:

a) excesso de burocracia, concretizado pela proliferação de procedimentos, rigidez da gestão e distanciamento das demandas de serviços e produtos entre a necessidade do cidadão e o que o país oferece;
b) autoritarismo/centralização, expresso em tomadas de decisões centralizadas e estruturas hierárquicas demasiadamente verticalizadas;
c) desestímulo ao empreendedorismo, devido a repetição metódica de comportamentos, tradicionais;
d) paternalismo, em sua forma nefasta de adoção de critérios políticos de clientelismo de grupo em diversas práticas relativas a pessoal e na distribuição de cargos;
e) princípio da busca por vantagem, para usar influências e práticas possíveis para conseguir facilidades sobre influências e recursos do Estado - "Lei de Gerson";
f) reformismo, identificado em diversas iniciativas de Reformas do Estado e no abandono de práticas bem sucedidas devido à descontinuidade administrativa, interesses políticos e à falta de memória organizacional;
g) corporativismo, por parte de agentes públicos diversos e que obstaculizam mudanças.

A gestão pública, na sua prática, está sujeita as normas fixadas em leis e decretos, o que acarreta dificuldade de ação com celeridade frente às pressões da sociedade, dependendo muitas vezes de novos consensos políticos para implantar modificações (MOTTA, 2013). Para Garay (2015), um modelo de gestão pública eficiente significa que recursos humanos, financeiros e tempo, sejam melhores utilizados para reduzir desperdícios, evitar que certos prazos sejam ultrapassados, e realizar mais com menos, sem que ocorra prejuízo na qualidade e eficiência.

No Título II, cap. I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) onde estão definidos os Direitos e Garantias Fundamentais, e assegurados a todos os cidadãos o direito de resposta, conforme o agravo, e a indenização por dano material, moral ou à imagem, bem como a preservação da intimidade, da vida privada, a honra e da imagem das

pessoas, considerados invioláveis, o que assegura direito a indenização decorrente de dano material ou moral. Estão, obviamente, aí incluídos os servidores públicos e demais agentes ocupantes de cargos ou funções de administração dessas organizações. Mas estarão estes direitos sendo resguardados pelos agentes públicos? Para problematizar essa questão, será abordado o assédio moral no trabalho.

3 ASSÉDIO MORAL NO TRABALHO E CULTURA ORGANIZACIONAL

As relações sociais atuais são regidas por um princípio de competição generalizada, a qual o indivíduo precisa "lutar" para ter uma existência social (GAULEJAC, 2007). Para o autor, de um lado temos a racionalidade instrumental norteadora de muitos comportamentos e ações, e de outro, um ambiente marcado por incoerências e paradoxos. Desta forma, o discurso e as práticas, os conflitos, a busca pela produtividade a qualquer custo, a competição, são características presentes, praticadas e "ensinadas" no dia-a-dia das organizações (NUNES, 2016).

A gestão, em grande parte, ao mesmo tempo em que enfatiza a necessidade de cooperação e trabalho em equipe, incentiva a competição pela aquisição e manutenção do posto de trabalho (HELOANI, 2005). Neste sentido, o individualismo, o medo de perder o trabalho ou cargo, as manipulações, o "atropelamento da ética", a aceitação do "trabalho sujo", se configuram como estratégias de ações e comportamentos aceitos, demonstrando assim, um problema cultural e comportamental da sociedade, da organização e do próprio indivíduo (HELOANI, 2005; DEJOURS, 2007). Estas práticas e comportamentos antiéticos e hostis são continuamente vivenciados, praticados e "ensinados" no ambiente de trabalho, e muitos, fazem parte da própria cultura de diversas organizações, sejam públicas ou privadas (NUNES, 2016). De tal modo, que podem provocar e incitar relações de violência, abuso de poder, humilhação, desrespeito, ou seja, de assédio moral no trabalho.

O assédio moral no trabalho pode ser definido como condutas abusivas, intencionais, frequentes e repetidas, com objetivo de diminuir, humilhar, constranger, desqualificar e demolir psiquicamente um indivíduo ou grupo. Desta forma, degrada suas condições de trabalho, atinge sua dignidade, integridade pessoal e profissional (FREITAS; HELOANI; BARRETO, 2008).

Embora o tema nos últimos anos tenha ganhado destaque na mídia e pesquisas acadêmicas, ainda é mal interpretado e banalizado perante a sociedade, onde tudo é assédio e nada é assédio (NUNES; TOLFO; ESPINOSA, 2015). Portanto, cabe ressaltar alguns elementos importantes para caracterizar a violência, entre eles destacamos:

a) direcionalidade: conforme exposto na definição sobre o assédio, a violência pode ser perpetrada para uma ou mais vítimas. Ressalta-se que o aspecto coletivo, ou gestão por injúria, é tão ou mais frequente que o individual, e visa submeter os trabalhadores a pressões e cobranças exacerbadas, injúrias e insultos.
b) frequência e duração: o assédio não se configura como atos isolados, mas em comportamentos repetidos e frequentes. Não existe um consenso entre pesquisadores sobre um tempo mínimo, mas é importante enfatizar que o assédio se configura mais como uma questão de meses e anos do que dias e semanas (EINARSEN et al., 2011).
c) intencionalidade: cabe refletir se o foco é sobre a atitude hostil praticada ou o dano causado. No entanto, ter ou não ter a intenção do assédio não diminui ou justifica os efeitos proporcionados nas vítimas.
d) desequilíbrio de poder: compreende as situações de antagonismos, nas quais a capacidade de ataque/defesa tanto do agressor quanto da vítima é desigual, mesmo em se tratando de indivíduos com funções/cargos equivalente, *status* social e de poder (NUNES, 2016). Ou seja, não se remete exclusivamente a posição hierárquica, pode ocorrer quando um detém recursos/informações para o outro exercer sua função, de usar seu *network* para prejudicar e/ou ameaçar o outro, ou também de identificar vulnerabilidades e explorar esse conhecimento em detrimento do indivíduo (NUNES; TOLFO, 2015).

A partir da definição e características apresentadas é possível compreender alguns aspectos essenciais do assédio moral. Por sua vez, ao identificar as situações hostis que são praticadas para com as vítimas, conseguimos ter uma visualização mais ampla das estratégias utilizadas pelos agressores. Heloani e Barreto (2015) apresentam alguns agrupamentos que são identificáveis na realidade latino-americana, quanto a ações de assédio, quais sejam: a) para reduzir as

possibilidades da vítima se comunicar com outros, inclusive com o próprio agressor; b) para evitar que a vítima tenha a possibilidade de manter contatos sociais; c) com o intuito de desprestigiar ou de impedir o trabalhador de manter sua reputação pessoal ou profissional; d) mediante o descrédito profissional; e) que afetam a saúde física / psíquica da vítima.

Segundo os autores, as estratégias de violência no trabalho se concentram no "[...] autoritarismo (abuso de poder), nas mentiras, nas ameaças, na manipulação do medo, na cooptação e nas várias formas de corrupção, concretizadas mediante atitudes tomadas pelos chefes" (2015, p. 155-156), os quais podem proporcionar efeitos para a saúde física e/ou psíquica dos alvos, afetando assim, seu desempenho no trabalho, o próprio ambiente laboral e relacional dentro do setor/organização, e consequentemente, a própria eficiência organizacional.

As políticas e práticas de gestão, a cultura da organização e as formas de organizar o trabalho podem servir de fatores propiciadores para violências contra o trabalhador, e ao longo do tempo, se configurarem como assédio moral (HOEL; SALIN, 2003; NUNES; TOLFO, 2012a; 2012b; HELOANI; BARRETO, 2015). Portanto, o assédio não pode ser visualizado apenas como uma situação interpessoal, um conflito, ele resulta de um conjunto de aspectos que podem envolver fatores culturais e socioeconômicos, o mercado, a organização, a cultura organizacional e local, seus valores e práticas (NUNES, 2016). Ao compreender que a violência ocorre no ambiente de trabalho, a organização se torna corresponsável pela sua prática ou inibição dos comportamentos e atitudes hostis (NUNES; TOLFO, 2012b), mesmo tendo fatores externos que influenciam a sua ocorrência.

Embora as práticas e políticas organizacionais sejam influenciadas por fatores externos, é na cultura organizacional que as novas mudanças e métodos de gestão são normatizados, e ensinados para os trabalhadores (NUNES, 2016). Assim, em ambientes onde os discursos são em prol do coletivo e de seu bem-estar, mas, na prática os comportamentos e atitudes priorizam metas, indicadores e resultados a qualquer custo, a tendência é promover culturas alinhadas a comportamentos de assédio moral (TOLFO; SILVA; KRAWULSKI, 2013). Desta forma, ao considerar a cultura organizacional como um agente, muitas vezes, propiciador das práticas hostis, verifica-se a cultura como um espaço de poder e o assédio moral como decorrente do abuso de poder (TOLFO; SILVA; KRAWULSKI, 2013).

Desta forma, em organizações onde existe uma cultura que permite, mesmo que de forma velada, a prática hostil, e que os

agressores têm conhecimento de que não existe controle para seus métodos e comportamentos, o assédio moral se torna uma "ferramenta administrativa" utilizada para fazer com que o trabalho seja realizado, metas/objetivos alcançados– não se importando com os efeitos de sua forma de gestão (NUNES, 2016).

A relação entre assédio moral e uma liderança com pouca influência pode ser atribuída ao fato de que o assediador identifica baixos riscos de punição às suas ações negativas, devido à falta de intervenção dos gestores (TOLFO; SILVA; KRAWULSKI, 2013). Desse modo, a inoperância na prevenção e no combate ao assédio moral pode dar margem ao entendimento de que os gestores não coíbem atos de assédio ou consentem que os trabalhadores passem por situações de constrangimentos e humilhações.

Por sua vez, o trabalho especificamente no setor público implica em dar atenção ao atual modelo de gestão predominantemente praticado, muitas vezes orientado nos princípios da eficácia empresarial e avaliações heterônimas, conforme a Administração Pública Gerencialista, que culpabiliza o trabalhador por resultados, gerando individualismo e competitividade nas relações laborais (BARRETO; HELOANI, 2015). Tal aspecto vai de encontro com a citação de Hirigoyen (2006), que no setor público o assédio pode durar anos, pois os trabalhadores são "protegidos e não podem ser demitidos" devido à estabilidade profissional, exceto devido à falta grave.

Em levantamento realizado por Barreto e Heloani (2015) entre 2007 e 2012, foi identificado que 69% de 2.869 servidores públicos sinalizaram terem sido vítimas de violências no trabalho, tendo como situações mais frequentes: ignorar a presença frente dos outros; bloquear o andamento dos trabalhos; atribuir erros imaginários; dar instruções confusas e imprecisas; falar mal do outro em público.

> Como o setor público está voltado para o bem público, dentro de um esquema social, os abusos que lá ocorrem parecem chamar mais a atenção. Nota-se geralmente que o assédio moral não está relacionado à produtividade, mas às disputas de poder. Neste caso, não se pode livrar as pessoas da responsabilidade, incriminando o lucro ligado ao capitalismo e à globalização, só se podendo atrelar o assédio a uma dimensão psicológica fundamental, a inveja e a cobiça que levam os indivíduos a controlar o outro e a querer tirá-lo do caminho (HIRIGOYEN, 2006, p. 125).

Embora apresentam os princípios do novo serviço público como a dignificação e valorização do serviço e o fortalecimento de valores como cidadania, democracia e interesse público (DENHARDT; DENHARDT, 2007), o que se observa, muitas vezes, é o contrário, a permissividade e impunidade presente em diversas instituições públicas brasileiras (NUNES, 2016). O qual, segundo o autor, o paternalismo, o corporativismo, o autoritarismo e outros "ismos", presentes na cultura brasileira e do serviço público, contraditórios aos princípios da administração pública, são elementos que podem influenciar a ocorrência do assédio moral. E consequentemente, a desilusão do servidor público em relação ao seu trabalho, à imagem que ele apresentava da instituição, o seu desenvolvimento no trabalho e também na adesão organizacional.

4 PRÁTICAS PARADOXAIS DE GESTÃO E O ASSÉDIO MORAL

A partir da explanação sobre organizações públicas e o serviço público brasileiro e o assédio moral nas suas respectivas subseções, parte-se para a exposição de alguns casos que contrariam os princípios básicos (ou pilares fundamentais) do próprio serviço público, os quais são contraditos por práticas culturais de assédio moral no trabalho. Estas provocam, assim, a quebra do princípio da eficiência e da sua construção sobre a ideia do interesse público.

A existência da burocracia e das normas e regras formais no serviço público proporcionam maior estruturação aos serviços, porém apresentaram algumas disfunções (BRESSER-PEREIRA, 1996). A orientação de como se deve ser feito o trabalho muitas vezes é levada por meio das normas e regras não formais ou não escritas, ou no método da tradição – "as coisas sempre foram feitas dessa forma". Assim, a transmissão do conhecimento e técnicas, para os mais novos por exemplo, é partida desse princípio tradicionalista, mesmo que estes não estejam em consonância plena com os procedimentos e normas estabelecidos formalmente (NUNES, 2016). Ou seja, o processo racional-legal (burocrático e racional), ancorado em regras, normas e leis, entra em conflito com as práticas culturais arraigadas que são defendidas, praticadas e ensinadas pelos mais antigos, pois "sempre foi feito desta maneira". Para Carbone (2000) o apego ao passado (tradicionalismo) é um traço muito marcante no administrador público brasileiro, que serve como uma defesa a mudanças. De forma a

ilustrar sobre normas e regras não escritas, que foram contra os princípios da administração pública de excelência são apresentadas em sequência: "[...] não se segue a gestão pública de excelência porque se considera norma algo 'para inglês ver', para se mostrar, e vamos fazer de outro jeito aqui porque aqui a gente não tem tempo. Acho que existe uma disparidade muito grande" (E3); "O aprendizado e o passar os instrumentos e as normativas do local vem muito oral, não oficial, não de seguir a coisa escrita, é muito do que é dito. O anotar as ocorrências, as pessoas, eu não vejo o hábito de anotar, né? [...] Porque eles acabam se repetindo em algum momento e você está perdendo uma falha do seu processo porque você não registra" (E7) (NUNES, 2016).

Observa-se que falas como para "para inglês ver", expressão muito presente na cultura brasileira que representa a existência de leis ou regras que só estão no papel ou também ações com objetivo apenas de preservar as aparências, na verdade não são praticadas (PRATES; BARROS, 1997). Além disto, é muito comum nos ambientes públicos a falta de padronização, formalização e manualização dos procedimentos e atividades a serem desenvolvidas, além das mudanças no trabalho provocadas a cada nova gestão, o que influencia nas incertezas geradas pelas informalidades no método de trabalho (NUNES, 2016). A ambiguidade, que compreende as incertezas que o trabalhador identifica e sente em relação as suas atividades, normas, regras e procedimentos, utilizados ou não utilizados conforme o interesse individual ou coletivo, é um elemento que está intrinsecamente associado a formas de comportamentos hostis e de assédio moral no ambiente laboral (EINARSEN; RAKNES; MATTHIESEN,1994; MATHISEN; ØGAARD; EINARSEN, 2012).

Em pesquisa realizada por Nunes (2016) em instituição de ensino superior, a gestão predominante na instituição foi a política, o que não implica que a burocracia ou o colegiado não existam como modelos na organização. Verifica-se comumente que, no setor público, os aspectos políticos estão fortemente imbricados e conduzem as questões conforme o interesse de determinado indivíduo ou coletivo dominante. A qual, para se conseguir algo, é preciso ser indicado ou fazer parte desse grupo. A administração pública brasileira ainda tem um forte laço gerencialista e pretensões de engenharia social, o que proporciona um mecanismo da manipulação a favor de interesses de grupos dominantes de algum modo (ALCADIPANI; CRUBELLATE, 2003).

Desta forma, ao considerarmos os gestores públicos, indica-

dos politicamente, e com pouca preparação técnica para a execução das atividades e gestão de pessoal, suas práticas tendem a ser mais assertivas e autoritárias realizando a gestão sem muitas vezes levar em conta os interesses da instituição, mas aspectos pessoais ou interesses de grupos. Ou seja, muitas vezes são influenciados (ou "forçados") e fazem "[...] as coisas acontecerem de acordo como querem ou como exigem as forças por trás (E2)" (NUNES, 2016).

A política dentro do ambiente laboral faz o sistema funcionar, seja de forma correta ou pelos "corredores", podendo para alguns, propiciar a ocorrência do assédio moral por ser uma moeda de troca, o que abre margem para a troca de favores, favorecimento de uns em detrimento de outros, punições por serem de grupos rivais ou benefícios por apoiarem o grupo (NUNES, 2016). Portanto, as relações que são estabelecidas no serviço público podem ou não, favorecer ou prejudicar o indivíduo. De forma que relações mais próximas do poder, um "padrinho", pode representar uma ascensão mais rápida na organização (FREITAS, 1997) ou até mesmo "vista grossa" para delitos como situações de assédio moral. Portanto, o paternalismo, um traço da cultura brasileira e do serviço público, proporciona mais segurança e benefícios ao indivíduo pertencente ao grupo dominante ou que possui algum poder (PRATES; BARROS, 1997; CARBONE, 2000).

Um dos princípios fundamentais no serviço público é o pressuposto da impessoalidade, segundo o qual a ação não deve discriminar um ou outra, de modo a proporcionar algum benefício ou ônus. Ou seja, não devem existir favoritismos, perseguições, nem interesses individuais ou de grupos sobrepostos aos interesses do coletivo e institucional. Tais aspectos estão presentes no Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que dispõe sobre as regras, deveres e obrigações do servidor público (BRASIL, 1994) – trata-se de referência ao Código de Ética Profissional do Servidor Público.

Necessariamente, cabe ao agente público a leitura, compreensão e prática do código, e as instituições o controle, cobrança e punições, caso necessário. Segundo Nunes (2016), o que se observa é que os deveres, regras e obrigações provenientes do código de ética não são praticados, bem como, as vedações são praticadas frequentemente – conforme pode ser visualizado alguns exemplos no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1: Código de ética: exemplos praticados de vedações

VEDAÇÕES AO SERVIDOR PÚBLICO	EXEMPLOS
a) o uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem	[Algumas regras não escritas regem o comportamento dentro da instituição]: "*Regras de poder de um grupo, o qual administra as relações com reserva de mercado, do tipo: você me cuida e me proporciona facilidades e eu retribuo*" (P37).
b) prejudicar deliberadamente a reputação de outros servidores ou de cidadãos que deles dependam	[Situações de assédio moral sofridas pelos entrevistados]: "*E aquela coisa assim "o seu burro, oh seu não sei o que". As vezes aqui entre nós, brincando, a gente brinca, mas tu sabes quando é uma brincadeira, quando é uma coisa e quando é aquele negócio mesmo de estar te pisando né. [...] humilhando*" (E5).
c) ser, em função de seu espírito de solidariedade, conivente com erro ou infração a este Código de Ética ou ao Código de Ética de sua profissão	[Por que não apresentar queixa sobre o assédio moral]: "*Porque não adianta. Há muito corporativismo. Todos se ajudam para esconder a sujeira*" (P133). [Porque não ocorre punição quanto a violação do código de ética]: "*Porque existe muito corporativismo e cumplicidade entre os servidores*" (P35).
d) usar de artifícios para procrastinar ou dificultar o exercício regular de direito por qualquer pessoa, causando-lhe dano moral ou material	"*Em nosso setor, geralmente há diálogo, mas há casos de violência moral, como delegar tarefas indesejadas ou ignorar o subordinado*" (P70).
f) permitir que perseguições, simpatias, antipatias, caprichos, paixões ou interesses de ordem pessoal interfiram no trato com o público, com os jurisdicionados administrativos ou com colegas hierarquicamente superiores ou inferiores	[Diferentes forma de pensar, faz com que alguns tenham comportamentos e ações extremas com aqueles que se opuseram]. "*Com punição, coerção, controle, imposição de sua própria vontade sobre a vontade dos demais. Passa por cima de setores responsáveis por determinadas atividades para atender aos seus interesses particulares*" (P30).
g) pleitear, solicitar, provocar, sugerir ou receber qualquer tipo de ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim	"*Parece comum a troca de 'favores' entre indivíduos de diferentes setores, e talvez em menor escala dentro do mesmo setor, em que esses 'favores' são verdadeiramente as funções próprias e inerentes cargo do servidor público em questão*" (P129). [Critérios ocupação de cargos de chefia e direção]: "*As relações de amizade, a troca de favores, o favoritismo, o protecionismo e o jogo de interesses*" (P165).

Fonte: adaptado de Nunes (2016, p. 232-233)

A visualização destes exemplos, infelizmente, exemplifica práticas frequentes que vão contra o código de ética e os pilares fundamentais do serviço público. Além do exposto, observa-se que não existem punições para estes casos, o que configura, portanto, uma cultura de impunidade – observada nas mais diferentes esferas e setores brasileiros. O paternalismo, a flexibilidade, a lealdade às pessoas e o formalismo são pontos críticos da cultura brasileira, os quais tem a impunidade como um importante e fundamental elemento que garante a funcionalidade e perpetuação deste sistema (ALCADIPANI; CRUBELLATE, 2003). Desta forma, para que mudanças culturais positivas ocorram, deve-se quebrar esse sistema de impunidade tão arraigado e presente na cultura do serviço público e brasileira.

5 CONCLUSÃO

Não falta à Administração Pública brasileira marcos legais que definam seu escopo de atuação, suas atribuições ou diferentes modelos que refletem os momentos históricos no qual o Estado acompanha o *zeitgest* da própria época e sociedade (SENADO FEDERAL, 2008; BRASIL, 1988). É assim que a gestão de organizações públicas brasileiras vem apresentando traços do modelo patrimonialista, herdado da cultura portuguesa; burocrática, tributária a organização plenamente racional de Weber; gerencialista, conforme os ditames de redução do papel do Estado e ascensão dos princípios de satisfação do cliente, competitividade e eficiência nos moldes empresariais; e uma nova gestão, social, direcionada à plena cidadania, propalada em sua "gênese". Apesar de uma sistematização sobre sucessão de modelos, a cultura de organizações públicas brasileiras mantém predomínio do conservadorismo, na perspectiva da função essencial da cultura de modelar pensamentos e comportamentos (ENRIQUEZ, 1997) como um sistema cultural, simbólico e imaginário.

As organizações contemplam diferentes níveis hierárquicos e a articulação entre eles e a estrutura têm uma importante contribuição para as funções gerenciais de comando e de controle, e para a normatização da obediência. A obediência se articula à cultura das organizações públicas brasileiras, por meio de legislação normas, regras e sanções definidoras dos deveres dos servidores, do(s) grupo(s) na organização (CLEGG, 1996; SCANFONE; TEODÓSIO, 2004; TOLFO, SILVA; KRAWULSKI, 2013) ou da concessão discriminada de privilégios a alguns. Privilégios e clientelismos associados à cultura brasileira e encontrados na cultura de organizações públicas nacionais são

contrários à ideia de constitucionalismo e de justiça organizacional e, portanto, favoráveis a situações de humilhação, constrangimento, abuso de poder e violência no trabalho, como é o caso do assédio moral.

Foram citados no capítulo diversos exemplos representativos de percepção de assédio moral no trabalho, identificados em Nunes (2016), um dos autores, desenvolvida com servidores de uma universidade federal. Os citados com maior frequência são a pressão pela troca de favores, no estilo "toma lá, dá cá" entre amigos e que se corporifica no corporativismo; as ingerências políticas, de diversas ordens, com o objetivo de formar alianças voltadas a interesses individuais ou de grupos, e desconsiderando o que é prescrito; a delegação de tarefas aquém das capacidades dos servidores, para citar algumas. Tais situações vão de encontro a ideia de uma nova administração pública, que seja efetivamente regida pelo exercício de cidadania e democracia, voltada ao interesse dos usuários e com controle social. Neste cenário, a impessoalidade, a transparência, o controle, a universalidade, a supremacia do interesse público, a probidade administrativa são princípios belamente definidos. Na prática, reitera-se a necessidade de romper com um grande ciclo cultural de "ismos" – clientelismo, conchavismo, e outros, para que as organizações públicas sejam ambientes que efetivamente previnam e coíbam o assédio moral no trabalho e proporcionem bem-estar e qualidade de vida para os servidores públicos.

REFERÊNCIAS

ALCADIPANI, R.; CRUBELLATE, J. M. Cultura organizacional: generalizações improváveis e conceituações imprecisas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo. v. 43, n. 2, p. 64-77. 2003

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, v. 48, n. 3, p. 104-132. 1997.

BARRETO, M.; HELOANI, R. A discussão do assédio moral em organizações públicas e sindicais: situando o debate. In: EMMENDOERFER, M. L.; TOLFO, S. R.; NUNES, T. S. (Org.). **Assédio moral:** em organizações públicas e a (re)ação dos sindicatos. Curitiba: CRV, 2015, p. 31-51.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988, 292p.

BRASIL. Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Lex**: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, Brasília, DF: 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 10 set. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Lei nº 200 de 25/2/1967**: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 agosto 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CARBONE, P. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvimento de uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 2000.

CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H. A. A. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 97- 111, 1998.

CLEGG, S. O poder, linguagem e ação nas organizações. In: CHANLAT, J.-.F. (Coord.). **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. São Paulo: Atlas, v.1, 1996. p. 47-66.

DEJOURS, C. **A banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service**. Ed. Ampl. Armonk: M. E. Sharpe, 2007.

EINARSEN, S.; RAKNES, B. I.; MATTHIESEN, S. B. Bullying and harassment at work and their relationships to work environment quality: an exploratory study. **European Work and Organizational Psychologist**, v. 4, n. 4, p. 381-401, 1994.

EINARSEN, S. et al. The concept of bullying and harassment at work: the European tradition. In: EINARSEN, S. et al. (Org.). **Bullying and Harassment in the Workplace**: Developments in Theory, Research, and Practice. London: Taylor & Francis, 2011, p. 3-39.

ENRIQUEZ, E. **A organização em análise**. Petrópolis: Vozes, 1997

FREITAS, A. B. Traços brasileiros para uma análise organizacional. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 38-69.

FREITAS, M. E.; HELOANI, R.; BARRETO, M. **Assédio moral no trabalho**. Cengage Learning, São Paulo, 2008.

GARAY, Ricardo. **Gestor Público.** Editora Virtual: 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?isbn=131177176X>. Acesso em: 7 mai 2017.

GASPARETTO, Patrick Roberto. **A Administração Pública frente à lei inconstitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2007.

HELOANI, R. Assédio moral: a dignidade violada. **Aletheia,** n. 22, p. 101-108, 2005.

HELOANI, R.; BARRETO, M. Assédio moral nas relações sociais no âmbito das instituições públicas. In: GEDIEL, J. A. P. et al. (Orgs). **Estado, poder e assédio**: relações de trabalho na administração pública. Curitiba: Kairós Edições, 2015. p. 145-162.

HIRIGOYEN, M-F. **Mal-estar no trabalho:** redefinindo o assédio moral. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HIRIGOYEN, M-F. **Assédio moral**: a violência perversa no cotidiano. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

HOEL, H.; SALIN, D. Organisational antecedents of workplace bullying. In: EINARSEN, S. et al. (Eds.). **Bullying and Emotional Abuse in the Workplace:** International perspectives in research and practice. London: Taylor & Francis, 2003. p. 203-218.

MATHISEN, G. E.; ØGAARD, T.; EINARSEN, S. Individual and situational antecedents of workplace victimization. **International Journal of Manpower**, v. 33, n. 5, p. 539-555, 2012.

MEDEIROS, Alexsandro M. **Administração Pública**. 2017. Disponível em:<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/administra%C3%A7%C3%A3o-publica/>. Acesso em: 18 mai 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo , v. 53, n. 1, 2013.

NUNES, T. S. **A influência da cultura organizacional na ocorrência do assédio moral no trabalho na Universidade Federal de Santa Catarina**. 2016. 432f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Florianópolis, 2016.

NUNES, T. S.; TOLFO, S. R. Assédio moral no trabalho: consequências identificadas por servidores docentes e técnico-administrativos em uma universidade federal brasileira. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 264-286, 2012a.

NUNES, T. S.; TOLFO, S. R. Políticas y prácticas de prevención y combate al acoso moral en una universidad brasileña. **Salud de los Trabajadores**, Maracay, v. 20, n. 1, p. 61-73, 2012b.

NUNES, T. S.; TOLFO, S. R. O Assédio Moral no Contexto Universitário: uma discussão necessária. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, n. 41, p. 21-36, 2015.

NUNES, T. S.; TOLFO, S. R.; ESPINOSA, L. M. C. A compreensão dos trabalhadores sobre o assédio moral no trabalho por meio de um termo/palavra. In: III Congreso Iberoamericano sobre Acoso Laboral e Institucional; IV Seminário Catarinense de Prevenção ao Assédio Moral no Trabalho, 2015, Florianópolis, SC. **Anais.....**, 2015.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 81-105, 2006.

PRATES, M. A. S.; BARROS, B. T. O estilo brasileiro de administrar: sumário de um modelo de ação cultural brasileiro com base na gestão empresarial. In: MOTTA, F. C. P.; CALDAS, M. P. **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 55-69.

RAMOS, A. G**. A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração.** Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97-114.

SANTOS, G. S. C. **Mudança organizacional de uma administração pública para uma gestão de direito privado**: um estudo de caso dos impactos e desafios em um hospital universitário. Projeto de Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2017.

SANTOS, L. A. R.; CACHAPUZ, R. R. Arbitragem na Administração Pública. **SCIENTIA IURIS**, Londrina, v. 16, n. 1, p.137-160, 2012.

SCANFONE, L; TEODÓSIO, A. S. S. Assédio Moral no Trabalho: desafios da gestão de pessoas nas organizações brasileiras. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, XXIV, 2004, Florianópolis, SC. **Anais.....**, 2004.

SENADO FEDERAL. **Administração pública:** normas e regulamentos. Brasília, DF: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

TOLFO, S. R.; SILVA, N.; KRAWULSKI, E. Acoso laboral: relaciones con la cultura organizacional y la gestión de personas. **Salud de los Trabajadores**, Maracay, v. 21, n. 1, p. 5-18, 2013.

_____. E. Assédio moral no trabalho: interface com a cultura organizacional e a gestão de pessoas em organizações públicas. In: EMMENDOERFER, M. L.; TOLFO, S. R.; NUNES, T. S. (Org.). **Assédio moral:** em organizações públicas e a (re)ação dos sindicatos. Curitiba: CRV, 2015, p. 99-117.

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO JUDICIÁRIA

Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano[1]
Maiara Leher[2]

1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio pretende discutir caso concreto de assédio moral sofrido por servidor público federal, em atividade, e o julgamento do judiciário sobre referido caso. Para a reflexão proposta também será abordado caso de assédio moral sofrido por trabalhador regido pela CLT e cujo caso, pela competência determinada pelo art. 114 da Constituição Federal, foi enfrentado pela Justiça do Trabalho. Para a perspectiva proposta o ensaio pretende abordar aspectos relacionados à principiologia do direito administrativo e do direito material e processual do trabalho, bem como pretende refletir sobre o servidor enquanto trabalhador. Após o artigo apresentará algumas conclusões diante das análises do judiciário federal e trabalhista sobre os casos lhe apresentados.

2 PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DO DIREITO DO TRABALHO: O SERVIDOR/TRABALHADOR E O ASSÉDIO MORAL

Assédio moral pode ser entendido como a deliberada degradação das condições de trabalho através do estabelecimento de comunicações não éticas (abusivas), que se caracterizam pela repetição, por um longo tempo, de um comportamento hostil de superior ou colega contra um indivíduo que apresenta, como reação, um quadro de miséria física,

1 Advogada do escritório Machado Silva Palmisciano & Grillo Advogados e professora universitária (UFRJ e PUC/RJ), Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ. E-mail: <analuisa@machadosilva.com.br>.

2 Advogada do escritório Machado Silva Palmisciano & Grillo Advogados e do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro, Pós-Graduada em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho. E-mail: <maiara@machadosilva.com.br>.

psicológica e social duradoura. Ou seja, abrange processo que afeta, por consequência, o trabalhador do ponto de vista físico e psíquico (FELKER, 2007, p.175).

A Convenção 155 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Congresso Nacional em 1992 e promulgada pelo Decreto federal 1.254/94, estabelece em seu artigo 3º, alínea "e", que "o termo "saúde", com relação ao trabalho, abrange não só a ausência de afecção ou de doenças, mas também os elementos físicos e mentais que afetam a saúde e estão diretamente relacionados com a segurança e a higiene no trabalho."

Nesse mesmo sentido, a OIT defende o direito do trabalhador ao "trabalho decente". O conceito engloba oportunidades de trabalho produtivo com remuneração justa, segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias, melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social, liberdade para as pessoas expressarem suas preocupações, se organizarem e participarem das decisões que afetam suas vidas, além de igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens[3].

O assédio moral nas relações de trabalho causa danos à saúde mental e física dos trabalhadores, prejudicando as perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social, liberdade para as pessoas expressarem suas preocupações, se organizarem e participarem das decisões que afetam suas vidas, além de igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens.

Por outro lado, a prática do assédio moral se desenvolve não somente nos locais de trabalho da iniciativa privada, mas também nos locais nos quais o empregador é a própria Administração Pública.

O enfrentamento dessa prática, que viola direitos fundamentais do trabalhador, apresenta peculiaridades que por vezes apresentam dificuldades de reconhecimento nos casos concretos levados ao poder judiciário. A hipótese discutida no presente ensaio discute a possibilidade desta dificuldade (de reconhecimento de assédio sofrido por servidores) estar relacionada aos conceitos e princípios aplicáveis nas relações que envolvem a Administração Pública.

Um primeiro aspecto a ser destacado é a própria condição do servidor público enquanto trabalhador, condição esta que não deve ser mitigada em razão dos princípios inerentes à Administração Pública, tais como, da supremacia do interesse público e da legitimidade dos atos administrativos.

3 Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang—pt/index.htm>. Acesso em: 05 set 2017.

Para tanto, é importante observarmos o que destaca Santos, no sentido de que, em nosso contexto democrático "seria um equívoco confundir a Administração Pública com o Estado. Aquela é essencial para administrar o Estado, mas não se confunde com este." (2015, p. 145)

Portanto, não há dúvidas de que o servidor público é um trabalhador, apesar das peculiaridades do serviço público:

> não se pode deixar de destacar com absoluta clareza que o servidor público é um trabalhador, apesar das peculiaridades no serviço público e, como tal possui direitos e deveres conforme o regime jurídico a que estiver subordinado, além de direitos sociais inerentes a todos os trabalhadores. (SANTOS, 2015, p. 149)

A promulgação da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por meio do Decreto Legislativo nº 206, reforça o reconhecimento do servidor público enquanto trabalhador.

Referida convenção estabelece em seu 4, item 1, que "os trabalhadores da Administração Pública devem usufruir de uma proteção adequada contra todos os atos de discriminação que acarretem violação da liberdade sindical em matéria de trabalho", especificando, inclusive, proteção em relação a atos que tenham por fim prejudicar um trabalhador da Administração Pública por qualquer meio, em razão de sua participação em atividades relacionadas a organizações de trabalhadores da Administração Pública.

Com efeito, a proteção do direito de organização constitui importante instrumento de combate à prática do assédio moral na administração pública, o qual, não por poucas vezes, decorre exatamente da atuação sindical de servidores públicos.

Nessa linha, a Convenção nº 151 da OIT estabelece procedimentos para fixação das condições de trabalho na Administração Pública, em especial, por meio da negociação coletiva, e a garantia de que os trabalhadores da Administração Pública usufruam, como os outros trabalhadores, dos direitos civis e políticos que são essenciais ao exercício normal da liberdade sindical, com a única reserva das obrigações previstas ao seu estatuto e à natureza das funções exercidas.

Santos (2015) registra ser inconteste que peculiaridades das relações de trabalho na Administração Pública impõem limitações

e diferenciais, os quais, no entanto, não alteram a realidade de que o servidor público é um trabalhador, inserido num processo político dinâmico. Neste processo cada vez mais se aproximam princípios do direito do trabalho com princípios do direito administrativo e até mesmo, as normas que regem as relações de emprego dos trabalhadores da esfera particular se aproximam dos trabalhadores da esfera pública, assim afirma o autor:

> Todavia, é inegável que as relações entre trabalhadores e a Administração Pública possuem problemas específicos que envolvem desde questões legais e econômicas, até sociais e políticas, por vezes, diversas das questões existentes na iniciativa privada, além da imposição de limitações constitucionais e advindas do Direito Administrativo. […]
> Entretanto, apesar de todas as especificidades do setor, nada altera a realidade de que o servidor público engaja-se num processo político dinâmico, no qual o que era considerado inegociável pode tornar-se negociável, o que era considerado discricionário pode deixar de ser. Nesta dinâmica sociojurídica, cada vez mais se aproximam princípios do direito do trabalho com princípios do direito administrativo e até mesmo, as normas que regem as relações de emprego dos trabalhadores da esfera particular se aproximam dos trabalhadores da esfera pública. (SANTOS, 2015, p. 149-151)

De fato, o servidor público, assim como os demais trabalhadores, é sujeito na relação de trabalho existente do âmbito da Administração Pública e nesse contexto é também vulnerável às condutas que podem ser caracterizadas como assédio moral, em especial, por parte de superiores hierárquicos.

Contudo, o que se verifica na prática é que tais condutas, por vezes, são falsamente justificadas a partir da discricionariedade de atos da administração e pouco questionadas em razão da presunção de legalidade e legitimidade dos atos administrativos.

Assim, o servidor público, ao questionar condutas cuja motivação foi pessoal e que se configuram como verdadeiro assédio moral na relação de trabalho, encontra óbices à descaracterização da legitimidade desses atos, em função da dificuldade em comprovar a real motivação ilegal frente à presunção de legalidade e legitimidade dos atos, bem como da ampla discricionariedade conferida à Administração Pública, muitas vezes não apreciada pelo Poder Judiciário, sob alegado risco de interferência indevida entre os Poderes.

Como exemplo, podemos citar recorrentes casos nos quais servidores públicos são removidos de seus locais de trabalho como medidas punitivas por parte de seus superiores hierárquicos. Nessas hipóteses, o ato administrativo formalizador da real punição se apresenta com ares de legalidade ante a discricionariedade da Administração Pública em relação à movimentação e lotação de seus servidores. Diante da presunção de legitimidade dos atos administrativos, que têm como finalidade uma melhor prestação de serviços à população, depreende-se o suposto interesse público em favor da coletividade em detrimento do interesse individual

Verifica-se, ainda, que, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, a Administração Pública permanece pouco reconhecida enquanto empregadora e seus servidores não são reconhecidos como trabalhadores em posição de vulnerabilidade. Afasta-se por vezes, a real conduta adotada por gestores, pessoas físicas, em função de princípios do direito administrativo aplicáveis à abstrata Administração Pública. Pouco se exige acerca da real motivação e finalidade dos atos administrativos.

Nesse aspecto, torna-se importante a análise dos limites da discricionariedade da Administração Pública. Como registra Maria Sylvia Zanella Di Pietro "a discricionariedade constitui a chave do equilíbrio entre as prerrogativas públicas e os direitos individuais. Quanto maior a extensão da discricionariedade, mais risco correm as liberdades do cidadão" (2012, p. 2).

Prossegue a autora esclarecendo que "o estudo da discricionariedade tem que ser paralelo ao do princípio da legalidade; a maneira como este é encarado influirá sobre a extensão da discricionariedade" (2012, p. 3). Nesse aspecto, registra ainda:

> Quando porém à lei formal se acrescentam considerações axiológicas, amplia-se a possibilidade de controle judicial, porque, por essa via, poderão ser corrigidos os atos administrativos praticados com inobservância de certos valores adotados como dogmas em cada ordenamento jurídico.
> O controle fica mais difícil, em se tratando de valores, são delimitados com muito menos clareza os confins da atuação discricionária. A tarefa do juiz fica muito mais complexa, uma vez que ele passará a perquirir zonas de maior incerteza (2012, p. 2-3).

Sobre a ampliação da esfera de controle do ato administrativo pelo Poder Judiciário, prossegue ressaltando:

> à medida que a lei foi adquirindo seu sentido axiológico perdido na época do Estado liberal, novos princípios foram sendo elaborados como formas de limitar a discricionariedade administrativa e, paralelamente, ampliar a esfera de controle pelo Poder Judiciário. Ao lado do princípio da legalidade – em sua nova feição – colocam-se os princípios gerais de direito e os princípios da moralidade, da razoabilidade, do interesse público, da motivação, como essenciais na delimitação do âmbito da discricionariedade que a lei confere à Administração Pública. (DI PIETRO, 2012, p. 3)

Para além dos princípios gerais do direito e dos princípios do direito administrativo, quando da análise da discricionariedade dos atos administrativos, bem como de seus requisitos de legalidade, inseridos no contexto da relação de trabalho na Administração Pública, há que se considerar a condição de trabalhador do servidor público, condição essa que atrai a observância de princípios e direitos inerentes ao trabalhador, seja na esfera pública ou privada.

Diferentemente da perspectiva do direito administrativo, o direito do trabalho tem como princípio estrutural, o da proteção, como salienta o autor:

> Informa este princípio que o Direito do Trabalho estrutura em seu interior, com suas regras, institutos, princípios e presunções próprias, uma teia de proteção à parte hipossuficiente na relação empregatícia – o obreiro -, visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho. [...]
> Parte importante da doutrina aponta este princípio como o cardeal do Direito do Trabalho, por influir em toda a estrutura e características próprias desse ramo jurídico especializado. Esta, a propósito, a compreensão do grande jurista uruguaio Américo Plá Rodriguez, que considera manifestar-se o princípio protetivo em três dimensões distintas: o princípio in dubio pró operário, o princípio da norma mais favorável e o princípio da condição mais benéfica.(22)
> Na verdade, a noção de tutela obreira e de retificação jurídica da reconhecida desigualdade sócio econômica e de poder entre os sujeitos da relação de emprego (ideia inerente ao princípio protetor) não se desdobra apenas nas três citadas dimensões. *Ela abrange, essencialmente, quase todos (senão todos) os princípios especiais do Direito Indi-*

> *vidual do Trabalho*. Como excluir essa noção do princípio da imperatividade das normas trabalhistas? Ou do princípio da indisponibilidade dos direitos trabalhistas? Ou do princípio da inalterabilidade contratual lesiva? Ou da proposição relativa à continuidade da relação de emprego? Ou da noção genérica de despersonalização da figura do empregador (e suas inúmeras consequências protetivas ao obreiro)? Ou do princípio da irretroação das nulidades? E assim sucessivamente. Todos esses outros princípios especiais também criam, no âmbito de sua abrangência, uma proteção especial aos interesses contratuais obreiros, buscando retificar, juridicamente, uma diferença prática de poder e de influência econômica e social apreendida entre os sujeitos da relação empregatícia. (DELGADO, 2007, p. 197-199)

Ou seja, seu princípio norteador se baseia na desigualdade real existente entre os sujeitos da relação concreta que busca ser tutelada pelo direito. Nesse sentido, o princípio da proteção também alcança e engloba princípios aplicáveis ao processo trabalho, uma vez que a desigualdade e a hipossuficiência do trabalhador se estende ao âmbito do direito processual.

Desse modo, embora o direito processual do trabalho tenha institutos próprios, incorpora essa influência do direito do trabalho.

Assim, também no direito processual do trabalho, está presente o princípio da proteção, o qual, nas palavras de Bezerra Leite:

> deriva da própria razão de ser do processo do trabalho, o qual foi concebido para realizar o Direito do Trabalho, sendo este ramo da árvore jurídica criado exatamente para compensar a desigualdade real existente entre empregado e empregador, naturais litigantes do processo laboral. (2010, p. 79)

Ainda destaca o caráter complementar do princípio da finalidade social:

> a diferença básica entre o princípio da proteção, acima referido, e o princípio da finalidade social é que, no primeiro, a própria lei confere a desigualdade no plano processual; no segundo, permite-se que o juiz tenha uma atuação mais ativa, na medida em que auxilia o trabalhador, em busca de uma solução justa, até chegar o momento de proferir a sentença.

> Parece-nos, contudo, que os dois princípios – proteção e finalidade social – se harmonizam e, pelo menos em nosso ordenamento jurídico, permitem que o juiz, na aplicação da lei, possa corrigir uma injustiça da própria lei. (2010, p. 82)

No mesmo sentido, outro autor ressalta a função social do processo do trabalho:

> ao contrário do juiz de outras épocas, o juiz da atualidade está comprometido com a efetividade dos atos processuais, bem como com a realidade e justiça da decisão. A sociedade não tem tolerado decisões injustas, fora da realidade ou que não tenham resultados práticos. (...)
> O princípio da função social do processo do trabalho encontra suporte nos princípios constitucionais da função social da propriedade e no da função social do contrato previsto no art. 421 do CC (37).
> Sobre as funções sociais da propriedade e do processo, *Miguel Reale* ensinava que elas são atingidas quando já há efetividade do princípio da igualdade real previsto no art. 5º da CF e observada a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF). (...)
> Existindo, no processo do trabalho, o princípio da função social, há de se admitir, por consequência, o princípio da *vedação do retrocesso social*.
> Pelo princípio da vedação do retrocesso social do processo do trabalho , ele deve sempre estar em evolução, acompanhando os direitos fundamentais do cidadão, bem como propiciar efetividade do direito fundamental do acesso do trabalhador à Justiça do Trabalho. (SCHIAVI, 2016, p. 135 e 136)

Merece destaque ainda o princípio da busca da verdade real, o qual deriva do princípio do direito material do trabalho, conhecido como princípio da primazia da realidade (LEITE, 2010, p. 83), bem como o da simplicidade e o da oralidade, os quais constituem um conjunto de regras destinadas a simplificar e tornar menos burocrático o procedimento, imprimindo mais celeridade ao processo e efetividade da jurisdição (SCHIAVI, 2016, p. 129-130).

Não obstante, no caso dos trabalhadores a serviço do Estado, como salientam Gediel e Mello:

> outras fórmulas jurídicas interferem na elaboração de uma legislação protetiva, pois o Estado, pessoa jurídica empregadora, se apresenta sempre como realizador do interesse comum ou público e, por isso, tem sua autoridade sobre os trabalhadores a seu serviço e seu poder de mando reforçado pela invocação retórica de formulações, que operam com normas não dispositivas e que remetem toda atividade pública às razões de Estado. (2015, p. 103)

Todavia, como bem pontuam os autores:

> as diferenças de tratamento jurídico no serviço público e nas empresas privadas são formais e não correspondem à natureza do trabalho, mas aos interesses dos empregadores e, por isso, a pressão exercida pelos trabalhadores e a resistência fática dos trabalhadores livres contra a ausência de limites do poder dos empregadores acaba por unificar as demandas e as conquistas de direitos. (GEDIEL e MELLO, 2015, p. 104)

Ou seja, muito embora tenha a administração pública princípios próprios, a avaliação das questões afetas aos servidores públicos enquanto trabalhadores deve ser interpretada à luz do entendimento dos mesmos enquanto sujeitos vulneráveis, como é o entendimento da Organização Internacional do Trabalho e da doutrina, reconhecendo-os com todos os direitos e prerrogativas inerentes a esta condição.

3 ASSÉDIO MORAL EM FOCO: ANÁLISE DAS INTERPRETAÇÕES DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA DO TRABALHO SOBRE CASOS CONCRETOS

Na presente seção o ensaio apresentará dois diferentes casos de assédio sofridos por trabalhadores e analisados por duas diferentes perspectivas. Na primeira parte apresentará ação julgada pelo judiciário federal, movida por servidora em face de sua instituição, na qual pediu a responsabilização de sua empregadora (instituição pública) pelos atos praticados por seus prepostos (no caso, os assediadores). Na segunda parte, o ensaio apresentará análise de assédio sofrido por trabalhador de empresa privada pela Justiça do Trabalho.

No primeiro caso a servidora pediu indenização por prejuízos morais e materiais lhe causados pela instituição na qual era lotada e

que culminou com seu afastamento precoce da carreira docente na qual havia ingressado há menos de dez anos, gerando-lhe, ainda, abalos psíquicos que demandavam e seguem demandando tratamento médico.

A servidora ingressou no cargo de professor, através de concurso público de provas e títulos na qual obteve o primeiro lugar e permaneceu lotado no mesmo departamento durante sua atuação naquela instituição de ensino.

Ainda no curso seu estágio probatório a servidora começou a sofrer perseguição pelos prepostos da ré, em especial por sua chefia imediata, e que se tornou mais violenta após ter submetido ao colegiado de seu departamento um pedido de afastamento para cursar doutorado, o qual foi rejeitado.

O que poderia ser apenas um embate acadêmico que acabou por negar o pedido da servidora de afastamento para doutoramento iniciou, em realidade, uma sucessão de atos pelos prepostos da ré com apenas um objetivo: "expulsar" a docente, servidora aprovada em concurso público, daquela instituição. Na mesma reunião que teve rejeitado seu pedido de afastamento a servidora foi advertida expressamente pelos prepostos daquela instituição (e docentes de seu departamento) de que (pasmem!) seria reprovada em seu estágio probatório (!).

As atitudes dos prepostos do réu acarretaram um processo de desmotivação na servidora, que, aos poucos, foi perdendo qualquer alegria pelo trabalho. Mais do que gerar um clima desgastante no local de trabalho, foram tomadas com o intuito de prejudicar sua vida funcional, causando-lhes danos funcionais e psíquicos, em flagrante violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e da eficiência que devem nortear a atuação de qualquer servidor público.

Seus pares de departamento instauraram uma sindicância com acusações à servidora de "não cumprir o recomendado pelo RJU nos itens espírito de equipe e relacionamento pessoal", e, pior, de "delatora dos colegas de departamento." A servidora foi "convidada" a esclarecer os fatos junto à Reitoria, que, após suas explicações, decidiu arquivar o referido procedimento.

No fim dos três anos de seu ingresso naquela instituição de ensino foram iniciados os procedimentos de avaliação da servidora através do estágio probatório.

Não foi publicada Portaria de constituição de sua banca. A servidora foi avaliada em reunião de Colegiado de seu departamento, que deliberou pela exoneração da professora (pelos mesmos

servidores que a haviam ameaçado anteriormente). A docente recebeu as notas "b" nos itens assiduidade e capacitação docente, a nota "d" nos itens disciplina, capacidade de iniciativa e responsabilidade e notas "c" nos itens desempenho didático e produção científica. Contudo, seu "formulário de avaliação" não teve qualquer fundamentação.

Tão logo teve conhecimento da decisão a servidora entrou em estado de desespero psíquico, o que culminou com o início de seu tratamento psiquiátrico, tendo começado, inclusive, a fazer uso de medicamentos de uso controlado. Apresentou, em seguida, pedido de revisão da decisão do Departamento e impugnou a avaliação que lhe fora feita pelo colegiado de seu departamento. O processo tramitou pela instituição de ensino e, finalmente, foi remetido à Reitoria da Universidade que optou por "não dar prosseguimento" aquele processo, deixando de processar e julgar o recurso da servidora em decisão sem legalidade que assim decidiu:

> Após análise dos fatos relatados no presente Processo, em conformidade com a Direção da (...) e com a Chefia de Departamento (...) e de acordo com a Informação do Chefe da Divisão de Legislação e Benefícios do Departamento de Recursos Humanos (folhas 10), informo que se estabeleceu uma decisão conjunta de não dar prosseguimento a estes autos.
> Reitero, também, que tal decisão baseou-se em princípios educacionais que, entre outros, defendem a premissa de que as atitudes comportamentais podem, sempre, sofrer alterações, se forem dadas oportunidades para a mudança, para o constante aprimoramento do ser humano.
> Após ciência de V. As. E o devido encaminhamento à EEAP, processo deve ser arquivado.
> Atenciosamente [...]

A impugnação da servidora não foi sequer apreciada, ao contrário: deliberou a Direção da instituição, em decisão conjunta com a Direção de sua unidade e com a (própria) chefia de seu departamento (que já havia opinado pela "exoneração" da servidora), que o processo deveria ser arquivado em razão da "premissa de que as atitudes comportamentais podem, sempre, sofrer alterações, se forem dadas oportunidades para a mudança, para o constante aprimoramento do ser humano"(!!)

Ou seja, além de não julgar o recurso da servidora (nem que fosse para negá-lo e confirmar a avaliação), determinou a direção

daquela instituição pública o arquivamento dos autos, impedindo que a autora adquirisse sua estabilidade de servidora a teor do disposto na Constituição Federal, bem como ainda a julgou digna de "aprimoramento humano"!

Diante de sua "precariedade" funcional, a servidora apresentou nova impugnação à ata de avaliação de estágio probatório com três principais argumentos: ausência de Portaria que tenha legalmente constituído comissão de avaliação para esta finalidade, nos termos do parágrafo 1º do art. 20 da Lei 8.112/90; ausência de motivação, e, principalmente, suspeição dos docentes que promoveram sua "avaliação".

Aduziu, dentre outras razões, que os prepostos da instituição, além de não terem sido formalmente constituídos para proceder a sua avaliação, não motivaram devidamente os graus lhes atribuídos, tendo, inclusive, apresentado motivações de ordem pessoal ao longo da Ata que opinou por sua exoneração. Uma das avaliadoras consignou, inclusive, o "comportamento arredio da professora".

Além de ser considerada em ata como detentora de "comportamento arredio" por um dos seus avaliadores, também outros prepostos da ré confirmaram sua suspeição na avaliação da docente de estágio probatório. Parte dos avaliadores sempre manifestaram publicamente suas inúmeras diferenças pessoais com a servidora, o que foi demonstrado em diversas atas de reuniões de departamento. Uma das atas também fez constar que um dos avaliadores de seu estágio probatório havia suspendido "seu tratamento afetivo com a docente", o que deixava a servidora cada vez mais acuada,

Devido ao agravamento de sua saúde psíquica, certa vez, a caminho do trabalho, a servidora teve crise nervosa e necessitou de atendimento médico, impossibilitando que ministrasse sua aula naquele dia. Tal fato foi explorado por um dos prepostos da instituição que, sem sequer lhe avisar, convocou reunião de departamento na qual se deliberou pela destituição unilateral da servidora na disciplina que lecionava na instituição. A servidora foi então substituída por outra docente, tendo sido comunicada desta decisão por bilhete de sua chefia, com a cópia da ata da reunião, deixado em sua mesa de trabalho.

A situação de isolamento da servidora na instituição apenas se agravava, e a mesma não recebia mais nenhuma função de seu Departamento. E a perseguição prosseguiu: para sua surpresa, o pedido que pediu a declaração de nulidade de sua avaliação de estágio probatório sequer foi apreciado pelas instâncias competentes da

instituição. A autora continuou correndo sua *via crucis* e sofrendo danos irreparáveis cometidos pelos prepostos da instituição para além de sua chefia de departamento.

Sua impugnação à avaliação de estágio probatório foi encaminhada ao Vice-Reitor em exercício. Contudo, mesmo tendo ciência das alegações da servidora que abrangiam, inclusive a suspeição da banca, ela teve seu pedido despachado por sua chefia de gabinete com a determinação de que aquele pedido deveria ser encaminhado pelo (próprio) Departamento/Direção (pasmem!) o que, na prática, inviabilizaria que qualquer instância superior processasse e julgasse seu pedido – o que, de fato, ocorreu. Seu pedido sequer foi apreciado e sua situação "precária" na ré (após a reprovação em estágio probatório) apenas agravava as agressões sofridas em seu cotidiano.

A situação de assédio sofrida pela servidora foi se tornando ainda mais evidente. A trabalhadora recebeu e-mail de sua chefia que deixavam claro o tom de "deboche" com que foi tratada pelos prepostos da ré ao longo do exercício de suas funções naquela instituição.

Em um dos e-mails enviados à servidora, por exemplo, um dos colegas da docente assim inicia sua resposta: "[...], de fato, você ainda precisa aprender muito, ou está sendo muito precariamente orientada", respondendo, sempre a seus pedidos com respostas evasivas ou contraditórias. A uma de suas solicitações o referido servidor chegou a tecer o seguinte comentário com cópia aos demais docentes da unidade: "são lamentáveis alguns comentários ou solicitações que se vê por aqui".

A servidora recorria às instâncias superiores daquela instituição de ensino: decania, pró-reitorias e à própria Reitora da Universidade e chegou a redigir documento expondo todos aqueles fatos para a Reitoria da Universidade. Todavia, nenhuma intervenção foi concretizada - sequer foi atendido seu pedido de mudança de departamento diante do agravamento de sua saúde mental. Mesmo tendo ciência da situação "bélica" vivida pela docente em seu departamento, a Pró Reitoria de Graduação emitiu parecer, decidindo que a questão deveria ser resolvida no seu próprio departamento (exatamente no mesmo Departamento na qual sofria cotidianamente todos os danos que foram apenas exemplificados acima).

Embora vivenciando todas essas perseguições, o que fragilizava cada vez mais seu estado de saúde, sabia que não deveria abrir mão de seus demais direitos funcionais, tendo apresentado solicitação de progressão funcional horizontal. Mais uma vez, em decisão tomada pelos mesmos avaliadores que foram responsáveis por sua reprovação

em estágio probatório, teve seu pedido negado. A avaliação da servidora (como aconteceu na avaliação de seu estágio probatório) não teve qualquer motivação e a mesma recebeu, inclusive, nota 0,86 no quesito "comunicação". A servidora indicou sua discordância àquela avaliação e formulou pedido de revisão daquela decisão. Contudo, mais uma vez, não teve qualquer resposta. Diante da omissão, enviou seu pedido à Comissão Permanente de Pessoal Docente daquela instituição. Todavia, recebeu ligação de um dos membros da CPPD que lhe informou que aquela comissão não julgava o mérito destes pedidos. A docente, então, elaborou novo recurso e o encaminhou à Decania, via setor de protocolo.

Após quase quatro anos de sucessivos atos de perseguição a servidora, utilizando-se de normativo da instituição que autorizava e incentivava denúncias de assédio, fez então denúncia de assédio moral ao órgão máximo daquela instituição, sua Reitoria, narrando todos os fatos vivenciados com as devidas provas. Contudo, não teve ciência de qualquer medida que tenha sido tomada pela direção daquela instituição: pior, alguns meses após fazer a denúncia foi informada por uma antiga aluna que sua "denúncia" estava em suas mãos... O descaso da direção daquela instituição permitiu que aquele pedido fosse entregue, sem critério, a uma aluna, que optou por "devolvê-lo" à professora. Isso em uma instituição que se orgulhava em ser uma das pioneiras do País em editar norma de combate a assédio moral.

Vivenciando toda essa situação, chegou a pensar em pedir exoneração da Universidade, não vislumbrando mais nenhuma saída para aquela situação que apenas piorava a cada dia, sem nenhuma interferência das instâncias superiores – todas cientes da situação que lhe era imposta em seu Departamento, A docente prestou concurso federal para a carreira de ciência e tecnologia do Ministério da Saúde, ao qual foi aprovada. No contato com outros docentes soube da possibilidade de pedir redução de regime de trabalho de forma a viabilizar sua atuação conjunta no novo cargo e na docência. A servidora fez o pedido e o submeteu a seu Departamento, que o negou em mais uma reunião turbulenta e desrespeitosa, como já antevia. Muito embora a decisão de mudança de regime de trabalho na carreira do Magistério Superior seja discricionária, no caso da servidora é evidente que os critérios que motivaram aquela decisão foram pessoais e ilegais, passando ao largo das questões acadêmicas. O Departamento negou o pedido da autora de alteração de regime de trabalho sob o argumento de "ausência de pessoal" – no entanto, este mesmo departamento retirou disciplinas da servidora e contribuiu para retirar quase todos

seus recursos de trabalho (inclusive sua saúde mental, consoante laudos e atestados anexos). Neste aspecto, esclareça-se que a servidora apenas continuou a lecionar após a própria ter oferecido ministrar disciplinas em outro programa.

Para se afastar dos problemas gerados pelos prepostos da instituição e lotados em seu departamento, fez novo pedido de mudança para outro Departamento. Contudo, em virtude das condições impostas por seu Departamento de origem, seu pedido não foi aceito.

Numa última tentativa, fez pedido de reconsideração de mudança de regime de trabalho ao seu Departamento, o qual foi novamente negado. Naquela reunião de Departamento participaram os alunos, que tiveram direito a voto, e se mobilizaram a favor da docente. Foram feitos abaixo assinados e os alunos ainda procuraram as instâncias superiores no intuito de viabilizar a permanência da servidora na Universidade ré mediante a redução de seu regime de trabalho.

Mas já era tarde: com seus recursos de trabalho completamente inviabilizados e sua saúde mental cada vez mais fragilizada, não teve outra alternativa que não a de sair daquela instituição para tomar posse em novo cargo em instituição de saúde.

Todos esses fatos foram levados a ação judicial movida, na justiça federal, pela servidora. Naquela ação foi, ainda, produzida prova testemunhal para conformar o assédio sofrido. Contudo, a sentença proferida pela vara federal rejeitou os pedidos da servidora por entender não ter havido assédio cometido pelos prepostos da ré. Muito embora tenha a mesma sentença detectado que havia *"um efetivo relacionamento conturbado com a administração"*, entendeu que tal fato teria ocorrido em razão de *"interesses pessoais insatisfeitos"*.

A sentença de primeira instância foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que assim decidiu o caso:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO ORDINÁRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. *. PROFESSORA UNIVERSITÁRIA. ASSÉDIO MORAL. NÃO COMPROVAÇÃO.
> 1. A sentença negou a reintegração da professora universitária com carga horária de 20 horas semanais, e a indenização por dano moral e material, convencido o juízo da não comprovação de assédio moral, mas apenas de relacionamento conturbado com a Administração, sobretudo por interesses pessoais insatisfeitos.
> 2. No assédio moral, a responsabilidade civil estatal é subjetiva, sendo inaplicável o art. 37, §6º da Constituição, que cuida de dano causado pela Administração ou agente pú-

blico a "terceiro". A relação funcional da servidora pública com a autarquia educacional é regida por lei específica, nº 8.112/90. Precedentes deste Tribunal.
3. A autora, desde * professora assistente do Departamento *, em regime de dedicação exclusiva, alega assédio moral dos colegas e da chefia imediata, que a forçou a requerer exoneração do cargo, ainda no estágio probatório, apontando: (i) irregularidades no processo de avaliação do estágio probatório; (ii) afastamento da disciplina que lecionava; (iii) e indeferimento de afastamento para cursar o doutorado; para a progressão horizontal; para se transferir ao Departamento de Enfermagem Materno Infantil; e para mudar de regime de trabalho.
4. Afastam-se as irregularidades, formal e material, no processo de avaliação do estágio probatório, realizada por Colegiado do Departamento, como todos os demais professores, que recomendou a exoneração, em 18/12/2009, antes da Resolução nº 3.517/2010 da *, que modificou o processo de avaliação, mantendo os critérios do art. 20 da Lei nº 8.112/90.
5. O afastamento da disciplina *, de acordo com a Ata da Sexta Reunião do Colegiado do *, foi motivado pela ausência da professora, que em licença para tratamento de saúde, deixou de aplicar prova na data marcada, não avisando ao seu superior imediato.
6. O Departamento * atuou em conformidade com o §2º do art. 96-A da Lei nº 8.112/90 e com o art. 1º, I, e §1º da Resolução nº 1.931 de 26/5/1998 , pois além de não possuir 4 anos no cargo, a apelante não apresentou documento de aprovação no curso. A progressão funcional do nível II para o III foi indeferida por ter alcançado pontuação 42,24, inferior aos 50% do total na avaliação de desempenho, nos termos do art. 7º da Resolução nº 730 de 24/11/1989; e ser insuficiente a produção acadêmica, desconsiderados os certificados fora do interstício temporal sob avaliação, conforme Ata da 9ª Reunião Ordinária do Colegiado do *, tendo a própria autora admitido equívocos no cumprimento do interstício dos documentos comprobatórios da produção acadêmica.
7. A mudança de dedicação exclusiva para o regime de 20 horas, por conta de aprovação em concurso no *, é ato administrativo discricionário. O aumento ou diminuição da carga horária do servidor deve atender aos interesses da Administração, e o Judiciário só pode imiscuir-se para reparar ilegalidades. Precedentes deste Tribunal.

> 8. Assédio moral é "*mais do que apenas provocações no local de trabalho – sarcasmo, crítica, zombaria e trote –, é uma campanha de terror psicológico, com o objetivo de fazer da vítima uma pessoa rejeitada. O indivíduo-alvo é submetido a difamação, abuso verbal, comportamento agressivo e tratamento frio e impessoal*". As declarações da informante, amiga da autora, e das testemunhas, em audiência, são inconclusivos acerca de algum tipo de perseguição no ambiente de trabalho. Precedentes.
> 9. Apelação desprovida.[4]"

No momento em que escrevemos este artigo a referida decisão aguarda julgamento dos recursos apresentados pela autora perante os tribunais superiores (STJ e STF).

A seguir apresentamos caso de assédio sofrido por empregado de empresa privada. O caso foi apreciado pelo judiciário trabalhista do Rio de Janeiro.

O trabalhador ajuizou reclamação trabalhista na qual pediu indenização por danos morais decorrentes de assédio moral bem pediu a condenação do réu na obrigação de fazer consistente a lhe conceder trabalho. Narrou na inicial que sofreu tratamento discriminatório por seu empregador em razão de ser portador do vírus HIV. Após ter retornado de doença, permaneceu praticamente sem atividades nas dependências do reclamado, sendo tratado como um verdadeiro doente – seu empregador apenas passou a lhe designar raras atividades e apenas após a distribuição da presente demanda, conforme bem detectou a magistrada responsável pela instrução processual e julgamento do caso.

O trabalhador ingressou naquele empregador, um dos maiores Bancos privados do País, em 1986, aos 18 anos, para trabalhar no setor de contabilidade. Permaneceu 2 (dois) anos em agência Maringá e foi transferido para o Rio de Janeiro em 1988. Continuou a trabalhar na contabilidade até 1989 quando soube que era portador do vírus HIV, tendo comunicado o banco de sua doença. Muito embora tenha comunicado a direção do Banco de sua doença, não deu publicidade ao fato.

Àquela época a direção do Banco se reuniu e achou por bem afastar o autor, com a manutenção de sua remuneração. Apenas em 1991 começou a receber auxílio doença pelo INSS, permanecendo de licença até abril 1995, quando retornou à agência localizada no centro do Rio de Janeiro.

4 Para evitar a identificação do caso concreto e preservar a imagem da servidora, algumas informações do acórdão citado foram suprimidas.

Ao retornar da licença o trabalhador ainda não apresentava sinais visíveis de sua doença. Passou a trabalhar no Departamento de Pessoal, sendo responsável por todas as rotinas do setor (administração dos funcionários, organização e distribuição de tíquetes refeição, concessão de auxílios, férias, controle do horário, enfim, era responsável por toda a parte administrativa do setor de recursos humanos). Circulava pelos 3 (três) andares do banco distribuindo documentos (tíquetes, vales transporte, extratos de contas, dentre outros) e realizando seu trabalho.

A partir de 2003 sua doença se agravou e seus sinais ficaram mais evidentes. O trabalhador trabalhou até junho de 2005 quando foi internado por doença oportunista grave – síndrome de *glain barret*, de cunho neurológico e que o deixou paralítico por três meses. O prognóstico era extremamente desfavorável. Todavia, com muita força de vontade e tratamento médico (fisioterapia, acompanhamento médico quase diário) foi se recuperando aos poucos.

Em abril de 2006 cessou seu auxílio doença e o trabalhador voltou a trabalhar na mesma agência do centro do Rio de Janeiro. Aparentando algumas sequelas da doença (o trabalhador ainda apresenta sinais de paralisia facial em decorrência da síndrome adquirida), a discriminação "velada" perpetrada pelos prepostos do reclamado tornou-se evidente.

Ao retornar, apresentou-se à gerência, mas não lhe foi atribuída nenhuma função. O Banco não recolocou o autor em seu antigo setor (o Departamento Pessoal) mesmo após três funcionários deste mesmo Departamento terem sido transferidos para outros setores.

Também não foi conferida ao trabalhador qualquer outra função. Desde que voltou de licença permaneceu sentado todo o dia, sem nenhuma tarefa. O trabalhador não constava na lista dos funcionários do sistema do Banco. Não constava na lista do horário de almoço fixada em seu andar na agência.

Todos os funcionários, para serem promovidos, precisam se aperfeiçoar em cursos promovidos pelo próprio Banco. Todavia, o trabalhador foi excluído desses cursos, o que impedia suas promoções.

O trabalhador também não constava na lista do "treinet" (treinamento feito *on line*, através de computador) onde constavam todos os funcionários da agência e seus respectivos postos de trabalho. Os funcionários inscritos neste programa de treinamento constam em quadro grande que fica fixado no refeitório, lugar de grande visibilidade da agência e onde há muita circulação de funcionários. O trabalhador junta aos autos do processo fotos do quadro da lista dos

empregados inscritos no "treinet" (os empregados estão em ordem alfabética) sem seu nome.

Não estava na lista de todos os funcionários, com seus respectivos telefones, utilizada pelo Departamento Pessoal.

Não dispunha de senha de acesso a qualquer operação necessária ao trabalho bancário (á fora do sistema do banco – no documento juntado à inicial constava a informação de "USUÁRIO NÃO CADASTRADO"). Não podia sequer consultar um saldo de cliente;

Não participava de reuniões.

Não bastassem todas essas discriminações, certa vez, ao se dirigir ao Departamento Pessoal, viu, em cima da mesa da então gerente administrativa da agência, lista utilizada pelo Departamento Pessoal, onde constava a anotação *"AIDS"* ao lado de seu nome. Ou seja, numa das poucas listas da agência onde consta seu nome resta assinalada sua doença, revelando os reais motivos da discriminação que o trabalhador vinha sofrendo.

Diante de todas essas atitudes discriminatórias não restou outra alternativa ao trabalhador a não ser ajuizar ação judicial para pedir que seu empregador cessasse o assédio que vinha sendo cometido contra o mesmo, bem como para que o indenizasse pelos danos lhe causados.

Destacou a sentença do juízo que presidiu a instrução probatória, com a oitiva do representante do reclamado, de suas testemunhas e das testemunhas do trabalhador, que ficou evidente a discriminação sofrida pelo trabalhador.

Salientou a sentença *a quo* ao comentar os depoimentos ouvidos em audiência, que:

> Também fica do depoimento da testemunha que na realidade a mesma somente tem efetivo conhecimento do labor do autor quanto ao período em que o mesmo se ativou com esta, ou seja, nos últimos dois meses.
> Portanto, convenci-me de que somente depois da distribuição desta reclamação (abril/08), nos últimos meses, é que a empresa passou a lhe dar atribuições [...]
> Registre-se que a testemunha afirma que já presenciou o Autor se ativando no balcão com a Sra. * e com a Sra.*. Contudo, também afirma a testemunha "...que já viu o autor sentado ao lado da Sra. *, mas não sabe se a espera de serviço ou não tinha o que fazer...**"**. Ora, se a agência é de grande porte e todos trabalham muito, como faz crer a testemunha * é no mínimo estranho um empregado ficar

> sentado ao lado de quem lhe daria serviços, ocioso.
> Portanto, apenas com o depoimento prestado pelas testemunhas conduzidas pela empregadora, convenci-me que o Autor ficava sim, sem que lhe fosse efetivamente dado trabalho desde o seu retorno da última licença até pouco depois da distribuição desta reclamação, maio de 2008, aproximadamente, do que temos que durante dois anos, o empregador não cumpriu com seu dever principal, qual seja, dar trabalho ao empregado.

A sentença da vara do trabalho, que reconheceu o assédio sofrido pelo trabalhador, foi mantida pelo Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro.

4 CONCLUSÃO

O presente artigo procurou abordar a análise do judiciário em relação a casos lhe levados sobre assédio vivenciado por servidora regida pelo Regime Jurídico Único e por trabalhador de empresa privada, regido pela CLT. Nos casos, verificou-se que as conclusões da justiça federal sobre assédio sofrido pela servidora foram totalmente distintas das análises feitas pela Justiça do Trabalho sobre assédio moral cometido em face de empregado de empresa privada.

Guardadas as particularidades de ambos os casos e as percepções dos julgadores sobre os mesmos, estes podem ser exemplificativos das dificuldades do judiciário não especializado (no caso, a justiça federal) de compreender e identificar a ocorrência de assédio moral sofrido por servidores no curso de suas atividades.

A hipótese trazida pelo presente artigo traz a relação desta dificuldade com a principiologia do direito administrativo, distinta dos princípios próprios ao direito processual e material do trabalho. Como já salientado, enquanto o direito administrativo tem como pilares fundamentais as prerrogativas da administração pública, o direito do trabalho tem o princípio da proteção (ao trabalhador) como seu fundamento motor.

No plano processual as diferenças também se verificam através da ênfase conferida, pelo direito processual do trabalho, ao princípio da oralidade, que junto do princípio da busca pela verdade real, incentivam o magistrado a buscar a realidade, dando menor ênfase, inclusive, às provas formais (que podem esconder a verdade dos fatos).

O caso concreto de assédio vivenciado por trabalhador da iniciativa privada demonstrou que os princípios do direito e do processo do trabalho podem ter relação com o êxito da demanda, na medida em que puderam incentivar a melhor compreensão do magistrado sobre o caso concreto, facilitando a identificação das violações aos direitos do trabalhador.

Muito embora os princípios da administração pública tenham relevância diante de sua conexão com toda a coletividade, as interpretações do judiciário em relação ao servidor enquanto trabalhador não podem ser feitas sem considerar as convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho que reconhecem o servidor em sua dimensão de trabalhador, como seus direitos e prerrogativas, assim como a partir de sua condição vulnerável em relação a seu empregador, no caso, a administração pública. Entendimento diverso pode comprometer o direito ao trabalho decente, o princípio da dignidade da pessoa humana bem como as diretrizes relacionadas à existência e à manutenção do meio ambiente do trabalho saudável.

REFERÊNCIAS

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FELKER, Reginal Delmar Hintz. **O dano moral, o assédio moral e o assédio sexual nas relações do trabalho: frente à doutrina, jurisprudência e legislação**. São Paulo: LTr, 2006,

SANTOS, Enoque Ribeiro. **Negociação Coletiva de Trabalho nos Setores Público e Privado**. São Paulo: LTr, 2015.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito Processual do Trabalho**. 8. ed. São Paulo: LTr, 2010.

GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet. **Estado, Poder e Assédio: relações de Trabalho na Administração Pública**. Curitiba: Kairós Edições, 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho Decente no Brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 05 set 2017.

SCHIAVI, Mauro. **Manual de Direito Processual do Trabalho**. 10. ed. de acordo com o novo CPC. São Paulo: Ltr, 2016.

ESTADO EMPREGADOR: REGIME ADMINISTRATIVO, UMA AMBIÊNCIA LABORAL QUE ASSEDIA

João Luiz Arzeno da Silva[1]
Marcelo Trindade de Almeida[2]

1 INTRODUÇÃO

Como já escrevemos na obra *Estado, Poder e Assédio* (2015):

> No que toca a um ambiente laboral conectado à administração estatal, importante entendermos que o trabalhador servidor público, muito mais que inserido à cultura de uma organização empresarial ou corporativa, está submergido a uma sinergia existente no interior do Estado e suas funções, cuja presença deveria se dar pela opção política da governança calcada no primado da "boa administração" (art. 3º da Constituição Federal), tudo legitimado na vontade popular (art. 1º , parágrafo único, da CF).
> Todavia, máxime com as enviesadas referências em paradigmas do setor privado, o legislador constituinte derivado alardeou, com festejos em parte da doutrina, o texto do art. 37 da Constituição Federal adornado com o princípio da eficiência (trazido pela chamada Reforma Administrativa, Emenda Constitucional 19/98) e, a partir daí, de maneira completamente deslocada, se fixou tal atributo à responsabilidade exclusiva do servidor público à promoção do bem de todos (art. 3º, IV, da CF), sob a pena da pecha da "deficiência de desempenho" (art. 41, III, da CF).
> Ora, como se sabe, a função política e suas opções tem ficado longe da promoção do "bem de todos" (art. 3º da CF), afora o esforço retórico das governanças do dia. Tal

1 Advogado, membro fundador do Conselho Nacional de Advogados do Serviço Público - CNASP e sócio fundador do escritório Trindade & Arzeno Advogados associados. E-mail: <jlarzeno@tea.adv.br>.

2 Advogado, membro fundador do Conselho Nacional de Advogados do Serviço Público - CNASP e sócio fundador do escritório Trindade & Arzeno Advogados associados. E-mail: <marcelo@tea.adv.br>.

> descompasso tem gerado ao servidor um enorme desgaste físico e mental, que se sente a partir daí extorquido moralmente tanto pelos cidadãos sedentos por tais serviços públicos como, pasmem, pelos dirigentes estatais do dia que tentam falsear suas equivocadas decisões político-administrativas em pífios serviços ofertados na baixa produtividades dos servidores." (ARZENO, 2015, p. 237-238)

Deste desencontro histórico entre o Estado (administração), os serviços e o trabalhador servidor público, é o tensionamento teórico desdobrado abaixo, na busca (ainda incerta) de um direito administrativo referenciado em substratos históricos-sociais próximos à sociedade (brasileira), que nos indique (francamente) um fluxo (concreto) à realidade que o defina, enquanto ente público empregador, inclusive.

2 UMA BUSCA AO SIGNIFICADO DO DIREITO ADMINISTRATIVO: DAS MÁS RESOLVIDAS FONTES À SUA NEGAÇÃO ATUAL

O mundo ao avesso gratifica o avesso: despreza a honestidade, castiga o trabalho, recompensa a falta de escrúpulo e alimenta o canibalismo (...)
Eduardo Galeano (1999, p. 196)

Numa rápida incursão às pegadas do direito administrativo brasileiro, introduzido no Brasil em pleno Império, remete-nos a um ordenamento de gênese europeia continental (GUANDALINI, 2016), cuja matriz, obviamente, não se amalgamou ao contexto histórico–sociológico nativo do século XIX e, ao que se saiba, não seria, como ainda não é, a preocupação central da jurisprudência da época.

Parece-nos daí, que nossa identidade não se amoldou ao (então) recém-chegado direito administrativo e este à realidade Imperial, novidade trazida da Revolução Francesa (liberal/burguesa) dos 1789, vez que descolada de qualquer preocupação à participação efetiva da sociedade ao trato da "coisa pública", que não de uma elite, quer econômica ou mesmo das letras jurídicas, decorrentes do lusitano clã imperial.

Desta forma, o direito administrativo foi jogado à perspectiva republicana de 1889 (GOMES, 2013). A fora o Império, a extinção do Poder Moderador e o Conselho de Estado, inaugurada a jurisdição

una, nos moldes do USA, no Séc. XX e XXI continuou o direito administrativo mero aparelho de dominação a cargo dos grupos na órbita do poder, por vezes se justificando pelo seu inverso, "as pessoalidades dominantes", o que se revela numa teoria com traços autoritários, ineficientes. O que, numa perspectiva atemporal, reflete a doutrina de Gustavo Binenbojm, em seu *Uma Teoria do Direito Administrativo, Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização* é provocar:

> a teoria do direito administrativo brasileiro sempre me pareceu *inconsistente* do ponto de vista lógico-conceitual, *autoritária*, do ponto de vista político-jurídico, e *ineficiente*, de um ponto de vista pragmático. (BINENBOJM, 2006, p. 02)

Daí nossa busca. Daí nossa perspectiva de ajuste (tardio?) entre a realidade em que (com) vivemos e nosso regramento administrativo (público). Nosso sentimento de pertencimento (e suficiência) às instituições públicas, máxime nas áreas de saúde, educação, previdência ou, noutra direção, como quer Eduardo Galeano, seremos devotos ao avesso que busca o avesso: confusão entre sociedade/estado-poder/ordem e o filtro deste fluxo ao interesse dos grupos da governança do dia!?

Resta-nos a margem do que aprendemos. O desconhecido. O outro lado do rio. A busca pelo direito administrativo que se identifique com algo que sirva de referencial aos olhos de quem a ele reflete em suas demandas: o povo brasileiro (art. 1º e 37 da CF/88). Avante!

3 DIREITO ADMINISTRATIVO: DO CONCRETO ÀS IDEIAS DE QUEM MANDA: NA BUSCA CONSTRUTIVA DE UMA RACIONALIDADE PERDIDA

Alguns, achando bárbaro o espetáculo,
prefeririam (os delicados) morrer.
Chegou um tempo em que não adianta morrer.
Chegou um tempo em que a vida é uma ordem.
A vida apenas, sem mistificação.
Carlos Drummond de Andrade (1988, p. 67)

O poema do Drummond, mencionado acima, nos remete à prescrição atual de que "*não adianta morrer...a vida é uma ordem. A vida apenas, sem mistificação*". Não há espaço para dúvidas! Já sa-

bemos ou deveríamos saber de..."tudo"(?), o que nos tem sido dado. Simples: nossa vida! "A vida é uma ordem"!

A premissa se impõe a partir de quem constrói e determina a realidade; a isto se resumiria o existir de cada um; sem mistificação. O resto, não existe (ou apenas se faz sentir aos mais sensíveis, delicados); embora, nas pegadas de Drummond, os mais sensíveis prefiram morrer: à realidade imposta?

Descortinem-se, então, outras realidades subjacentes. "Místicas"? Nem tanto. Quem sabe, parafraseando Caetano Veloso em "Um Índio", "...aquilo que era oculto se revele o óbvio...". Para isto, que venha à tona o místico e, ao que interessa ao texto, segundo o Dicionário Aurélio o: 1. Misterioso, espiritualmente alegórico ou figurado."

Ou, como quer Millôr Fernandes, em seu DEFINITIVO, A Bíblia do Caos, MISTIFICAÇÃO: "Eu conheço um rato, mesmo num gato". Vejamos as (místicas) realidades em frações históricas ao que ora se mira. Isto é: há passagens emblematizadas na história em que estas realidades dadas como premissas (de quem manda) não têm sido diferentes: desde a escolástica (medievo), passando pelo período renascentista/humanista, onde o descortinar da história, no caso em resgate à história antiga, naufragou em períodos posteriores, causando necessária névoa e consequente busca aos olhos da época. Eis o ensinamento da História da Filosofia:

> 'Renascença' e 'Reforma' expressam conceitos que se interpenetram até constituir uma unidade indissolúvel. 'Pode-se dizer – escreve Burdach – que, no alicerce dessas duas visões, encontra-se aquele conceito místico do 'renascer', da recriação, que encontramos na antiga liturgia pagã e na liturgia sacramental cristã.'. (REALE; ANTISERI, 2005, p. 11)

No direito administrativo pátrio esta abordagem não foi e, portanto, ao que se seguiu, não é diferente. Ou seja: as premissas que nos foram dadas podem não corresponder a realidades históricas a elas subjacentes, o que a torna meio mística (alegórica).

Nestes termos, na apresentação de sua obra, Gustavo Binenbojm, em seu: *Uma Teoria do Direito Administrativo, Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização*, alertou que

> este não é um texto iconoclasta. Ou, ao menos, isto não é o que ele pretende ser. Todas as ideias aqui desenvolvidas não se pretenderam afastadas do *maistream* (a corrente dominante) do direito administrativo brasileiro apenas por

> sê-lo. Muitas delas sequer são realmente originais em sua concepção, senão que foram utilizadas, com os devidos créditos, na tentativa de uma nova sistematização – esta sim -, que talvez possa exibir um viés inovador. **Tudo que aqui se encontra escrito responde apenas às perplexidades de um professor em busca da identidade de sua disciplina**.(BINENBOJM, 2006, p. 02) [grifo nosso]

Quem sabe seja, guardando-se o grau de excelência referencial na obra do autor, a busca (e dela não se afaste) um tanto afoita que se pretende aqui, para se ancorar, logo abaixo ao mencionado texto, no que denominou num "vício de origem" à revolução burguesa do 1789, francesa, vez que chegou a nós (ao contrário de libertadora pela ideia do jugo de uma elite que seria comandada pela lei) com um viés autoritário. Veja:

> [...] a tradição *autoritária*. Inobstante sua decantada origem *garantística*, ligada ao acontecimento liberal do Estado de direito, é hoje reconhecida sua raiz monárquica de boa parte dos institutos e categorias do direito administrativo. (BINENJONM, 2006, p. 04) [grifo nosso]

No Brasil, no entanto, isto foi potencializado nos 1800, haja vista que, além de um viés monárquico na sua matriz europeia, ainda, o então "direito novo" foi embutido em plena monarquia, onde o poder ancestral remete-nos à crença ("lógica") de quem detinha o mais absoluto poder. A realeza. Mais: sem a necessária mescla ao concreto da vida do povo brasileiro, tanto aos nativos, quanto às etnias recém-chegadas ao processo colonizatório local.

Nessa trilha, é a tese acadêmica *História do Direito Administrativo Brasileiro: Formação (1821-1895)*, nos alerta a respeito dos descortinamentos históricos partir do discurso jurídico da era em foco e seu descaso à realidade que lhe margeava:

> além disso, a pesquisa historiográfica não pode cair na ingenuidade tipicamente bacharelesca de abordar as relações entre o direito e a política a partir das configurações do próprio discurso jurídico, o que conduz a conclusões juridicizantes da política, e que acabam por não corresponder à realidade. É preciso abordar o direito do passado através do prisma da teoria do poder de Michel Foucault (2000), que, sugerindo a guerra como modelo explicativo da sociedade, permite o desenvolvimento de uma visão muito mais inte-

> ressante a respeito das relações entre direto e poder. Pretende-se então, tratar o direito como acontecimento: isso significa não enxergá-lo de maneira hipostasiada, deixar de lado as preocupações com a coerência interna do discurso teórico e examinar as práticas concretas e a utilização real dos instrumentos jurídicos na sociedade; significa também não privilegiar a economia e a política, revalorizando a importância do direito não só como ferramenta, mas como campo de batalhas no interior do qual se pode alterar o equilíbrio de forças, com importantes consequências políticas e econômicas; **finalmente, significa não confiar ingenuamente na capacidade infinita da racionalidade jurídica de organizar o poder em nome da vontade popular** (grifo nosso), e perceber que mesmo essa organização é, já, o resultado da vitória em uma batalha de forças, e que ela oculta o fato de que existe uma miríade de outros combates acontecendo sub-repticiamente nas mais ínfima manifestações do fenômeno. (GANDALINI JUNIOR, 2016, p. 44).

A advertência do autor se identifica ao texto pela ideia de abstração falsa da realidade. Parece ser o rumo que estamos perseguindo aqui. Um passo a passo, um tatear no escuro, o encontro ao estranho, que, por vezes, nos parece tão natural o que pode estar escondendo "o óbvio" (CAETANO VELOSO).

Na trilha de um direito a serviço de uma elite que orbita grupos governamentais, não tardaria uma reforma para que o público e o privado, então dissimulados em bens e serviços contratados/licitados pelo estado ao particular, se implicassem como coisa única em organizações sociais e o que a elas sucedeu, como parcerias público- privadas, positivadas pela Reforma Administrativa trazida pela Emenda Constitucional 19/98 e na Lei 9.637/98, os chamados contratos de gestão com o intuito de dar eficiência à máquina estatal. Passa-se do estado burocrático ao gerencial e daí emerge o denominado estado--negócio.

Com efeito, o estado contemporâneo nada mais oferece. Vende! É de Saramago, trazida em *Saramago/Biografia:*

> nós ainda somos descendentes do Iluminismo, da Enciclopédia, dos valores da Revolução Francesa, que durante dois séculos foram referências. Acabamos de atravessar uma ponte e na margem já não há lugares duradouros. Isto não é fatalismo e nada se processa em linha reta: ao mesmo tempo que isto acontece sente-se uma necessidade de voltar

> atrás, **uma insatisfação, sobretudo dos jovens, perante um Mundo que já não oferece nada, só vende**. (LOPES, 2010, p. 148) (grifos nossos).

Daí este voo rápido à história do direito administrativo que, além de nos remeter a um equívoco em sua origem (BINEMONBOJM, 2006) e inserido de uma maneira completamente enviesada no Brasil Império (GUANDALINI, 2016), trazido até hoje como mero discurso aos mandos e desmandos governamentais, vez que sob a ótica do interesse público sobressai as maiores atrocidades ao direito das pessoas, que, realmente sedentas de seus bens e serviços públicos, a esta altura, nada mais esperam dele. A não ser (LOPES, 2010), grandes negócios (investimentos privados).

Neste contorno histórico, retornamos ao Rio de Janeiro, organização institucional primeira (?), terra escolhida pelo Clã imperial, onde se absorveu, sem maiores divagações, o direito administrativo de matriz europeia/continental, contemporaneamente imerso num caos profundo, que mescla indiferença às necessidades mínimas da população (ZIZEK, 2014), calote ao pagamento de seus servidores com megaeventos/obras (Olimpíadas, Copa do Mundo etc) que têm gerado lucros a setores privados, negociatas, tudo muito simbolizado, noutra ponta do caos, nas prisões e processos judiciais a que são submetidos seus altos escalões, a julgar por ex-governador e membros do Tribunal de Contas do estado presos. Este é somente o retorno ao referencial histórico mencionado acima (Brasil Império, chegada do Família Imperial ao RJ), evidentemente, no entanto, que o que ocorre no Estado do Rio de Janeiro é apenas um exemplo do que é um padrão em praticamente todos os demais estados, municípios e no País como um todo.

Nestas mesclas de qualquer coisa, evaporou-se mesmo que a menor noção do estado clássico europeu. O que restou?

4 CONCLUSÃO

Assim, desde sua mais remota percepção em dados históricos o Direito Administrativo tem servido para colocar o Estado (administração) como um ente superior, em nome do qual quase tudo é justificado, pois este representa o mito (BINENBOJM, 2006) do "interesse público".

Por outra, no Brasil, a ideia acima exposta tem calado cada vez mais fundo ainda, servindo como motivo para passar por cima

de direitos fundamentais, individuais e coletivos, tanto da sociedade como de seus trabalhadores servidores públicos. Os interesses dos governantes de plantão passaram a ser confundidos com os interesses do Estado e, sob a batuta do "interesse público", aprovam-se políticas públicas, de cunho que podemos chamar no mínimo duvidosas, e isto por vezes com o aval das mais altas esferas do Poder Judiciário, que, quando chamado para por um freio nos abusos ocorridos, raramente cumpre com este papel. Em nome do interesse público, portanto, servidores públicos veem seus direitos serem vilipendiados, serviços públicos são privatizados ou terceirizados ao arrepio da constituição federal, empresas públicas de interesse estratégico são privatizadas à preço vil, tudo isto em benefício de uma pequena casta que se mantém no poder há quinhentos anos.

Tal situação leva os servidores públicos, que deveriam estar subordinados a um regime público de trabalho, a se confundirem em referências a princípios como transparência, publicidade, moralidade etc (art. 37 CF), que se revelam potencializadores de uma mistificação, que em contato com a realidade lhes impõe um grau de sofrimento cada vez mais intolerável, haja vista que submetidos a um meio ambiente laboral que lhes é hostil em suas próprias e reais atribuições: trabalhar para promoção do bem de todos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos Drummond de. Poesia e prosa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1988.

ANTISERI, Dario; REALE, Giovanni. **História da filosofia**: de Spinoza a Kant, V.4. São Paulo: Paulus, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Presidência da República. O servidor público e seu regime de aposentadoria. Rio de Janeiro: **Imprensa Nacional**, 1948.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Lei nº 8.112**: atualizada, comentada, manualizada, revisada e com atualização via INTERNET. 7 ed. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2002.

FERNANDES, Millôr. **Millôr definitivo**: a bíblia do caos. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2014.

GALEANO, Eduardo. **De pernas pro ar**: a escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&PM, 1999.

GEDIEL, José Antônio Peres (Org.) et al. **Estado, poder e assédio**: relações de trabalho na administração pública. Curitiba: Kairós Edições, 2015.

GOMES, Laurentino. **1889**: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil. São Paulo: Globo livros, 2013.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. **História do direito administrativo brasileiro**: formação (1821 – 1895). Curitiba: Juruá, 2016.

MELLO, Lawrance Estivalet de (Org.); SILVA, João Luiz Arzeno da (Org.). *Direitos sociais dos servidores públicos*: estudos em homenagem aos 10 anos do CNASP. Curitiba: Kaygangue, 2016.

ŽIŽEK, Slavoj. **Violência**: seis reflexões laterais. São Paulo: Boitempo, 2014.

ELEMENTOS PARA UMA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alberto Emiliano de Oliveira Neto[1]
Mônica Miranda de Carvalho[2]

1 INTRODUÇÃO

O trabalho impacta na vida e subjetividade das pessoas. O sonho da carreira de sucesso, o tempo de vida e os esforços pessoais colocados à disposição de uma profissão, a angústia e o medo sentidos pelo fantasma do desemprego fazem com que o trabalho, bem como suas extensões e particularidades, integrem metabolicamente o sistema indivíduo-coletividade, influenciando não só decisões de caráter estritamente pessoal, como também moldando um pensar coletivo, em que o trabalho (e sua ideologia) parece ser o foco da atualidade.

Muitas são as pesquisas desenvolvidas sobre a relação entre o trabalho e o sofrimento daquele que trabalha. Sofrimento que pode se manifestar de inúmeras maneiras (ou sintomas), como em acidentes de trabalho, doenças ocupacionais ou profissionais, chegando até em situações extremas como o suicídio, e que guardam, em muitos casos, nexo de causalidade com o meio ambiente laboral e as relações de trabalho ali infirmadas.

Neste contexto de identificação da conexão entre trabalho e sofrimento, emergem da doutrina discussões concernentes ao assédio moral, seu conceito, suas características e seus impactos sobre a vida e subjetividade dos trabalhadores. É bom frisar que o adoecimento do trabalho não ocorre tão somente nas relações de emprego constituídas entre trabalhador e determinada pessoa física ou pessoa jurídica de direito privado. Infelizmente, a Administração pública também

1 Procurador do Trabalho (MPT). Mestre em Direito do Trabalho pela PUC/SP, Pesquisador do Núcleo de Pesquisa Trabalho Vivo, Professor do Curso de Especialização em Direito e Processo do Trabalho da ABDCONST, da PUC/PR e da EMATRA IX. Email: <alberto.oliveira@mpt.mp.br>

2 Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela ABDCONST.

pode ser um espaço onde se apuram violações a diretos fundamentais dos trabalhadores, inclusive na forma de comportamento abusivo adotado por superior hierárquico ou colega de repartição, o que também merece a classificação como assédio moral.

2 ASSÉDIO MORAL

Por se tratar de uma manifestação multifacetada e de difícil conceituação, o termo assédio moral é objeto de discussão tanto na doutrina quanto na legislação. Em outras palavras, não há um consenso doutrinário acerca da terminologia adequada para identificação do abuso de poder que caracteriza o assédio moral. Por se tratar de um problema global, combatido por inúmeros países, é natural sobressaírem divergências pontuais acerca da nomenclatura e da caracterização. Sobre o tema, Maria Aparecida Alkimin elucida:

> O fenômeno está mundialmente difundido, sendo que varia em algumas línguas a sua denominação, e mesmo nas pesquisas em língua portuguesa, pudemos constatar que o fenômeno recebe diversas denominações, como, por exemplo: humilhação no trabalho, violência moral ou psicológica, assédio psicológico no trabalho, terror ou terrorismo psicológico no trabalho, psicoterror, tirania nas relações de trabalho, coação moral no ambiente de trabalho, molestamento moral e manipulação perversa (ALKIMIN, 2007, p. 38).

O assédio moral foi primeiramente identificado, por volta do ano de 1980, como *mobbing*, pelo sueco e psicólogo do trabalho Heinz Leymann. Sob uma perspectiva etimológica, *mobbing* tem origem do verbo inglês "*to mob*", responsável por indicar ações como assaltar, agredir em massa ou assediar. Igualmente está conectado ao substantivo derivado "*mob*", que significa multidão ou tumulto, ao passo que remete a expressão à uma forma de violência coletiva, ligada à organização do trabalho (ALKIMIN, 2007).

A Itália incorporou tal definição, inclusive na seara legislativa, ao garantir, de forma concreta, em seu Código Civil, a tutela *antimobbing*, cujo objetivo é a defesa da personalidade moral do empregado, bem como sua integridade física e psíquica, obrigando o empregador a garantir um meio ambiente de trabalho sadio, salubre e livre de constrangimentos e humilhações. (Idem, 2007).

Portugal, por sua vez, vale-se das expressões "terrorismo psicológico" e "assédio moral", balizadas pelo Projeto de Lei n. 252/VIII, da Assembleia da República, com vistas à equiparação do assédio moral a ato discriminatório passível de anulabilidade, inclusive com a previsão de um regime sancionatório através de penas de prisão ou multas.

Segundo a autora, na França o fenômeno é conhecido como *harcèlement moral*, associado à perversidade ou perversão moral, não se confundindo, entretanto, com uma patologia mental. No país vigoram inúmeros projetos e propostas de combate ao assédio moral no trabalho (*harcèlement moral au travail*) (ALKIMIN, 2007). A Inglaterra, de outra parte, optou pela denominação *bullying*, com origem no verbo "*to bully*", que se remete ao tratamento grosseiro, desumano e tirano. Destaque-se que, nesse caso, a expressão é utilizada não apenas na organização do trabalho, como também na esfera da vida familiar, escolar, corporações de exército, dentre outras.

Os Estados Unidos da América valem-se da nomenclatura *harassment* para identificar ataques constantes e repetitivos que objetivam a destruição ou aniquilação da vítima. O Japão, finalmente, elegeu o termo *ijime* para designar a prática da violência moral em todos os setores da vida da vítima (ALKIMIN, 2007). O país nipônico, inclusive, possui uma palavra específica para identificar a morte súbita ocupacional (morte por excesso de trabalho), qual seja, a expressão *karoshi*.

Considera-se necessário o estudo das diferentes nomenclaturas e expressões do assédio moral nas relações de trabalho, porquanto este possibilita uma compreensão mais abrangente do fenômeno. Como visto anteriormente, em alguns países a expressão engloba esferas alheias ao meio ambiente de trabalho, imiscuindo-se em searas como as relações familiares, sistema educacional, ou até mesmo na política e poder público.

Por uma questão metodológica, o presente artigo adota a nomenclatura "assédio moral" para designação das condutas insidiosas anteriormente expostas, vez que é o termo majoritariamente utilizado pela doutrina brasileira e a concentração da abordagem sob uma única designação tem o condão de evitar maiores confusões ao leitor.

Assédio moral, portanto, é um conceito aberto, que engloba inúmeras facetas distintas. Pode-se falar de assédio moral nas relações familiares, nos relacionamentos amorosos, bem como no ambiente de trabalho. Opta-se pela análise do assédio moral que ocorre no local de trabalho, especificamente no âmbito da administração pública,

cuja a forma de contratação pode ocorrer tanto na forma do regime de emprego (trabalhadores celetistas), quando no regime estatutário (regime de contratação definido em lei específica).

Sim, as repartições públicas, sejam elas municipais, estaduais ou federais, sejam elas ainda vinculadas ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário são espaços propícios a práticas abusivas, sejam elas atribuídas ao superior hierárquico, sejam elas praticadas por colega repartição ou, em situações excepcionais, pelo próprio subordinado. O assédio moral praticado em uma grande corporação privada, portanto, assemelha-se àquele que se apura no âmbito de pequenos órgãos ou departamentos que integram a Administração pública, razão suficiente para se recorrer ao mesmo substrato teórico para fins de delimitação do objeto de estudo.

Assédio moral no trabalho, segundo a psicóloga, "é definido como qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho" (Hirigoyen 2015, p. 17). O Ministro Maurício Godinho Delgado, em complementação ao conceito tracejado pela psicóloga, preleciona:

> Define-se o assédio moral como a conduta reiterada seguida pelo sujeito ativo no sentido de desgastar o equilíbrio emocional do sujeito passivo, por meio de atos, palavras, gestos e silêncios significativos que visem ao enfraquecimento e diminuição da autoestima da vítima ou outra forma de tensão ou desequilíbrio emocionais graves. No âmbito empregatício o assédio moral tende a ocorrer de maneira vertical, no sentido descendente – das chefias em direção a chefiado(s) -, ou também no sentido horizontal, oriundo de colegas em direção a outros(as) colegas. Não é tão comum, entretanto, o assédio vertical ascendente – embora, é claro, possa ocorrer – qual seja, de chefiado(s) em direção à(s) chefia(s). (DELGADO, 2016, p. 717)

Em que pese a possibilidade de direcionamento das práticas de assédio aos colegas de trabalho (sentido horizontal) e até mesmo ao superior hierárquico (sentido vertical ascendente), pretende-se analisar o assédio moral em sentido vertical descendente, ou seja, aquele proveniente da(s) chefia(s) ao(s) chefiado(s). Tal opção é fruto da necessidade de se buscar divulgar o problema decorrente do abuso praticado por superior hierárquico, veiculado pelo assédio moral,

para fins de tutela de empregados e servidores públicos. Nesse sentido, esclarece Denise de Fátima Stadler:

> O assédio moral constitui-se em fenômeno que consiste na exposição dos trabalhadores e trabalhadoras (quando o assédio ocorre no ambiente de trabalho) a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções. Ele é mais comum em relações hierárquicas autoritárias e assimétricas, em que predominam condutas negativas, relações desumanas de longa duração, de um ou mais chefes dirigidas a um ou mais subordinados, atitudes essas que desestabilizam a relação da vítima com o ambiente de trabalho e a organização, forçando-a a desistir do emprego (STADLER, 2008, p. 69)

Liz Andréa Pereira Soboll descreve o assédio moral como "situações de extrema violência psicológica no trabalho, de natureza processual, pessoalizada, mal-intencionada e agressiva" (SOBOLL, 2008). Prossegue, argumentando que:

> o assédio moral se configura como um conjunto articulado de armadilhas preparadas, premeditadas, repetitivas e prolongadas. Os comportamentos hostis ocorrem repetidas vezes e por um período de tempo estendido. Sua prática é permeada de intencionalidade no sentido de querer prejudicar, anular ou excluir um ou alguns alvos escolhidos (Idem, 2008, p. 32).

Para a referida Autora, os elementos essenciais para que uma conduta seja identificada como assédio moral são: 1) a habitualidade, explanando que os comportamentos hostis devem ocorrer reiteradamente, por um longo período temporal; 2) ataques psicológicos, provenientes de condutas ou omissões responsáveis por impingir desconforto psicológico de gravidade significativa; 3) intenção de prejudicar, anular ou excluir, numa espécie de pulsão destrutiva, em que a vítima é alvo de uma vontade de desligamento e, finalmente, 4) pessoalidade, ou seja, a vítima é, via de regra, uma pessoa específica, de maneira que o assédio moral não ocorre de maneira amplificada e/ou generalizada (SOBOLL, 2008).

Entende-se assédio moral, portanto, como a reiteração e sistematização de uma conduta essencialmente violenta, passível de gerar danos ou prejuízos de natureza moral, percebidos na esfera da

personalidade da vítima assediada, ministrado por um agente (assediador) cuja consciência reflete uma intenção destrutiva.

Ainda para Soboll (2008), dentre os inúmeros exemplos de condutas típicas do assédio moral, destacam-se a dificuldade para a vítima comunicar-se adequadamente, ou em manter diversificados contatos sociais; submissão do assediado à ridicularização ou zombaria, ainda que não exposto de maneira pública; sobrecarga injustificada de trabalho ou mesmo ausência completa de atribuição de tarefas e, ainda, agressões físicas ou sexuais.

Reitera-se, para fins do presente artigo, não se distingue o conteúdo do assédio moral praticada em empresas privadas, daquele que ocorre no âmbito da Administração pública. Destacadamente, o abuso praticado por superior hierárquico não se limita às relações onde à venda da força de trabalho se dá sob o molde do regime de capitalista de produção. Ao contrário do que os menos avisados possam acreditar, nos locais de trabalho voltados à execução do interesse públicos, a violação a direitos fundamentais do trabalhador é pratica comum que se espraia em todos os níveis da Administração.

Deve-se destacar, a propósito, que muitas unidades da Administração, fundadas no princípio da eficiência administrativa, tem recorrido a técnicas de gestão próprias de empresas privadas, às quais equiparam o trabalhador a mera engrenagem que integra uma grande cadeia de produção. Ou seja, não são raros os casos no qual o administrador público recorre a técnicas desenvolvidas no ambiente corporativo, cujo vício é ignorar a condição de titular de direitos fundamentais indisponíveis que se atribui ao empregado e ao servidor público.

Não se pretende classificar a gestão administrativa como espaço propício ao assédio moral organizacional, mesmo porque, diante das dimensões da máquina pública, não é raro que o chefe do Executivo, por exemplo, seja incapaz de apurar todos os abusos praticados em todas as repartições. Em outras palavras, o assédio, em muitos casos, é fruto de uma atuação voluntária de determinado servidor, cuja fração de poder que lhe atribui o cargo ocupado é a chama para o início de um processo marcado por práticas atentatórias a direitos fundamentais de todos aqueles que lhe estão subordinados.

Ciente desse problema, o Conselho Nacional do Ministério Público editou e publicou documento intitulado "Assédio moral e sexual: previna-se". Tratar-se de cartilha destinada a todos os ramos do Ministério Público brasileiro, da qual se destacam a tipificação do assédio moral no âmbito da Administração Pública a partir das seguintes condutas:

Retirar a autonomia do servidor, estagiário ou terceirizado; Contestar, a todo o momento, as decisões do servidor, estagiário ou terceirizado; Sobrecarregar o servidor, estagiário ou terceirizado de novas tarefas; Retirar o trabalho que normalmente competia àquele servidor, estagiário ou terceirizado; Ignorar a presença do servidor, estagiário ou terceirizado assediado, dirigindo-se apenas aos demais trabalhadores; Passar tarefas humilhantes; Falar com o servidor, estagiário ou terceirizado aos gritos; Espalhar rumores a respeito do servidor, estagiário ou terceirizado; Não levar em conta seus problemas de saúde; Criticar a vida particular do servidor, estagiário ou terceirizado; Evitar a comunicação direta entre o assediado e o assediador: ocorre quando o assediador se comunica com a vítima apenas por e-mail, bilhetes ou terceiros e outras formas de comunicação indiretas; Isolar fisicamente o servidor, estagiário ou terceirizado no ambiente de trabalho, para que este não se comunique com os demais colegas; Desconsiderar ou ironizar, injustificadamente, opiniões da vítima; Retirar funções gratificadas ou cargos em comissão do servidor, sem motivo justo; Impor condições e regras de trabalho personalizadas a determinado servidor, estagiário ou terceirizado, diferentes das que são cobradas dos demais, mais trabalhosas ou mesmo inúteis; Delegar tarefas impossíveis de serem cumpridas ou que normalmente são desprezadas pelos outros; determinar prazo desnecessariamente curto para finalização de um trabalho; Não atribuir atividades ao servidor, estagiário ou terceirizado, deixando-o sem quaisquer tarefas a cumprir, provocando a sensação de inutilidade e de incompetência, ou colocando-o em uma situação humilhante frente aos demais colegas de trabalho; Manipular informações, deixando de repassá-las com a devida antecedência necessária para que o servidor, estagiário ou terceirizado realize as atividades; Vigiar excessivamente apenas o servidor, estagiário ou terceirizado assediado; Limitar o número de vezes e monitorar o tempo em que o servidor, estagiário ou terceirizado permanece no banheiro; Fazer comentários indiscretos quando o servidor, estagiário ou terceirizado falta ao serviço; Advertir arbitrariamente; Divulgar boatos ofensivos sobre a moral do servidor, estagiário ou terceirizado; Instigar o controle de um servidor, estagiário ou terceirizado por outro, determinando que um trabalhador tenha controle sobre outro, fora do contexto da estrutura hierárquica, espalhando, assim, a desconfiança e buscando evitar a solidariedade entre colegas (BRASIL, 2016)[3].

3 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Assédio moral e sexual**: previna-se / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

Como demonstrado, o combate ao assédio moral é bandeira que deve ser incorporado por todos os órgãos que integram a Administração pública.

2.1 ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O ordenamento jurídico brasileiro conta com arcabouço específico voltado à tutela dos direitos fundamentais. Especificamente, o combate ao assédio moral, inclusive na Administração pública, tem como fundamento os seguintes dispositivos:

> Constituição Federal
> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)
> III - a dignidade da pessoa humana;
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (...)
> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
> III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
> V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; (...)
> X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; (...)
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (...)
> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)
> XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; (...)
> 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: (...)
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a tercei-

> ros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (...)
> Art. 39. (...)
> § 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)
> III - função social da propriedade; (...)
> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.
> Lei n. 8.112/90
> Art. 116 (...)
> XI - tratar com urbanidade as pessoas;

Ao se considerar a Constituição como unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Constituição de 88 elege o valor da dignidade humana como essencial e responsável por lhe dar unidade de sentido. A dignidade da pessoa humana, portanto, é fundamento da República Federativa do Brasil, cujo objetivo, dentre outros, é a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (CF, artigos 1º, III, e 3º, IV).

Com relação aos direitos fundamentais, são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Igualmente a propriedade atenderá a sua função social, sendo que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, o princípio da função social da propriedade (CF, artigos 5º, X e XXIII, e 170, III).

Juan Carlos Zurita Pohlmann, evocando as lições de Gabriela Neves Delgado, destaca que "respeitar a dignidade humana é garantir a quem trabalha o direito ao trabalho digno, o qual alçado à condição de direito fundamental, concretiza das liberdades básicas da pessoa" (DELGADO, 2014, p. 73). Prossegue, remetendo-se às lições de Ingo

Wolfgang Sarlet, afirmando que "qualquer ato que viole direitos fundamentais também viola a dignidade humana é ser redundante, posto que é justamente a manifestação dessa dignidade, ainda que não diretamente, o que leva à conclusão de se estar diante de um direito fundamental" (SARLET apud POHLMANN, 2014, p. 73).

Nas palavras de Denise de Fátima Stadler:

> Os abusos, assédios e humilhações cometidos no ambiente de trabalho interferem de forma negativa nas relações de trabalho e na saúde física e mental do trabalhador. Essas condutas ensejam o assédio moral, violando direitos da personalidade com consequências para o comportamento da vítima, sua auto-estima e prejuízos para toda a sociedade. (STADLER, 2008, p. 67).

De maneira generalizada, a simples negação de um direito fundamental implica, quase que logicamente, à negação da própria dignidade da pessoa humana; por essa razão, "é de maneira ampla e genérica que se reconhece a violação da dignidade da pessoa humana pela promoção do assédio moral organizacional" (POHLMANN, 2014, p.73), como bem explicitado pelo autor, que complementa:

> O assédio moral organizacional degrada o meio ambiente de trabalho; promove a desordem econômica; impede o desenvolvimento pessoal do trabalhador; prejudica a saúde; e acaba por impor significado do conceito de trabalho de maneira prejudicial aos trabalhadores. Baseado nessa afirmação, evidencia-se a violação aos seguintes direitos fundamentais: direito ao trabalho; direito à higidez do meio ambiente de trabalho; direito ao desenvolvimento; direito à saúde (Idem, 2014, p.73).

A Constituição Federal de 1988, num processo de sepultamento da perspectiva meramente materialista, individualista ou até mesmo segregadora, vigorante no Direito tradicional, alçou a pessoa humana

> ao vértice da estruturação da sociedade política e da sociedade civil, construindo seu Texto Máximo em direção ao reconhecimento e afirmação da pessoa humana na realidade econômica, social e institucional da vida em comunidade (DELGADO, 2016, p.709).

Neste diapasão, o universo dos direitos da personalidade do trabalhador emergem como matéria de passível de um arcabouço de garantias e proteção no âmbito da relação empregatícia. Tais direitos de personalidade são imantados de tutela jurídica significativa, de incontestáveis potência e efetividade, não só por derivarem diretamente da Carta Maior, como também por serem instrumento imprescindível da concretização dos princípios basilares da dignidade da pessoa humana e do próprio Estado Democrático de Direito (DELGADO, 2016). Os direitos da personalidade, em sua extensão individual ou coletiva, constituem, portanto, verdadeiro contraponto ao poder empregatício, em qualquer de suas dimensões: poder diretivo, regulamentar, fiscalizatório e disciplinar.

Interessante destacar, segundo doutrina de Luis Leandro Gomes Ramos e Rodrigo Wasem Galia (2012, p. 37), que, dentre as inúmeras manifestações dos direitos de personalidade, também despontam aquelas de interesse coletivo, como, por exemplo a proteção ao meio ambiente de trabalho:

> Trata-se, portanto, a natureza jurídica do meio ambiente de trabalho de uma garantia fundamental de interesse coletivo, e não de interesse individual. Ademais, pode-se afirmar que o meio ambiente de trabalho equilibrado transcende o interesse coletivo, atingindo, inclusive, o interesse público, eis que diz respeito ao bem comum. Isso porque o bem jurídico, atingindo em face do desrespeito ao meio ambiente de trabalho, é justamente a saúde do trabalhador, a qual constitui um interesse da coletividade, motivo pelo qual a Constituição Federal exaltou a natureza pública e cogente da norma de proteção à saúde, consagrando-a como direito social e elementar para a ordem social e econômica.

Tal é a relevância da promoção de um meio ambiente de trabalho seguro, salubre e saudável que a matéria também foi alçada a um *status* constitucional, esculpida no texto do inciso XXII da Carta Magna, que cunhou como direito social dos trabalhadores urbanos e rurais: "a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança" (BRASIL, 1988)[4].

Isto posto, a violência impingida à esfera individual e coletiva dos direitos de personalidade dos trabalhadores – estes, reflexos

4 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jul 2017.

diretos do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana – resultam em danos à integridade física, moral e psicológica dos atingidos, sendo, portanto, passíveis da respectiva reparação por aquele que os acometeu.

A esse respeito, o Código Civil conceitua ato ilícito como toda a ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, que viola direito e causa dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, especificando que o ato praticado por titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes configura ato ilícito. Outrossim, a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato, estando os contratantes obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé (CC, artigos 186, 187, 421 e 422).

A abordagem humilhante e ofensiva pelo superior hierárquico no ambiente de trabalho constituiu ato ilícito, atenta contra os direitos fundamentais do trabalhador e não cumpre a função social da propriedade. Quer dizer, a conduta abusiva manifestada por comportamento, palavras, atos e gestos que possam trazer dano à personalidade, à dignidade ou à integridade física ou psíquica de uma pessoa, além de por em perigo seu emprego ou degradar o ambiente de trabalho, constitui conduta antijurídica e contrária a direitos fundamentais de que figura como titular o trabalhador. Para não restar dúvida, o poder diretivo do empregador não é ilimitado, sendo que o abuso pode resultar, inclusive, na prática de assédio moral. Não custa lembrar que o empregador, independentemente de culpa, responde pelos atos praticados pelos empregados contratados (CC, art. 932, III), nos termos delimitados pelo Supremo Tribunal Federal em texto sumulado: "Súmula n. 341: É presumida a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposo do empregado".

Destaca-se o Projeto de Lei n. 4.591/01, que dispõe sobre a aplicação de penalidades à prática de assédio moral por servidores públicos da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais em desfavor de seus subordinados, alterando o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei n. 8.112/90). A propósito, a ausência de lei específica tipificando o assédio moral, semelhantemente ao que ocorre em outros sistemas jurídicos como demonstrado acima, não tem sido empecilho para o reconhecimento judicial da conduta, com base na doutrina consolidada, para fins de reparação da lesão:

> SERVIDORA PÚBLICA - DANO MORAL - AÇÃO INDENIZATÓRIA POR ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE DE TRABALHO - Inexistência de legislação específica a respeito - Fatos narrados no caso concreto que atendem aos requisitos e conceituação pela doutrina - Ratificação da sentença (artigo 252 do Regimento Interno/2009) com acréscimo de fundamentação - Rejeita-se a arguição de litigância de má-fé contra a Prefeitura e nega-se provimento às apelações de ambas as partes. (TJ-SP - APL: 00017521120138260597 SP 0001752-11.2013.8.26.0597, Relator: Ponte Neto, Data de Julgamento: 28/01/2015, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 28/01/2015)

Não menos importante, decisão que recorre ao conceito da urbanidade, previsto na Lei n. 8.112/90, art. 116, XI, no rol dos deveres do servidor público para fins de punir a prática do assédio moral:

> PROCESSO ADMINSITRATIVO DISCIPLINAR - ASSÉDIO MORAL - PROVA - ADVERTÊNCIA. Apurado o assédio moral de servidora, no exercício das funções do cargo de escrivã, por descumprir o dever de tratar todos os servidores com urbanidade, sem qualquer distinção entre os subordinados e colegas de trabalho, a pena de advertência aplicada ao final do Processo Administrativo Disciplinar, porquanto acertada, se mantém inalterada. (TJ-MG - Rec Adm Discplin Servidor: 10000150198240000 MG, Relator: Saldanha da Fonseca, Data de Julgamento: 06/07/2015, Conselho da Magistratura / CONSELHO DA MAGISTRATURA, Data de Publicação: 10/07/2015)

Por fim, certamente classificado com entendimento emblemático, o Superior Tribunal de Justiça classificou como ato de improbidade a prática de assédio moral por servidor público:

> ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. ENQUADRAMENTO. CONDUTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convin-

> cente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1286466 RS 2011/0058560-5, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/09/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 18/09/2013)

3 CONCLUSÃO

A sociedade espera do Estado a execução da prestação de serviços necessários à concretização de políticas públicas fundadas nos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal. Tal tarefa recai sobre os servidores públicos, trabalhadores que, por conta do regime estatutário, submetem-se a regras específicas, tendo como base os princípios que regem a Administração, notadamente os previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição de 1988.

O regime estatutário de contratação, contudo, não afasta a assimetria própria da relação entre empregador e empregado. A tutela aos direitos fundamentais a partir da dignidade da pessoa humana integra o núcleo da Constituição Federal de 1988 e, portanto, vincula a atividade do administrador público. Na busca do interesse público, sempre pautado na legalidade dos atos praticados, o ambiente de trabalho nas repartições públicas não pode ser espaço da prática de atos abusivos em prejuízo a servidores públicos.

O princípio da eficiência não pode ser utilizado como justificativa para violação a direitos fundamentais dos servidores públicos. Contaminados por técnicas da administração, gestores públicos recorrem a métodos de avaliação e divisão de tarefas que vêm sendo adotados por grandes corporações privadas, sem, contudo, atentar pelo risco que tais métodos podem acarretar aos servidores que integram os quadros da Administração.

Seja classificado como violação a direitos fundamentais, seja como ato de improbidade, o assédio moral não deve integrar os métodos de gestão adotados no âmbito da Administração Pública, sob pena de reparação judicial que será fundada na efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana, alicerce da ordem jurídica nacional, cuja ponderação será pela sua preponderância, ainda quando em conflito com o interesse público, justamente porque, não custa lembrar, os direitos fundamentais são o instrumento mais importante de defesa do indivíduo frente às maiorias, inclusive nas relações estatutárias.

REFERÊNCIAS

ALKIMIN, Maria Aparecida. **Assédio moral na relação de emprego**. Curitiba: Juruá, 2007.

ARAÚJO, Adriane Reis de. **O assédio moral organizacional**. São Paulo: LTr, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Assédio moral e sexual**: previna-se. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.45, de 30 de dezembro de 2004. **Altera dispositivos dos arts**. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. **lex**: aprova a consolidação das leis do trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **lex**: institui o código civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTr, 2016.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. V. III: Responsabilidade civil. 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Emílio. **O poder regulamentar do empregador**: o regulamento do pessoal na empresa. São Paulo: LTr, 1985.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho**: redefinindo o assédio moral. Tradução de Rejane Janowitzer. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MELHADO, Reginaldo. **Poder e sujeição**: os fundamentos da relação de poder entre capital e trabalho e o conceito de subordinação. São Paulo: LTr, 2003.

NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

SOBOLL, Liz Andréa Pereira. **Assédio moral organizacional**: uma análise da organização do trabalho. São Paulo: Casa do psicólogo, 2008.

STADLER, Denise de Fátima. **Assédio moral**: uma análise da teoria do abuso do direito aplicada ao poder do empregador. São Paulo: LTr, 2008.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Curso de direito do trabalho**. 2. ed. rev. e atual. Rio de janeiro: Renovar, 2004.

RESISTÊNCIAS AOS GOLPES DE CLASSE

PARTE III

CRONOLOGIA DA CAMPANHA GOLPISTA E CONTRARREFORMISTA NO BRASIL (MARÇO/2015 – AGOSTO/2016)

Rejane Carolina Hoeveler[1]

O "ativismo" das entidades empresariais, por meio de múltiplos dispositivos, constituiu um fator decisivo na construção de um consenso intra e extra-classe em torno da aplicação do programa tirado da cartola do PMDB em 2015, a "Ponte para o Futuro". Concretizando uma plataforma que passava longe daquela apresentada pela chapa Dilma-Temer em 2014, e ainda colocando o partido derrotado nas urnas em cargos estratégicos, o ex-vice "decorativo" provou-se capaz de transformar em realidade antigos sonhos da burguesia brasileira e internacional. Foi essa promessa, a despeito de todos os esforços do governo Dilma para atender aos seus anseios, que levou as classes dominantes brasileiras a embarcarem em peso, a partir de meados de 2015, no chamado "Plano Temer".

Não obstante tenha se repaginado consideravelmente a partir de 2015, a ação política dos aparelhos privados de hegemonia da classe dominante no Brasil não é propriamente uma grande novidade. Mas os dispositivos criados a partir de 2015 (movimentos apresentados como apartidários; mobilização de massas) foram certamente inovadores.

Localizamos nesta cronologia que, até meados de 2015, nenhuma entidade de classe da burguesia ou de seus representantes mais expressivos havia manifestado apoio formal, público, à deposição de Dilma Rousseff. Mas este deveria ser, certamente, um assunto corriqueiro entre os líderes empresariais desde o início de seu segundo mandato. Um dos motivos centrais era a dúvida sobre a capacidade do governo em aplicar um programa duro de ajuste fiscal, de contrarreformas e de liberalização para o capital. Essa desconfiança somou-se ao desejo de conter os efeitos cada vez maiores da chamada Operação Lava-Jato, a qual, ainda que seletivamente, ameaçava de perto tanto parlamentares quanto empresários.

1 Doutoranda em História na Universidade Federal Fluminense (UFF), bolsista CNPq. Agradeço a Pedro Cassiano por comentários e sugestões.

As primeiras movimentações vieram do campo político-partidário. O PSDB tentou, sem sucesso, invalidar judicialmente os resultados eleitorais de 2014, entrando com pedido de cassação de chapa no TSE – requisição que, como sabemos hoje, somente seria julgada em meados de 2017, um ano depois do *impeachment* de Dilma. Mas tais movimentos foram extremamente funcionais para arregimentar vontades políticas, dar combustível a diversos grupos de direita, e alimentar a possibilidade concreta de que o mandato não chegasse até o final. O movimento decisivo neste campo se deu quando um setor do PMDB se deslocou da base do governo, rachando o partido ao meio.

Desde o primeiro dia de seu segundo mandato, Dilma aplica um programa contrário àquele apresentado na campanha, aprovando, logo no primeiro mês, medidas como restrição do acesso à pensão por morte e regras mais rígidas para o acesso ao seguro-desemprego. A rigor, o governo Dilma estava procurando atender diversas demandas da burguesia, ao conceder, por exemplo, incentivos ao investimento privado como redução tarifária de energia; e já estava diminuindo consideravelmente os gastos públicos através de cortes orçamentários. Entretanto, ao longo de 2015, o Congresso inviabilizou as iniciativas do Planalto, chegando a segurar por três meses a aprovação do orçamento para 2015. Inusitadamente, os representantes da burguesia no parlamento bloqueavam as próprias reformas exigidas por ela.

Enquanto isso, a crise econômica se agravava, e consequentemente os conflitos distributivos, incluso aqueles dentro da própria burguesia (PINTO et all, 2017). As entidades empresariais passam a se movimentar mais, e mais publicamente. Embora todas elas fossem favoráveis ao arrocho da classe trabalhadora, havia fortes dissensos internos sobre a maneira pela qual este deveria ser operado politicamente.

As burguesias brasileiras se organizam por meio de múltiplas formas de associatividade, que vão desde milhares de sindicatos oficiais organizados por setor, todos agrupados em federações e confederações (como FIESP, FIRJAN, etc), até organizações cujo objetivo é determinado por uma compreensão teórica/ideológica comum, como os Institutos Liberais, o Instituto Millenium, o Instituto de Estudos Empresariais, o "Estudantes pela Liberdade" etc. Seria impossível abarcar as trajetórias de todos eles nesta breve cronologia. Sua composição, espectro e métodos de atuação varia muito, sendo notável a participação dos mesmos grupos empresariais em vários deles simultaneamente.[2]

2 Para um levantamento das principais entidades associativas da burguesia brasileira a partir dos anos 1980, na casa das dezenas, ver CASIMIRO, 2016. A leitura teórica e histórica na qual nos amparamos para entender os aparelhos privados de hegemonia da burguesia no Brasil contemporâneo encontra-se em FONTES, 2010.

De aparelhos que embarcaram de cabeça na ação política direta, como a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e a SRB (Sociedade Rural Brasileira), a outros que fizeram questão de manter uma atuação "*low profile*" como o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) ou a Febraban (Federação Brasileira de Bancos), o escopo da ação de classe não só é variável, como também muito dinâmico. Além disso, a realidade do entrelaçamento e da competição entre capitais e inter-setoriais, que de alguma forma se expressa dentro dos aparelhos, é mais complexa do que qualquer esquema simples de classificação. Não cabe, até por razões de espaço, debater com profundidade essa questão aqui.

Entretanto, há duas advertências metodológicas importantes. A primeira é que as entidades empresariais raramente representam setores econômicos muito bem delimitados, e elas mesmas podem ser palco de conflitos de interesses dentro de um mesmo setor ou entre setores. Apesar disso, os aparelhos os quais trataremos aqui expressam uma posição para além do pragmatismo econômico corporativo imediato: procuram construir consenso, educar a sua própria classe, e agir politicamente de maneira razoavelmente coesa. Em suma, trata-se de ação política de classe. A segunda é que, partindo da compreensão amparada em Antonio Gramsci, esses aparelhos privados formados na "sociedade civil" fazem parte do Estado, entendido de modo ampliado ("Estado integral"). E, sem dúvida alguma, vários deles estiveram presentes em postos importantes dentro do Estado restrito durante os governos Lula e Dilma (GUIOT, 2015).

Cabe ainda advertir ao leitor que trata-se de um levantamento bastante inicial desta temática que certamente merece estudos bastante mais aprofundados. Optamos por reproduzir trechos generosos de fontes primárias como Cartas, declarações e documentos de entidades empresariais, para oferecer ao leitor um material substancial de análise. A maioria esmagadora das informações contempladas foi encontrada na grande imprensa brasileira, em jornais como *Valor Econômico*, *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, entre outros.

A cronologia que segue tem foco exclusivo no posicionamento público das principais entidades empresariais brasileiras ao longo de 2015 e 2016, com relação ao *impeachment*, às contrarreformas e o "ajuste" fiscal. Por visar este recorte temático, não nos referiremos à longa e complicada sequência da Operação Lava Jato, que constitui certamente um elemento explicativo importante da ação individual de muitos empresários. Tampouco nos referiremos à resistência social

às contrarreformas, que contou com importantes paralisações, greves e mobilizações.

Embora conclusões mais abrangentes fiquem em aberto, o que fica claro é como a campanha pelo *impeachment,* por parte desses aparelhos privados, foi consubstancial à defesa intransigente do "ajuste" fiscal e das contrarreformas; e como a construção de uma alternativa política ao governo Dilma esteve indissociável de um programa de ataque à classe trabalhadora, por um lado, e liberalização para o capital, por outro.

15 de março de 2015: Diversos grupos de direita convocam um ato nacional contra o governo de Dilma Rousseff, entre eles o grupo "Vem pra Rua" e o "Movimento Brasil Livre", ambos criados no final de 2014. Com bastante contribuição empresarial, inclusive internacional (HOEVELER, 2016), são apresentados pela mídia como movimentos espontâneos e apartidários. Embora fosse centrada na questão da corrupção, que estava nas manchetes com a Operação Lava-Jato, a campanha dessas duas entidades, que foram as majoritárias em todas as "manifestações" de 2015, era de orientação marcadamente neoliberal. No Manifesto do "Vem pra Rua" consta: "Queremos mais concorrência e menos clientelismo (…) Somos a favor da democracia, da ética na política e de um Estado eficiente e desinchado".[3] Já entre as bandeiras do MBL, estavam:

> eliminação dos controles de salários, preços, aluguéis, lucros, produção e juros; fim do favorecimento público a setores privados da economia; plena liberdade econômica; fim dos monopólios estatais; privatização das empresas públicas e sociedades de economia mista; fim da interferência governamental nas relações trabalhistas com total liberdade entre as partes; liberdade de organização sindical; livre mercado com circulação de bens, produtos e serviços[4].

Segundo a versão do Instituto Liberal, a manifestação de 15 de março não teve apoio de "nenhum sindicato, nenhum partido político, nenhuma entidade de classe, nenhum órgão de imprensa, nenhuma ala de movimentos religiosos, nenhuma entidade empresarial"; teria sido feito "única e exclusivamente por pessoas comuns,

3 "O movimento Vem pra Rua quer ser o palco de todos os brasileiros". Vem pra Rua, Manifesto. Disponível em: <http://www.vemprarua.net/manifesto/>.

4 Manual do Movimento Brasil Livre. Movimento Brasil Livre, 2015.

sem laços a não ser a revolta contra a roubalheira e incompetência generalizada que tomava conta do país".[5]

12 de abril de 2015: nova "manifestação" nacional "contra a corrupção", imediatamente após a qual o PSDB encomenda ao jurista Miguel Reale Jr uma avaliação formal sobre a possibilidade de afastamento da presidente.

15 de abril de 2015: o TCU (Tribunal de Contas da União) declara que o governo Dilma Rousseff incorreu em crime de responsabilidade fiscal. A alegação era de que empréstimos de bancos públicos ao governo teriam sido feitos para cumprimento da meta de superávit primário (a economia feita para o pagamento dos juros da dívida pública), método, de acordo com o parecer, contrário à Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada no ano 2000.[6]

27 de julho de 2015: Em almoço com empresários do **LIDE** (Grupo de Líderes Empresariais) em São Paulo, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, afirma que pedidos de *impeachment* que tivessem fundamento teriam acolhimento.[7]

06 de agosto de 2015: FIESP e FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) assinam uma nota pública sobre a situação política do país. Indicando uma provável aproximação das direções dessas entidades com o vice-presidente, o apoio a Michel Temer consta na primeira linha da nota:

> "A FIRJAN e a FIESP vêm a público manifestar seu apoio à proposta de união apresentada ontem pelo Vice-Presidente da República, Michel Temer. O momento é de responsabilidade, diálogo e ação para preservar a estabilidade institucional do Brasil.
> A situação política e econômica é a mais aguda dos últimos vinte anos. É vital que todas as forças políticas se convençam da necessidade de trabalhar em prol da sociedade.
> O Brasil não pode se permitir mais irresponsabilidades fiscais, tributárias ou administrativas e deve agir para manter o

5 "Dois anos de uma data histórica: a manifestação pelo impeachment de Dilma Rousseff". Instituto Liberal, 16 de março de 2017. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/politica/2-anos-de-uma-data-historica-a-manifestacao-pelo-impeachment-de-dilma-rousseff/>.

6 BORGES, André & FABRINI, Fábio. "TCU diz que governo cometeu crime de responsabilidade fiscal". O Estado de S. Paulo, 15 de abril de 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-diz-que-governo-cometeu-crime-de-responsabilidade-fiscal,1670602>.

7 CASTRO, José Roberto & VENCESLAU, Pedro. "Pedidos de impeachment com fundamento terão acolhimento, diz Cunha". O Estado de S. Paulo, 27 de julho de 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pedidos-de-impeachment-com-fundamento-terao-acolhimento-diz-cunha,1732820>.

> grau de investimento tão duramente conquistado, sob pena de colocar em risco a sobrevivência de milhares e milhares de empresas e milhões de empregos.
> O povo brasileiro confiou os destinos do país a seus representantes. É hora de colocar de lado ambições pessoais ou partidárias e mirar o interesse maior do Brasil. É preciso que estes representantes cumpram seu mais nobre papel – agir em nome dos que os elegeram para defender pleitos legítimos e fundados no melhor interesse da Nação.
> Ao mesmo tempo, é preciso que o governo faça sua parte: cortando suas próprias despesas; priorizando o investimento produtivo; deixando de sacrificar a sociedade com aumentos de impostos.
> É fundamental ainda apoiar todas as iniciativas de combate à corrupção e punir exemplarmente todos os desvios devidamente comprovados.
> É nesse sentido que a indústria brasileira se associa ao apelo de união para que o bom senso, o equilíbrio e o espírito público prevaleçam no Brasil."[8]

08 de agosto de 2015: O presidente do Bradesco, Luiz Carlos Trabuco, fala à *Folha de S. Paulo* evitando falar diretamente sobre a troca de governo. Afirma que a crise política é mais forte que a crise econômica; que não se resolverá apenas com "medidas técnicas", como política fiscal e monetária austeras, embora elogiasse algumas delas. Era preciso "restabelecer a confiança", e não apostar no "quanto pior melhor".[9] A Febraban não se manifestaria oficialmente em relação à conjuntura política em nenhum momento.[10]

10 de agosto de 2015: O presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL) propõe a "Agenda Brasil", um conjunto de

8 "Nota oficial – FIRJAN e FIESP em prol da governabilidade do país". Portal FIESP notícias, 06 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/nota-oficial-firjan-e-fiesp-em-prol-da-governabilidade-do-pais/>.

9 FRIEDLANDER, David & SCIARRETA, Toni. "Para presidente do Bradesco, crise é grave e solução exige 'grandeza'." Folha de S. Paulo, 08 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1666207-para-presidente-do-bradesco-crise-e-grave-e-solucao-exige-grandeza.shtml>.

10 Note-se, porém, que o setor bancário também se faz representar por meio de diversas outras entidades, e que um atrito entre Dilma e a Febraban ocorrera em 2012, quando após um texto assinado pelo presidente da entidade Rubens Sardenberg (irmão do comentarista de economia Carlos Sardenberg), criticando a queda das taxas de juros, o governo pressionou por uma retratação, e a entidade se limitou a afirmar que tais críticas não representavam a posição oficial da entidade. MONTEIRO, Tânia. "Dilma exige retratação da Febraban e bancos tentam evitar crise com o governo". O Estado de S. Paulo, 08 de maio de 2012. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-exige-retratacao-da-febraban-e-bancos-tentam-evitar-crise-com-o-governo,111666e>.

medidas liberalizantes para o capital.[11] Calheiros se colocava contra o *impeachment* com o argumento de que aumentaria a instabilidade política, mas a contrapartida desse apoio ao governo era a implementação de tal agenda. Entre seus pontos, estavam:

> "Melhoria do ambiente de negócios e infraestrutura":
> "- Segurança jurídica dos contratos: blindar as legislações de contratos contra surpresas e mudanças repentinas. Essa blindagem colabora para proteger a legislação das PPP, por exemplo, item relevante nestes tempos em que o País necessita de mais investimentos privados;
> - **Regulamentar o ambiente institucional dos trabalhadores terceirizados melhorando a segurança jurídica face ao passivo trabalhista potencial existente** e a necessidade de regras claras para o setor.
> - Revisão e implementação de marco jurídico do setor de mineração, como forma de atrair investimentos produtivos.
> - Revisão da legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas, como forma de incentivar novos investimentos produtivos."
> "Equilíbrio fiscal":
> -Venda de ativos patrimoniais (terrenos de Marinha, edificações militares obsoletas e outros ativos imobiliários da União).
> -Aprovar a Lei de Responsabilidade das Estatais, com vistas à maior transparência e profissionalização dessas empresas.
> -Favorecer maior desvinculação da receita orçamentária, dando maior flexibilidade ao gasto público.
> -**Definir a idade mínima para aposentadoria,** mediante estudos atuariais e levando-se em conta a realidade das contas da previdência social.
> "Proteção Social":
> -Aperfeiçoar o marco jurídico e o modelo de financiamento da saúde. Avaliar a proibição de liminares judiciais que determinam o tratamento com procedimentos experimentais onerosos ou não homologados pelo SUS.
> -Avaliar possibilidade de **cobrança diferenciada de procedimentos do SUS** por faixa de renda. Considerar as faixas de renda do IRPF.

11 "A 'Agenda Brasil' sugerida por Renan Calheiros". Senado Notícias, 10 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/10/a-agenda-brasil-sugerida-por-renan-calheiros>.

Calheiros tentou encaminhar várias das propostas, mas com resistências de todos os lados, ficou isolado e não conseguiu viabilizar nada – fracasso que provavelmente foi o principal motivo de seu descrédito junto às lideranças empresariais que debatiam alternativas de poder, pois de nada adiantava um político que não entregasse o combinado. Os tucanos classificaram tal agenda como um "factóide", e alguns senadores petistas, embora a orientação oficial do partido fosse trabalhar em prol do encaminhamento da agenda, se posicionaram contra inúmeros de seus pontos.

16 de agosto de 2015: nova "manifestação" nacional "contra a corrupção" liderada pelo Vem pra Rua, MBL e outras organizações.

19 de agosto de 2015: Em uma "Carta à Nação", a CNI (Confederação Nacional da Indústria), juntamente com a Confederação Nacional do Transporte (CNT), a Confederação Nacional da Saúde (CNS), e a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), divulgou amplamente sua agenda. Dizia a Carta:

> "Mudanças, respeitando-se a Constituição, se fazem necessárias. Por um lado, é preciso dar força aos órgãos de investigação e ao Poder Judiciário para que, nos casos de corrupção, inocentes sejam absolvidos e culpados condenados.
> A corrupção não pode seguir como um empecilho para o desenvolvimento do país. É preciso implementar, de maneira célere e efetiva, medidas para melhorar o ambiente de negócios no país, evitando o crescimento do desemprego ou o prolongamento da recessão.
> Entre elas, destaca-se a necessidade de ampliação da segurança jurídica no país, com regras claras e cumprimento de contratos e obrigações, evitando que potenciais investimentos sejam perdidos.
> A nação também precisa ser desburocratizada, facilitando o processo produtivo e garantindo um ambiente de negócios em que o Estado deixe de agir como um freio à expansão econômica.
> É preciso que seja realizado um forte investimento em infraestrutura, em parceria com a iniciativa privada nacional e estrangeira, para retornar o processo de crescimento econômico.
> Deve-se, ainda, reduzir imediatamente o tamanho do Estado, assegurando que o mérito e o profissionalismo sejam os critérios na escolha de servidores.
> Também não é mais possível postergar a reforma tributária, que deve eliminar fontes de cumulatividade e garantir direitos aos contribuintes.

> Noutro campo, também deve-se rever as regras de crescimento automático de gastos de modo a permitir a sustentabilidade dos investimentos em saúde e educação, [sic] e sem abdicar da necessidade de permanente inclusão de novos segmentos da sociedade brasileira no mercado de consumo."

03 de setembro de 2015: É criada a Frente Nacional contra o Aumento de Impostos, sob direção de Paulo Skaf, presidente da FIESP.[12]

09 de setembro de 2015: A agência de classificação de risco *Standard and Poors* rebaixa a nota do Brasil e retira do país o selo de "bom pagador". Em 28 de julho, a agência já havia declarado "perspectiva negativa". Em seguida, seria a vez da *Fitch* e da *Moody's* retirarem o grau de investimento. Em nota, a *Standard and Poors* assim justificou o rebaixamento: "Os desafios políticos que o Brasil enfrenta continuam a pesar na capacidade do governo e vontade de submeter ao Orçamento de 2016 ao Congresso consistente com a política de ajuste fiscal assinalada durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff".[13]

21 de setembro de 2015: Com o apoio formal de outras 100 entidades de comércio, agricultura e serviços, a Frente Nacional contra o Aumento de Impostos lança oficialmente a campanha "Não vamos pagar o pato", formalmente dirigida "contra o aumento de impostos" e "contra a volta da CPMF". São colocados em frente ao prédio da FIESP, além do pato amarelo de 5 metros de altura, painéis com os números relativos a impostos embutidos em produtos e nas contas dos brasileiros.[14] Algumas reportagens sobre o lançamento destacam a defesa do ajuste fiscal por parte da campanha. No mesmo dia, seminário organizado pelo Movimento Brasil Competitivo, patrocinado por Jorge Gerdau, reunindo os governadores de São

12 A FIESP representa formalmente 130 mil indústrias de diversos setores, distribuídas em 31 sindicatos patronais. Paulo Skaf é presidente desde 2004 da entidade, e foi candidato ao governo do estado de São Paulo em 2014, pelo PMDB, e em 2010, pelo PSB.

13 ALVARENGA, Darlan, LAPORTA, Taís & TREVIZAN, Karina. "Standard and Poor's tira grau de investimento do Brasil". G1, 09 de setembro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/standard-and-poors-tira-grau-de-investimento-do-brasil.html>.

14 O lançamento foi noticiado pelo Jornal Nacional. "Fiesp e cem associações lançam a campanha "Não vou pagar esse pato". 21 de setembro de 2015. Vídeo disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/09/fiesp-e-cem-associacoes-lancam-campanha-nao-vou-pagar-esse-pato.html>. A reportagem da GloboNews destaca que parte da campanha era pelo ajuste fiscal. "Fiesp lança campanha contra o aumento de impostos". G1, 21 de setembro de 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/fiesp-lanca-campanha-contra-o-aumento-de-impostos.html>.

Paulo (Geraldo Alckmin, PSDB), de Goiás (Marconi Perillo, PSDB) e Pernambuco (Paulo Câmara, PSB) – todos da oposição. Na ocasião, Alckmin defende um corte de gastos mais duro, Perillo fala contra a estabilidade dos servidores públicos e Paulo Câmara sobre medidas estruturais para retomar investimentos privados.[15]

01 de outubro de 2015: um pato inflável de 22 metros de altura é colocado em frente ao Palácio do Planalto em Brasília, na sequência da campanha idealizada por Renato Pereira, marqueteiro contratado pela FIESP, que trabalhou para as campanhas de Aécio Neves, Sérgio Cabral e Eduardo Paes. [Atualmente Pereira é delator em uma investigação que pode incriminar Skaf].[16]

21 de outubro de 2015: Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr e Janaína Paschoal registram em cartório novo pedido de *impeachment* contra Dilma, agora contemplando as chamadas "pedaladas fiscais" em 2015, de forma a apontar que tratar-se-ia de crime de responsabilidade durante o mandato em curso e não apenas no mandato anterior (exigência legal para *impeachment* presidencial), incluindo no pedido o parecer do TCU. Os autores da peça, subscrita por 45 "movimentos" (em sua esmagadora maioria páginas de *facebook*, além de dois grupos de *whatsapp*) optaram pela manobra para contornar liminares do STF que haviam suspendido as regras estabelecidas por Cunha para a tramitação de quaisquer pedidos anteriores. Duas versões anteriores do pedido haviam sido entregues nos dias 1 e 17 de setembro.[17]

29 de outubro de 2015: é lançado o programa "Ponte para o futuro". Noticiado com grande alarde por toda a mídia, o texto de 19 páginas, assinado formalmente apenas pela Fundação Ulysses Guimarães e pelo PMDB, contou com as contribuições de: Moreira Franco (presidente da fundação do PMDB, velha raposa da política, tendo cumprido papel fundamental no governo FHC para aprovação de medidas neoliberais, relator da reforma administrativa de Bresser Pereira); Delfim Netto, ex-ministro da ditadura militar durante Costa e Silva (1967-1969), conselheiro econômico nos governos Lula e

15 Pode haver aumento de tributo, mas é preciso reduzir despesas antes, diz Alckmin". Estado de Minas, 22 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/09/22/interna_politica,690932/pode-haver-aumento-de-tributo-mas-e-preciso-reduzir-despesas-antes-diz-alckmin.shtml>.

16 BRITO, Ricardo. "Skaf lança campanha 'Não vou pagar o pato' em frente ao Congresso". O Estado de S. Paulo, 01 de outubro de 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,skaf-lanca-campanha-nao-vou-pagar-o-pato-em-frente-ao-congresso,1772658>.

17 AGOSTINE, Cristiane. "Hélio Bicudo e Miguel Reale Jr registram novo pedido de impeachment". Valor Econômico, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/4271392/helio-bicudo-e-miguel-reale-jr-registram-novo-pedido-de-impeachment>.

Dilma; Antonio Palocci, ex-ministro da Fazenda no primeiro governo Lula (2003-2006), nome escolhido para acalmar os mercados internacionais devido à sua orientação ortodoxa; Marcos Lisboa, economista, ex-diretor executivo do Itaú Unibanco, presidente do Insper e membro do Instituto Millenium, um dos principais divulgadores da ideia de que os opositores das reformas são "grupos de interesse" específicos[18]; e Roberto Brant (irmão do compositor Fernando Brant), ex-deputado, membro do curto PP de Tancredo Neves, e depois do PMDB, do PSDB e do PSD, também ex-ministro da Previdência no governo FHC, condenado como "mensaleiro" em 2005 (cujo nome, provavelmente por causa disso, é muitas vezes omitido na co-autoria do documento).[19]

A "Ponte para o Futuro" tem como ponto central a constitucionalização do "ajuste" fiscal. Segundo o documento, as indexações previstas em 1988, que determinaram um percentual de investimento em áreas como saúde e educação que não podia ser desviado para outros fins, seriam a causa da crise fiscal. Como manter os "muitos" direitos que foram inscritos na Constituinte seria inviável em longo prazo, a mudança necessária para "equilibrar as contas públicas" teria necessariamente que alterar a Constituição.

> "Foram criadas despesas obrigatórias que têm que ser feitas mesmo nas situações de grande desequilíbrio entre receitas e despesas, e, ao mesmo tempo, indexaram-se rendas e benefícios de vários segmentos, o que tornou impossíveis ações de ajuste, quando necessários. Durante certo tempo houve espaço para a expansão da carga tributária e evitaram-se grandes déficits. Como também houve um certo crescimento econômico que permitiu aumento das receitas fiscais. O crescimento automático das despesas não pode continuar entronizado na lei e na Constituição, sem o que o desequilíbrio fiscal se tornará o modo padrão de funcionamento do Estado brasileiro".
>
> "(...) a parte mais importante dos desequilíbrios é de natureza estrutural e está relacionada à forma como funciona o

18 MENDONÇA, Heloísa. "Marcos Lisboa: 'as reformas afetam grupos de interesses, não a sociedade toda'". El País, 16 de agosto de 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/21/economia/1500671743_676963.html>.

19 Uma das poucas reportagens que menciona os autores do documento, mas omite o nome de Brant, é GALLO, Mel Bleil. "O plano Temer". Isto é, 01 de abril de 2016. Já outra matéria alega que Brant também teve um papel de organizador e redator. Ver MOURA E SOUZA, Marcos de. "Bolsa família pode ser ampliada, afirma Brant". Valor Econômico, 29 de março de 2016. Disponível em: <https://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=1095008>.

> Estado brasileiro. Ainda que mudássemos completamente o modo de governar o dia a dia, com comedimento e responsabilidade, mesmo assim o problema fiscal persistiria. **Para enfrentá-lo teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais**, sem o que a crise fiscal voltará sempre, e cada vez mais intratável, até chegarmos finalmente a uma espécie de colapso."

[Esse seria o principal argumento da Proposta de Emenda Constitucional 241, que seria aprovada como Emenda Constitucional 95 em dezembro de 2016. Sintomaticamente, a lei não prevê limite algum para o pagamento da dívida externa e interna, que consome aproximadamente metade do orçamento federal. Ao contrário, na justificativa da PEC, a prioridade no pagamento da dívida é de fato ressaltada em diversos trechos.]

No documento, o "retorno do crescimento econômico" a partir desse ajuste estrutural é apresentado como "uma questão de justiça" para os mais necessitados. "Crescer a economia não é uma escolha que podemos fazer, ou não. É um imperativo de justiça, um direito que a população tem diante do Estado", diz o documento. Não há sequer a menção à ideia de que o bolo seria *repartido* depois de crescer, como o velho Delfim costumava prometer em seus "gloriosos" dias de AI-5.

No item sobre a previdência, o fim da aposentadoria garantida pelo Estado é apresentado como um fato inevitável da evolução demográfica. Por fim, o documento ressaltava o papel do Estado no estímulo às exportações, e exortava pela "abertura" econômica e comercial do país:

> "o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais, que incluam, além da redução de tarifas, a convergência de normas, na forma das parcerias que estão sendo negociadas na Ásia e no Atlântico Norte. Devemos nos preparar rapidamente para uma abertura comercial que torne nosso setor produtivo mais competitivo, graças ao acesso a bens de capital, tecnologia e insumos importados. O próprio agronegócio, que andou até agora com suas próprias pernas, cada vez dependerá destes acordos para expandir sua presença nos mercados do mundo. Com o recente realinhamento do câmbio, abriu-se uma nova janela de oportunidades para o

> setor industrial, que não deve ser desperdiçada por razões políticas ou de alinhamento ideológico. A globalização é o destino das economias que pretendem crescer."

09 de novembro de 2015: um *lockout* (campanha patronal de sabotagem econômica) com ares de mobilização de trabalhadores inaugura fato inédito na campanha pelo *impeachment*. A "greve" dos caminhoneiros, com sete dias de paralisações e bloqueios de estradas por todo o Brasil, foi organizada pelo Comando Nacional do Transporte (CNT), entidade que defende essencialmente os interesses do setor de transportes (leia-se: proprietários de frotas e de empresas de transportes em geral). Curiosamente, foi uma "greve" à qual se opuseram os principais sindicatos de caminhoneiros, como a Confederação Nacional dos Transportadores Autônomos ou a União Nacional dos Caminhoneiros; e que se recusava a negociar as suas "reivindicações" com a presidente. Segundo o comunicado oficial da CNT, assinada por seu líder Ivar Luiz Schmidt,

> "Gostaríamos em nome de todos os transportadores desse país comunicar que a partir do dia 09/11/2015 iniciaremos uma nova paralisação nacional da categoria, apoiados dessa vez pelos movimentos sociais Vem Pra Rua, Revoltados Online, Avança Brasil Maçons BR e o Movimento Brasil Livre, a pauta conjunta é a RENUNCIA DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEF e seus "gerentes", para que possamos voltar a ter credibilidade aos olhos do mundo e recuperar nossa combalida economia destruída pela irresponsabilidade com o dinheiro do povo brasileiro, ou seja, nosso dinheiro. Essa decisão do nosso movimento se ampara, principalmente no fato de que o governo não atendeu reivindicações fáceis de serem atendidas, como por exemplo, a anulação das multas referentes a manifestação passada, bastando pra isso no máximo 15 minutos de boa vontade da Presidência e do Ministro da Justiça. Provaram que não se importam com nossa categoria que já esta massacrada pelos exploradores dos grandes grupos multinacionais."[20]

02 de dezembro de 2015: o presidente da Câmara Eduardo Cunha (PMDB-RJ) anuncia o acolhimento do pedido de *impeachment* de Reale Júnior, Janaína Paschoal e Hélio Bicudo, imediatamen-

20 BORTOLIN, Nelson. "Caminhoneiros marcam greve para dia 9 e vão pedir renúncia de Dilma". Revista Carga Pesada, 27 de outubro de 2015. Disponível em: <http://cargapesada.com.br/2015/10/27/caminhoneiros-marcam-greve-para-dia-9-e-vao-pedir-renuncia-de-dilma/>.

te após a bancada do PT declarar que votaria favoravelmente à cassação do parlamentar no Conselho de Ética da Câmara.[21]

10 de dezembro de 2015: A *Folha de S. Paulo* entrevista 15 empresários de vários ramos e relata que existe um setor importante a favor de um governo Michel Temer, mas preocupado em ser associado ao nome de Eduardo Cunha. Segundo a reportagem:

> "Uma parte prefere o vice Michel Temer no lugar de Dilma, mas quase todos acham essa possibilidade remota hoje. Ressalvam, no entanto, que a usina de surpresas da Lava Jato pode virar o cenário de ponta cabeça de uma hora para outra (…) Entre eles há um consenso de que, mesmo sobrevivendo ao impeachment, Dilma sairá muito enfraquecida e sem condições de reunir apoio no Congresso para a aprovação de medidas para tirar o país da crise, como o ajuste fiscal".[22]

De acordo com a Folha, no mês anterior, o presidente da SRB (Sociedade Rural Brasileira), Gustavo Junqueira, teria ido ao Congresso exigir uma definição da questão [do impeachment], qualquer que fosse a decisão. A maioria dos entrevistados preferiu não ter seu nome citado na reportagem, exceto Flávio Rocha, dono da Riachuelo, o próprio Junqueira e Paulo Skaf.

13 de dezembro de 2015: primeira manifestação em São Paulo pelo impedimento de Dilma após a aceitação do pedido na Câmara, com participação aquém do esperado.

14 de dezembro de 2015: Paulo Skaf faz defesa aberta do *impeachment* como "única forma de tirar a economia do buraco." Naquele dia, a FIESP divulga pesquisa realizada com 1.113 empresários paulistas entre 09 e 15 de novembro, segundo a qual mais 91% deles seria a favor não apenas do impedimento, mas também de que a FIESP se posicionasse publicamente a respeito do tema.[23]

---

21 Cunha enfrentava diversas acusações pela PGR (Procuradoria Geral da República), encaminhadas ao STF e relacionadas à Operação Lava-Jato, e em outubro a Suíça encaminhou documentos comprobatórios das contas do deputado naquele país.

22 FRIEDLANDER, David; LANDIM, Raquel & WIZIACK, Julio. "Empresários querem Dilma fora, mas temem contágio com Cunha". Folha de S. Paulo, 10 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1717116-empresarios-querem-dilma-fora-mas-temem-contagio-com-cunha.shtml>.

23 VENCESLAU, Pedro & ROCHA, André Ítalo. "FIESP aponta que 91% dos empresários da indústria paulista são a favor do impeachment de Dilma". O Estado de S. Paulo, 14 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fiesp-aponta-que-91-dos-empresarios-da-industria-paulista-sao-a-favor-do-impeachment-de-dilma,10000004817>.

17 de dezembro de 2015: O STF define o rito a ser seguido no processo de *impeachment* pela Câmara dos Deputados.

18 de dezembro de 2015: o "Chicago boy" Joaquim Levy, apelidado de "Joaquim mãos de tesoura" deixa o Ministério da Fazenda depois de poucos meses em seu comando.[24] A imprensa destaca como motivo sua divergência com Dilma com relação à meta do superávit primário para 2016: enquanto a presidenta defendia uma meta de 0,5%, o ministro defendia uma meta de 0,7%. Mas, não foi só por 0,2%. No almoço anual da Febraban, oito dias antes, o ex-executivo do Bradesco conectou sua saída do cargo com o fato de que dificilmente, naquele governo, seria aprovada a idade mínima de 65 anos para aposentadoria.[25] No mesmo dia, o IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) lança o programa "Para vencer a crise", assinado por 39 empresas, entre elas: Vale, Gerdau, Natura, Embraer, AMBEV, Klabin, Jereissatti Participações, Grupo Suzano, Hering S/A, Votorantim, Ultrapar, USIMINAS, Odebrecht, Camargo Corrêa e Duratex. Embora não se posicionasse oficialmente sobre o impeachment, o presidente da entidade, Pedro Wongtschowski, do grupo Ultra, foi taxativo em relação à saída do ministro Levy do governo, afirmando que "o Levy representa[va] a racionalidade do governo federal". Naquele documento, de 11 páginas, havia críticas às chamadas "políticas de conteúdo nacional", como os subsídios; e muitos pontos em comum com a "Ponte para o Futuro".[26]

Entre as propostas do documento "Para vencer a crise", estavam:

> "• Promover cortes ou eliminação de programas governamentais não essenciais;
> • Restringir ao máximo a vinculação de gastos públicos;
> • Promover a desindexação geral da economia e das despesas públicas, ressalvada a correção pela inflação das aposentadorias e benefícios sociais.(...)
> • A reforma da Previdência Social, especialmente quanto à idade mínima de aposentadoria;
> • A reforma fiscal e administrativa, para desengessar e desindexar despesas e elevar a eficiência da máquina pública
> • A redução da inflação e da taxa de juros básica do Banco Central;

24 Levy também foi chefe do Tesouro durante os primeiros anos do mandato de Lula (2003 a 2006).

25 TAIAR, Estevão & OYAMADA, Aline. "Levy diz que enfrentar rombo da Previdência será essencial em 2016". *Valor Econômico*. 10 de dezembro de 2015.

26 Uma comparação minuciosa entre os dois documentos ainda está por ser feita.

> • O incentivo à exportação propiciado pela desvalorização da moeda;
> • A atração de investimentos privados em infraestrutura. Simplificação geral de leis e regulamentos, especialmente nas esferas tributária e trabalhista;
> • Preponderância do negociado com relação ao legislado na área trabalhista;
> • Reforma do ICMS para dar fim à guerra fiscal; • Mudanças no PIS/COFINS para reduzir os vultosos tributos cumulativos que minam a competitividade dos setores produtivos;
> • Incentivo ao desenvolvimento do mercado de capitais e ao declínio das taxas do financiamento bancário;
> • Potencializar a internacionalização das empresas brasileiras e aproximá-las das cadeias globais de produção;
> • Ampliar a integração da empresa internacional presente no Brasil, com o objetivo de reverter a baixíssima participação em cadeias globais;
> • Através de acordos, aproximar o país dos principais blocos do mundo – EUA, Europa e Ásia – e buscar possível participação em mega-acordos, como a Parceria Transpacífica (TPP)"[27]

30 de dezembro de 2015: Dilma decide ordenar o pagamento de todas as cobranças do TCU, as chamadas "pedaladas". Pagando mais do que o combinado com o TCU, o governo pretendia livrar-se das acusações constantes no pedido de impeachment.[28]

13 de março de 2016: Apresentada como "maior manifestação da história do país"[29], novo ato nacional pela saída de Dilma Rousseff e o fim da corrupção.

16 de março de 2016: um dia depois da nomeação do ex-presidente Lula para a Casa Civil, e após o vazamento dos grampos de conversas entre Lula e Dilma, Paulo Skaf lança uma nota classificando a medida de "golpe contra a nação brasileira". Em razão

27 "Para vencer a crise". Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), dezembro/2015. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/anexos_legado/56742b34432bac42.pdf.> Ver também a entrevista do presidente do IEDI no Valor Econômico: GUIMARÃES, Lígia & VIEIRA, Catherine. "Por um bom plano, país está disposto a sacrifício". Valor Econômico, 18 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2015/iedi_na_imprensa_20151218_por_um_bom_plano_pais_esta_disposto_a_sacrificio_afirma_wongtschowski.html>.

28 CORTEZ, Ana Carolina. "Dilma paga pedaladas até de 2015 para enfraquecer argumento do impeachment". El País, 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/29/economia/1451418696_403408.html>.

29 "Maior manifestação da história do País aumenta pressão por saída de Dilma". O Estado de S. Paulo, 13 de março de 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>.

do "agravamento da crise política e econômica", a Fiesp convoca representantes de associações, federações e sindicatos da agricultura, do comércio, dos serviços e da indústria uma "reunião emergencial" para debater a conjuntura. Circulam em jornais de todo o país páginas inteiras de fundo amarelo com a frase "Renúncia Já", com o desenho do pato em vermelho e o slogan "Não vamos pagar pelo pato". Em Brasília, após uma reunião com cerca de 40 deputados, a FPA (Frente Parlamentar do Agronegócio) decide apoiar formalmente o processo de *impeachment*. No mesmo dia, a CNA (Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil) divulga nota oficial na imprensa responsabilizando o governo pela crise política e econômica. "Esperamos que as instituições e o sistema político, em sintonia com o sentimento geral da sociedade, encontrem o caminho de volta ao crescimento, ao equilíbrio e à harmonia entre os brasileiros", afirmava a nota da entidade.[30]

17 de março de 2016: em uma reunião em Florianópolis, entidades e federações empresariais catarinenses (FIESC, FAESC, FACISC, FAMPESC, FECOMÉRCIO e FETRANSCESC) definem posicionamento conjunto a favor de um "novo governo, com credibilidade e apoio da sociedade brasileira". No manifesto, as entidades afirmavam que

> "o atual governo perdeu as condições para guiar os destinos do País. É preciso que um novo governo, com credibilidade e apoio da sociedade brasileira, encaminhe as reformas estruturais necessárias para vencer as dificuldades e recolocar o País no trilho do crescimento econômico e do desenvolvimento social".[31]

Em São Paulo, às 15 horas, cerca de 300 líderes empresariais, com a participação *online* de representantes das federações industriais dos Estados da Bahia, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Goiás, Pará e Paraná, reúnem-se no prédio da FIESP para debater formas de pressionar deputados e senadores para priorizarem a votação do impedimento. Segundo reportagem do *Estado de S. Paulo*, ao final da reunião, os empresários teriam gritado "*Impeachment Já!*" três vezes e cantado o hino nacional, a pedido do presidente da Associação

30 AMORA, Dimmi. "Bancada do agronegócio decide apoiar impeachment de Dilma". Folha de S. Paulo, 17 de março de 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1751002-bancada-do-agronegocio-decide-apoiar-impeachment-de-dilma.shtml>.

31 "Entidades empresariais são a favor do impeachment da presidente Dilma". Notícia hoje, 17 de março de 2016. Disponível em: https://noticiahoje.net/entidades-empresariais-sao-a-favor-do-impeachment-da-presidente-dilma/.

Comercial de São Paulo (ACSP), Alencar Burti. Alguns teriam agitado suas miniaturas do boneco "pixuleco", com o ex-presidente Lula vestido de presidiário.[32]

29 de março de 2016: o PMDB rompe oficialmente com o governo, com metade de seus representantes declarando apoio formal ao *impeachment*. Em uma reunião no Rio de Janeiro, dez entidades empresariais se dividem em relação ao tema. Três delas, FIRJAN, ACRio (Associação Comercial do Rio de Janeiro), e Secovi-Rio (Sindicato da Habitação do Rio de Janeiro, que reúne os maiores proprietários imobiliários do Estado), manifestam-se a favor, e três – AMCHAM-Rio (Câmara Americana de Comércio, seção Rio), Fecomércio e Sinduscon (Sindicato da Construção Civil), declaram-se neutras.[33] Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira, presidente da FIRJAN, declara que existia uma "travessia curta" a ser feita. "Podemos ter um novo governo no início de maio, se o Congresso trabalhar na direção em que precisa trabalhar", afirmou. "[Vamos] mostrar aos parlamentares da obrigação deles, de votar para o Brasil, mudando a presidente do Brasil o mais rapidamente possível. Não podemos continuar nessa pasmaceira".[34] Questionadas pela imprensa, a ABIQUIM (Associação Brasileira da Indústria Química) e a ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas) não se posicionam explicitamente a favor do *impeachment*, mas também não o criticam. O presidente da ABIQUIM, Fernando Figueiredo, afirma que "se a presidente fez alguma coisa errada, deve sair, mas ela não pode ser tirada do governo só porque alguém quer isso"; que o Brasil "não é uma Venezuela" e que precisaria naquele momento de um governo de "conciliação nacional". Segundo Figueiredo, "ambos", "governo e oposição", precisavam fazer "concessões".[35]

31 de março de 2016: Num restaurante de luxo em São Paulo, Michel Temer se reúne com 50 conselheiros do IEDI (Instituto de

32 ROCHA, André Ítalo & HIRATA, Lucas. "Trezentos líderes de associações empresariais decidem pressionar Congresso por impeachment". O Estado de S. Paulo, 17 de março de 2016. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,trezentos-lideres-de-associacoes-empresariais-decidem-pressionar-congresso-por-impeachment,10000021872.

33 No Rio, entidades empresariais e de classe se dividem sobre impeachment". Folha de S. Paulo, 29 de março de 2016. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755352-no-rio-entidades-empresariais-e-de-classe-se-dividem-sobre-impeachment.shtml.

34 HIRATA, Lucas; SALLOWICZ, Mariana & ROCHA, André Ítalo. "Entidades ligadas a empresários se manifestam em favor de impeachment". O Estado de S. Paulo, 17 de março de 2016. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entidades-ligadas-a-empresarios-se-manifestam-em-favor-de-impeachment,10000021915.

35 NEUMANN, Denise. "Defesa do impeachment não é unanimidade nas entidades empresariais". Valor Econômico, 29 de março de 2016. Disponível em: http://www.valor.com.br/politica/4502858/defesa-do-impeachment-nao-e-unanimidade-nas-entidades-empresariais.

Estudos para o Desenvolvimento Industrial). Temer teria afirmado, na ocasião, que Dilma ignorou o plano "Ponte para o futuro". [36] Segundo reportagem da *Isto é*, a expectativa dos empresários era que um novo governo cumprisse papel similar ao de Mauricio Macri na Argentina – sem ter que esperar, entretanto, uma nova eleição. Os empresários teriam reiterado que os cortes bilionários nos gastos do governo federal realizados por Dilma eram insuficientes. Humberto Barbato, presidente da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) disse que "qualquer iniciativa que o atual governo adote é duvidosa, em termos de qualidade", e que "O empresário ficou com medo de investir e não acredita mais no que o governo Dilma possa entregar. Precisamos de uma mudança porque estamos no clima de fim do governo". "O equacionamento da dívida pública vai devolver a credibilidade que o governo atual tentou fazer, com o ministro Joaquim Levy, mas não conseguiu", disse Vicente Abate, presidente da Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (Abifer). Segundo reportagem do *Valor Econômico*, Flávio Rocha, conselheiro da entidade e presidente da Riachuelo, declarou-se decepcionado com o tom cauteloso de Temer no almoço, e afirmou que "havia um consenso nesse universo do Iedi da perda de controle do país, que está realmente à deriva. Acho que é um sentimento majoritário". Já Rodrigo Rocha Loures, presidente da Nutrimental e conselheiro da FIESP, se disse muito satisfeito com o fato de que Temer teria garantido respeitar o processo judicial da Operação Lava-Jato.[37] [Trata-se do pai de Rodrigo Santos da Rocha Loures (ex-deputado pelo PMDB), que seria pivô de denúncia por corrupção passiva contra Michel Temer pelo procurador-geral Rodrigo Janot]

1 de abril de 2016: Reportagem da revista Isto é, intitulada "O grito dos empresários", trazia declarações incisivas. "Com a saída de Dilma, a volta dos investimentos seria instantânea", disse Flávio Rocha, presidente da Riachuelo; "Dilma perdeu as condições de governar o Brasil", afirmou Josué Gomes da Silva, sócio da Coteminas e filho de José Alencar (o ex-vice de Lula). "É preciso estancar o problema. O Brasil não pode esperar mais 2 anos e 9 meses", exortou o presidente da SRB (Sociedade Rural Brasileira), Gustavo Junqueira.

36 NOGUEIRA, Luís Artur & KROEHN, Márcio. "Fim da paciência". Isto é Dinheiro, 01 de abril de 2016. Disponível em: http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20160401/fim-paciencia/358427.

37 MARTINS, Arícia. "Em tom 'conservador', Temer evita falar sobre cenário pós-impeachment". Valor Econômico, 31 de março de 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/4506172/em-tom-%3Fconservador%3F-temer-evita-falar-sobre-cenario-pos-impeachment>.

"Mudar o que está aí é o único caminho possível", nas palavras de Pedro Luiz Passos, sócio da Natura. Lawrence Pih, fundador do grupo Moinho Pacífico, foi muito mais longe que os demais, alertando que "o PT não fará as mudanças necessárias porque elas não fazem parte do projeto ideológico do partido (…) Seu projeto é de socialismo e não de uma social democracia. Eu mesmo levei tempo para notar isso".38

06 de abril de 2016: A Federação de Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (FAMASUL), juntamente com a Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso do Sul (FIEMS), a Fecomércio, a Federação das Associações Empresariais de Mato Grosso do Sul (FAEMS) e a OAB-MS, divulga nota defendendo o impedimento de Dilma Rousseff como "único caminho para a retomada do crescimento econômico e do desenvolvimento social do Brasil".39 A CNA divulga nota apoiando explicitamente o impeachment, alegando como motivo uma fala de um dirigente sindical da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) sobre ocupações no campo e o suposto apoio do Ministro da Justiça.

> *O Brasil está vivendo uma gravíssima crise econômica originada por reiterados erros de política econômica e pelo colapso fiscal promovido pela ação do atual governo.*
> *A única saída para a recuperação do equilíbrio fiscal e para a retomada do crescimento econômico é a aprovação pelo Congresso Nacional de reformas que requerem a formação de amplas maiorias legislativas e grande consenso político.*
> *Como resposta à crise política, o governo federal mobiliza para sua defesa apenas organizações radicais e minoritárias da sociedade, aprofundando divisões e separando as pessoas.* **Em recente ato político realizado no Palácio do Planalto, diante da presidente da República, um dirigente da Contag defendeu abertamente a invasão de propriedades rurais, incitando a violência como recurso de pressão política.**
> **Posteriormente o próprio ministro da Justiça, a quem caberia o resguardo dos direitos fundamentais e da ordem pública, aprovou expressamente as palavras do dirigente sindical, considerando-as uma reação legítima.**

38 BORGES, Helena. "O grito dos empresários". Isto é, 1 de abril de 2016. Disponível em: <http://istoe.com.br/450038_O+GRITO+DOS+EMPRESARIOS/>.

39 Entidades do agronegócio e empresariais se posicionam a favor do impeachment". Infomoney, 06 de abril de 2016. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/infomoney/2016/04/06/entidades-do-agronegocio-e-empresariais-se-posicionam-a-favor-do-impeachment.htm.

> *O governo da presidente Dilma Rousseff dá seguidas mostras de não reconhecer nem compreender a verdadeira natureza dos problemas que afligem o País, nem revela disposição de enfrentá-los. Diante de tudo isto fica cada vez mais claro que a presidente da República não tem mais a autoridade política para liderar o processo de reformas nem a capacidade de voltar a unir os brasileiros.*
> *A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), diante da manifestação dos representantes dos produtores rurais em todo o País e em consonância com a sociedade brasileira, decide apoiar o movimento em favor do impeachment da presidente Dilma Rousseff, conforme prevê a Constituição Federal e o Estado Democrático de Direito".*[40]

12 de abril de 2016: a Comissão Especial na Câmara aprova, por 38 a 27 votos, parecer favorável à admissibilidade do processo de investigação contra a presidente Dilma Rousseff.

14 de abril de 2016: A 96 horas da votação no Congresso, a CNI (Confederação Nacional da Indústria) divulga amplamente na imprensa uma carta aberta assinada pelo seu presidente, Robson Andrade, intitulada "É hora de mudar":

> Estamos convencidos de que as discussões sobre o impeachment e sua votação no Congresso resultarão em uma nova fase da política nacional. O governo que emergir desse processo terá de arregimentar apoio, tanto no Parlamento como na sociedade, para liderar novo pacto federativo, restaurar a governabilidade e unir o país. Terá, também, que atuar com espírito público, bem como firmar compromissos com a ética e com a eficiência administrativa.
> **Nessa nova etapa da vida nacional, o governo e o Congresso precisarão de coragem e determinação para adotar medidas duras, mas essenciais para a retomada do desenvolvimento. Entre elas, estão as reformas previdenciária, tributária e administrativa, a recomposição das contas públicas, a modernização das leis trabalhistas e a revisão dos marcos regulatórios. Só com iniciativas firmes e ousadas poderemos voltar a trilhar o caminho do desenvolvimento, do qual nos distanciamos nos últimos anos.**
> Neste momento turbulento, em que se discute o impeachment de um presidente da República pela segunda vez em

40 "CNA anuncia apoio ao impeachment da presidente Dilma Rousseff". G1, 06 de abril de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/cna-anuncia-apoio-ao-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff.html>.

> pouco mais de duas décadas, temos a certeza de que o Congresso agirá com serenidade, grandeza e patriotismo para tomar a decisão que o país exige. Desse modo, poderemos suplantar a crise, tornar a crescer e gerar empregos.
> É hora de mudar.
> Os empresários, assim como todos os brasileiros, esperam que nossos representantes no Congresso Nacional façam sua parte para que o Brasil possa voltar a sonhar com um futuro melhor."

17 de abril de 2016: a FIEP, Federação das Indústrias do Estado do Paraná, levou ao Congresso uma comitiva de 50 líderes para pressionar parlamentares pela aprovação do impedimento de Dilma. Como vimos, diversas outras federações industriais, como Santa Catarina, Goiás, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, já tinham se posicionado publicamente a favor do afastamento da presidenta. Mas as federações de Espírito Santo, Pernambuco, Minas Gerais e Bahia mantiveram-se neutras como que em compasso de espera.[41] O Plenário da Câmara autoriza a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma por 367 votos a favor, 137 votos contra e 7 abstenções, numa votação transmitida ao vivo, domingo à tarde, por quase todas as outras emissoras da televisão aberta.

18 de abril de 2016: O presidente da ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio) e sócio da consultoria Canaplan, Luiz Carlos Corrêa de Carvalho, afirma que a entidade recebeu "muito positivamente" o prosseguimento do processo de *impeachment*, e mostra confiança em relação a um governo Temer. Ele também comenta que Kátia Abreu, ao apoiar o governo Dilma, teria ficado "numa posição muito à deriva" em seu próprio partido.[42] Pedro Wongtschowski, presidente do IEDI, afirma que se Temer realmente colocar em prática a "Ponte para o Futuro", haverá "renovação da esperança para o Brasil", já que era urgente "rever os programas e promover o ajuste fiscal". Roberto Setúbal, presidente do Itaú, embora mais evasivo, disse que agora havia maior possibilidade de "retorno da confiança" do mercado; José Velloso, presidente da Abimaq, disse que a mudança

41 MACIEL, Aline. "Como as federações empresariais se articularam pelo impeachment". A Pública, 25 de agosto de 2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/08/como-as-federacoes-empresariais-se-articularam-pelo-impeachment/>. Ainda não ficaram claros os motivos para a não adesão dessas federações ao esforço das demais.

42 GOMES, José Roberto. "Associação do agronegócio recebe decisão sobre o impeachment 'muito positivamente'". O Estado de S. Paulo, 18 de abril de 2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,agronegocio-recebe-decisao-do-impeachment-muito-positivamente,1858174>.

será positiva para a "retomada do investimento e do emprego"; e Carlo Bottarelli, da Triunfo Participações e Investimentos (empresa que detém concessão de diversos ativos de infraestrutura), afirmou: "Não saímos do problema, mas o viés mudou. Agora, temos condições de aprovar alguma coisa".[43]

19 de abril de 2016: Luiz Fernando Furlan, ex-ministro no governo Lula e um dos diretores do LIDE (Grupo de Líderes Empresariais, entidade fundada pelo empresário João Dória, atual prefeito de São Paulo pelo PSDB), comemora a "reversão de expectativa" entre os empresários, após a aprovação do impeachment no plenário da Câmara. José Romeu Ferraz Neto, presidente do Sinduscon-SP, afirma que o avanço do processo desse processo abria caminho para começar a "equacionar o desajuste fiscal e levar adiante as reformas para baixar os juros e deter a inflação". "Não podemos e não devemos desperdiçar esse momento", reiterou. Em nota, a CNA afirmou que foi "um primeiro passo importante para que se restabeleçam as condições de governabilidade".[44] À noite, entidades empresariais do estado de Goiás promovem um jantar de gala para os deputados federais do estado que votaram favoravelmente à saída de Dilma.

12 de maio de 2016: Senado aprova a abertura do processo e afasta a presidente, com o presidente do STF, Ricardo Lewandowski, conduzindo.

28 de julho de 2016: Kátia Abreu renuncia à presidência da CNA, antes que fosse deposta.[45]

04 de agosto de 2016: a Comissão Especial no Senado aprova o relatório do senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), favorável ao *impeachment*.

09/10 de agosto de 2016: o Plenário decide, por 59 votos a 21, que a presidente afastada iria a julgamento. Dilma é acusada de "crime de responsabilidade contra a lei orçamentária" e contra a "guarda e o legal emprego de recursos públicos", na forma de três decretos de crédito suplementar e operações com bancos públicos.

---

43 "Impeachment dará novo fôlego para a economia, dizem empresários". Gazeta do Povo, 18 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/impeachment-dara-novo-folego-para-a-economia-dizem-empresarios-ek6anwtmj8ds8jah9k19l776f>.

44 SCRIVANO, Roberta. "Empresários comemoram votação na Câmara". O Globo, 19 de abril de 2016. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/empresarios-comemoram-votacao-na-camara-19122204.

45 NOBLAT, Ricardo. Para não ser deposta, Kátia Abreu renuncia à presidência da CNA. O Globo, 28 jul 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/29/economia/1451418696_403408.html>.

31 de agosto de 2016: após seis dias de julgamento, o *impeachment* é aprovado no Plenário do Senado. Michel Temer assume para terminar o mandato.

REFERÊNCIAS

A 'Agenda Brasil' sugerida por Renan Calheiros. **Senado Notícias**, 10 ago 2015. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/10/a-agenda-brasil-sugerida-por-renan-calheiros>. Acesso em: 25 ago 2017

AGOSTINE, Cristiane. Hélio Bicudo e Miguel Reale Jr registram novo pedido de impeachment. **Valor Econômico**, 15 out 2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/4271392/helio-bicudo-e-miguel-reale-jr-registram-novo-pedido-de-impeachment.> Acesso em: 15 ago 2017

ALVARENGA, Darlan. LAPORTA, Taís. TREVIZAN, Karina. Standard and Poor's tira grau de investimento do Brasil. **G1**, 09 set 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/standard-and-poors-tira-grau-de-investimento-do-brasil.html>. Acesso em: 15 ago 2017

AMORA, Dimmi. Bancada do agronegócio decide apoiar impeachment de Dilma. **Folha de S. Paulo**, 17 mar 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1751002-bancada-do-agronegocio-decide-apoiar-impeachment-de-dilma.shtml>. Acesso em: 15 ago 2017

BORGES, Helena. O grito dos empresários. **Isto é**, 1 abr 2016. Disponível em: <http://istoe.com.br/450038_O+GRITO+DOS+EMPRESARIOS/>. Acesso em: 27 ago 2017

BORGES, André & FABRINI, Fábio. TCU diz que governo cometeu crime de responsabilidade fiscal. **O Estado de S. Paulo**, 15 abri 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-diz-que-governo-cometeu-crime-de-responsabilidade-fiscal,1670602>. Acesso em: 25 ago 2017

BORTOLIN, Nelson. Caminhoneiros marcam greve para dia 9 e vão pedir renúncia de Dilma. **Revista Carga Pesada**, 27 out 2015. Disponível em: <http://cargapesada.com.br/2015/10/27/caminhoneiros-marcam-greve-para-dia-9-e-vao-pedir-renuncia-de-dilma/>. Acesso em: 25 ago 2017

BRITO, Ricardo. Skaf lança campanha 'Não vou pagar o pato' em frente ao Congresso. **O Estado de S. Paulo**, 01 out 2015. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,skaf-lanca-campanha-nao-vou-pagar-o-pato-em-frente-ao-congresso,1772658>. Acesso em: 27 ago 2017

CASIMIRO, Flávio Henrique Calheiros. **A Nova Direita no Brasil**: aparelhos de ação político-ideológica e atualização das estratégias de dominação burguesa (1980-2014). Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense, Departamento de História, 2016.

CASTRO, José Roberto & VENCESLAU, Pedro. Pedidos de impeachment com fundamento terão acolhimento, diz Cunha. **O Estado de S. Paulo**, 27 jul 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pedidos-de-impeachment-com-fundamento-terao-acolhimento-diz-cunha,1732820>.Acesso em: 15 ago 2017

CNA anuncia apoio ao impeachment da presidente Dilma Rousseff". **G1**, 06 abr 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/cna-anuncia-apoio-ao-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff.html>. Acesso em: 27 ago 2017

CORTEZ, Ana Carolina. Dilma paga pedaladas até de 2015 para enfraquecer argumento do impeachment. **El País**, 30 dez 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/29/economia/1451418696_403408.html>. Acesso em: 15 ago 2017

Dois anos de uma data histórica: a manifestação pelo impeachment de Dilma Rousseff". **Instituto Liberal**, 16 mar 2017. Disponível em: <https://www.institutoliberal.org.br/blog/politica/2-anos-de-uma-data-historica-a-manifestacao-pelo-impeachment-de-dilma-rousseff/>. Acesso em: 27 ago 2017

Entidades do agronegócio e empresariais se posicionam a favor do impeachment. **Infomoney**, 06 de abril de 2016. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/infomoney/2016/04/06/entidades-do-agronegocio-e-empresariais-se-posicionam-a-favor-do-impeachment.htm>. Acesso em: 27 ago 2017

Fiesp lança campanha contra o aumento de impostos. **G1**, 21 set 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/fiesp-lanca-campanha-contra-o-aumento-de-impostos.html>. Acesso em: 15 ago 2017

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Teoria e História. Rio de Janeiro: Edufrj/EPSJV, 2010.

FRIEDLANDER, David & SCIARRETA, Toni. Para presidente do Bradesco, crise é grave e solução exige 'grandeza'. **Folha de S. Paulo**, 08 ago 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1666207-para-presidente-do-bradesco-crise-e-grave-e-solucao-exige-grandeza.shtml>. Acesso em: 25 ago 2017

FRIEDLANDER, David; LANDIM, Raquel & WIZIACK, Julio. Empresários querem Dilma fora, mas temem contágio com Cunha. **Folha de S. Paulo**, 10 dez 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1717116-empresarios-querem-dilma-fora-mas-temem-contagio-com-cunha.shtml>.

GALLO, Mel Bleil. O plano Temer. **Isto é**, 01 abr 2016.

GOMES, José Roberto. "Associação do agronegócio recebe decisão sobre o impeachment 'muito positivamente'. **Estado de S. Paulo**, 18 abr 2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,agronegocio-recebe-decisao-do-impeachment-muito-positivamente,1858174>. Acesso em: 20 ago 2017

GUIMARÃES, Lígia & VIEIRA, Catherine. "Por um bom plano, país está disposto a sacrifício". Valor Econômico, 18 dez 2015. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/artigos/imprensa/2015/iedi_na_imprensa_20151218_por_um_bom_plano_pais_esta_disposto_a_sacrificio_afirma_wongtschowski.htm>. Acesso em: 27 ago 2017

GUIOT, André Pereira. **Dominação burguesa no Brasil**: Estado e sociedade civil no Conselho de Desenvolvimento Econômico e social (CDES) entre 2003 e 2010. Tese de doutorado. UFF, Departamento de História, 2015.

HIRATA, Lucas; SALLOWICZ, Mariana & ROCHA, André Ítalo. "Entidades ligadas a empresários se manifestam em favor de impeachment". Estado de S. Paulo, 17 mar 2016. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,entidades-ligadas-a-empresarios-se-manifestam-em-favor-de-impeachment,10000021915>. Acesso em: 20 ago 2017

HOEVELER, Rejane. A direita transnacional em perspectiva histórica. In: **A onda conservadora**. Ensaios sobre os atuais tempos sombrios no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2016.

Impeachment dará novo fôlego para a economia, dizem empresários. **Gazeta do Povo**, 18 abr 2016. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/impeachment-dara-novo-folego-para-a-economia-dizem-empresarios-ek6anwtmj8ds8jah9k19l776f>. Acesso em: 20 ago 2017

MACIEL, Aline. Como as federações empresariais se articularam pelo impeachment. **A Pública**, 25 ago 2016. Disponível em: <http://apublica.org/2016/08/como-as-federacoes-empresariais-se-articularam-pelo-impeachment/>. Acesso em: 20 ago 2017

Maior manifestação da história do País aumenta pressão por saída de Dilma. **O Estado de S. Paulo,** 13 mar 2016. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>. Acesso em: 15 ago 2017

Manual do Movimento Brasil Livre. **Movimento Brasil Livre**, 2015.

MARTINS, Arícia. Em tom 'conservador', Temer evita falar sobre cenário pós-impeachment. **Valor Econômico**, 31 mar 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/4506172/em-tom-%3Fconservador%3F-temer-evita-falar-sobre-cenario-pos-impeachment>. Acesso em: 25 ago 2017

MENDONÇA, Heloísa. Marcos Lisboa: 'as reformas afetam grupos de interesses, não a sociedade toda. **El País**, 16 ago 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/21/economia/1500671743_676963.html>.Acesso em: 25 ago 2017

MONTEIRO, Tânia. Dilma exige retratação da Febraban e bancos tentam evitar crise com o governo. **O Estado de S. Paulo**, 08 maio 2012. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-exige-retratacao-da-febraban-e-bancos-tentam-evitar-crise-com-o-governo,111666e>. Acesso em: 25 ago 2017

MOURA E SOUZA, Marcos de. Bolsa família pode ser ampliada, afirma Brant. **Valor Econômico**, 29 mar 2016. Disponível em: <https://www1.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=1095008>. Acesso em: 25 ago 2017

NEUMANN, Denise. Defesa do impeachment não é unanimidade nas entidades empresariais. **Valor Econômico**, 29 mar 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/4502858/defesa-do-impeachment-nao-e-unanimidade-nas-entidades-empresariais>. Acesso em: 20 ago 2017

No Rio, entidades empresariais e de classe se dividem sobre impeachment. **Folha de S. Paulo**, 29 mar 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755352-no-rio-entidades-empresariais-e-de-classe-se-dividem-sobre-impeachment.shtml>. Acesso em: 20 ago 2017

NOBLAT, Ricardo. Para não ser deposta, Kátia Abreu renuncia à presidência da CNA. **O Globo**, 28 jul 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/29/economia/1451418696_403408.html>. Acesso em: 15 ago 2017

NOGUEIRA, Luís Artur & KROEHN, Márcio. Fim da paciência. **Isto é Dinheiro**, 01 abr 2016. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20160401/fim-paciencia/358427>. Acesso em: 25 ago 2017

Nota oficial – FIRJAN e FIESP em prol da governabilidade do país. **Portal FIESP notícias**, 06 ago 2015. Disponível em: <http://www.

fiesp.com.br/noticias/nota-oficial-firjan-e-fiesp-em-prol-da-governabilidade-do-pais/>. Acesso em: 15 ago 2017

O movimento Vem pra Rua quer ser o palco de todos os brasileiros. **Vem pra Rua**, Manifesto. Disponível em: <http://www.vemprarua.net/manifesto/>. Acesso em: 15 ago 2017

Para vencer a crise. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial **(IEDI)**, dez 2015. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/anexos_legado/56742b34432bac42.pdf>. Acesso em: 15 ago 2017

PINTO, Eduardo; SALUDJAN, Alexis; PINTO, José Paulo; NOGUEIRA, Isabela; BALANCO, Paulo; SCHONERWALD, Carlos & BARUCO, Grasiela. A guerra de todos contra todos: a crise brasileira. Texto para Discussão 006/2017. **Instituto de Economia/UFRJ**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2017/tdie0062017pinto-et-al.pdf>. Acesso em: 15 ago 2017

Pode haver aumento de tributo, mas é preciso reduzir despesas antes, diz Alckmin. **Estado de Minas**, 22 set 2015. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/09/22/interna_politica,690932/pode-haver-aumento-de-tributo-mas-e-preciso-reduzir-despesas-antes-diz-alckmin.shtml>. Acesso em: 15 ago 2017

SCRIVANO, Roberta. Empresários comemoram votação na Câmara. **O Globo**, 19 abril 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/empresarios-comemoram-votacao-na-camara-19122204>. Acesso em: 20 ago 2017

TAIAR, Estevão & OYAMADA, Aline. Levy diz que enfrentar rombo da Previdência será essencial em 2016. **Valor Econômico**. 10 dez 2015. Acesso em: 15 ago 2017

VENCESLAU, Pedro & ROCHA, André Ítalo. "FIESP aponta que 91% dos empresários da indústria paulista são a favor do impeachmente de Dilma". *O Estado de S. Paulo*, 14 de dezembro de 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fiesp-aponta-que-91-dos-empresarios-da-industria-paulista-sao-a-favor-do-impeachment-de-dilma,10000004817>. Acesso em: 15 ago 2017

IMPLICAÇÕES DA GESTÃO EBSERH NO HUPAA/UFAL: GOLPE CONTRA A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Alessandra Marchioni[1]
Lucas Isaac Soares Mesquita[2]

1 INTRODUÇÃO

Entre os 50 Hospitais Universitários existentes no país, 39 são administrados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), empresa de direito público, com regime jurídico de direito privado, sediada em Brasília. Desde a apresentação de seu projeto ao conjunto da sociedade brasileira, o modelo de gestão nunca foi um consenso.

As várias formas de contestação, desde as mobilizações e plebiscitos nas Instituições Federais de Ensino Superior até o questionamento sobre a constitucionalidade da Lei 12.550/2011 (ADI nº 4.895), apontavam para a necessidade de uma cautelosa avaliação sobre os impactos da criação dessa Empresa Pública. Justificados por diversos tipos de demandas, entre elas, a ampliação de recursos e regularização do quadro funcional dos hospitais, reitores aderiram monocraticamente à EBSERH, contrariando muitas vezes a comunidade acadêmica.

A instalação e a gestão da EBSERH, e seus impactos sobre o ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde dos Hospitais Universitários do país, são resultados palpáveis do avanço da conjuntura neoliberal e privatista sobre a saúde pública e seus efeitos na "nova" configuração de normas jurídicas.

Nesse contexto, a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados organizou um Seminário ao final do mês de

1 Doutora em Direito pela UFSC. Professora Adjunta IV da Faculdade de Direito da UFAL. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente da UFAL. E-mail: <alemarchioni@hotmail.com>.

2 Graduado e Mestrando em Direito pela UFAL. Advogado no Escritório Modelo de Assistência Jurídica e pesquisador do Núcleo de Estudos em Direito Internacional e Meio Ambiente da UFAL. E-mail: <lucasismesquita@gmail.com>.

maio de 2017, com o objetivo de ouvir e debater sobre esse modelo de gestão. Esse evento teve como principal repercussão a exoneração da Superintendente do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes (HUPAA/UFAL), a Professora Doutora Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi.

Esse artigo objetiva descrever os fatos que geraram a Portaria de exoneração expedida pelo Presidente da EBSERH, e explicar como esse ato-fato integra a lógica de um determinado modelo gerencial que tem produzido o "desmonte" da saúde pública brasileira, atingindo de sobre modo os HUs. Aí também se pretende avaliar os principais elementos que apontam para a violação da autonomia universitária, e, consequente desmobilização da classe trabalhadora.

2 A EXONERAÇÃO DA SUPERINTENDENTE DO HUPAA: O GOLPE CONTRA A SAÚDE PÚBLICA ALAGOANA

Em 07 de junho de 2017, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria nº. 136, na qual o presidente da EBSERH, Kleber de Melo Morais, sem a devida consulta à Reitoria ou ao Conselho Universitário, exonerou a Profa. Dra. Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi do cargo de Superintendente do HUPAA/UFAL.

Tal ato estaria amparado no item V do art. 18 do Estatuto Social da Empresa (Decreto nº. 7.661), que atribui competência ao seu Presidente de "admitir, promover, punir, dispensar e praticar os demais atos compreendidos na administração de pessoal, de acordo com as normas e critérios previstos em lei e aprovados pela Diretoria, podendo delegar esta atribuição no todo ou em parte".

A exoneração ocorreu sete dias após a realização do Seminário "Discutir a autonomia das Universidades Federais sobre a questão das atividades realizadas pelos Hospitais Universitários", organizado pela Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, em Brasília.

O evento, que aconteceu no dia 30 de maio de 2017, contou com a participação de representações da Federação dos Sindicatos das Universidades Públicas (FASUBRA), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social (CNTSS), da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde, dos Fóruns Estaduais em Defesa do SUS, da Auditoria de Controle Externo da União, de docentes e

trabalhadores de diversas universidades federais do país, além de Deputados Federais.

A presidência da EBSERH foi convidada a participar do Seminário, no entanto, justificou posteriormente a ausência aduzindo que naquele horário específico estaria firmando parceria com a Associação dos Diretores Gerais dos Centros Hospitalares Regionais e Universitários da França (CHU). Da mesma forma, o Ministério da Educação não enviou representação.

Após a observância de denúncias de irregularidades nos dispositivos dos contratos de gestão, adesão e cessão nas diversas universidades, e, depois do debate sobre o conteúdo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.895 interposta contra a Lei nº 12.550/11, o encaminhamento final do Seminário considerou essencial a criação de um Grupo de Trabalho com o objetivo de monitorar as práticas implementadas nas 39 filiais da EBSERH[3].

Durante o evento, e, em consonância com o que era debatido, a então Superintendente do HUPAA/UFAL realizou sua intervenção, na qual propôs a necessidade de uma avaliação dos resultados decorrentes do contrato de gestão celebrado entre as universidades e a Empresa. Essa apreciação teria como finalidade comprovar, ou não, o cumprimento dos objetivos e metas definidas pelo ato administrativo, que, a depender da verificação, poderia justificar não apenas a sua denúncia, mas contribuir para a fundamentação da própria revogação da Lei nº. 12.550/2011. Abaixo, segue transcrita parte de sua fala:

> (Seminário 30.maio.2017) [...] primeiro eu acho o seguinte, se a gente extinguir hoje a EBSERH, o que é que vai acontecer nesse país? Queria perguntar isso aí. Se a gente extinguir, por exemplo, o Ministério da Saúde ou da Educação, vai acontecer muita coisa. Se a gente extinguir os Hospitais Universitários, vai ser um caos bastante significativo e no Nordeste, no meu estado, é o único hospital de alta complexidade daquele estado pobre e penúltimo PIB do país. Então se eu extinguir o hospital universitário, vai acontecer um caos na saúde da população. Se eu extinguir a EBSERH o que é que vai acontecer? Nada. Nada. Você, tirando os cargos de comissão, o que resta de funcionários hoje, perfeitamente compõem o antigo departamento de

3 Durante o Seminário foi bastante criticada a qualidade da política do Ministério em relação aos Hospitais Universitários que não aderiram ao modelo de gestão, a exemplo da UFRJ, UFU e UNIFESP.

> acompanhamento e monitoramento do MEC. Então, eu não vejo que isso gere um significativo impacto. Muito pelo contrário. O financiamento do nosso hospital depende das mesmas fontes que a UFRJ: REHUF e contratualização. A gente não tem nenhum recurso adicional além disso. A única diferença é que a gente tem trabalhadores. E aí o que a gente faz com os trabalhadores? Então para concluir, esses trabalhadores concursados celetistas eles podem perfeitamente, através de uma emenda constitucional, integrar o quadro dos RJUs. [...]. Então acho que a gente está hoje numa posição bastante confortável, [...] não tem problema nenhum rever política pública. Política pública deve ser monitorada. Deve ser revista e a gente deve modificar aquilo que não deu certo. Obrigada. (ANDREAZZI, 2017) [grifos nossos].

No entanto, como pode ser observado na nota do Sindicato Estadual dos Trabalhadores de Empresas Públicas de Serviços Hospitalares no Estado de Alagoas – SINDSERH/AL, algumas partes do texto foram destacadas em relação às outras, além de certas inserções claramente identificáveis, de tal forma que se produziu um resultado narrativo de efeitos bem diferentes:

> REPUDIAMOS o discurso proferido pela Superintendente do HUPAA/EBSERH/ALAGOAS, Sr.ª Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi, no seminário da Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados, com o tema: discutir a autonomia das Universidades Federais sobre a gestão das atividades realizadas, que ocorreu em 30.05.2017, onde Ela relatou que: "Que Ela irá encaminhar para a citada comissão da Câmara dos Deputados, os elementos objetivos que indicam o descumprimentos de várias cláusulas do contrato de gestão da EBSERH, com a UFAL; Se a gente extinguir a Ebserh, o que é que vai acontecer nesse país?... NADA; A gente deve modificar aquilo que não deu certo; Através de uma emenda constitucional, os trabalhadores da EBSERH podem integrar o quadro dos RJU's".
>
> AO MESMO TEMPO QUE Solicitamos ao Presidente Nacional da EBSERH, Dr. Kleber de Melo Morais, que se pronuncie oficialmente, sobre essa situação conflituosa acima; e que se faça presente em nossa Unidade Hospitalar, para equalizarmos essa postura antagônica, desempenhada pela atual Superintendente, que está tornando incerto

> e tortuoso o ambiente de trabalho dos Empregados Públicos Federais, concursados para desempenharem as suas funções profissionais no HUPAA/EBSERH/Alagoas (SINDSERH/AL, 2017) [grifos nossos].

No texto em destaque, verificável a descontextualização da fala, materializada, por exemplo, na expressão "a gente deve modificar aquilo que não deu certo" que alterou todo um sentido semântico, considerando o primeiro contexto.

Se bem que o ato administrativo de exoneração não contenha nenhuma motivação expressa[4], é razoável pensar que tenha existido uma correlação entre este e a "solicitação de um pronunciamento oficial", diante do aparente conflito.

Por outro lado, o Regimento Interno da EBSERH define em seu artigo 60, § 2º, que a seleção e a indicação do Superintendente deve ser feita pelo Reitor, desde que observados requisitos referentes à titulação acadêmica e à experiência em gestão pública em saúde, havendo um entendimento entre Reitoria e a Empresa. Já o item I da Cláusula Nona do Contrato de Gestão celebrado entre EBSERH e UFAL (CONTRATO Nº. 01/2014, p. 8) prevê o mesmo dispositivo[5].

Assim é que, a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde - FNCPS[6] passou a qualificar tal atitude como "autoritária e um golpe definitivo à autonomia universitária", ato que evidencia o

4 "**PORTARIA Nº 136, DE 6 DE JUNHO DE 2017.** O PRESIDENTE DA EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo item V do artigo 18 do Estatuto Social, aprovado pelo Decreto nº 7.661, de 28 de dezembro de 2011, resolve: Art. 1º Exonerar MARIA DE FÁTIMA SILIANSKY DE ANDREAZZI, matrícula Siape nº 0629187, do cargo de Superintendente do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes da Universidade Federal do [sic] Alagoas, filial da EBSERH. Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. KLEBER DE MELO MORAIS" (BRASIL, 2017).

5 O artigo 8º da Resolução da Diretoria Executiva nº. 8/2012, da forma mais vazia possível, define que "o procedimento de exoneração para os cargos em comissão e funções gratificadas previstas na presente Resolução seguirá as regras gerais aplicáveis ao caso, *ad* nutum" (EBSERH, 2012).

6 A FNCPS é uma organização composta por militantes que defendem uma saúde pública de qualidade (movimentos populares, estudantil, social e sindical, incluindo organizações políticas e intelectuais) que compõem Fóruns Estaduais e Municipais, lutando por um Sistema Único de Saúde público em sua totalidade, estatal e de qualidade. Está articulada em 20 estados e no Distrito Federal. Desde sua criação, em 2010, organiza mobilizações contra o desmantelamento do SUS, "denunciando a situação de subfinanciamento crônico (decorrente do modelo de desenvolvimento econômico que privilegia recursos para o Sistema da Dívida Pública em detrimento das políticas sociais), desfinanciamento (corte direto, medidas que alteram o montante de recursos, destinação dos mesmos ao setor privado) e privatização do setor de Saúde no Brasil, que se expressa de diversas formas, inclusive através dos chamados 'Novos Modelos de Gestão', de cunho privatizante (Organizações Sociais - OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPSs, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH, Fundação Estatal de Direito Privado, Serviços Sociais Autônomos, entre outros)" (FNCPS, 2016).

esvaziamento de controle administrativo das Universidades sobre os Hospitais Universitários[7]. Em nota, o movimento social declarou que:

> [...] em tempos que a privatização da coisa pública, a criminalização das lutas sociais e a repressão aos que resistem aos retrocessos dos trabalhadores são a norma imposta, essa mobilização foi o estopim que culminou com a demissão da superintendente do HUPAA sem ao menos haver qualquer tipo de discussão com a reitora que a nomeou, demonstrando o perigo que essa empresa representa para a tênue autonomia universitária que as demais universidades do país têm sobre seus hospitais (FNCPS, 2017).

A partir desse fato, organizaram-se mobilizações nacionais pela revogação da portaria, em favor da resistência ao "novo modelo de gestão" e à privatização da saúde pública, e em defesa da autonomia universitária. Em Maceió, diversos atos foram realizados contra a ingerência do governo federal na administração universitária. O Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Federal de Alagoas defendeu a gestão democrática praticada no HUPAA que mantém "constante diálogo com sindicatos, valorização do Conselho Consultivo e transparência" (SINTUFAL, 2017). A essa, outras moções de apoio à gestão da UFAL foram aprovadas por diversos Conselhos Universitários e pelo Conselho Nacional de Saúde, entidade máxima da política de saúde brasileira (CORREIA, 2017).

Em pronunciamento na Câmara dos Deputados, a Deputada Erika Kokay, responsável pela convocação do Seminário supramencionado, denunciou que:

> […] a exoneração se configura numa clara retaliação à professora, […] que fez críticas ao desmonte da saúde pública e à gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH.[…] numa clara atitude de perseguição política e grave afronta à autonomia universitária. Uma exoneração que cheira a uma indevida intervenção, que se presta a aprofundar ainda mais o processo de desmonte dos serviços públicos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017) [grifo nosso].

7 O HUPAA/UFAL tem importante função na formação acadêmica dos alunos da UFAL, pois compõe um dos eixos do tripé institucional da educação: ensino, pesquisa e extensão, e assiste à saúde da população pelo SUS. Para alguns, o ato de exoneração da Superintendente associa-se à tentativa de desmobilização da FNCPS em Alagoas, que defende a democratização, transparência, participação social na gestão dos hospitais universitários. No caso do Estado alagoano, esse movimento recebeu reforço institucional com a eleição da reitora Maria Valéria Correia, umas das principais lideranças do movimento social.

Em 13 de junho de 2017, o Secretário do Ensino Superior do MEC. o Presidente da EBSERH e a Reitora da UFAL reuniram-se em Brasília para solucionar a questão, que já produzia impactos nacionais. Ao fim desse encontro[8], a Universidade recuperaria a prerrogativa de indicação de uma nova Superintendente, a Profa. Dra. Regina Maria dos Santos, que foi nomeada *pro tempore*.

3 GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO: A SAÚDE PÚBLICA À VENDA

A doutrina neoliberal é uma reação ao Estado intervencionista e de Bem-Estar Social, em defesa de um capitalismo implacável. Desregulamentação da economia, sucateamento do Estado, privatização do setor público, desarticulação dos sindicatos, redução do financiamento público destinado a programas sociais estão entre as medidas adotadas para privilegiar a "mão invisível do mercado" (TRINDADE, 2011, p. 202).

As bases do programa econômico neoliberal foram constituídas pelas recomendações proferidas pelo "Banco Mundial (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) e outras agências internacionais sob o controle direto ou indireto dos EUA e das outras potências capitalistas" cujos discursos apontavam para uma modernização, integração e liberalização da economia mundial (TRINDADE, 2011, p. 203). Segundo Aragão, na medida em que se fortalece o conceito de "governança global", verifica-se "uma colaboração cada vez mais estreita entre as esferas do público e do privado que busca garantir os pilares da construção de um mundo 'melhor administrado'" (2010, p.22).

Nesse contexto, os princípios democráticos são contrapostos pela agenda neoliberal, já que a economia passa a definir o programa de atuação político do Poder Executivo dos Estados. A necessidade do "equilíbrio fiscal por meio da supressão do déficit financeiro estatal" e "o pagamento do montante de juros e amortizações dos empréstimos financeiros externos a que haviam sido induzidos/compelidos a contrair perante os bancos e agências internacionais" passam a ditar

8 O Ministério da Educação acusou a gestão da universitária de submeter o Hospital Universitário a um "estado de vulnerabilidade": "[...] não houve justificativa expressa na exoneração, mesmo com a superintendente Fátima realizando uma gestão democrática e elevando todos os indicadores. Terá sido a crítica dela à Ebserh? Temos muito o que analisar. Mas, graças às mobilizações pudemos recuperar a prerrogativa de indicação da nova Superintendente [...] (CORREIA, 2017).

os rumos das nações (TRINDADE, 2011, p. 203-204). Dessa forma, pressupondo que haja uma "natureza vinculante dos compromissos assumidos pelos países na liberação do comércio", questiona-se sobre os entes estatais e sua relativa autonomia frente à nova ordem mundial, que impõe a abertura ampla e irrestrita à comercialização de direitos, incluindo a saúde e a assistência social (TASQUETTO, 2014, p. 89).

Se bem que o avanço do neoliberalismo sobre a América Latina tenha ocorrido desde meados da década 80, o documento síntese das diretrizes neoliberais sobre o Continente se deu em 1989, sendo identificado como Consenso de Washington[9].

Segundo Batista, entre seus principais objetivos, o Consenso de Washington buscava provocar um rearranjo estrutural nos Estados que a ele aderissem: um Estado mínimo para os trabalhadores e um máximo para o capital, no qual "a função do Estado [seria] é tão somente manter as condições favoráveis para o capital e só interferir nas relações sociais quando as manifestações da classe trabalhadora representarem uma ameaça à ordem pública" (2015, p. 46), "cumprindo, então, privatizar as empresas estatais" (MELLO, 2009, p. 6).

Desse modo, limita-se o poder do Estado de regulamentação, disposição e gestão, repassando tais intervenções socioeconômicas às empresas privadas e ao livre mercado, "o qual, por si mesmo provocará o equilíbrio e o bem-estar social, pelo que, para ensejar o máximo de eficiência deste mercado, deve também se auto 'desregulamentar', tanto o quanto possível, flexibilizando diversas relações, como as de trabalho" (MELLO, 2009, p. 6).

3.1 A SAÚDE PÚBLICA COMO UM DIREITO SOCIAL

No período de redemocratização, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi constituído para contrapor-se ao projeto "médico assistencial privatista do sistema previdenciário" vigente desde a ditadura civil militar brasileira e que possuía raízes excludentes e privatistas, baseado em "atuações individuais médico-hospitalares e na priorização da contratação do setor privado" (CORREIA, 2015, p. 67). Com a abertura democrática, a partir dos anos 1970, o movimento da Reforma Sanitária protagonizou os questionamentos a respeito da privatização e da mercantilização da saúde àquela época. O auge das

9 O Consenso de Washington abrangeu questões relativas a "1. disciplina fiscal; 2. priorização dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. liberalização comercial; 7. investimento direto estrangeiro; 8. privatização; 9. desregulamentação; e 10. propriedade intelectual" (BATISTA, 1994, p. 18).

mobilizações políticas e institucionais se deu com a 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, preparando terreno fértil para a disputa de forças na Assembleia Constituinte.

As disputas entre o Movimento de Reforma Sanitária e os setores que defendiam os interesses privados tiveram como resultado este ordenamento jurídico, que se organizou a partir da criação do SUS[10], que viria a ser previsto nos artigos 196 a 200 da CF e pelas Leis Orgânicas da Saúde 8.080 e 8.142 de 1990, que garantiram

> [...] a saúde como bem de todos e dever do Estado e um sistema público de saúde descentralizado, com comando único em cada esfera de governo; uma rede regionalizada e hierarquizada de serviços, conforme a complexidade da atenção à saúde; acesso universal, com integralidade da atenção à saúde; o financiamento tripartite; e o controle social (CORREIA, 2015, p. 71).

O direito à saúde está incluso no rol de direitos sociais previstos na Constituição Federal, em seu artigo 6º[11]. A Lei nº. 8.080, de 1990, reforça esse entendimento correlacionando-o aos demais direitos sociais, com a finalidade de garantir sua devida efetividade. Enquanto o artigo 3º define que

> [...] os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso a bens e serviços essenciais.

O artigo 200 da CF indica as atribuições do Sistema Único de Saúde, resguardando as suas prerrogativas. Além disso, as leis infraconstitucionais avançaram no sentido de garantir a participação cidadã por meio de Conselhos e Conferências nacional, estaduais e municipais de saúde, possibilitando o exercício da soberania popular nesse tema.

10 O conceito do Sistema Único de Saúde (SUS) encontra-se positivado no artigo 4º da Lei 8.080/1990, definindo-o como o "conjunto de ações e serviços de saúde, prestado por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público".

11 Mais adiante, o artigo 196 afirma que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

Apesar dessas vitórias, ocorreram concessões. A própria Constituição e a Lei nº. 8.080 asseguraram a atuação da iniciativa privada de forma complementar ao SUS: "quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área" (artigo 199, § 1º da CF). Nas palavras de Correia, "abriram-se precedentes legais para a continuidade da compra e venda da saúde no livre mercado, e da compra, pelo setor público, de serviços no setor privado, precedentes esses que facilitaram a expansão dos interesses do capital, na área da saúde" (2015, p. 71).

Dessa forma, jamais houve a plena concretização do padrão universal de proteção social no país. A indisponibilidade de recursos e o limite à destinação orçamentária vêm se apresentando como entraves à universalização do acesso e à integralidade do atendimento. Por conseguinte, avança a participação da iniciativa privada junto às políticas públicas do SUS, bem como a quase indispensável complementariedade do setor privado na saúde pública, a qual justifica várias ordens de captação de recursos (CORREIA, 2015, p. 75).

Ao contrário do que preconiza a Constituição, caminha-se para um processo de privatização cada vez mais intenso da saúde, "o que tende a reatualizar os traços estruturais do modelo de saúde da previdência social, nos anos de ditadura, que era baseado na compra de serviços privados" (CORREIA, 2015, p. 77).

Por outro lado, se este é um direito social garantido pela Constituição, sua realização implica em atuações positivas ou negativas estatais. As atuações positivas dizem respeito a prestações materiais que dão a "possibilidade de o titular deste direito (em princípio qualquer pessoa), com base em normas constitucionais [...], exigir do poder público (e eventualmente de um particular) alguma prestação material" (SARLET, 2007, p. 4).[12]

No âmbito da dimensão negativa do direito à saúde, ou seja, da saúde concebida como direito de defesa, temos a proteção constitucional "contra qualquer agressão de terceiros", significando que o Estado e outros particulares não podem praticar condutas de prejuízo à saúde de seus cidadãos, cabendo diversas formas de judicialização em caso de descumprimento (SARLET, 2007, p. 10)[13].

12 Nesta seara, existem discussões a respeito de políticas públicas e outras sobre acesso a medicamentos, exames laboratoriais, mínimo existencial, reserva do possível e escassez de recursos financeiros.

13 Para a proteção das conquistas sociais que culminam na consolidação de direitos para os cidadãos, consolidou-se a principiologia da proibição de retrocesso que "impede [...] que o legislador venha a desconstituir pura e simplesmente o grau de concretização que ele próprio havia dado às normas da Constituição, especialmente quando se cuida de normas constitucionais que, em maior ou menor escala, acabam por depender destas normas infraconstitucionais

3.2 A SAÚDE PÚBLICA COMO UM SERVIÇO

No âmbito da financeirização do capital, quando há o esgotamento do processo capitalista tradicional e material, mas permanece a demanda pela expansão de lucros, a saúde se torna um nicho potencialmente rentável às empresas privadas e ao mercado. Não caberia ao Estado a "execução direta das políticas sociais, mas, apenas, coordená-las e financiá-las", para que a lógica de mercado penetre nas relações sociais e econômicas e viabilize os ganhos da iniciativa privada, é necessário transpor as barreiras estabelecidas pelo setor público (CORREIA, 2015, p. 83). Desse modo, de acordo com os ditames neoliberais, a saúde passa a ser vista como uma "despesa" ou um "gasto", sem retorno ou rentabilidade de capital para o Estado[14].

Assim é que, novos modelos de gestão[15], também denominados "arranjos organizacionais flexíveis", passaram a ser apresentados como as mais eficazes alternativas para a solução dos problemas do Sistema Único de Saúde.

> Restringe-se tudo à má gestão pública, apresentando-se como saída a sua terceirização, que em nome de uma suposta modernização, autonomia e flexibilização traria uma maior eficiência aos serviços de saúde prestados. Cabe destacar que os problemas enfrentados pelo SUS, hoje, não estão centrados no seu modelo de gestão, pelo contrário, a não viabilização dos meios materiais necessários à efetivação do modelo de gestão público e universal, já assegurado na sua legislação, é o que se constitui o problema a ser enfrentado (CORREIA, 2015, pp. 84-85).

Nesse campo, inserem-se as estratégias e os mecanismos da contrarreforma gerencial do Estado, mais especificamente por meio da institucionalização das Organizações Sociais (Lei nº. 9.637/98), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº. 9.970/99), das Parcerias Público-Privadas (Lei nº. 11.079/2004) e da criação da

para alcançarem sua plena eficácia e efetividade, em outras palavras, para serem aplicadas e cumpridas pelos órgãos estatais e pelos particulares" (SARLET, 2007, p. 10).

14 Destacam-se as diretrizes emitidas pelo Banco Mundial objetivando a execução da política de saúde no Brasil a partir da década de 1990 por meio de documentos como "Brasil: novo desafio à saúde do adulto", de 1991, e "20 anos de construção do sistema de saúde no Brasil: Uma análise do Sistema Único de Saúde", de 2013, que direcionam ao atendimento das necessidades dos setores privados.

15 Apesar do uso dessa terminologia, os modelos de gestão faziam-se presentes na ditadura civil-militar.

Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Lei nº. 12.550/2011), entre outros arranjos (MELLO, 2009, p. 10).

Nessa nova relação entre o público e o privado, mantém-se a transferência de recursos públicos para a satisfação do direito à saúde, porém, contrariando os princípios da Reforma Sanitária e da própria Constituição, mas agora mediados pelas entidades privadas, que materializam a terceirização "de serviços de saúde, por intermédio de recursos financeiros, pessoal, equipamento e patrimônio público". Em decorrência disso, são criados regimes jurídicos "'públicos não estatais', ou instituições ditas estatais, mas com personalidade jurídica de direito privado, com a finalidade de, por dentro do próprio Estado, esquivar-se de regras da administração pública", principalmente de sua responsabilidade (CORREIA, 2015, p. 78).

4 A IMPLEMENTAÇÃO DA EBSERH NOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS: NOVO MODELO DE GESTÃO E PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH - é uma instituição criada pelo Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários (REHUF), e está implementada em 39 dos 50 hospitais universitários federais do país (ANDES, 2017, p. 4). Instituído em 2010, por meio do Decreto nº. 7.082, o REHUF surge com a justificativa de atender a antigas reivindicações dos HUs, diante da "crise do maior complexo hospitalar público do país, resultante da progressiva redução de pessoal que assolou o setor público e da falta de investimentos para alcançar os objetivos dos Hospitais Universitários: ensino, pesquisa, extensão e assistência à saúde" (FNCPS, 2014, p. 2).

No entanto, dos diversos fatores que contribuíram para o diagnóstico de precarização dos Hus, quase todos foram causados pelo próprio Poder Executivo, como por exemplo, o não preenchimento de vagas abertas por servidores aposentados, a falta de investimento em reformas de infraestrutura e a aquisição de equipamentos, medicamentos e outros materiais (ANDES, 2017, p. 4). Nesse contexto caótico, a solução proposta pela administração pública foi, *contrario sensu* às demandas da comunidade universitária, a de ampliar ainda mais a descentralização, através da promulgação da Medida Provisória nº. 520/2010, que criou a EBSERH.

Segundo o artigo 45 da Lei nº. 8.080/90, os serviços de saúde dos Hospitais Universitários passaram a integrar o Sistema Único de

Saúde, "mediante convênio, preservada a autonomia administrativa, em relação ao patrimônio, aos recursos humanos e financeiros, ensino, pesquisa, extensão nos limites conferidos pelas instituições a que estejam vinculados".

Segundo o artigo 2º do Decreto do REHUF, o objetivo do Programa foi "criar condições materiais e institucionais para que os hospitais universitários federais pudessem desempenhar plenamente as suas funções, relativamente às dimensões de ensino, pesquisa e extensão e à perspectiva da assistência à saúde". Entre as suas diretrizes estão os "mecanismos de financiamento", "processos de gestão", "estrutura física", "parque tecnológico", "quadro de recursos humanos" e "atividades hospitalares vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, bem como à assistência à saúde" (art. 3º).

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), vinculada ao Ministério da Educação, passou a ser a responsável pela gestão do REHUF[16], atuando em conjunto com Hospitais Universitários do país. O término do prazo de validade da Medida Provisória assinada no Governo Lula, criou a necessidade de aprovação da Lei nº. 12.550/2011[17] de mesmo conteúdo, bem como da aprovação da Lei nº. 7.661/2011, sobre o Estatuto Social da Empresa.

A EBSERH é empresa pública com personalidade jurídica de direito privado segue os moldes definidos no inciso II do artigo 5º do Decreto-Lei nº. 200/1967 e do artigo 5º do Decreto-Lei nº. 900/1969, ambos do período ditatorial.

4.1 DEMOCRACIA ASFIXIADA: PROCESSOS DE ADESÃO À EBSERH

Para que um Hospital Universitário seja vinculado à EBSERH, é necessário que haja a manifestação favorável da Universidade, via Conselho Universitário. Das 39 filiais existentes, poucas foram as que implementaram um processo democrático de consulta e debate, prevalecendo decisões monocráticas dos Reitores, "processo este marcado por arbitrariedades e até mesmo violência física, em todo país" (APUFPR, 2016, p. 7). Cabe ainda registrar a maciça rejeição das comunidades e das sociedades em geral, contrapondo-se às pressões do Executivo Federal sobre as Universidades.

16 Delegação estabelecida pela Portaria nº. 442/2012, do MEC.

17 A lei não foi o primeiro instrumento jurídico a propor a criação da empresa. A Medida Provisória nº. 520, que não foi aprovada em tempo hábil, dispunha sobre a questão.

Na Universidade Federal de Campina Grande, por exemplo, houve 36 votos contra a proposta de adesão à EBSERH e 4 a favor. Quase dois anos depois, o reitor aderiu monocraticamente, de forma inversa ao definido pelo órgão máximo deliberativo da Instituição (FNCPS, 2014, p. 1). Na Universidade Federal de Alagoas, a decisão também se deu de forma autocrática, sem a consulta efetiva aos membros do Conselho Universitário, motivando a abertura de um inquérito civil e consequente processo administrativo contra o Reitor (FNCPS, 2014, p. 10).

À época, a justificativa usada pela Reitoria da UFAL para a adesão monocrática do HUPAA ao Programa e ao modelo de gestão da Empresa Pública, por prazo de duração indeterminado, foi a incapacidade da gestão universitária em solucionar os problemas pelos quais atravessava o hospital, materializados, principalmente, pela limitação orçamentária, dificuldade de financiamento e diminuição progressiva do quadro funcional (EBSERH, 2014, p. 21).

No Seminário da Comissão de Seguridade e Família foi recorrente a denúncia da "política de asfixia de recursos" implementada pelo Governo Federal junto aos Hospitais que não aderiram à Empresa, ampliando o sucateamento e reforçando retrocessos. Essa estratégia incitou grande parte dos Hospitais à adesão ao Programa e à delegação de gestão à EBSERH.

4.2 O ABISMO FUNCIONAL: A PRÁXIS ADMINISTRATIVA

Se bem que o REHUF tenha previsto, em seus objetivos e diretrizes, a modernização dos hospitais universitários, com o suprimento da contratação de mão de obra e a agilidade na contratação de materiais, entre outras, a realidade demonstra um quadro de aprofundamento das precarizações.

Segundo a Frente Nacional contra a Privatização da Saúde, desde 2012, é possível identificar uma série de novos problemas, que passaram a se somar aos anteriores, tais como:

> 1) irregularidades, prejuízos financeiros e insuficientes serviços de saúde aos usuários; 2) indícios de desperdícios no uso do dinheiro público nas capacitações de gestores da Empresa; 3) irregularidades nos "concursos" realizados pela EBSERH; 4) insatisfação dos empregados contratados pela EBSERH explicitada através da deflagração de greves;

> 5) Desrespeito à autonomia universitária e aos órgãos colegiados de deliberação nos processos de adesão à EBSERH; 6) judicialização de demandas contra a EBSERH (FNCPS, 2014, p. 2).

Dados sobre o estado de Alagoas indicam que 93% da população depende exclusivamente dos serviços de assistência à saúde ofertados pelo Sistema Único de Saúde. Nesse cenário, o Hospital Universitário cumpre papel essencial, pois é o único centro de alta complexidade[18] do Estado e único hospital de ensino público federal de Alagoas (EBSERH, 2014, p. 19).

Em 2014, a UFAL celebrou com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares um Contrato de Gestão Especial Gratuita (Contrato Nº 01/2014), no qual passava à contratada a administração do hospital.

No Contrato de Gestão e em outros documentos anexos, a exemplo do "Plano de Reestruturação Hospital Professor Alberto Antunes da Universidade Federal de Alagoas" estavam definidas metas e objetivos que deveriam ter sido executados pela "nova" administração na busca de soluções para questões relativas (a) à aquisição e utilização de recursos e materiais para o Hospital; (b) às condições de trabalho dos empregados contratados agora pela EBSERH e (c) à autonomia universitária.

No caso da HUPAA, a nova gestão do sistema hospitalar de saúde seguiu a regra geral, aprofundando os problemas existentes, como a "limitação orçamentária, dificuldade de financiamento e histórico de diminuição progressiva do quadro de pessoal, devido a aposentadorias e falta de concurso público para reposição destes", o que "vem comprometendo o papel desse hospital no fomento a assistência, ensino, pesquisa e extensão na área de saúde" (EBSERH, 2014, p. 19).

4.3 A QUESTÃO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E A EBSERRH

O "princípio da autonomia didático-científica" das Universidades foi consagrado no artigo 207 da Constituição Federal[19],

18 O HUPAA é referência nas áreas de obstretícia, UTI e UCI neonatal, cirurgia bariátrica, cirurgia por vídeolaparoscopia, tratamento da AIDS, centro de alta complexidade em oncologia – CACON, assistência ao pré-cancer do trato genital feminino, nefrologia, neurocirurgia II, transplante de córnea, acompanhamento pós transplante e busca ativa de órgãos (EBSERH, 2014, p. 11).

19 "Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão".

devendo, portanto, ser observado pelas leis infraconstitucionais. O artigo 3º da Lei nº. 12.550/2011[20], que instituiu a EBSERH, apesar de citar a "autonomia universitária", o faz sem apresentar nenhum conceito próprio, apenas referindo-se ao dispositivo constitucional.

Ao mesmo tempo, é possível observar que esse princípio encontra limites práticos em sua aplicação, na medida em que a própria estrutura da organização acompanha as referências administrativas empresariais, organizada sob a forma de sede e filiais[21], cabendo à primeira decidir sobre "diretrizes da pesquisa" e "metas de desempenho na atenção à saúde, de forma assistencialista [e limitada[22]], sem garantias com o ensino, pesquisa e extensão" (ADUFPR, 2014, p. 18).

Quanto à participação democrática em suas instâncias administrativas, o artigo 9º da Lei nº. 12.550/2011[23] prevê a criação dos Conselhos de Administração, Conselho Fiscal e Conselho Consultivo. Há, no entanto, dois importantes entraves para a efetividade desses mecanismos democráticos, quais sejam os vetos nos §§ 2º e 3º [24], que cerceiam a possibilidade de participação dos trabalhadores e da

20 "Art. 3º A EBSERH terá por finalidade a prestação de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico à comunidade, assim como a prestação às instituições públicas federais de ensino ou instituições congêneres de serviços de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, observada, nos termos do art. 207 da Constituição Federal, a autonomia universitária." (grifo nosso)

21 "1o Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública unipessoal [...] denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado. [...]§ 2o Fica a EBSERH autorizada a criar subsidiárias para o desenvolvimento de atividades inerentes ao seu objeto social,[...]"

22 Durante o Seminário, gestores, trabalhadores e militantes questionaram a autonomia da Ebserh para fechar serviços (principalmente os de alta complexidade) e diminuir leitos. Dados apresentados demonstravam que ao longo dos últimos cinco anos, 30 mil leitos foram reduzidos no SUS.

23 "Art. 9o A EBSERH será administrada por um Conselho de Administração, com funções deliberativas, e por uma Diretoria Executiva e contará ainda com um Conselho Fiscal e um Conselho Consultivo. § 1o O estatuto social da EBSERH definirá a composição, as atribuições e o funcionamento dos órgãos referidos no caput.[...]"

24 "§ 2º O Conselho de Administração da EBSERH terá, como membros natos, representantes do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES e, observando o disposto no art. 2º da Lei nº 12.353, de 28 de dezembro de 2010, da Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras - FASUBRA, sem prejuízo da composição que será definida no estatuto social da empresa;

§ 3º O Conselho Consultivo da EBSERH exercerá o controle social da empresa, será paritariamente constituído por representantes da sociedade civil, inclusive dos usuários, e do Estado, na forma estabelecida no estatuto social e sem prejuízo de outros meios de fiscalização por parte da sociedade civil, e terá representantes do Conselho Nacional de Saúde, do Conselho Federal de Medicina, do Conselho Federal de Enfermagem, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES, da Federação dos Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras - FASUBRA e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB" (BRASIL, 2011).

sociedade civil, justificados pelo fato de que deveriam ser previstos no Estatuto da entidade (BRASIL, 2011, p. 21).

Critica-se ainda a forma de escolha dos gestores locais dos Hospitais, que passam a ser subordinados política e economicamente à EBSERH.

> A IFES indica o gestor do HU, mas suas decisões são todas tomadas no âmbito da empresa e não dirão respeito à IFES; ou seja, o Diretor Geral, por exemplo, é um funcionário que presta serviço para o HC, e com a mudança de regimento interno, este mesmo gestor passa a ser subordinado à EBSERH, seguindo as normas ditadas pela empresa (ADUFPR, 2014, p. 18).

Em substituição ao processo democrático de escolha de diretorias, que havia nos HUs do país, surgiram as indicações e cargos comissionados. A ANDES (2017, p.5) constatou que tal processo de indicação se dá "dependendo do HU e do processo de como se deu a adesão, pelos reitores, em alguns lugares pela própria empresa, em outros pela relação familiar com políticos locais". Desta forma, observa-se que tais indicações dão respaldo a uma administração patrimonialista e clientelista, tendo como função o aparelhamento político dos hospitais universitários (PINHO, 1998).

Dessa forma, dá-se que, os pressupostos referidos pelo artigo 207 da Constituição, fazendo referência à autonomia institucional, são, de fato, negados pela própria lei, quando desabilitadas as participações diretas nas decisões de gestão da instituição filial (ADUFPR, 2014, p. 17). O caso da exoneração da Superintendente do HUPAA é ilustrativo da submissão da UFAL em relação à EBSERH, respaldada pelo Executivo Federal.

5 O QUESTIONAMENTO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 12.550/2011: A ADI Nº 4.895

Em 31 de outubro de 2012, a Procuradoria Geral da República (e *amicus curiae*)[25] ingressou com uma Ação Direta de

25 Na ADI proposta ao STF, figuram como Amicus Curiae a Federação Nacional dos Médicos (FENAM), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), a Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho e Previdência Social (FENASPS), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES) e o Conselho Federal de Medicina (CFM). Conclusa ao relator desde agosto de 2013, recentemente, em janeiro de 2017, o Sindicato Estadual dos Trabalhadores de Empresas Públicas de Serviços Hospitalares no Estado de Alagoas – SINDSERH/AL - peticionou como Amicus Curiae, e, em posicionamento contrário ao das demais entidades que reivindicam a inconstitucionalidade da lei, pugna pela improcedência da ADI.

Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4.895 contra a EBSERH, alegando violações jurídicas constitucionais, com base não apenas na interpretação dos dispositivos da Constituição, como também em resultados de auditorias públicas e documentos do Tribunal de Contas da União.

A ADI 4.895 suscitou pedido liminar e impugnação imediata dos artigos de 1 a 17 da Lei nº. 12.550/2011, pelo fato destes reproduzirem, quase na íntegra, o conteúdo da Medida Provisória nº. 520/10, configurando uma tentativa antecipada de criação da EBSERH, que perdeu a eficácia por causa do decurso do tempo.

Já o pedido principal versa sobre a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos de lei que violam os artigos 37, *caput*, II e XIX; 39; 173, § 1º; 198; e 207 da Constituição, referentes à exigência de lei complementar para criação de empresa pública e da inobservância de disposições referentes ao regime jurídico dos serviços públicos[26].

Além desses pontos, a ADI nº. 4.895 reforça a existência de outras afrontas à ordem constitucional: (a) desrespeito à "autonomia universitária e quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão", previstos nos artigos 206 e 207 da CF; (b) "desvio das atividades e finalidades do ente autárquico" privado, quando se substitui ao ente universitário em matéria de ensino, pesquisa e extensão, com assistência à saúde; e (c) imprevisão legal de "autorização à empresa pública" para realizar atividade de natureza específica (artigo 37, inciso XIX), e descaracterização de dispositivos (artigos 18[27] e 19[28]) que alteram o Código Penal (APUFPR, 2016, p. 12).

26 Quanto ao regime jurídico de serviços públicos, o Parquet argumenta pela inconstitucionalidade da Lei nº. 12.550 que atribui o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho aos trabalhadores permanentes da EBSERH (artigo 10), possibilitando a contratação de pessoal técnico e administrativo por tempo determinado, mediante processo seletivo simplificado (artigo 11) e a possibilidade de celebração de contratos temporários de emprego nos mesmos moldes do artigo anterior (artigo 12). Há nestes artigos uma afronta direta à aprovação prévia sem concurso público, prevista no artigo 37, II da CF, visto que devem ser observados regramentos específicos para a contratação, com estipulação de prazo e determinação do serviço a ser prestado, não cabendo justificativa para contratação precária (CNTS, 2012, p. 6).

27 "Art. 18. O art. 47 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso V: 'Art. 47. [...] V - proibição de inscrever-se em concurso, avaliação ou exame públicos.' (NR)"

28 "Art. 19. O Título X da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte Capítulo V [Das fraudes em certames de interesse público]: 'Art. 311-A. Utilizar ou divulgar, indevidamente, com o fim de beneficiar a si ou a outrem, ou de comprometer a credibilidade do certame, conteúdo sigiloso de: I - concurso público; II - avaliação ou exame públicos; III - processo seletivo para ingresso no ensino superior; ou IV - exame ou processo seletivo previstos em lei: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa. § 1o Nas mesmas penas incorre quem permite ou facilita, por qualquer meio, o acesso de pessoas não autorizadas às informações mencionadas no caput. § 2o Se da ação ou omissão resulta dano à administração pública: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. § 3o Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) se o fato é cometido por funcionário público.' (NR)"

6 CONCLUSÃO

A realização de um Seminário com a finalidade de debater o resultado das políticas públicas recentes nos Hospitais Universitários expôs o que os movimentos sociais vinham pontuando desde a formulação do REHUF: a face privatista e anticonstitucional do modelo de gestão.

A exoneração da Superintendente do HUPAA, Fátima Siliansky, demonstra o autoritarismo e a ingerência do Executivo Federal e da EBSERH junto as Universidades Federais, desrespeitando princípios caros à democracia participativa, a exemplo da autonomia universitária, além de legislações constitucionais e infraconstitucionais, contratos e os próprios regramentos da Empresa.

Ao mesmo tempo, é justamente o avanço da política e da economia neoliberais sobre o Estado e sobre as "coisas públicas", que passaram a induzir novas interpretações constitucionais sobre os mesmos direitos. Em alguns casos, trabalha-se até para própria proteção jurídica do investimento do capital privado na saúde pública, transformando-a, na prática, em um bem de consumo para quem pode adquiri-lo. A nebulosa vinculação entre o público e o privado, concretizada juridicamente pelos "novos modelos de gestão", é a expressão do atendimento às demandas do capital econômico em detrimento às necessidades básicas de sobrevivência das sociedades.

Nessa realidade, confrontam-se pelo menos duas concepções assimétricas sobre a saúde: a primeira, universal, integrada, democratizada, concebida como direito fundamental; a segunda, individualizada, fragmentada, autoritária e limitada em sua efetividade constitucional. Aos Hospitais Universitários de forma geral importa a assistência à saúde das populações e comunidades e a formação de estudantes na área de saúde, para a pesquisa, ensino e extensão, que em nada se refere à "percepção consumista" de mundo, organizada a partir da distinção social, entre os que têm acesso e podem pagar, e os que não têm acesso porque não podem pagar.

REFERÊNCIAS

ANDES. Ebserh aprofunda precarização dos Hospitais Universitários. *In:* ANDES. **InformANDES,** nº 72. Brasília: julho de 2017.

APUFPR (et. al.). **Dossiê contra a atuação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) no complexo do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná.** Curitiba: 2016.

ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcante de. **Responsabilidade como Legitimação:** Capital Transnacional e Governança Global na Organização das Nações Unidas. 2010. 191 páginas. Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais, Pontifício Universidade Católica, Rio de Janeiro, p. 22. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0610638_2010_Indice.html>. Acesso em: 22 ago 2017.

BATISTA, Paulo. O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: LIMA SOBRINHO, Barbosa et. al. (org.). **Em defesa do interesse nacional:** desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. Diário Oficial da União (DOU), 16 dez. 2011. Seção 1, p. 21. **Imprensa Nacional.** Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=21&data=16/12/2011>. Acesso em: 20 ago 2017.

_____. Diário Oficial da União (DOU), 07 jun. 2017. Seção 2, p. 19. **Imprensa Nacional.** Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=19&data=07/06/2017>>. Acesso em: 02 ago 2017.

_____, Lei nº. 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm>. Acesso em: 30 jul 2017.

_____, Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da República, ADI 4.895, Petição Inicial, Vice-Procuradora Geral da República Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira. Brasília, 31 de outubro de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4351459>. Acesso em: 17 ago 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Discursos e Notas Taquigráficas. Sessão: 160.3.55.O. Hora: 16h00. **Câmara dos Deputados,** 14 jun. 2016. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.aspetapa=3&nuSessao=160.3.55.O&nuQuarto=41&nuOrador=2&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=16:00&sgFaseSessao=CP&-Data=14/06/2017&txApelido=ERIKAKOKAY&txFaseSessao=ComunicaçõesParlamentares &dtHoraQuarto=16:00&txEtapa=Sem redação final>. Acesso em: 16 ago 2017.

CONTRATO Nº. 1/2014. Contrato de Gestão Especial Gratuita que entre si celebram a Universidade Federal de Alagoas – UFAL e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH. Brasília, 14 jan 2014.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Entre a Reforma Sanitária e o SUS: os interesses do capital na saúde. *In:* CORREIA, Maria Valéria Costa; SANTOS, Viviane Medeiros dos. **Reforma Sanitária e Contrarreforma da Saúde.** Interesses do Capital em Curso. Maceió: Edufal, 2015.

_____. Relato da reitora da UFAL sobre reunião com MEC e EBSERH. **FNCPS,** 14 jun. 2017. Disponível em: <http://www.contraprivatizacao.com.br/2017/06/1109.html>. Acesso em: 10 ago 2017.

CNTS. Amicus Curiae. Brasília, 25 ago. 2013. *In:* BRASIL, Ministério Público Federal, Procuradoria Geral da República, ADI 4.895. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4351459>. Acesso em: 17 ago 2017.

EBSERH. Regimento Interno, de 10 de maio de 2016. 3ª Revisão. Aprovado na 49ª Reunião do Conselho de Administração. Em: EBSERH. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+Interno+Aprovado+CA+12052016.pdf/fda5583a-4f-34-44ed-b75b-ea96c1332b4b>. Acesso em: 16 ago 2017.

_____. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014 do Hospital Universitário Professor Alberto Antunes.** UFAL, 2014. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/221436/333593/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o_2014_FINAL_30.03.2015.pdf/f73baa95-ff65-41e2-8d1c-6e655e7862f8>. Acesso em: 16 ago 2017.

_____. Resolução da Diretoria Executiva nº. 8, de 24 de setembro de 2012. Dispõe sobre os procedimentos e critérios de seleção para ocupantes de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da rede de Hospitais Universitários Federais. Em: EBSERH. Disponível em: <http://www.ebserh.gov.br/documents/16888/0/10.+Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+8%252c+de+24+de+setembro+de+2012+%281%29.pdf/86483b02-914d-4525-aeb2-1188457cfde7>. Acesso em: 16 ago 2017.

FNCPS. Declaração política do VI Seminário Nacional. **Frente Nacional contra a Privatização da Saúde.** Disponível em: <http://www.contraprivatizacao.com.br/2016/11/1086.html>. Acesso em: 10 ago 2017.

_____. Moção de repúdio ao ato de exoneração arbitrária da Superintendente do Hospital Universitário Prof. Alberto Antunes (HUPAA) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi. **FNCPS,** 08 jun. 2017. Disponível em: <http://www.contraprivatizacao.com.br/2017/06/1107.html>. Acesso em: 09 ago 2017.

_____. Relatório analítico das irregularidades e dos prejuízos à Sociedade, aos Trabalhadores e ao Erário causados pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH. **FNCPS,** 21 ago. 2014. Disponível em: <http://www.contraprivatizacao.com.br/2014/08/0953.html>. Acesso em: 16 ago 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O neocolonialismo e o direito administrativo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE),** Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 17, janeiro/fevereiro/março, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-17-janeiro-2009-celso%20antonio.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade,** Salvador, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, nº 12, v. 5, maio/agosto 1998, pp. 59-79.

SARLET, Ingo W. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE),** Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/rere-11-setembro-2007-ingo_sarlet_1.pdf>. Acesso em: 23 ago 2017.

SEMINÁRIO "DISCUTIR A AUTONOMIA DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS SOBRE A GESTÃO DAS ATIVIDADES REALIZADAS PELOS HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS" (Requerimento nº. 470, da Deputada Erika Kokay). Brasília: Comissão de Seguridade Social e Família, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nXX18NmJuow&t=197s>. Acesso em 08 ago. 2017.

SINDSERH/AL. Moção de repúdio a Superintendente do Hospital Universitário de Alagoas. **Trabalhadores da EBSERH,** 03 jun. 2017. Disponível em: <http://trabalhadoresdaebserh.blogspot.com.br/2017/06/mocao-de-repudio-superintendente-do.html>. Acesso em: 02 ago 2017.

SINTUFAL. Nota de repúdio a exoneração da Superintendente do HU/UFAL. **SINTUFAL**, 08 jun. 2017. Disponível em: <http://sintufal.org.br/conteudo/1937/nota-de-rep-dio-a-exonera-o-da-superintendente-do-hu-ufal>. Acesso em: 10 jun. 2017.

TASQUETTO, Lucas da Silva. **Educação e Comércio Internacional:** Impactos da Liberalização Comercial dos Serviços sobre a Regulação da Educação Superior no Brasil. 2014. 249 páginas. Tese (Doutorado em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-22102014-175236/pt-br.php>. Acesso em: 22 ago. 2017.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História Social dos Direitos Humanos.** 3. ed. São Paulo: Petrópolis, 2011.

REFORMAS NA MÁQUINA ADMINISTRATIVA E A NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

Elisa Torelly[1]
Thiago Cecchini Brunetto[2]
Tiago Gornicki Schneider[3]

1 INTRODUÇÃO

No final de 2016, o então Governador em exercício no Rio Grande do Sul, Sr. José Ivo Sartori, encaminhou à Assembleia Legislativa uma série de processos legislativos, em regime de urgência, totalizando mais de vinte e seis matérias, que reestruturavam toda máquina administrativa estadual. Os projetos extinguiam órgãos públicos centenários (mais de onze órgãos estaduais) e milhares de empregos, entre outras questões. Em menos de quatro dias, apesar da resistência capitaneada principalmente por sindicatos de servidores e de empregados estaduais, foram analisadas mais de quinze medidas, boa parte delas aprovadas, culminando com a extinção de, por exemplo, oito fundações estaduais.

O que se pretende no presente artigo é, a partir do caso concreto, demonstrar a necessidade de se observar o devido processo legislativo, em seu sentido substantivo, viabilizando a discussão necessária tanto à aprovação como à rejeição de eventuais medidas que reestruturam a máquina administrativa.

1 Elisa Torelly, advogada do escritório Paese, Ferreira & Advogados Associados, membro do CNASP. E-mail: <etorelly@paeseferreira.com.br>.

2 Thiago Cecchini Brunetto, advogado do escritório Paese, Ferreira & Advogados Associados, membro do CNASP. E-mail: <e-mail tbrunetto@paeseferreira.com.br>.

3 Tiago Gornicki Schneider, advogado do escritório Paese, Ferreira & Advogados Associados, membro do CNASP. E-mail: <tschneider@paeseferreira.com.br>

2 O VILIPÊNDIO DO PROCESSO LEGISLATIVO PELA FORMA DE TRAMITAÇÃO ADOTADA NO CASO CONCRETO

Efetivamente, a forma de tramitação do "pacote" do Poder Executivo protocolado em 2016 vilipendia o devido processo legislativo.

Esse *modus operandi* do Governo Estadual já fora adotado anteriormente, também para alterações profundas na estrutura do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2015. De fato, em 23 de dezembro de 2015, o Governo encaminhou pedido de convocação extraordinária, com mais de 15 (quinze) novas proposições, totalizando, ao final, 29 (vinte e nove) projetos a serem apreciados sem a tramitação legislativa regular. Ao final, em 29 de dezembro de 2015, foram aprovadas 27 (vinte e sete) das proposições objeto da Convocação Extraordinária.

O procedimento é idêntico ao efetivado em 2016 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul: propõe diversos projetos, que alteram profundamente a estrutura administrativa do Estado, ao final do ano, forçando uma votação açodada, sem o devido debate com a Sociedade a respeito do resultado dessas votações. A título exemplificativo, vamos identificar apenas parte dos órgãos estaduais extintos:

> - Fundação de Ciência e Tecnologia (Cientec): criada pela Lei nº 6.370/72, é sucessora do Instituto Tecnológico do Estado do Rio Grande do Sul - ITERS, criado em 11-12-1942, existindo, portanto, há mais de 74 (setenta e quatro) anos;
> - Fundação de Economia e Estatística (FEE): os trabalhos de estatística que culminaram com a Fundação de Economia e Estatística, criada nessa estrutura através da Lei nº 6.624/73, através da transformação do Departamento de Estatística em Superintendência de Estatística e Informática e, depois, em Superintendência de Planejamento Global, remontam ainda ao período colonial, razão pela qual ela representa a continuidade de um trabalho de quase de 2 (dois) séculos e meio (o primeiro trabalho estatístico de repartição pública é de 1783);
> - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan): criada pela Lei nº 6.748/74, existindo, portanto, há mais de 42 (quarenta e dois) anos;
> - Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas (Corag): o jornal "A Federação" foi publicado pela primeira vez em

> 1º de janeiro de 1884, vindo, em 1933, a ser tornar Diário Oficial do Estado por Decreto do Interventor Federal José Antônio Flores da Cunha (Decreto de nº 5.240 de 12 de janeiro de 1933). Em 11 de setembro de 1973, a Lei nº 6.573/73 constitui formalmente a atual CORAG – Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas, órgão, portanto, que possui um histórico de mais de 132 (centro e trinta e dois) anos (no mínimo, formalmente, de 93 anos).

Como se vê, os órgãos que o Governo pretendia extinguir dizem respeito a estruturas centenárias, atuantes em prol do Estado há muito tempo; importante destacar que os projetos que extinguem os órgãos possuem dispositivos autorizando a alienação dos bens que lhes pertenciam (a título exemplificativo, art. 3º do PL 240-2016: "*Art. 3º Todos os bens das fundações extintas reverterão ao patrimônio do Estado, podendo ser alienados*"). E é justamente da análise conjunta das profundas mudanças nessas estruturas históricas do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive com permissão de alienação de patrimônio, combinado com o açodamento da discussão imposto pela forma de protocolo e tramitação dos projetos legislativos, que surge o vilipêndio do devido processo legislativo.

O vilipêndio aos dispositivos das Constituições Estadual e Federal é manifesto:

> Art. 1º, V e parágrafo único, da CF: inicialmente, o procedimento açodado utilizado pelo Governo, amparado em crise fabricada e de teor desconhecido pela população (como será tratado em tópico oportuno), implica em evidente desrespeito ao pluralismo político, porquanto inviabiliza que a minoria contingente se articule com a sociedade para barrar projetos da maioria circunstancial do parlamento. Essa mesma situação impede que o povo exerça, ainda que indiretamente, através da pressão sobre os parlamentares, o poder expressamente garantido no parágrafo único;
> (ii) Art. 5º, LIV, da CF c/c art. 53, XXVII, da CE: a Carta Magna garante que "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*", afirmando a Constituição Estadual que "*Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (...) XXVII - autorizar previamente a alienação de bens imóveis do Estado*". O povo do Rio Grande do Sul foi privado de bens que lhe pertencem, através de autorizações absolutamente genéricas, sem o devido processo

> legislativo substantivo, inviabilizado pelo regime de urgência atribuído à tramitação dos projetos;
> Art. 37 da CF c/c art. 19 e 53, XIX, XX, XXI e XXII, da CE: todo "pacote" foi amparado em um discurso de crise econômica do Estado. A Assembleia, porém, abrindo mão de seu poder fiscalizador dos atos do Poder Executivo e deixando de observar o princípio da publicidade ínsito a toda a Administração de todos os Poderes do Estado, votou pela extinção de órgãos e diversos direitos sem saber a exata extensão da crise, na medida em que sem analisar os dados referentes à renúncia fiscal de receitas do Estado do Rio Grande do Sul, o que inclusive foi objeto de medida judicial do Ministério Público Estadual;
> Art. 57, 58, 59, 62 e 63 da CE: as propostas de Emenda à Constituição tramitaram no mesmo regime de urgência dos projetos de lei, embora, na prática, o pedido de urgência do Governador se limite aos projetos de lei, conforme previsão constitucional.

A reiteração na utilização do regime de urgência em projetos de lei protocolados apenas ao final do ano. Inviabilização da imprescindível discussão da matéria com toda a sociedade.

A jurisprudência do STF reconhece o cabimento de medida judicial para coibir atos praticados no processo legislativo

> O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não." – STF, Pleno, MS nº 32.033/DF, Rel. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI, j. 20/06/2013, DJE 17/02/2014, RTJ 227/330).

No mesmo sentido, o TJRS reconhece a possibilidade de controlar o ato legislativo que regula o *regime de urgência*, sindicando-o e anulando-o nas hipóteses em que não exista efetiva premência na apreciação da matéria:

> Não obstante contemplado o regime especial de urgência, tanto na Constituição Federal (art. 64, § 1º), como na Constituição Estadual (art. 62), e, por certo, na Lei Orgânica do Município (não veio ao autos), encontra-se condicionada a adoção da especial modalidade procedimental no processo legislativo à premência do exame da matéria, na forma estabelecida no Regimento Interno da Câmara de Vereadores (art. 129, inc. III), em tal situação não e encontra projeto de lei emanado do Poder Executivo que prevê alteração na composição do Conselho Municipal de Saúde. Liminar deferida. Agravo improvido. (Agravo de Instrumento Nº 70002933323, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em 25/09/2001).

No mesmo sentido: Agravo de Instrumento Nº 70002939221, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em 25/10/2001.

O "pacote" de projetos enviado pelo governador tramitou com solicitação de urgência do Poder Executivo. A urgência, como é cediço, permite a dispensa de exigências, interstícios e formalidades regimentais para que uma proposição possa ser apreciada de forma mais célere. A providência, em consequência, é medida extraordinária, haja vista que impede que a tramitação siga os passos regulares do processo legislativo. E aumenta a pressão sobre o Plenário e sobre a sociedade.

A medida não se justifica em casos como o retratado no artigo: os projetos, por sua amplitude e complexidade, demandariam tramitação regular no âmbito da Assembleia Legislativa, inclusive com realização de audiências públicas. Há entidades históricas com risco de extinção, milhares de trabalhadores afetados, bilhões em patrimônio público em jogo. Medidas que não prescindem de um processo legislativo regular, entendendo-se que este tem como objetivo assegurar a produção de normas justas.

É dizer: injustificável a pretensão de, em regime de urgência, aprovar conjunto de projetos que implica profunda alteração no papel do Estado.

A respeito da necessidade de observância do pluralismo jurídico, imprescindíveis as palavras do Min. Gilmar Mendes:

> A proteção à minoria como pilar legitimador da jurisdição constitucional
> Além de todo o exposto, tem-se que a proteção da minoria parlamentar e política em geral, representa um fundamento elevado da razão de ser da jurisdição constitucional.
> Como se sabe, devemos a Kelsen a associação sistemática da jurisdição a esse aspecto importante do conceito de democracia, que é, exatamente, a possibilidade de sobrevivência e de proteção das minorias.
> A opção de Kelsen pelo modelo democrático está vinculada à concepção teórica do relativismo. O sistema democrático não se legitima pela verdade, mas sim pelo consenso.
> Na famosa conferência proferida perante a Associação dos Professores de Direito Público alemães, Kelsen deixou claro que a jurisdição constitucional haveria de ter papel central em um sistema democrático moderno:
> 'Contra as muitas censuras que se fazem ao sistema democrático - muitas delas corretas e adequadas -, não há melhor defesa senão a da instituição de garantias que assegurem a plena legitimidade do exercício das funções do Estado. Na medida em que amplia o processo de democratização, deve-se desenvolver também o sistema de controle. É dessa perspectiva que se deve avaliar aqui a jurisdição constitucional. Se a jurisdição constitucional assegura um processo escorreito de elaboração legislativa, inclusive no que se refere ao conteúdo da lei, então ela desempenha uma importante função na proteção da minoria contra os avanços da maioria, cuja predominância somente há de ser aceita e tolerada se exercida dentro do quadro de legalidade. A exigência de um quorum qualificado para a mudança da Constituição traduz a ideia de que determinadas questões fundamentais devem ser decididas com a participação da minoria. A maioria simples não tem o direito de impor a sua vontade - pelo menos em algumas questões - à minoria. Nesse ponto, apenas mediante a aprovação de uma lei inconstitucional poderia a maioria afetar os interesses da minoria constitucionalmente protegidos. Por isso, a minoria, qualquer que seja a sua natureza - de classe, de nacionalidade ou de religião - tem um interesse eminente na constitucionalidade da lei.
> Isto se aplica sobretudo em caso de mudança das relações entre maioria e minoria, se uma eventual maioria passa a

ser minoria, mas ainda suficientemente forte para obstar uma decisão qualificada relativa à reforma constitucional. Se se considera que a essência da democracia reside não no império absoluto da maioria, mas exatamente no permanente compromisso entre maioria e minoria dos grupos populares representados no Parlamento, então representa a jurisdição constitucional um instrumento adequado para a concretização dessa ideia. A simples possibilidade de impugnação perante a Corte Constitucional parece configurar instrumento adequado para preservar os interesses da minoria contra lesões, evitando a configuração de uma ditadura da maioria, que, tanto quanto a ditadura da minoria, se revela perigosa para a paz social'.

Na experiência do direito comparado, Klaus Stüwe realiza profunda análise sobre a jurisprudência do Tribunal Alemão desde o seu surgimento (1951) até os dias atuais.

O jurista alemão afirma que, na repartição das funções do Estado de Direito, o controle das instituições democráticas é exercido, de forma compartilhada, entre a "oposição parlamentar" e a "jurisdição constitucional".

Acerca dessa "oposição parlamentar", Canotilho enuncia o "direito de oposição democrática", o qual, em suas palavras:

"(...) é um direito imediatamente decorrente da liberdade de opinião e da liberdade de associação partidária. Precisamente por isso, o direito de oposição não se limita à oposição parlamentar (o art. 114.°/3, conjugado com o número 1.° do mesmo artigo, poderia ser interpretado nesse sentido), antes abrange o direito à oposição extraparlamentar, desde que exercido nos termos da Constituição (art. 10.°/2). Por outro lado, como salienta o Tribunal Constitucional Alemão, a oposição exerce-se não apenas face à maioria parlamentar, mas também face à maioria parlamentar e governo. A interpretação restritiva do direito à oposição (no sentido de uma simples oposição parlamentar ao «governo de sua majestade»), conduziria, desde logo, a que as forças políticas não representadas no Parlamento vissem a sua liberdade política, o seu direito de participação na vida pública, o seu direito fundamental de associação e a sua liberdade de expressão, indiretamente restringidos (para além do permitido pelo art. 18.°) por uma «anódina» interpretação do direito de oposição democrática (cfr. art. l.°/3 da L n.° 24/98, de 26 de Maio - Estatuto de Direito de Oposição -, onde se refere precisamente o direito de oposição dos partidos sem representação parlamentar). A ideia de

oposição extraparlamentar conexiona-se, de resto, com outros direitos fundamentais como, por ex., os direitos de reunião e manifestação (art. 45.°), e com o próprio princípio democrático (cfr. Lei n.° 24/98, art. 3.º/4). O princípio democrático postulará mesmo a oposição extraparlamentar quando a oposição parlamentar deixar de ter expressão significativa, como é o caso das «grandes coligações» formadas por todos ou pelos principais partidos com assento no Parlamento(Allparteienregierung). Específico da oposição parlamentar é o direito à informação regular e directa sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público (art. 114.º/3), o direito de fiscalização e de crítica no âmbito da Assembleia da República (arts. 156.°, 180.°/2/c e 194.°), o direito de participação na organização e funcionamento do próprio parlamento (arts. 175.°/b, 176.º/3, 178.º/2 e 180.º/1) e o direito de antena (art. 40.º/2). Particularmente relevante é o direito de consulta prévia (cf. Lei n.° 24/98, art. 5.º) sobre questões políticas importantes (marcação da data de eleições, orientações de política externa, políticas de defesa e segurança interna). O conjunto destes direitos designa-se por direitos de oposição. Constitucionalmente duvidosa é a limitação do direito de réplica política apenas aos partidos de oposição representados na Assembleia da República (cfr., porém, L 36/86, are. 2.°, de 5/9 - garantia de réplica política dos partidos de oposição).”[50]

Nesse particular, o próprio Klaus Stüwe realça o papel desempenhado pelos controles derivados dos direitos da minoria, os quais são importantes, sobretudo, nas hipóteses em que tais prerrogativas sejam “absolutas”, ou seja, independam da vontade da maioria.

Como algumas categorias desses importantes controles, Stüwe destaca dois exemplos da Lei Fundamental alemã. O primeiro é aquele da convocação antecipada do Parlamento (Bundestag) por meio da petição de 1/3 (um terço) de seus membros (art. 39, III). O segundo exemplo diz respeito à obrigação de constituir uma comissão de investigação diante da solicitação de, pelo menos, 1/4 (um quarto) dos parlamentares (art. 44, I).

Daí afirmar-se coerentemente na doutrina alemã que, se requerido, o Parlamento (Bundestag) pode instalar a CPI. O órgão parlamentar deve, porém, instituir a comissão se o requerimento contar com o apoio de pelo menos um quarto dos membros do parlamento. Cuida-se, pois de um direito da minoria em face da maioria – dies ist ein Recht der Minderheit gegenüber der Mehrheit .

Tendo em vista essa circunstância particular, indaga-se, no direito alemão, se, no caso de requerimento da maioria, seria necessária a edição de uma resolução do Parlamento, especialmente se o tema da investigação apresenta-se devidamente definido. A resposta é afirmativa. A resolução é também exigida porque o número de membros da comissão há de ser devidamente fixado.

Já com relação ao aspecto do exercício da "jurisdição constitucional", devo alertar que as modernas constituições, não obstante consagrarem os direitos fundamentais e o princípio da soberania popular como princípios básicos do Estado de Direito, dispõem, em geral, sobre a forma de manifestação da vontade popular e sobre a atuação dos órgãos representativos dessa vontade.

Nesse contexto, os entes de representação devem agir dentro de limites prescritos, estando os seus atos vinculados a determinados procedimentos. Essas constituições pretendem, portanto, que os atos praticados pelos órgãos representativos possam ser objeto de crítica e controle. Trata-se, em verdade, de um modelo de fiscalização democrática dos atos do Poder Público.

Tal como observado por Dieter Grimm, um sistema que admite o conflito de opinião e a pluralidade de interesses como legítimo somente poderá subsistir se houver consenso sobre a forma de resolução de conflitos e sobre os próprios limites desses conflitos. Se a controvérsia tiver por objeto o próprio método de solução dos conflitos, o sistema democrático não estará livre da ameaça de instabilidades e de tumultos no seu funcionamento.

Essa colocação tem a virtude de ressaltar que a jurisdição constitucional não se mostra incompatível com um sistema democrático que imponha limites aos ímpetos da maioria e discipline o exercício da vontade majoritária. Ao revés, esse órgão de controle cumpre uma função importante no sentido de reforçar as condições normativas da democracia e atenuar a possibilidade de conflitos básicos que afetem o próprio sistema.

A missão de um tribunal como o Supremo é aplicar a Constituição, ainda que contra a opinião majoritária. Esse é o ethos de uma Corte Constitucional. É fundamental que tenhamos essa visão.

Isso está, na verdade, na obra de Zagrebelsky, que versa um tema histórico e teológico fascinante: a crucificação e a democracia.

Diz Zagrebelsky:

"Para a democracia crítica, nada é tão insensato como a divinização do povo que se expressa pela máxima vox populi, vox dei, autêntica forma de idolatria política. Esta grosseira teologia política democrática corresponde aos conceitos triunfalistas e acríticos do poder do povo que, como já vimos, não passam de adulações interesseiras.

Na democracia crítica, a autoridade do povo não depende de suas supostas qualidades sobre-humanas, como a onipotência e a infalibilidade.

Depende, ao contrário, de fator exatamente oposto, a saber, do fato de se assumir que todos os homens e o povo, em seu conjunto, são necessariamente limitados e falíveis.

Este ponto de vista parece conter uma contradição que é necessário aclarar. Como é possível confiar na decisão de alguém, como atribuir-lhe autoridade quando não se lhe reconhecem méritos e virtudes, e sim vícios e defeitos? A resposta está precisamente no caráter geral dos vícios e defeitos.

A democracia, em geral, e particularmente a democracia crítica, baseia-se em um fator essencial: em que os méritos e defeitos de um são também de todos. Se no valor político essa igualdade é negada, já não teríamos democracia, quer dizer, um governo de todos para todos; teríamos, ao contrário, alguma forma de autocracia, ou seja, o governo de uma parte (os melhores) sobre a outra (os piores).

Portanto, se todos são iguais nos vícios e nas virtudes políticas, ou, o que é a mesma coisa, se não existe nenhum critério geralmente aceito, através do qual possam ser estabelecidas hierarquias de mérito e demérito, não teremos outra possibilidade senão atribuir a autoridade a todos, em seu conjunto. Portanto, para a democracia crítica, a autoridade do povo não depende de suas virtudes, ao contrário, desprende-se — é necessário estar de acordo com isso — de uma insupe rável falta de algo melhor." (Zagrebelsky, Gustavo. La crucifixión y la democracia, trad. espanhola, Ariel, 1996, p. 105 — Título original: Il Crucifige! e la democracia, Giulio Einaudi, Torino, 1995).

Zagrebelsky encerra essa passagem notável, falando do julgamento de Cristo. Dizia: Quem é democrático: Jesus ou Pilatos?, retomando um debate que tinha sido colocado por Kelsen no trabalho sobre a democracia. E ele diz:

"Voltemos, uma vez mais, ao processo contra Jesus. A multidão gritava Crucifica-lhe! Era exatamente o contrário do que se pressupõe na democracia crítica. Tinha pressa, estava atomizada, mas era totalitária, não havia instituições

nem procedimentos. Não era estável, era emotiva e, portanto, extremista e manipulável. Uma multidão terrivelmente parecida ao povo, esse povo a que a democracia poderia confiar sua sorte no futuro próximo. Essa turba condenava democraticamente Jesus, e terminava reforçando o dogma do Sanedrim e o poder de Pilatos.

Poderíamos então perguntar quem naquela cena exercia o papel de verdadeiro amigo da democracia. Hans Kelsen contestava: Pilatos. Coisa que equivaleria a dizer: o que obrava pelo poder desnudo. Ante essa repugnante visão da democracia, que a colocava nas mãos de grupos de negociantes sem escrúpulos e até de bandos de gangsters que apontam para o alto — como já ocorreu neste século entre as duas guerras e como pode ocorrer novamente com grandes organizações criminais de dimensões mundiais e potência ilimitada —, dariam vontade de contestar, contrapondo ao poder desnudo a força de uma verdade: o fanatismo do Sanedrim.

Ao concluir essa reconstrução, queremos dizer que o amigo da democracia — da democracia crítica — é Jesus: aquele que, calado, convida, até o final, ao diálogo e à reflexão retrospectiva. Jesus que cala, esperando até o final, é um modelo. Lamentavelmente para nós, sem embargo, nós, diferentemente dele, não estamos tão seguros de ressuscitar ao terceiro dia, e não podemos nos permitir aguardar em silêncio até o final.

Por isso, a democracia da possibilidade e da busca, a democracia crítica, tem que se mobilizar contra quem rechaça o diálogo, nega a tolerância, busca somente o poder e crê ter sempre razão. A mansidão — como atitude do espírito aberto ao diálogo, que não aspira a vencer, senão a convencer, e está disposto a deixar-se convencer — é certamente a virtude capital da democracia crítica. Porém só o filho de Deus pôde ser manso como o cordeiro. A mansidão, na política, a fim de não se expor à irrisão, como imbecilidade, há de ser uma virtude recíproca. Se não é, em determinado momento, antes do final, haverá de romper o silêncio e deixar de aguentar." (...)

O catálogo de direitos fundamentais não está à disposição; ao contrário, cabe à Corte Constitucional fazer o trabalho diuturno, exatamente porque ela não julga cada caso individualmente, mas, quando julga o caso, ela o faz na perspectiva de estar definindo temas. Cabe à Corte fazer, diuturnamente, a pedagogia dos direitos fundamentais, contribuindo para um processo civilizatório mais elevado.

É preciso ressaltar que a questão da proteção das minorias políticas é constantemente revisitada nos debates desta Corte. É o que se colhe, por exemplo, da firme jurisprudência desta Corte quanto ao direito de oposição das minorias parlamentares para a instalação de CPIs. Nesse sentido, vale lembrar o julgamento do MS 24831, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ 4.8.2006, em que o Plenário assentou a impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação parlamentar. Naquela oportunidade, o Ministro Celso de Mello, em aprofundado voto, destacou o seguinte:

"A matéria ora submetida ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, Senhor Presidente, reveste-se de inquestionável relevância. A afirmação que ora faço apóia-se no reconhecimento de que existe, em nosso sistema políticojurídico, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, o que deve conduzir esta Suprema Corte a proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

Essa percepção do tema – que reconhece, no direito à efetiva instauração do inquérito parlamentar, uma garantia instrumental constitucionalmente atribuída às minorias legislativas, por efeito da imanência do direito de oposição em face do próprio modelo democrático de Estado que entre nós prevalece – encontra pleno suporte no mais autorizado magistério doutrinário (...).

Não se revela possível desconsiderar, por isso mesmo, a própria "ratio" subjacente ao preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Constituição, cujo fundamento políticojurídico - que deriva da necessidade de respeito incondicional às minorias parlamentares - atua como verdadeiro pressuposto de legitimação da ordem democrática, tal como adverte o próprio magistério da jurisprudência dos Tribunais (...)

Vê-se, daí, que a questão ora submetida ao julgamento desta Suprema Corte faz com que este Tribunal se defronte com um tema de extração iniludivelmente constitucional, eis que o reconhecimento do direito de oposição, de um lado, e a afirmação da necessidade de se assegurar, em nosso sistema jurídico, a proteção às minorias parlamentares, de outro, qualificam-se, na verdade, como fundamentos imprescindíveis à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito".

Além disso, o Ministro Celso de Mello deixou registrado que se deve conceder um direito de oposição que não esteja reduzido a uma previsão meramente formal, mas também garantir efetividade por meio de instrumentos hábeis a garantir uma atuação condizente com o nosso sistema democrático:

"Para que o regime democrático não se reduza a uma categoria político-jurídica meramente conceitual, torna-se necessário assegurar, às minorias, mesmo em sede jurisdicional, quando tal se impuser, a plenitude de meios que lhes permitam exercer, de modo efetivo, um direito fundamental que vela ao pé das instituições democráticas: o direito de oposição.

Não basta, desse modo, que se atribua, aos grupos minoritários, o direito de oposição, quer se cuide de oposição parlamentar, quer se trate de oposição extraparlamentar. Mais do que o mero reconhecimento formal da existência desse direito, torna-se imperioso garantir-lhe, em plenitude, o seu efetivo exercício, com todas as consequências que dele derivem. Isso significa, portanto, numa perspectiva pluralística, em tudo compatível com os fundamentos estruturantes da própria ordem democrática (CF, art. 1º, V), que, ao lado do direito de oposição, há que haver a garantia de opor-se, para que essa prerrogativa essencial não se converta em fórmula destituída de significação, o que subtrairia – consoante adverte a doutrina (SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA, "Fundamentos de Direito Constitucional", p. 161/162, item n. 602.73, 2004, Saraiva) – o necessário coeficiente de legitimidade jurídico-democrática ao regime político vigente em nosso País.

Por isso mesmo, o direito de oposição, Senhor Presidente, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática concreta".

Também assentei em voto, no referido julgamento, que esta Corte era acionada justamente para dar eficácia ao direito da minoria parlamentar, relembrando que devemos a Kelsen a associação sistemática da jurisdição constitucional a esse aspecto importante do conceito de democracia, que é, exatamente, a possibilidade de sobrevivência e de proteção das minorias, dado que o sistema democrático não se legitima pela verdade, mas sim pelo consenso. Naquela oportunidade, ressaltei o seguinte:

"Nesse contexto, os entes de representação devem agir dentro de limites prescritos, estando os seus atos vinculados a determinados procedimentos (Cf., a propósito, GRIMM,

> Dieter. Verfassungserichtsbarkeit - Funktion und Funktionsgrenzen in demokratischem Staat. In: Jus-Didaktik, Heft 4, Munique, 1977, p. 83 (95).). Essas constituições pretendem, portanto, que os atos praticados pelos órgãos representativos possam ser objeto de crítica e controle (GRIMM, 1977, p. 83 (95).). Trata-se, em verdade, de um modelo de fiscalização democrática dos atos do Poder Público.
> Tal como observado por Dieter Grimm, um sistema que admite o conflito de opinião e a pluralidade de interesses como legítimo somente poderá subsistir se houver consenso sobre a forma de resolução de conflitos e sobre os próprios limites desses conflitos (GRIMM, 1977 p.83 (96).). Se a controvérsia tiver por objeto o próprio método de solução dos conflitos, o sistema democrático não estará livre da ameaça de instabilidades e de tumultos no seu funcionamento.
> Essa colocação tem a virtude de ressaltar que a jurisdição constitucional não se mostra incompatível com um sistema democrático que imponha limites aos ímpetos da maioria e discipline o exercício da vontade majoritária. Ao revés, esse órgão de controle cumpre uma função importante no sentido de reforçar as condições normativas da democracia e atenuar a possibilidade de conflitos básicos que afetem o próprio sistema (GRIMM, 1977, p. 83 (96).). (...)"
> (Voto do Ministro Gilmar Mendes no MS 32033 / DF)

Ora, num momento em que a democracia está tão desacreditada no Brasil (apenas 3 em cada 10 brasileiros a definem como preferível a qualquer outro regime, conforme reportagem do Estadão[4]), imprescindível que o Poder Judiciário tutele o processo democrático, dentro do qual está inserida a aprovação do referido "pacote", de forma a garantir, mesmo que venha a ser aprovada pela circunstancial maioria, possa a atual minoria parlamentar (e, talvez, maioria na sociedade) discutir e exercer seu direito de oposição, através do processo legislativo normal.

3 O NECESSÁRIO CARÁTER SUBSTANTIVO DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

Imprescindível conjugar o item acima com o devido processo legislativo substancial, não apenas formal. Explica-se.

4 Apoio à democracia no brasil cai 22 pontos diz pesquisa. **Estadão.** São Paulo. p. 3D. 14 abr. 2016. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,apoio-a-democracia-no-brasil-cai-22-pontos-diz-pesquisa,10000073814>. Acesso em: 21 dez 2016.

Em todo obrar se distingue um *fieri* e um *factum* ou, teleologicamente, um caminho e uma meta. Todas as funções estatais e, em particular, todos os atos administrativos, são metas que não podem ser alcançadas salvo por determinados caminhos. Assim, a lei é a meta a que nos leva a via legislativa, e os atos judiciais e administrativos são metas a que nos conduzem o procedimento judicial e o procedimento administrativo[5].

Logo, o exercício de todas as funções estatais dá-se mediante processo:

> No Estado Democrático de Direito, o exercício das diferentes funções – e, em consequência, a produção dos atos de direito público – exige a observância de processo perfeitamente regulado pelas normas jurídicas. [...] Em suma, os atos estatais são precedidos de processo, isto é, de uma série de atos e fatos encadeados em sequência: há o processo legislativo para as leis, o processo judicial para as sentenças, e o procedimento administrativo para os atos administrativos[6].

Parece existir, portanto, aquilo que Odete Medauar define como *núcleo comum da processualidade*, ou seja, elementos ligados ao processo que se manifestam no exercício de qualquer função pública. A toda a evidência, isso se aplica também ao caso do processo legislativo.

É lapidar a explicação de Adolfo Merkl. Diz ele que a teoria processual tradicional considerava o processo como propriedade da justiça, identificando-o com o procedimento judicial. É verdade que na Justiça se encontram as raízes do processo, onde foi elaborado tecnicamente, porém, do ponto de vista jurídico teórico, a restrição não se sustenta, "*porque o processo, por sua própria natureza, pode dar-se em todas as funções estatais, possibilidade que, em verdade, está se atualizando em medida cada vez maior*"[7].

A atual concepção de processo – não só judicial, mas também administrativo e legislativo – liga-se à ideia de legitimar o exercício do poder: vê-se o "*direito processual como um conjunto de princípios, institutos e normas estruturados para o exercício do poder segundo determinados objetivos*"[8].

5 MERKL, Adolfo. Teoría General Del Derecho Administrativo. Cidade do México: Nacional, 1975, p. 278.

6 SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 88.

7 MERKL, Adolfo. 1975, p. 279/283.

8 MEDAUAR, Odete. A Processualidade..., 1993, p. 16.

A ideia que está por trás do tema – para Celso Antônio Bandeira de Mello[9] – é de que "*tal como na esfera judicial, para produzir-se o ato próprio de cada função não se requer apenas consonância substancial dele com a norma que lhe serve de calço, mas também com os meios de produzi-la*". Expressa, assim, uma garantia dos cidadãos não só de que o Poder esteja cifrado aos fins estabelecidos em lei – exigência do princípio da legalidade –, "*mas também de que tais fins só poderão ser perseguidos pelos modos adrede estabelecidos para tanto*". "É no *modos procedendi*, em sua escrupulosa adscrição ao *due process of law*, que residem as garantias dos indivíduos e grupos sociais" [10]. É irretocável:

> em face do Estado contemporâneo – que ampliou seus objetivos e muniu-se de poderes colossais –, a garantia dos cidadãos não mais reside sobretudo na prévia delimitação das finalidades por ele perseguíveis, mas descansa especialmente na prefixação dos meios, condições e formas a que se tem de cingir para alavancá-los. É dizer: a contrapartida do progressivo condicionamento da liberdade individual é o progressivo condicionamento do modus procedendi da Administração.[11]

Prevê-se uma trilha de procedimentos para que a finalidade legal seja atingida e, mais do que isso, para que o resultado possa ser, efetivamente, controlado. Intensificado o papel da Administração, antes que se faça gravosa a alguém, parece relevante "*zelar por seu correto e prudente encaminhamento*"[12]. Celso Antônio Bandeira de Mello distingue um duplo objetivo do Processo Administrativo: resguardar os administrados e concorrer para uma atividade administrativa mais clarividente.

No primeiro, a ideia está em dar ao administrado a oportunidade de fazer-se ouvir antes da decisão que irá afetá-lo. E não se trata, apenas, de preferir abortar efeitos lesivos a, simplesmente, remediá-los: mais do que isso, o Processo Administrativo permite que o administrado atue na formação do ato administrativo, influenciando a definição da conveniência e da oportunidade. Se a via jurisdicional

9 Ideias extraídas de BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 416-428.

10 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. 2000, p. 420.

11 Idem, p. 420/421.

12 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. 2000, p. 427.

só se ocupa da legalidade – por mais que avance a sindicabilidade dos atos da Administração, mantém-se certa margem necessária de intangibilidade –, no Processo Administrativo pode-se controlar o próprio mérito do ato.

No segundo – concorrer para uma atividade administrativa mais clarividente –, seu papel está em concorrer para

> uma decisão mais bem informada, mais consequente, mais responsável, auxiliando, assim, a eleição da melhor solução para os interesses públicos em causa, pois a Administração não se faz de costas para os interessados, mas, pelo contrário, toma em conta aspectos relevantes por eles salientados e que, de outro modo, não seriam, talvez, sequer vislumbrados[13].

Se tal se faz presente no próprio Processo Administrativo, mais essencial, ainda, se faz em relação ao processo legislativo. A toda a evidência, é imprescindível que toda sociedade possa se manifestar, através de uma ampla discussão, que foi vedada no caso. Mais ainda, a minoria parlamentar, que pode estar respaldada por uma maioria na sociedade, deve poder exercer sua capacidade de convencimento da população e, consequentemente, viabilizar a pressão dessa população sobre seus representantes legítimos.

O Processo, além de garantir maior eficiência da Administração, serve para assegurar os direitos e interesses dos particulares:

> O processo infunde ao ato racionalidade, imparcialidade, equilíbrio; evita que o agente o transforme em expressão de sua personalidade. Sem ele, o agente fatalmente excederia seu papel de intermediário entre o Direito e o ato a ser produzido. A experiência histórica mostra ser maior o risco de inconstitucionalidade na lei surgida sem processo legislativo prévio, ou de ilegalidade no ato administrativo instantâneo. As várias etapas do processo – propiciando melhor conhecimento e comprovação dos fatos, maior discussão, mais ampla reflexão – fazem menos provável a violação da ordem jurídica. (...)
>
> O processo é, então, em perfeita coerência com a ideia central do direito público, de realizar o equilíbrio entre liberdade e autoridade, a contrapartida assegurada aos particulares pelo fato de serem atingidos por atos estatais unilaterais.

13 Idem, p. 428.

> Sem que a decisão do Estado deixe de ser ato de autoridade, protege-se o indivíduo a ser afetado: condicionando a produção do ato a um processo do qual ele possa participar. Sob este ângulo, o processo cumpre papel eminentemente ligado à tutela dos interesses e direitos dos particulares"[14].

Odete Medauar[15] vislumbra o procedimento como um meio para que os diversos interesses aflorem antes da tomada das decisões, o que permite não só o confronto objetivo, mas, também, em determinadas situações, que sejam encontradas formas de coexistência. Isso é por demais significativo, já que a Administração, hoje, está inserida em sociedade e Estado caracterizados pela complexidade social, política e econômica, do que resulta pluralismo social e multiplicidade de interesses[16].

Deixa de ocorrer o rígido confronto entre autoridade e liberdade, em prol de um *compartilhar* do poder que se liga ao princípio democrático: o esquema procedimental atende à exigência pluralista que domina a sociedade atual, pois chama a cooperar, no exercício do poder, todos os sujeitos privados e públicos inscritos no quadro de disciplina do poder e, portanto, envolvidos no exercício deste. É maneira de realizar a democracia pelo procedimento.

O significado do processo expressa-se nas seguintes finalidades: melhor conteúdo das decisões (contribui-se para a determinação do fato ou da situação); eficácia das decisões (a decisão é mais suscetível de cumprimento se o particular pôde participar de sua formação); legitimação do poder (supera-se a ideia de imperatividade unilateral); correto desempenho da função; justiça (formal e material); aproximação entre Administração, Poder Legislativo e cidadãos; sistematização de atuações[17].

Assim, estando claros os princípios que devem incidir no processo legislativo, notadamente quando ele é utilizado para permitir a alienação de bens pertencentes à coletividade, que encontram proteção especial na Constituição Estadual, resta evidente que não se pode admitir uma discussão açodada e meramente formal a respeito de questões tão importantes e caras à população.

---

14 SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos..., 1998., p. 90 e 91.

15 Ideias extraídas de *A Processualidade no Direito Administrativo* (São Paulo: RT, 1993) e de *O Direito Administrativo em Evolução* (São Paulo: RT, 1992).

16 MEDAUAR, Odete. O Direito Administrativo...,1992., p. 210/211.

17 MEDAUAR, Odete. A Processualidade, 1993, p. 62-69.

4 CONCLUSÃO

Depreende-se, do caso narrado, como evidente a inconstitucionalidade acarretada pela atribuição de regime de urgência à tramitação dos projetos legislativos encaminhados, ao final de 2016, pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, José Ivo Sartori, à Assembleia Legislativa daquela unidade federativa. Significativos para o interesse da coletividade e voltados à reformulação do modelo de Estado – por implicarem a dilapidação do patrimônio público, o desemprego de milhares de trabalhadores e a extinção de entidades fundamentais para o cumprimento do papel do Estado pela Administração Pública–, eram projetos incompatíveis com a celeridade com que se deu a tramitação, porquanto sua votação não podia prescindir de amplo debate com a sociedade, sob pena de violação ao devido processo legislativo, em seu sentido substantivo.

Para um processo legislativo ser hígido, a predominância da vontade da maioria legislativa só pode ser aceita se havida dentro dos limites da legalidade. No caso estudado, foi negado à oposição parlamentar o direito a um amplo debate, por exemplo, acerca da extensão da crise financeira propagada pelo Governador como pretexto à extinção de órgãos e direitos – especialmente ante à ausência de informações acerca das renúncias fiscais das receitas do Estado do Rio Grande do Sul. Como consequência, a minoria legislativa, e mesmo as forças políticas não representadas no Parlamento, sofreram ofensa à sua liberdade política, ao seu direito à participação na vida pública, ao seu direito fundamental de associação e à sua liberdade de expressão. Fica também clara, em última análise, a violação ao princípio democrático.

A aprovação açodada de projetos de tamanha magnitude, portanto, constitui exercício ilegítimo do poder legislativo: é imprescindível permitir à sociedade a oportunidade de ser ouvida antes da decisão que a afeta, observando-se o atributo da transparência, essencial em um regime democrático. Lamentavelmente, no entanto, o desrespeito ao devido processo legislativo – e, consequentemente, às garantias dos indivíduos e dos grupos sociais – tem se revelado como meio deliberadamente adotado para assegurar a aprovação de históricas, injustificáveis e inaceitáveis políticas de desmantelamento das estruturas de Estado.

REFERÊNCIAS

Apoio à democracia no brasil cai 22 pontos diz pesquisa. **Estadão.** São Paulo. p. 3D. 14 abr. 2016. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,apoio-a-democracia-no-brasil-cai-22-pontos-diz-pesquisa,10000073814>. Acesso em: 21 dez 2016.

MERKL, Adolfo. **Teoría General Del Derecho Administrativo**. Cidade do México: Nacional, 1975.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo em Evolução**. São Paulo: RT, 1992.

Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de segurança nº 32033/DF – Distrito Federal. **Relator originário**: Min. Gilmar Mendes. Relator p/ Acórdão: Min. Teori Zavascki. Julgado em 20-06-2013, Publicação DJe-033 , divulgado 17-02-2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp >. Acesso em: 05 out 2017.

Tribunal de Justiça do RS. Primeira Câmara Especial Cível. Agravo de Instrumento Nº 70002933323, **Relator**: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em 25/09/2001. Disponível em <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova#main_res_juris >. Acesso em: 05 out 2017.

Tribunal de Justiça do RS. Primeira Câmara Especial Cível. Agravo de Instrumento Nº 70002939221. **Relator**: Honório Gonçalves da Silva Neto, Julgado em 25/10/2001. Disponível em <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova#main_res_juris >. Acesso em: 05 out 2017.

"FIRMES!" A LUTA DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE CURITIBA CONTRA O AJUSTE FISCAL DE RAFAEL GRECA

Anderson Marcos dos Santos[1]
Maurício Corrêa de Moura Rezende[2]
Henrique Kramer da Cruz e Silva[3]
Ramon Bentivenha[4]
Vitor de Carvalho Paes Leme[5]

1 ENDIVIDAMENTO E CRISE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA

Se você deve ao banco cem mil dólares, o banco é seu dono.
Se você deve ao banco cem milhões de dólares, você é dono do banco.
Anônimo, Provérbio Americano

Com esse provérbio, o professor de Yale e antropólogo David Graeber (2001) ilustra uma análise crítica quanto ao processo histórico de endividamento. Avalia o autor que as contrapartidas exigidas dos países durante processos de renegociação de empréstimos colocam em xeque parte da autonomia na gestão da política econômica.

Cria-se uma relação de poder. Quase uma dependência do Estado em relação aos credores. Isso porque, em troca de refinanciamentos e rolagens, os Estados aderem aos termos e condições previamente determinados pelos credores, chegando inclusive a

1 Doutor em Sociologia pela UNICAMP, mestre em Direito pela UFPR, professor da Universidade Positivo, advogado do escritório Bentivenha Advocacia Social.

2 Mestre em Direito pela UFPR, especialista em Sociologia Política UFPR, especialista em direito aplicado pela EMAP, advogado do escritório Bentivenha Advocacia Social.

3 Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal, advogado do escritório Bentivenha Advocacia Social.

4 Advogado do escritório Bentivenha Advocacia Social.

5 Advogado do escritório Bentivenha Advocacia Social.

negociar cortes em direitos sociais[6]. No atual cenário de crise econômica no Brasil não é diferente.

Expressões como "cortes" no orçamento/despesas, "austeridade" e "contingenciamento" dominam os noticiários no Brasil.

O cenário nos Estados e Municípios não destoa do nacional. O endividamento é crescente. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional[7] demonstram que a relação entre a *Dívida Consolidada Líquida* (DCL)[8] e a *Receita Corrente Líquida*[9] (RCL) ultrapassa o equilíbrio fixado na legislação[10] em diversos Estados e Municípios. Em decorrência disso, constantes medidas de "ajuste fiscal" são impostas. Com isso, ocorrem *cortes de direitos e as condições de trabalho pioram substancialmente*. Para melhor compreender essa situação é necessário analisar a origem desse modelo de endividamento.

O atual modelo de endividamento dos Estados e Municípios tem origem em 1995. Nesse período o então Presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou o chamado PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional. Segundo o discurso oficial da época esse programa iria colocar as finanças em ordem. Iria organizar o modelo de endividamento colocando a União como única credora dos Estados e Municípios. Com isso, se almejava melhores condições aos entes federados (em

6 Na mesma linha asseveram Lazaratto (2012) e Roos (2013).

7 Dados disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rgf/finbra_rgf_list.jsf>. Acesso em 18/08/2017.

8 O Tesouro Nacional define a Dívida Consolidada (DC) aquela "*fundada, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas as obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas: (a) pela realização de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária); (b) pela realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; (c) com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; (d) pela realização de operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses, que tenham constado como receitas no orçamento*.". Informações extraídas do portal: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>. Acesso em 18/08/2017.

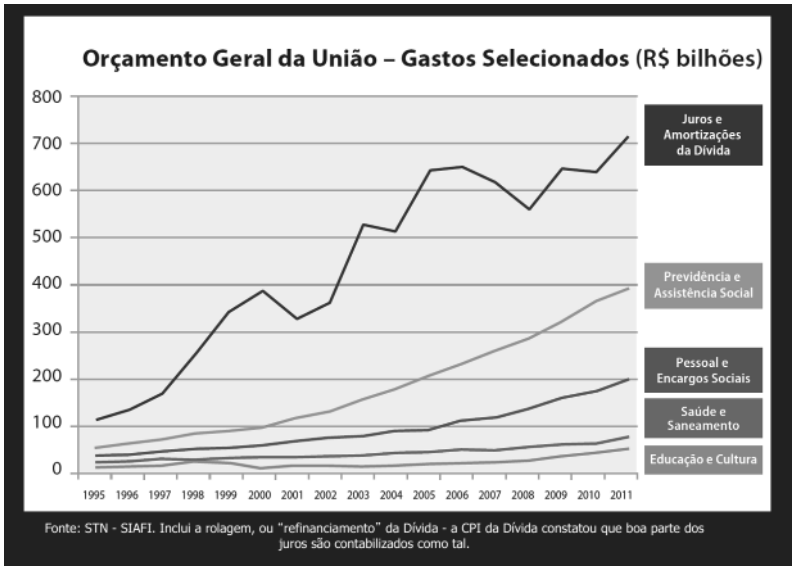
9 A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 2º, define a Receita Corrente Líquida da seguinte forma: "*Artigo 2º, IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: (a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; (b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.*".

10 Critérios fixados na Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001.

decorrência do princípio da cooperação federativa). Infelizmente, passados alguns anos não foi isso que se observou.

Ao invés de auxiliar os entes federados, o PROER estabeleceu termos e condições tão duras como aquelas impostas pelos credores internacionais à União. Um contrassenso, tendo em vista que é o Estado cobrando juros compostos (juros sobre juros) do próprio Estado. Ao invés de permitir que esses recursos fossem investidos e fizessem a economia girar, aumentando a arrecadação, se impôs juros crescentes e um índice de atualização que atualmente é desfavorável. Algo que sufoca qualquer sopro de investimentos nos entes federados em áreas como saúde, educação, infraestrutura e outras áreas vitais. Não seria ousadia dizer que essas condições ferem o pacto de colaboração entre os entes federados[11] e criam um cenário insustentável na macroeconomia.

Os impactos dessas condições podem ser visualizados no orçamento de todos os entes federados. No orçamento da União isso fica especialmente claro:



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - SIAFI / Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

11 Em decorrência da calamidade econômica vivida pelos Estados inúmeros Mandados de Segurança foram protocolados questionando o formato de endividamento público. O estado do Mato Grosso do Sul foi um dos poucos estados que o pedido liminar foi negado. Na sua grande maioria, os entes federados lograram êxito. Destacam-se aqui os Mandados de Segurança 34023, 34110, 34122, nos quais os Estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais atuaram, respectiva, como autores e foram os primeiros a serem analisados pelo colegiado. Esses três processos estavam sob relatório do Ministro Luiz Edson Fachin.

Observa-se uma asfixia progressiva sobre as áreas sociais: previdência, saúde e educação são especialmente prejudicados nesse modelo de endividamento. E isso, infelizmente, não é exclusividade do orçamento federal. Nos próximos tópicos o presente artigo pretende apontar e analisar o ajuste fiscal no Município de Curitiba e os cortes nessas mesmas áreas (previdência, RH, saúde e educação).

2 AJUSTE FISCAL E DESMONTE DO ESTADO: O AJUSTE ORTODOXO COMO PROPOSTA PARA A RESOLUÇÃO DA CRISE?

No discurso convencional, a única forma possível de superar a crise econômica – que, para este mesmo discurso, tem como causa o excesso de gasto público sem o correspondente aumento de produtividade – é aplicar uma política econômica ortodoxa, especialmente o ajuste fiscal. E a inexorabilidade deste tipo de política econômica não está presente apenas nas propostas dos economistas e políticos brasileiros. Não faltam exemplos de economias nacionais que, desde a deflagração da crise econômica de 2008, vêm aplicando políticas de austeridade. Talvez o caso mais emblemático seja o da Grécia.

Desde o aprofundamento da crise internacional, o Estado grego já demonstrava que não seria capaz de adimplir a sua dívida (que atingia as centenas de bilhões). Para salvar a Grécia do colapso, outros países membros da União Europeia ofereceram um pacote de ajuda cuja contrapartida foi a implementação de um conjunto de medidas macroeconômicas duríssimas que seria fiscalizada pela Troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional).

O desastre social que o ajuste fiscal produziu na Grécia, bem como a imensa dificuldade em se formular uma alternativa que fizesse frente à austeridade, ganharam as manchetes dos jornais de todo o mundo. E a política econômica ortodoxa não perdeu o fôlego nem na Europa, nem em outras economias. Hoje, a oficialidade brasileira prega o ajuste fiscal – um nome mais palatável para austeridade – como a salvação da economia brasileira para a recessão aqui enfrentada. No entanto, em que consiste este ajuste fiscal? Quais são os fundamentos sobre os quais se apoia?

De início, reiteramos o alerta contido no artigo "Neoliberalismo, Ortodoxia e Ajuste Econômico: crítica da economia política brasileira" (CARCANHOLO, 2015): é preciso distinguir a ortodoxia da política econômica e a estratégia neoliberal. Tal distinção não é

um capricho teórico mas visa, sobretudo, desmistificar a inexorabilidade do ajuste fiscal.

A estratégia neoliberal apregoa a necessidade de se obter estabilização macroeconômica – controle inflacionário e das contas públicas. Esta estabilidade – que seria mesurada pelo resultado positivo de indicadores econômicos – seria a condição para que investidores pudessem formular expectativas de médio e longo prazo. No bojo da estratégia neoliberal não interessa o caráter da política econômica aplicada com a finalidade de obter estabilização – se ortodoxa ou "heterodoxa" -, o que importa é que esse resultado seja obtido.

A título de exemplo, mencione-se a política econômica adotada pelo Governo Federal sob o Partido dos Trabalhadores. Há certo consenso entre os economistas de que as gestões petistas promoveram, em última instância, um período de grande estabilidade nos indicadores macroeconômicos. Por exemplo: veja-se que entre 1995 e 2002 a inflação acumulada foi de 73,96%, ao passo que entre 2003 e 2010, foi de 46,31% (IBGE, 2017). Era parte da política econômica o controle inflacionário. Além disso, como parte da estratégia de estabilização, houve um incremento das políticas de desenvolvimento como a "Política de Desenvolvimento Produtivo" (2008), o "Programa de Sustentação do Investimento" (2009) e o "Plano Brasil Maior" (2011) (MARQUES, 2016, p. 54).

A despeito do controle da inflação e de políticas anticíclicas para o favorecimento do crescimento econômico, há pouca divergência quanto ao caráter neoliberal dos governos petistas, visto que, ainda que viessem aplicando uma política econômica heterodoxa, não se descolaram definitivamente do horizonte neoliberal de promoção de reformas estruturais – a segunda característica do neoliberalismo. O governo Lula também promoveu sua Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 41/03) e o Projeto de Lei nº 4330/04 – que propunha a terceirização de atividade-fim – chegou a ser defendido foi Dilma Rousseff.

Assim, Carcanholo conclui, e novamente alerta, que

> o neoliberalismo não pode, em hipótese alguma, ser reduzido à aplicação de políticas econômicas ortodoxas, podendo perfeitamente, dependendo da conjuntura, ser impulsionado com políticas econômicas heterodoxas". (2015, p. 2)

Neoliberalismo e ortodoxia econômica não são sinônimos.

Chegamos, portanto, a outra característica do neoliberalismo: a defesa intransigente de reformas estruturais orientadas pela

privatização e desregulamentação dos mercados e do trabalho que, em síntese, visam a redução da participação do Estado na economia e a transferência de capitais para o grande empresariado.

As medidas de ajuste fiscal, contudo, não envolvem necessariamente o recurso à privatização e à desregulamentação. Partindo do diagnóstico de que o gasto público é excessivo em face da dificuldade produtiva de economias em recessão, o equilíbrio das contas pública poderia ser obtido pelo aumento da arrecadação ou pela diminuição do gasto público. A diminuição do gasto público, além de soar bem aos ouvidos neoliberais, agrada os setores que entendem que a elevação de impostos conduz necessariamente à diminuição dos gastos dos particulares. No entanto, como poderia, dentro da lógica ortodoxa, a redução do gasto público estimular a superação de uma crise?

Para o economista Rodrigo Ávila, no centro do debate acerca da conveniência do ajuste fiscal proposto hoje no Brasil, está a imposição do "superávit primário"(ÁVILA, 2015). O cálculo deste superávit é obtido descontando-se das receitas "primária" (tributos, lucros das empresas públicas, etc) as despesas "primárias" ou não-financeiras (educação, saúde, habitação, funcionalismo, ou seja, todos os gastos sociais). Não são incluídas nesta operação todas as despesas financeiras do Estado que são, basicamente, o pagamento de juros e amortizações da dívida.

O que esta metodologia de aferição do equilíbrio das contas públicas faz é, em síntese, considerar que os gastos primários – os sociais – são as únicas despesas e que se há cortes a serem feitos, tais cortes devem incidir sobre estas despesas primárias. Nas palavras de Rodrigo Ávila, "enquanto os gastos sociais ficam sob os holofotes, sendo tachados de 'exagerados', os gastos com a dívida, que podem ser até maiores, ficam ocultos, escondidos".

A produção deste superávit primário, de um "saldo positivo" nas contas públicas, teria a finalidade de indicar que o Estado terá condições de pagar a dívida que contraiu. Ou seja, o superávit primário atende quase que exclusivamente os interesses dos credores da dívida pública, e não dos cidadãos que fazem uso dos serviços públicos. No âmbito federal, a expressão mais clara do arrocho fiscal é a Emendas Constitucionais nº 95, que instituiu o chamado "Novo Regime Fiscal" e que limita o aumento de despesas primárias por vinte anos.

A força do discurso ortodoxo na economia não move apenas as decisões de política econômica tomadas pelo Governo Federal. O ajuste fiscal reverbera sobre estados e municípios. Considerando

que hoje a própria União é a principal credora dos entes federados, seria esperado que o Governo Federal buscasse formas de constranger estados e municípios a promoverem medidas de austeridade nas suas esferas de competência. Aos estados cujas as contas estavam em desequilíbrio, a União vem impondo os termos da Lei Complementar 159/2017, o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, que condiciona a moratória no pagamento da dívida dos estados à adesão a um drástico ajuste fiscal. Em outros estados, como é o caso do Paraná, os governos promoveram voluntariamente seu ajuste fiscal. Entre os municípios, a calamidade do desequilíbrio nas contas públicas tornou-se alarmante, por exemplo, no Rio de Janeiro.

A Prefeitura de Curitiba, cujo pacote de ajuste fiscal implementado recentemente é objeto do presente artigo, seguiu à risca as propostas de arrocho nas finanças municiais, sobretudo nos gastos sociais no Município.

3 O CASO DE CURITIBA: O PACOTAÇO DE RAFAEL GRECA

Em Curitiba, a aplicação prática do discurso de austeridade se deu em um episódio que, em 2017, ficou conhecido como o "pacotaço" da gestão Rafael Greca. O nome faz alusão a uma série de propostas legislativas enviadas pelo Executivo Municipal à Câmara de Vereadores a fim de modificar a legislação a fim de conter gastos públicos e ajustar as contas.

Dentre as propostas enviadas nesse bojo, estavam o congelamento da carreira dos servidores públicos, muitos do quais já enquadrados (*contra legem*) aquém da previsão legal. Também impunha a restrição ao gozo da licença-prêmio, o desestímulo para recebê-la em pecúnia, congelamento da reposição inflacionária, mudanças nos regimes de concessão de vale transporte, aumento nas sanções financeiras aos servidores com descontos diretamente no vale-alimentação para o servidor punido, além da desestruturação do sistema de seguridade social dos servidores municipais, retirando dinheiro do fundo de previdência e, para "compensar", criando uma previdência complementar, administrada pela iniciativa privada, a fim de enfraquecer ainda mais o Instituto público municipal e verter o dinheiro da previdência para esse lucrativo setor.

O discurso da austeridade, contudo, resta amplamente instrumentalizado no caso curitibano porque, conquanto a tônica

apresentada sempre fosse um certo inchaço da folha de pagamento e a dificuldade em o Município honrar compromissos legais preestabelecidos com os servidores – sempre sob o fantasma de que as finanças iriam "quebrar" caso as medidas de austeridade não fosse implementadas –, em momento algum foi disponibilizado para o debate público o impacto financeiro dessas medidas, tampouco foram apresentadas alternativas que poderiam ser consideradas. Assim, de maneira geral, observa-se que, em verdade, a política de austeridade foi uma forma de dar um verniz técnico a uma escolha de gestão, à uma decisão política e ideologicamente orientada por uma escolha consciente em operacionalizar uma gestão do dinheiro público comprometido com os interesses do capital privado e com a realização de obras populistas e que representem um investimento eleitoreiro, para os quais gastos com pessoal e boa prestação de serviços públicos possuem a qualidade de um empecilho a ser contornado.

Nesse tocante, é importante observar que a justifica técnica, em verdade, não deixa de se apresentar como uma escolha ideológica na medida em que o uso da técnica, em sociedades capitalistas pós-industriais, apesar de apresentar-se como uma contingência neutra, pura depuração racional, em verdade é um instrumento justificatório da dominação de classe (MARCUSE, 1973, p. 153). Nesse sentido, trata-se da manutenção objetiva de uma ordem estabelecida a partir de padrões estandardizados e aparentemente isentos, dos quais dimanam imperativos técnicos que levam a ser tomada uma dada atitude em vez de outra. (HABERMAS, 2014, p.80)

Não por menos, em Curitiba, conquanto tenham sido tomadas diversas atitudes a fim de burlar os direitos dos servidores públicos e não cumprir fielmente os deveres da Administração Pública municipal e, após, mudar-se o marco legal sobre o assunto, a "falta de caixa" não se espraiou para outros setores tais como a contratação de empresas terceirizadas ou investimento em obras urbanísticas de vultuosa aparência e retorno eleitoral. No mesmo sentido, é bem de ver que outros projetos do mesmo pacote de propostas legislativas enviadas pelo Executivo Municipal sob a justificativa de reequilibrar as finanças públicas foram facilmente retirados após conversas com o empresariado, ao contrário dos arrochos à legislação dos servidores públicos.[12]

É importante destacar que essas medidas sequer podem ser vistas como redução de gastos, ainda que arrochem, em um primeiro

12 Fonte está disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=28192#&panel1-1>.

momento, o valor destinado a remunerar o trabalho desempenhado pela mão de obra dos servidores públicos. Contudo, a diminuição de recursos para a remuneração do servidor implica no desprestígio do serviço público e na redução da qualidade da sua prestação, tornando-o menos atrativo para os profissionais mais qualificados e resultando, por conseguinte, em um serviço público prestado de maneira menos eficiente para seu usuário. Assim, esse tipo de medida vai na contramão das recomendações do art. 37, *caput*, da Constituição, sobretudo no que diz respeito ao princípio da eficiência, e, igualmente, no constante da Lei Federal nº 13.460/2017, sancionada uma quinzena antes do "pacotaço".

Ademais, outro dado que jamais foi levado em consideração pelo discurso de austeridade e que desvela a precária tentativa de naturalizar o desprezo pelo direito dos trabalhadores é que a piora das condições de trabalho gera, indiretamente, também um gasto público, já que o servidor precarizado tende a adoecer com maior frequência, tanto física quanto mentalmente (GOTARDO, BITENCOURT, & ROSEIRO, 2017). Esse servidor precarizado é atendido por recursos do Município (em Curitiba, através do Instituto Curitiba de Saúde, entidade da administração pública indireta que promove assistência médica e odontológica aos servidores), e, assim, invariavelmente tais medidas de austeridade acarretarão um maior gasto com licenças para tratamento de saúde, atendimentos médicos, dispensa de medicamentos, etc.

Em razão disso, os servidores públicos municipais fizeram uso do seu direito constitucional de greve a fim de organizar a mobilização e lutar contra a aprovação dessas medidas. A mobilização foi intensa e por vários dias conseguiu demonstrar o autoritarismo das medidas de austeridade, impedindo politicamente que ocorresse a votação por vários dias seguidos. Dentro e fora do prédio da Câmara de Vereadores os servidores municipais se fizeram ouvir e expuseram os absurdos que se propunham votar, bem como o autoritarismo *contra legem* que o Executivo pautava perante a sua base parlamentar.

Diante da forte mobilização a presidência da Câmara de Vereadores acabou, pela primeira vez na história, realizando uma sessão legislativa fora do prédio da casa legislativa. As sessões de votação das medidas de austeridade foram, assim, transferidas para a Ópera de Arame, ponto turístico de Curitiba em região longe do centro da cidade. Importante destacar que a Ópera é edificada sobre um lago, possui estrutura frágil e seu único acesso se dá por uma ponte estreita. Assim, transformou-se um ponto turístico da cidade no

local de votação a fim de impedir que a mobilização dos servidores demonstrasse a pressão popular que embargou o acontecimento das sessões dos dias anteriores.

Ainda assim, o funcionalismo público municipal se fez presente nas imediações da Ópera, denunciando o autoritarismo que transcorria naquela sessão de exceção. Apesar da pacificidade das manifestações, houve dura repressão policial, truculência e diversos feridos. Uma grande quantia de dinheiro público foi gasta a fim de fazer valer o interesse do discurso da austeridade e, ao fim, as alterações legislativas passaram.

4 A PRECARIZAÇÃO DOS JÁ PRECARIZADOS: IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES DE TRABALHO

A consequência deste arrocho fiscal se estende em diversas áreas de atuação social da administração pública, como dito acima, mas o servidor público torna-se alvo prioritário dos ajustes neoliberais uma vez que as despesas primárias recaem duplamente sobre ele, como folha de pagamento e como executor de serviços públicos. E o resultado inexorável é a precarização das condições de trabalho desses servidores.

Quando falamos em precarização do trabalho temos que analisar diversas especificidades que diferenciam as muitas formas de trabalho do mundo contemporâneo e as situações de vulnerabilidade objetivas e subjetivas às quais as trabalhadoras e trabalhadores são submetidos. Temos, dentro deste amplo quadro, os trabalhadores e trabalhadoras assalariados, formais, informais, autônomos, avulsos, domésticos, rurais, estagiários, trabalhadores em cooperativas. Podemos também aí incluir os empresários em atividades de micro e pequenas unidades de produção ou serviço e aqueles que exercem atividades não remuneradas, como os que trabalham em atividades domésticas, aprendizes, voluntários. E, além desses, aqueles que estão temporariamente ou definitivamente afastados do mercado de trabalho.

Sob outra perspectiva, podemos separar por atividade entre os trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos, e estes, por sua vez, podemos dividi-los em servidores estatutários, celetistas ou temporários.

Para analisar as condições objetivas de trabalho e os reflexos na construção da subjetividade do servidor público estatutário, é

importante compreender o local simbólico, mas com efeitos práticos, que o discurso hegemônico neoliberal destinou para ele.

A lógica do mercado de trabalho contemporâneo orientado pelo entrelaçamento da racionalidade econômica e da racionalidade tecnocientífica (SANTOS, 2013), por um lado, empurra as empresas em uma fuga para o futuro, estabelecendo uma corrida não só pelo lucro, mas também pela dianteira da fila. A taxa de inovação torna-se mais importante que o retorno financeiro somente, pois estacionar é morrer. Por outro, propicia uma generalização da forma econômica do mercado como princípio de inteligibilidade para todas as relações sociais em uma tentativa de decifração em termos econômicos de comportamentos sociais não econômicos, sempre aplicados em prol do mercado.

As consequências desses dois movimentos podem ser observadas na organização do trabalho, nos trabalhadores e nas transformações das relações de trabalho.

A empresa assume a forma da organização econômica do capital e as fábricas, como espaço modelo de produção de produtos, lucro e corpos dóceis, são substituídas pela lógica empresarial. Nos termos de Deleuze:

> a fábrica era um corpo que levava suas forças internas a um ponto de equilíbrio, o mais alto possível para a produção, o mais baixo possível para os salários; mas numa sociedade de controle a empresa substituiu a fábrica, e a empresa é uma alma, um gás. Sem dúvida a fábrica já conhecia o sistema de prêmios mas a empresa se esforça mais profundamente em impor uma modulação para cada salário, num estado de perpétua metaestabilidade, que passa por desafios, concursos e colóquios extremamente cômicos. (...). A fábrica constituía os indivíduos em um só corpo, para a dupla vantagem do patronato que vigiava cada elemento na massa, e dos sindicatos que mobilizavam uma massa de resistência; mas a empresa introduz o tempo todo uma rivalidade inexpiável como sã emulação, excelente motivação que contrapõe os indivíduos entre si e atravessa cada um, dividindo-o em si mesmo. (1992, p.222)

Sob outra perspectiva, mas nesta mesma lógica, autores como Sennett (1999), Bauman (2000) e Harvey (1993) também apontam para essa direção: o fim do capitalismo organizado, a redução do número de trabalhadores, o enxugamento das estruturas

organizacionais das empresas, a descentralização e capacidade de mutação incessante. São as muitas transformações na administração da produção econômica que deu origem ao que se convencionou chamar de gerencialismo, caracterizado como um método ou processo de administração marcado por noções e princípios administrativos como: eficácia, produtividade, performance, empreendedorismo, produto, cliente, marketing, desempenho, excelência, reengenharia, entre outros, em oposição aos sistemas burocráticas e estáveis de produção taylorista, fordista e a toyotista.

O trabalhador, por sua vez, é lançado, pelo neoliberalismo, no jogo do capital contemporâneo com um novo papel, como espécie de empresa para si mesmo em que seu capital é pensado como capital humano. Diferente da perspectiva de Marx, para quem o operário é o sujeito que vende sua própria força de trabalho por certo tempo em troca de um salário estabelecido de acordo com o mercado da oferta de mão de obra. Diferente também do *homo oeconomicus* do liberalismo para quem o sujeito é um parceiro da troca, movido pela necessidade nos termos da teoria da utilidade. O neoliberalismo, como analisa Foucault (2008), constrói o *homo oeconomicus* como um empresário e um empresário de si mesmo tendo como capital seus elementos inatos e seus elementos adquiridos. Estes referindo-se fundamentalmente à formação intelectual pelo investimento educacional, escolar ou profissional, mas também por todo o tipo de experiência, desde o ambiente da vida de uma criança até empreitada de uma imigração.

As análises dos neoliberais vão se afastar das de Marx e, também, da economia clássica, que deixa escapar a especificação do trabalho, suas modulações qualitativas e seus efeitos econômicos e se atem aos processos econômicos do capital, do investimento, do produto e outros fatores econômicos. A operação feita pelos neoliberais é a de uma mutação epistemológica, não lhes interessa como objeto de estudo os mecanismos de produção, troca e consumo, lhes interessam o estudo da natureza e das consequências das opções substituíveis, da maneira como os indivíduos fazem a alocação dos recursos raros para fins não concorrentes para fins alternativos. Enfim, seu interesse é a análise de um comportamento humano e da racionalidade interna desse comportamento.

López-Ruiz, na sua análise dos desdobramentos atuais da teoria do capital humano, aponta para operação feita por essa teoria neoliberal de uma conversão de conceitos econômicos em valores morais: "cada pessoa deve – porque é economicamente conveniente,

mas também porque é 'moralmente bom' – aumentar suas habilidades, competências e destrezas a partir de 'investimentos' constantes" (2007, p. 14). Para Foucault, a figura ao redor da qual giram os problemas da aplicação da análise econômica para campos não econômicos e compreensão do trabalho como capital humano é a do *homo oeconomicus*. Assim, as características que a empresa contemporânea vai exigir desse *homo oeconomicus* são aquelas que tem repercussão econômica e se encaixa nessa nova lógica da organização do capital: flexibilidade, autonomia, versatilidade, assunção de risco, etc.

Cabe ressaltar que essas características e a possibilidade de se colocar no mercado de trabalho como capital humano é restrita a uma classe muito específica e reduzida de trabalhadores, mas como demonstra López-Ruiz, o *ethos* empresarial que impõe uma obrigação de como gerir a vida, que marca a forma de construção da subjetividade principalmente dos executivos, se espraia para toda a sociedade, mudando as relações de trabalho e cobrando de todos os trabalhadores tais características.

Diante dessas metamorfoses impulsionadas pelos discursos e práticas neoliberais é que devemos pensar as condições objetivas e subjetivas do trabalho do servidor público estatutário. A repulsa pela burocracia, em especial a burocracia estatal, pela lógica não econômica que o Estado deve manter, pelos princípios administrativos contrários à celeridade do capital, o Estado é atacado por não funcionar na lógica da empresa e forçado, mesmo que indevidamente para esse formato, ficando no meio do caminho entre a administração burocrática e a gerencial. E o servidor, por não estar em condições de atuar como um empresário de si, é estigmatizado como trabalhador que não trabalha, que não produz, que não tem autonomia nem versatilidade.

É neste horizonte negativo para o servidor que os ajustes fiscais do governo federal vêm se colocando como elementos de pressão sobre os servidores desde as reformas promovidas pelo governo Fernando Henrique.

Neste âmbito da construção da subjetividade do servidor público estatutário, além da estigmatização acima descrita, podemos apresentar algumas reflexões sobre a saúde do trabalhador.

A saúde do trabalhador é pensada hoje, depois de passar pelo modelo da medicina do trabalho e da saúde ocupacional, como uma política pública específica integrante da totalidade do SUS, segundo a Lei nº 8.080/90, art.6, §3º, como um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância

sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho.

Contudo, historicamente, a saúde do trabalhador do serviço público sempre foi marginal, pois o foco principal, como é possível observar nas conferências nacionais de saúde e nos programas e normas estatais, é o trabalhador da iniciativa privada.

Para o servidor público, a saúde do trabalhador depende de suas condições de trabalho, o que oscilam em razão desta dicotomia presenta na forma de organização da administração pública que oscila entre a burocrática e a gerencial. A primeira, marcada por uma estrutura hierárquica com limites nítidos de autoridade, divisão do trabalho, regulamentação escrita, valorização das especialistas, sistemas de controle, centralização do poder. A segunda, marcada pela flexibilidade, horizontalidade, autonomia, eficiência nos resultados e assunção de riscos pelos trabalhadores.

Nessa figura híbrida que se constrói na administração do Estado, o servidor é colocado no pior dos mundos, sofrendo os impactos da estrutura rígida e hierárquica da burocracia e, ao mesmo tempo, sendo cobrado pelos resultados, pela autonomia e flexibilidade do sistema gerencial.

A cada nova investida das políticas neoliberais sobre o Estado e sobre o servidor, novos arranjos nas relações de trabalho se colocam e novas formas de precarização para o trabalho e para a saúdo do servidor público são criadas.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, R. **Superávit ou déficit primário?** O debate rebaixado. Disponível em: <http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Rodrigo-Avila.pdf>. Acesso em: 31 ago 2017.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

CARCANHOLO, M. D. **Neoliberalismo, Ortodoxia e ajuste econômico: crítica da economia política brasileira**. Disponível em: <http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Marcelo-Carcanholo.pdf>. Acesso em: 16 set 2017.

DELEUZE, G. **Conversações**. São Paulo: Editora 34, 1992.

FOUCAULT, M. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOTARDO, S., BITENCOURT, S., & ROSEIRO, M. C. Precarização dos empregos adoece trabalhadores. **Gazeta do Povo**. Acesso em 31 de agosto de 2017, Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/opiniao/artigos/2017/05/precarizacao-dos-empregos-adoece-trabalhadores-1014058062.html>. Acesso em: 16 set 2017.

GRAEBER, D. **Debt**: the first 5.000 years. New York: Melville House Publishing, 2011.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como "ideologia"**. São Paulo: UNESP, 2014.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança social. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IBGE. Série Histórica dos Acumulados no Ano - **IPCA**. Acesso em 01 de agosto de 2017, Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/ precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201707_3.shtm>. Acesso em: 16 set 2017.

LAZARATTO, M. **The making of the indebted man**: an essay on the neoliberal condition. Los Angeles: Semiotext(e), 2012

LÓPEZ-RUIZ, O. J. **Os executivos da transnacionais e o espírito do capitalismo**: capital humano e empreendedorismo como valores sociais. Rio de Janeiro: Azougue, 2007.

MARCUSE, H. **A ideologia da sociedade industrial**: o homem unidimensional. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

MARQUES, M. G. **O fim do ciclo PT**: do colaboracionismo de classe à ortodoxia. SER Social, vol. 18, jan-jun de 2016, p.48-67.

ROOS, J. E. **The Making of the Indebted State**: Debt, Discipline and Democracy under the neoliberal condition. Cost World Financial Crises Conference "Finance, Power and the Crisis". Disponível em: <http://www.academia.edu/440>. Acesso em: 16 set 2017.

SANTOS, L. G. Tecnologia, perda do humano e crise do sujeito de direito. In: SANTOS, L.G. **Politizar as novas tecnologias**: o impacto sócio-técnico da informação digital e genética. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 229-245.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter**: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 1999.

RESENHAS DE LIVROS

RESENHA

CRÔNICA DE UMA CRISE ANUNCIADA: CRÍTICA À ECONOMIA POLÍTICA DE LULA E DILMA

SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. *Crônica de uma crise anunciada*: crítica à economia política de Lula e Dilma. São Paulo (SP): SG - Amarante. 2017.

Josiane Caldas[1]

Como parte da programação do XXII Encontro Nacional de Economia Política, que ocorreu na Unicamp até o dia 2 de junho de 2017, foi lançado pela Editora SG-Amarante o livro: Crônica de uma crise anunciada: Crítica à economia política de Lula e Dilma do professor Plínio de Arruda Sampaio Júnior, do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia. Plínio é livre-docente Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP).

O livro foi organizado durante a crise política no Brasil e busca analisar os motivos que levaram à escolha de um modelo político e econômico que conduz à submissão e a um processo de liberalização que condena o país à reversão neocolonial. O autor também faz uma análise acerca das mudanças ou manutenções ocorridas na política econômica dos últimos governos, bem como, a relação entre a crise que paralisa o Brasil, e as contradições do ciclo de crescimento que impulsionou o chamado neodesenvolvimentismo.

Plínio Sampaio Jr. provoca uma reflexão sobre os 13 anos de economia política nos governos Lula e Dilma, apontando controvérsias que julga responsáveis pela grave crise que o país passa, bem como, pelo acirramento e polarização da luta de classes.

1 Doutoranda e Mestre em Direito Cooperativo pelo PPGD/UFPR. Graduada em Economia e Direito. Advogada de Cooperativas e Membro do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania da UFPR. E-mail: josiannecaldas@gmail.com.

O livro é uma coletânea de textos escritos ao longo dos treze anos dos governos petistas, por demandas da academia e de movimentos sociais e, tem a intenção de entender o governo do Partido dos Trabalhadores, as contradições na política econômica adotada e/ou mantida, para, por fim, evidenciar que os problemas enfrentados por eles estavam desde o início, intrinsecamente ligados às escolhas que fizeram.

A parte I denominada "A herança Maldita" inicia com a junção de dois ensaios publicados em 1997 e 1998 a pedido do CESEP[2]. O texto descreve o contexto histórico-estrutural que moldou o movimento da economia brasileira entre os anos 90 e 2000. Plínio argumenta que a inserção subalterna do Brasil na ordem global estimulou o processo de reversão neocolonial que, por sua vez, reduziu a autonomia do estado brasileiro na realização de políticas públicas e defesa da economia popular.

Plínio enfatiza que anuência às exigências do capitalismo global acentuou sobremaneira a característica mais perversa do subdesenvolvimento brasileiro, qual seja, a enorme incompatibilidade entre o poder do dinheiro e a precariedade das condições de vida da grande maioria dos brasileiros.

Para explicitar tais afirmações Plínio analisa quatro aspectos que evidenciam o conflito globalização versus nação: a) as causas que demonstram o cunho excludente do processo de modernização em curso; b) os motivos pelos quais a transnacionalização do capitalismo desmonta as bases econômicas e sociais do Estado Nacional; c) as justificativas pelas quais a continuidade da posição dependente no sistema capitalista global prejudica o processo de formação nacional estimulando o movimento de reversão neocolonial; e por último, d) os desafios que se apresentam para conter as forças externas e internas que ameaçam o futuro do país.

Ao escrever o ensaio "A macabra macroeconomia do real" em 2002, Plínio faz um balanço dos governos de Fernando Henrique Cardoso e aponta os desafios que se apresentavam para o governo recém eleito e comprometido com as reformas sociais e a independência nacional. Ele demonstra que, em termos de crescimento econômico, o governo de FHC foi um dos piores da história do Brasil, em termos de expansão os resultados foram ainda menores que na década de oitenta, chamada de década perdida.

2 Centro Ecumênico de Serviços à Evangelização e Educação Popular.

E ainda, que após a famigerada busca pela "modernização", ou seja, a corrida atrás dos padrões de consumo das economias centrais, reduziu-se ainda mais o acesso a tal modernização para a maioria dos brasileiros.

Segundo Sampaio Jr:

> A defesa da estabilidade como um fim em si camufla o caráter antissocial, antinacional e antidemocrático do Plano Real, cujo verdadeiro objetivo é defender os interesses do grande capital nacional e internacional e promover a modernização dos padrões de consumo de uma exiba a parcela da sociedade brasileira. (2017, p. 25).

Neste texto escrito em 2002, Plínio afirma que o Plano Real entraria para história econômica do mundo como paradigma da gestão temerária das contas externas, e que, a vulnerabilidade externa do Brasil não é oriunda dos erros da política econômica adotada, e sim, resultado do próprio modelo econômico que é marcado pela dependência cabal de capitais internacionais, e ainda, que tais erros da política econômica só fizeram agravar a situação. Ademais, reforça que a herança mais perversa da era FHC é a cristalização de uma teia institucional e de uma estrutura mental que procura por todos os meios eternizar o neoliberalismo no Brasil.

Os desafios são imensos segundo Plínio, pois, para recompor a coerência do modelo econômico neoliberal e combater o imobilismo desagregador, as autoridades precisam reciclar os padrões de endividamento e restaurar bases sólidas de solvência cambial e fiscal, entretanto, para isso,teriam que fazer também as reformas liberais recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional, que afetariam direta e negativamente a população e a soberania nacional.

Na segunda parte chamada de "A ilusão neodesenvolvimentista" O autor analisa o período de 2003 a 2012. Inicia a sua análise apontando o momento de grande perplexidade entre os militantes e eleitores do Partido dos Trabalhadores em função da adoção da política econômica ultraconservadora comandada por Antonio Palocci e Henrique Meirelles. Isso ocorre logo nos primeiros passos da da administração de Lula e demonstra o viés de continuidade entre o governo de Fernando Henrique Cardoso e Lula.

São adotadas medidas que premiam o rentismo em detrimento a produção. A decisão de privilegiar o corte de gastos como meio de buscar o superávit primário é um retrocesso em relação à

administração anterior, evidenciando o total alinhamento das autoridades econômicas com as ideias neoliberais. Protegeu-se do corte as políticas que atuam apenas sobre os efeitos dos problemas, e o preço pelo ajuste fiscal foi pago pela redução dos programas sociais e estratégicos que atacam as causas da pobreza e das desigualdades sociais. As reformas propostas, demonstram claramente a agenda adotada, a exemplo da reforma da Previdência, a reforma tributária e a autonomia do Banco Central, todos estes, compromissos assumidos pelo governo FHC com o FMI e renovados por Lula em 2003.

Entretanto, Lula iniciou seu mandato na época de uma inflexão da conjuntura internacional, um passageiro ciclo de expansão da economia mundial, impulsionada por uma especulação desenfreada. E, segundo Plínio era claramente previsível que a bolha especulativa iria estourar em algum momento. Foi o crescimento do comércio internacional que permitiu que a economia do país retomasse o crescimento e possibilitasse ao presidente fazer política social.

Afirma que o governo petista inclinado a adotar a filosofia do Banco Mundial abandonou toda a vontade de combater as desigualdades sociais e eliminar a pobreza aderindo à lógica das políticas compensatórias e fazendo com que a administração passasse a atuar sobre os efeitos dos problemas sociais e não sobre suas causas, contentando-se em abrandar o sofrimento do povo.

E mais, que o governo Lula sem qualquer fundamento ressuscitou o "mito do crescimento" que há tempos havia sido desmascarado por Celso Furtado e Florestan Fernandes[3]. Como resultado do ajuste fiscal, ampliou o desemprego, intensificou o arrocho salarial e retirou os direitos sociais e, em contrapartida distribuiu as migalhas do orçamento fiscal através de programas sociais como Bolsa Família, Fome Zero, Programa de crédito fundiário, Farmácia Popular, ProUni e etc.

Juntamente com o momento em que no país consolidavam-se evidências de que o período de recessão havia sido superado, bem como, estimulava-se a ilusão de que o crescimento seria a solução para os problemas do Brasil na política, surgiram as primeiras denúncias do que, posteriormente, ficou conhecido como o "mensalão petista".

As denúncias de corrupção e a submissão do governo Lula ao status quo, causou uma grande frustração na classe dos trabalha-

3 Plínio defendeu sua tese de doutoramento junto à Unicamp com título: Entre a Nação e a Barbárie: Uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente.

dores, provocando uma interrupção no ainda embrionário processo de retomada do movimento das massas, gerando grande confusão e apatia nas pessoas e nos movimentos sociais, nenhuma organização social passou ilesa, pois sofreram traumáticos processos de fragmentação e divisão, muitas tiveram sua própria sobrevivência posta em questão, mesmo assim, houve uma intensa atividade de resistência e protesto social envolvendo um número considerável de pessoas.

O primeiro mandato do governo Lula termina com destaque para a euforia resultante da recuperação do crescimento, que como já mencionado, retoma o "mito do crescimento" como o instrumento para resolver os problemas nacionais, por outro lado as contradições do padrão de acumulação liberal periférico apontam sua vulnerabilidade, os problemas dos fluxos de capitais internacionais e seu caráter anti-social e anti nacional.

Sampaio Jr. diz que:

> É uma irônica metáfora dos novos tempos que a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, saudada por alguns como o início de um padrão de crescimento favorável aos pobres, tenha vindo acompanhada de recordes atrás de recordes na rentabilidade do grande capital. (2017, p. 78).

Plínio aponta que nessa conjuntura, o movimento da economia brasileira dependerá constantemente da evolução da economia internacional. Em função da sujeição do país aos movimentos especulativos do capital internacional, ocorrerão fases intercaladas de relativa estabilidade (quando a entrada maciça de capitais externos garante a estabilidade da moeda e abre espaço para o crescimento moderado da economia), com períodos de elevada instabilidade (quando a debandada dos capitais joga a economia em recessão e volta colocar em risco de descontrole inflacionário).

E ainda, que mesmo no cenário mais favorável, não se pode esperar mudanças significativas pois a lógica de funcionamento do padrão de acumulação neoliberal exige constante e progressivo aprofundamento do processo de liberalização.

Até mesmo o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento que foi anunciado logo no início do segundo mandato do Lula como o grande instrumento capaz de recolocar o Estado como criador do desenvolvimento nacional, demonstrou sua insuficiência para tal em função de seu claro alinhamento com os princípios do Plano Real.

Plínio afirma que os fins e os meios do programa que visava concretizar o "espetáculo do crescimento" estavam perfeitamente adequados aos parâmetros do padrão de acumulação neoliberal periférico, implantado por governos anteriores. Isso fica evidenciado quando da urgência na implantação dos investimentos, e, do caráter insustentável de uma política econômica que asfixia a capacidade de gasto de setor público e diminui investimentos produtivos.

Dessa forma, o programa não ataca nenhuma das causas estruturais dos problemas que busca resolver. E Plínio assevera: "Generoso com os empresários e mesquinhos com os trabalhadores o PAC acentua a privatização da economia afinando-se integralmente com os parâmetros das medidas compensatórias preconizadas pelo Banco Mundial". (2017,p 89).

E mais, que a eficácia do PAC é impossível, pois pretende superar a estagnação acentuando o padrão de acumulação, sendo este, o causador da imobilidade que acomete a economia brasileira.

Embora as propagandas governamentais afirmem que a concentração de renda e a pobreza estão em franca redução Plínio enfatiza:

> Que ao restringir a análise do problema da desigualdade e da pobreza aos movimentos da distribuição pessoal da renda, a propaganda oficial deixa de examinar o principal: a amazônica transferência do excedente ao exterior, a brutal concentração que se verifica na distribuição funcional da renda bem como os efeitos deletérios do padrão de acumulação sobre o mercado de trabalho. (2017, p. 95).

Em resumo, Plínio deixa claro que o suposto caráter distributivo do governo Petista, nada mais é do que um um sofisma, que serve para simular sua absoluta adesão à lógica neoliberal.

Em meados de 2008 emergiu a crise financeira que provocou um estado de absoluta incerteza em relação ao futuro da ordem global, a bancarrota dos bancos levou a uma descrença na solidez das instituições financeiras que até então pareciam totalmente sólidas, esse fenômeno irrompeu uma violenta crise do crédito e desestabilizou bruscamente as relações de produção e circulação que davam sustentação a expansão da economia mundial, colocando o modelo econômico hegemônico a mercê de uma depressão nunca vista antes.

Plínio observa que "tal crise não é um fenômeno aleatório que poderia ter sido evitado com políticas econômicas adequadas,

e sim uma consequência inevitável do próprio desenvolvimento capitalista". E, portanto, diante da impotência dos governos para combater a natureza do problema, os efeitos da crise persistirão por um longo tempo, alternando entre momentos de pânico e momentos de relativa tranquilidade, fazendo a gestão do capital fictício e produtivo sobreacumulado, exacerbando a exploração do trabalho e aprofundando a barbárie capitalista.

Como não poderia ser diferente, a crise acertou de forma violenta, ainda que de formas diferentes, todas as regiões do mundo. No Brasil os efeitos foram sentidos intensamente, a suspensão dos investimentos, a entrada de Capital estrangeiro foi interrompida, da noite para o dia o país ficou sob ameaça de um processo incontornável, do qual restaram efeitos recessivos sobre o desempenho da economia, sobretudo na Indústria.

Porém, a partir do segundo semestre de 2009 a economia do país entrou no movimento de recuperação, o capital externo começou a retornar, as commodities perceberam elevação em seus preços, a retomada do comércio exterior, em especial a exportações para a China, afastaram o fantasma da crise no câmbio, proporcionando gradativamente as condições externas para que o Brasil voltasse a crescer.

Entretanto, afirma Plínio, que antes de significar um "descolamento" da crise internacional, a surpreendente recuperação do crescimento reflete, na verdade, a forma específica de articulação da economia do país com o movimento de metástase da crise, ou seja, o terceiro estágio da crise, provocado especialmente pela política de socialização permanente dos prejuízos.

Neste ínterim, iniciava-se o primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff e, a aparente isenção da economia brasileira aos efeitos da crise econômica internacional corrobora o sentimento coletivo de que o país teria garantido as bases de um padrão de desenvolvimento auto sustentável.

Segundo Plínio os apreciadores da ideia do neodesenvolvimentismo, pecam ao desconsiderar o impacto extremamente danoso da relação inseparável entre capital internacional e vulnerabilidade externa sobre a soberania monetária.

Em 2012, observa que, muito embora o relativo dinamismo da economia e, o grande fluxo de capitais externos parecem corroborar a propaganda que, o Brasil, não apenas teria superado o problema da dívida externa, convertendo-se em credor internacional, como também teria superado o subdesenvolvimento para entrar na era do

desenvolvimento sustentável, há evidências empíricas que deixam patente uma nova forma de dependência financeira e como consequência a extrema vulnerabilidade da economia brasileira às vicissitudes dos fluxos de capitais internacionais.

E ainda, que a institucionalidade que determina a livre mobilidade dos capitais e amarra as mãos dos estados nacionais diante de um marco histórico, particularmente adverso, teve início no governo Collor, foi aprofundada no governo de Fernando Henrique e elevada à sua expressão máxima nos governos de Lula e Dilma. As autoridades econômicas então, não possuam forças, sequer para impedir a formação de bolhas especulativas, e, menos ainda para defender a economia nacional da ação desestabilizadora dos capitais dos e seus efeitos catastróficos.

A presidente Dilma começou seu governo já com a explosão da bolha e precisou tomar medidas para se adequar às exigências do ajuste imposto pelo capital como saída para a crise. A partir de 2013, o governo petista entrou no mecanismo do ajuste, no início de forma dissimulada e lentamente, mas, depois da campanha eleitoral, de maneira explícita. E, aí teve o início de seu fim.

Para Plínio, embora o governo calcule que no período de 2003 a 2010 foram gerados 14 milhões de empregos, e, que divulgue a realização de grandes negócios, modernização no padrão de consumo, associando isso à noção de desenvolvimento econômico, restou claro que o país vive um abismo entre tal desenvolvimento e a dramática realidade de uma sociedade sem forças externas e internas e que a submetem aos terríveis efeitos do desenvolvimento desigual aprofundado pela crise do capitalismo mundial.

Plínio já percebendo os primeiros sinais de exaustão do ciclo do crescimento, faz uma crítica teórica e histórica acerca do neodesenvolvimentismo e afirma ainda, que colocada em perspectiva histórica a política econômica adotada pelos governos petistas não só deu continuidade como aprofundou o padão de acumulçao iniciado no governo Collor em 1990.

E demonstra que, com as jornadas de junho de 2013 ficou evidente que o país enfrentava uma crise política, expondo o absoluto descompasso entre governantes e governados, e que a inocuidade das eleições estimula a sensação de que "todos os políticos são iguais", isso se dá pela incapacidade do sistema de de dar vazão ao processo de democratização impulsionado pelas classes subalternas, isso é na verdade para ele a causa da crise. Assim, o esgotamento do ciclo de crescimento e a retomada das manifestações de rua estimularam uma

conjuntura de contínua instabilidade econômica e crescente conflito social.

Por fim, como demonstra Plínio, sem vontade de enfrentar de fato a corrupção no país, que por sua vez revela seu papel orgânico no sistema político brasileiro e sua relevância na reprodução do padrão de dominação, em um segundo turno apertado Dilma foi reeleita.

E ainda, que ao referendar a agenda do mercado financeiro, reafirmando que a crise deveria ser enfrentada com um convencional ajuste, e com a ilusão de que seria possível combinar este ajuste a a uma paz social, Dilma comprometeu seu segundo mandato que culminou com processo de impeachment iniciado por Eduardo Cunha em abril em 2016. O sonho que um governo de conciliação de classes seria capaz de criar um Brasil para todos terminou em pesadelo.

Plínio assevera finalmente, que para que a história não se repita como farsa, os trabalhadores precisam compreender que é impossível resolver os problemas fundamentais do povo sem uma ruptura com a ordem capitalista.

CONCLUSÃO

Plínio de Arruda Sampaio Jr. através de uma coletânea de textos que possibilitam a análise do presente histórico mostra que os governos do Partido dos Trabalhadores não enfrentaram as questões estruturais do país, problemas tipicamente característicos de economias subdesenvolvidas e dependentes do mercado internacional.

Aponta que o PT fez uma opção pelo capital internacional, que por sua vez aprofunda a vulnerabilidade do câmbio, optou pelo pagamento da dívida pública ao invés de investir em políticas públicas de combate às desigualdades, não enfrentou profundamente o problema da distribuição de renda e, quando o ciclo de expansão exaure, o mercado interno não consegue com as forças próprias dar continuidade ao crescimento. O que agravou sobremaneira a recessão foi justamente a opção por enfrentar a crise incentivando o endividamento das famílias, em especial as de baixa renda.

De forma geral, é possível extrair dos textos do livro que o crescimento foi puxado pelos negócios do capital internacional e por uma conduta que motiva o mimetismo dos padrões de consumo de estilos de vida das economias centrais e, Plínio reafirma que o grande problema é que os o PT não conseguiu estabelecer correlações de forças para enfrentar o subdesenvolvimento e a dependência, que são

as fontes das misérias do povo. Este enfrentamento exigiria o ataque a privilégios arraigados na sociedade brasileira, então, como PT não mudou o Estado, o Estado mudou o PT.

E assim, é a compreensão de Plínio: "o PT foi se adaptando, se moldando às exigências do Estado e da burguesia brasileira, sem questionar os pilares da ordem, mas procurando, dentro desta ordem, fazer o menos pior". (2017).

RESENHA

ESTRUTURA SOCIAL E FORMAS DE CONSCIÊNCIA II: A DIALÉTICA DA ESTRUTURA E DA HISTÓRIA

MÉSZÁROS, István. *Estrutura social e formas de consciência II*: a dialética da estrutura e da história. São Paulo: Boitempo, 2013.

Gustavo Trento Christoffoli[1]

Existe algum elemento do edifício teórico marxiano mais criticado do que a noção de base e superestrutura? Alguma construção que seja tão apressadamente taxada como reducionista e, principalmente, determinista? Em seu mais recente livro, István Mészáros – autor húngaro cujo estilo árido por vezes nos faz recordar a advertência de Marx de que "não existe uma estrada real para a ciência, e somente aqueles que não temem a fadiga de galgar suas trilhas escarpadas têm chance de atingir seus cumes luminosos" (2013, p. 93) – pretende jogar luz sobre a relação inescapável, ainda que frequentemente negligenciada, entre estrutura social e História. Afinal, toda estrutura social (forma de produzir e reproduzir a vida, relações sociais, etc) tem sua dimensão histórica, e em sentido inverso, tal dimensão histórica não pode ser compreendida sem as determinações materiais estruturais que lhe forjam a direção. Essa compreensão tem um significado profundo e traz o elemento *sine qua non* do esforço, da *démarche*[2] marxiana: a necessidade de que uma mudança estrutural tome lugar, sem a qual não só o "reino da liberdade" não será assegurado, como a própria sobrevivência da humanidade estará em jogo – vide o mote de Rosa Luxemburgo "socialismo ou barbárie", que se torna assustadoramente mais real com o passar dos anos.

1 Mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, membro do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania. Email para contato: gustavo_trento@hotmail.com.

2 Utilizada aqui no sentido de trajetória, modo de evolução.

István Mészáros – um dos principais discípulos do marxista também húngaro Gyorgy Lukács – possui uma vasta produção bibliográfica, cujo ápice intelectual, para muitos, deu-se com a publicação de *Para Além do Capital* (Ed. Boitempo, 2002, 1093 p.), seu livro de maior envergadura, considerado "indispensável para entender o sistema de relações capital-trabalho, seus limites, contradições, movimentos e horizonte de superação" (JINKINGS e NOBILE, 2011, p. 8). Nesta obra, sua mais conhecida, foi desenvolvida a interessante tese que distingue "capital" de "capitalismo": enquanto o primeiro seria um elemento que pode muito bem existir em outras formações sociais, vez que se constitui pela divisão hierárquica do trabalho, o segundo seria apenas uma das formas possíveis através da qual o capital em si se realiza – o que se constituiu nas experiências de socialismo real, como na União Soviética, foi tão somente um pós-capitalismo, que não rompeu com o sistema do capital (ANTUNES, 2009, p. 25).

Acerca de sua trajetória, José Paulo Netto, por sua vez, afirma que "(...) a formação e o desenvolvimento intelectual de Mészáros demonstram cabalmente que ele é um ponto 'fora da curva-padrão' da intelectualidade contemporânea" (2013, p.15). Trata-se, portanto, de um dos autores mais habilitados a enfrentar o espinhoso tema das complexas relações que se estabelecem entre base e superestrutura, terreno no qual não somente os adversários de Marx constroem suas distorções e leituras apressadas – mas também seus seguidores, aos quais Mészáros não hesita em criticar.

Em razão do constante diálogo que Mészáros trava com a noção de base e superestrutura, citar-se-á a famosa passagem – objeto de tanta controvérsia – em que Marx expõe a síntese de suas investigações:

> Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. (MARX, 2008, p. 47-48)

A primeira crítica que Mészáros dirige tanto aos críticos hostis a Marx quanto ao marxismo vulgar é que, ao interpretarem a

passagem citada, o fazem transformando-a em uma caricatura simplista, "postulando uma bruta, imediata correspondência entre determinadas mudanças na base material e a emergência ou modificação mecânica até mesmo das ideias mais abstratas." (2011, p. 30), algo que Marx jamais pretendeu – ou mesmo insinuou. Como consequência dessa simplificação grosseira, passam a enxergar a metáfora da base e superestrutura em uma relação de um para um, unidirecional, na qual a "parte refletida" (a superestrutura) seria um constituinte meramente passivo. Não fosse suficiente, esse tipo de interpretação – a qual Mészáros chama de falácia do boneco de palha (*straw-man fallacy),* pois representa uma imitação farsesca do argumento marxiano – frequentemente chega ao ponto de tentar encontrar uma correspondência superestrutural (nas ideias, nas artes) para cada nuance na base econômica, o que evidentemente trata-se de um absurdo.

A resposta de Mészáros a essas críticas parte de vários pontos: em primeiro lugar, a constatação de que a noção de base e superestrutura é, em realidade, uma *metáfora*, que realmente pode se prestar a maus usos, se tomada em sua literalidade. Ocorre que tampouco se pode prescindir das metáforas, tanto pelo seu valor didático quanto pelo fato de o pensamento se desdobrar em etapas, as quais requerem "acampamentos de base" que se elevam progressivamente (MÉSZÁROS, 2013, p. 46). Metodologicamente, analogias e metáforas não podem deixar de ser o que são, com suas limitações, não obstante sua utilidade. Como signo de sua validade, entretanto, deve-se notar a profunda *substância conceitual* que se encontra por detrás da metáfora – substância está exposta em diversos outros trabalhos de Marx, tais como *A ideologia alemã* (Boitempo, 2007, 614 p.) e *O Capital* (Boitempo, 2013, 894 p.), que devem necessariamente ser consultados, principalmente quando se tem em mente que a analogia consta de um *Prefácio* (à *Contribuição à Crítica da Economia Política,* Expressão Popular, 2008, 288 p.), cujas ideias não poderiam deixar de estar condensadas, compactadas, adequadas ao formato curto e direto que prefácios têm.

Em segundo lugar, o fato de se tratar de uma construção eminentemente dialética, francamente oposta a qualquer tipo de determinismo, indica, dessa maneira, "(...) uma interação dialética entre a superestrutura e a base material – e que, portanto, ambas afetam uma à outra de maneira profunda, assim constituindo conjuntamente um todo orgânico" (MÉSZÁROS, 2013, p. 40), no que José Paulo Netto também está de acordo, quando, em resposta à acusação de que Marx não considera dimensões culturais e simbólicas em seu universo

teórico, afirma tratar-se de "crítica facilmente refutável com o recurso à textualidade marxiana (...)" e complementa, "recordo tão somente como contraprova, o peso que Marx atribui às 'tradições' quando tangencia a propriedade comunal entre os eslavos [em *Para a crítica da economia política. Salário, Preço e Lucro. O rendimento e suas fontes*. Abril Cultural, col. 'Os Economistas', 1982, 412 p.]" (NETTO, 2011, p. 15). Mészáros, não obstante, esclarece que não é suficiente afirmar que a base e superestrutura se influenciam reciprocamente, sem que se dê a devida importância aos momentos determinantes[3] dessa relação – circunstâncias históricas particulares das mais variadas origens, que devem ser analisadas empiricamente (MÉSZÁROS, 2013, p. 92).

Assentada inequivocamente a possibilidade de a superestrutura influir na estrutura econômica, cabe ressaltar, contudo, - para fazer justiça com o aforismo de Marx de que "os homens têm de estar em condições de viver para 'fazer história'. Mas, para viver, precisa-se, antes de tudo, de comida, bebida, moradia, vestimenta e algumas coisas mais." (MARX, 2007, p. 33) – o fato de a base material continuar sendo a *determinante última* de toda e qualquer formação social, eis que i) em relação ao passado, toda cultura ou mediação superestrutural foi criada pelo intercâmbio social das pessoas envolvidas, mas construída necessariamente sobre fundações materiais tangíveis, sobre certas relações de produção, ii) em relação a todas as dimensões de temporalidade, o ato histórico da produção da própria vida material é "(...) uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, assim como há milênios, tem de ser cumprida diariamente, a cada hora, simplesmente para manter os homens vivos." (MARX, 2007, p. 33). Afora esses fatos, a aparente segurança e independência de fatores superestruturais logo começam a ruir "no caso de uma profunda crise estrutural que afete o todo da sociedade e, de forma tangível, o modo de existência de cada indivíduo." (MÉSZÁROS, 2013, p. 77), não obstante o nível de desenvolvimento econômico e a quantia de riquezas acumuladas que possuam determinadas sociedades (como ilustram, por exemplo, os filmes norte-americanos do gênero 'apocalíptico').

Outro elemento a ser citado é a essencial diferenciação feita por Mészáros entre a superestrutura *jurídica e política*, e a superestrutura tomada em si mesma. É que nenhuma sociedade, em qualquer tempo histórico, pode prescindir de estruturas normativas

3 Isso não impede que a mesma base econômica – a mesma quanto às condições principais – possa, devido a inúmeras circunstâncias empíricas distintas, condições naturais, relações raciais, influências históricas externas etc., exibir infinitas variações em sua manifestação, que só podem ser entendidas mediante análise dessas circunstâncias empiricamente dadas (MARX, 1996, São Paulo, Abril Cultural, v. III/2, p. 251-2, apud MÉSZÁROS, 2013, p. 78, grifos meus).

(reprodução continuada de determinados processos produtivos, por exemplo) se quiser ver sua sobrevivência material garantida. Esse tipo de normatividade, proveniente da estrita necessidade de reprodução da vida material, não assume a forma de superestrutura jurídica e política senão posteriormente, em *sociedades de classes*, nas quais, longe da autogestão dos produtores associados, reina a normatividade alienada da superestrutura jurídica e política. Nessa, a normatividade é eminentemente *externa*, estranha. Na nova forma histórica, pelo contrário, a normatividade (que não deixará de existir, mas antes será qualitativamente alterada) se colocará de maneira compatível com o "exercício da reciprocidade conscientemente perseguida e plenamente equitativa" (MÉSZÁROS, 2013, p. 102), apresentando-se, então, como normatividade *interna* – regida por outros valores, tais como a ética ou a solidariedade, por exemplo.

Daí a radicalidade com que Marx afirmava ser imprescindível a crítica do Estado – a encarnação da superestrutura jurídica e política –, contra o qual o projeto emancipador que afirma a factibilidade do mote "outro mundo é possível" deve necessariamente se voltar: não há compatibilidade possível entre a normatividade alienada da superestrutura jurídica e política (que impõe o círculo vicioso cancerosamente expansionista e ilimitado do capital) e a emancipação real dos indivíduos.

A própria suprassunção da forma-valor (a produção para a troca, a subordinação do valor de uso no complexo processo de transição do feudalismo para o capitalismo) só pode ocorrer graças à atuação da superestrutura jurídica e política: quando, no alvorecer do capitalismo, as unidades produtivas orientadas para a expansão necessitavam se afirmar enquanto relações sociais dominantes, não havia possibilidade de isso acontecer sem a intervenção do quadro jurídico e político do capital – em mais uma mostra de como a superestrutura intervém dialeticamente na constituição da estrutura econômica (MÉSZÁROS, 2013, p. 167).

A título de conclusão, não se trata de exagero nenhum afirmar que *Estrutura Social e Formas de Consciência II* é um livro indispensável para a formação política e, mais importante, para a transformação do real – justamente porque, a despeito da linguagem hermética, busca fugir do debate acadêmico, trazendo contribuições fundamentais à noção de que sem uma *alteração estrutural,* realizada através de um esmerado e laborioso processo de reestruturação qualitativa da forma como produzimos nossa vida material, o futuro que nos resta será sombrio.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

MARX, Karl. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, v. III/2, 1996.

NETTO, José Paulo. Prefácio. In: MÉSZÁROS, István. **O conceito de dialética em Lukács**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

_____. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

RESENHA

ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SINDICAIS: REFLEXÕES E AÇÕES FRENTE AO ASSÉDIO MORAL DO TRABALHO

EMMENDOERFER, M. L.; TOLFO, S. da R. & NUNES, T. S. (Org.).
***Assédio Moral em Organizações Públicas e a (Re)ação dos Sindicatos*.**
Curitiba: CRV, 2015.

Júlia Gonçalves[1]
Lucas Schweitzer[2]

Este capítulo trata-se de uma resenha do livro "*Assédio Moral em Organizações Públicas e a (Re)ação dos Sindicatos*", de organização de Magnus Luiz Emmendoerfer, Suzana da Rosa Tolfo e Thiago Soares Nunes. Os capítulos do livro foram construídos por pesquisadores de diversos estados brasileiros e, também, contou com a participação de autores internacionais. A coletânea fomenta a construção do conhecimento teórico-científico sobre o assédio moral no trabalho, com importantes discussões sobre o fenômeno em organizações públicas e sindicais. Essas organizações são responsáveis por fornecer serviços para o bem-estar na sociedade, porém muitas vezes não recebem o investimento necessário para o desenvolvimento de pesquisas e intervenções sobre o tema. O livro conta com três partes: a construção do conhecimento sobre o assédio moral, o fenômeno em organizações públicas e em organizações sindicais.

Na apresentação da obra, escrita por seus organizadores, destaca-se a relevância social e científica do debate sobre o assédio

1 Psicóloga e doutoranda em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Mestre em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), julia_psi_@hotmail.com, (55) 99681 2806, Membro do NEPPOT-UFSC (Núcleo de Estudos de Processos Psicossociais e de Saúde nas Organizações e no Trabalho).

2 Psicólogo, Mestre e Doutorando em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), lucass.schweitzer@gmail.com, (48) 98813 3091, Membro do NEPPOT-UFSC (Núcleo de Estudos de Processos Psicossociais e de Saúde nas Organizações e no Trabalho). Autores do livro resenhado: Magnus Luiz Emmendoerfer, Suzana da Rosa Tolfo e Thiago Soares Nunes.

moral em organizações públicas e as reações sindicais. Os organizadores têm como objetivo fornecer subsídios para ações de prevenção e combate ao assédio moral, como por exemplo, com a mobilização de coletivos, do Estado e com a construção de políticas públicas voltadas ao assunto. No prefácio do livro, dois dos principais autores brasileiros sobre o assunto, Roberto Heloani e Margarida Barreto, tratam dos novos discursos e práticas organizacionais relacionadas ao assédio moral, seja na organização do trabalho, nas formas de administrar ou na própria cultura organizacional. Os autores encerram a exposição afirmando que o assédio moral é um risco psicossocial com consequências em nível pessoal, organizacional e social.

O primeiro capítulo do livro, intitulado "*Violência no trabalho: alguns aportes relacionados ao assédio moral no trabalho*", foi escrito pelas pesquisadoras espanholas Leonor M. Cantera Espinosa, Frances M. Cantera e Suzana Pallarès Parejo. Elas levantam uma série de questionamentos a partir dos escritos de Leymann, estudioso pioneiro que leva o termo "*mobbing*" ao âmbito laboral na década de 1980. As autoras asseveram que a violência laboral é um problema internacional, com danos à saúde das mais diversas categorias profissionais. Elam expõem que na Espanha, por exemplo, 15% da população economicamente ativa é submetida a esta violência. Ao longo do capítulo, tratam do assédio moral como um processo composto por fases, exemplificando-as por meio de um caso real, e de ferramentas para a intervenção e orientações de atendimento em situações de assédio moral.

Na sequência, Margarida Barreto e Roberto Heloani, no capítulo "*A discussão do assédio moral em organizações públicas e sindicais: situando o debate*", tratam dos modelos de gestão pública da saúde e da educação aplicados no Brasil e propõem uma reflexão sobre a transferência de conceitos da organização privada para a pública, revisitando marcos históricos determinantes na atual forma de gestão. A grande contribuição do capítulo é a postura crítica dos autores a partir de dados e da discussão da realidade brasileira acerca dos modelos de gestão pública da saúde e da educação. Para os autores, o cenário de privatização dos serviços públicos, da instauração de novas formas de gerir o trabalho, com alta demanda, baixos salários, falta de recursos e cobranças por metas e resultados, mostra-se como facilitador de atos de violência e assédio moral. O capítulo é finalizado com a indagação dos autores: "Não seria o momento de resistirmos às imposições e humilhações e iniciarmos algo novo e verdadeiramente inovador?" (p. 48).

No capítulo de Lis Andrea Pereira Soboll, Joana Alice Ribeiro de Freitas e Fernanda da Conceição Zanini, intitulado "*Assédio moral organizacional: especificidades da prática em organizações públicas e atuação sindical*", é debatida a noção de assédio moral organizacional relacionada às especificidades das organizações públicas e a atuação sindical. As autoras apresentam uma pesquisa sobre o trabalho de professores universitários da Universidade Federal do Paraná e a relação entre a violência estrutural da precarização do trabalho e o assédio moral organizacional. Ao longo do capítulo, é descrito uma intervenção junto ao sindicato da categoria, com a apresentação das atividades da Psicologia do Trabalho, tais como diagnósticos institucionais e a ação conjunta com o setor jurídico da entidade para os encaminhamentos necessários.

Nayara Dias Ferraz e Magnus Luiz Emmenderfer escrevem o quarto capítulo do livro, cujo título é: "*Produção internacional sobre assédio moral em organizações públicas e em sindicatos"*, em que é apresentado um meta-estudo sobre a produção de artigos publicados em periódicos internacionais na área de Administração, Contabilidade e Turismo sobre o assédio moral no trabalho. Na análise dos 16 artigos científicos, os autores não identificaram como objetivo principal tratar o fenômeno pela ótica das organizações sindicais ou públicas. Em alguns dos artigos, porém, foram encontradas descrições pontuais ou citações envolvendo um desses âmbitos. A inclusão das áreas do Turismo e Contabilidade, que possuem pouca produção que se relacione ao assédio moral no trabalho, mostra-se como uma importante contribuição do capitulo.

No quinto capítulo, com o título "*O que tem sido escrito na área de administração sobre assédio moral no trabalho no Brasil?*", Thiago Soares Nunes e Mariana Luisa da Costa Lage buscam conhecer como e o que foi produzido entre 2001 e 2013 sobre o tema em eventos da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). Na análise de 35 trabalhos científicos, os autores destacam a popularização do tema no contexto acadêmico e na mídia, com o aumento do número de publicações, principalmente no ano de 2011. Também descrevem um levantamento acerca das referências bibliográficas utilizadas nos trabalhos, nos quais há pouca utilização de autores internacionais referenciados sobre o tema, com exceção de Marie France Hirigoyen que foi citada em 34 artigos, o que pode significar tanto uma valorização dos autores nacionais, quanto busca pequena a respeito do assédio moral em pesquisas internacionais, em geral mais avançadas que as brasileiras.

O capítulo "*Assédio Moral no Trabalho: interface com a cultura organizacional e a gestão em organizações públicas*", dos professores da Universidade Federal de Santa Catarina Suzana da Rosa Tolfo, Narbal Silva e Edite Krawulski, inicia a segunda parte do livro, dedicada ao assédio moral em organizações públicas. Os autores afirmam que as transformações no mundo do trabalho nas últimas décadas do século XX atingiram as organizações privadas, mas também as públicas, sendo que nestas últimas, as relações de trabalho não estão bem definidas, há ambiguidade de papéis e a violência é encontrada nas relações cotidianas. Também incluem a cultura organizacional e o modelo de gestão de pessoas como elementos organizacionais que podem abrigar manifestações de assédio moral e, expõem conceitos sobre o modo de gestão e os elementos facilitadores dessas ocorrências em organizações públicas. Por fim, há uma análise do papel ainda omisso de gestores na formulação de políticas e práticas de gestão de pessoas, e é afirmada a responsabilidade dessa área na prevenção do assédio moral.

Em "*A violência psicológica e/ou assédio moral vertical ascendente na prática docente da rede pública*", Cristina Maria Fagundes Prisco, Álvaro Roberto Crespo Merlo e Cláudia de Negreiros Magnus identificam relações conflituosas entre professores e estudantes do ensino fundamental de escolas públicas estaduais de Porto Alegre/RS, articulando-as às práticas de violência psicológica e/ou assédio moral vertical ascendente. Os resultados contemplaram a violência psicológica e assédio moral, e as repercussões físicas e psicológicas na saúde dos docentes. Dentre os resultados trazidos foram identificadas como repercussões a depressão, problemas nas cordas vocais, desmotivação e decepção com a carreira, além de sentimentos de angústia, impotência, frustração e fracasso nos docentes. Ao longo do texto, os pesquisadores discutem sobre as consequências das agressões vivenciadas em sala de aula, o reconhecimento do que o docente está submetido e a possibilidade de construção de estratégias eficazes de enfrentamento ao assédio moral.

Um relato de casos de assédio moral em universidades federais é descrito por Letícia Rocha Guimarães e Magnus Luiz Emmendoerfer no capítulo "*Caso UFV: ouvintes dos casos de Assédio moral*". Os autores abordam o assédio moral presente nas relações entre servidores públicos e a percepção e a ação de profissionais considerados "ouvintes do sofrimento" (p. 135) em situações de assédio moral. Ao longo do capítulo, aborda-se o entendimento dos profissionais sobre o assédio moral, seu envolvimento com o assunto e os órgãos a se-

rem procurados em casos de assédio. São apresentados os comportamentos dos assediados, os relacionamentos no ambiente de trabalho após a situação vivenciada, as doenças decorrentes dessa violência e o suporte das Instituições Federais de Ensino Superior às vítimas de assédio, destacando a raridade das ações de amparo aos servidores públicos frente ao sofrimento.

No capítulo "*Denúncias de casos de assédio moral: o caso da UFSC*", Thiago Soares Nunes e Suzana da Rosa Tolfo procuram identificar se servidores docentes e técnico-administrativos, vítimas de assédio moral no trabalho, denunciam a violência sofrida no trabalho na Universidade Federal de Santa Catarina e quais as características da ação. A pesquisa privilegiou a abordagem quanti-qualitativa, com questionários e entrevistas com servidores docentes e técnico-administrativos. Os resultados evidenciaram que a maior parte dos sujeitos (64,9%) não realizou queixa na universidade por descrença em mudanças, por constrangimento, por falta de provas das agressões, entre outros. Os que apresentaram queixa (24,7%) afirmaram que não houve a melhoria esperada, sem resolução da reclamação e com "penas" menos duras do que o esperado pelas vítimas. Os autores demonstram que a instituição precisa desenvolver medidas para receber as queixas, cultivar valores com os quais os trabalhadores se identifiquem e desenvolver mecanismos para julgar e penalizar os agressores.

O capítulo "*Processamento e resoluções das denúncias de assédio: o caso da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE/MTE/SC)*", de Tocchetto de Oliveira, finaliza a segunda parte do livro. O autor caracteriza o surgimento do programa de prevenção ao assédio moral no trabalho no Ministério do Trabalho e Emprego diante da necessidade de promover a saúde dos trabalhadores. É destacado a busca da SRTE por parcerias a fim de obter informações sobre a atuação preventiva de empresas e sindicatos sobre o tema. Dentre outras ações, relata o trabalho entre a UFSC e a Comissão de Igualdade de Oportunidade de gênero, raça, etnia e de pessoas com deficiência do MTE/SC, para a elaboração de materiais de divulgação, e o apoio do Fórum de Saúde e Segurança do Trabalhador na elaboração de práticas de prevenção e combate ao assédio moral. Por fim, retrata a necessidade de criação de conhecimentos capazes de subsidiar ações e políticas públicas no combate ao assédio moral.

No capítulo "*A (Re)ação dos sindicatos frente ao assédio moral na administração pública*", Arthur Lobato Magalhães Filho e Robert Wagner França identificam as peculiaridades do assédio moral

no setor público em um panorama do poder judiciário do Estado de Minas Gerais. Os autores descrevem a forma como situações de assédio são vivenciadas e a relação do assédio com a cultura institucional do Tribunal de Justiça do estado. Dentre as discussões fomentadas, apontam a relevância da luta política do sindicado no combate ao assédio moral e a importância de denúncias como indicativos para a elaboração de propostas de intervenção. Os autores também destacam um conjunto de ações realizadas pela Comissão de Combate ao Assédio Moral, tais como a apresentação de um canal de denúncias eletrônico e um plantão de atendimento às vítimas de assédio moral.

Em "*Assédio Moral: uma experiência de intervenção do sindicato dos servidores através da clínica do trabalho*", *Cláudia de Negreiros Magnus, Álvaro Roberto Crespo Merlo* e *Cristina Maria Fagundes Prisco* retratam a participação de um sindicato de trabalhadores públicos na formulação de políticas contra a violência, incluindo a constituição do Programa de Atenção e Valorização do Servidor do Rio Grande do Sul. Os autores destacam o papel dos sindicatos na luta contra a violência por meio de uma clínica do trabalho que faça a crítica social e uma análise da organização, das condições do trabalho e dos atravessamentos políticos das instituições públicas. As discussões apresentadas retratam a necessidade de valorização de espaços de empoderamento às vítimas de assédio moral no trabalho e da urgência de ações para o efetivo enfrentamento dessa violência.

O capítulo "*Combate ao assédio moral no trabalho: identificando medidas adotadas pelas organizações sindicais de SC*", de *Ana Carla Fabro e Carla Maehler*, inicia com discussões sobre novas configurações do trabalho e situa o assédio moral como fenômeno multicausal, com intercorrências individuais, organizacionais e sociais, que deve ser combatido e prevenido por organizações sindicais. As autoras discutem o papel das organizações sindicais diante desse cenário e objetivam agregar informações sobre a atuação das organizações sindicais de Santa Catarina em relação ao assédio moral no trabalho por meio de uma pesquisa documental nos sites dos sindicatos. Os principais resultados demonstram um pequeno número de medidas frente a violência moral e de denúncias que são acompanhadas pelos sindicatos. Outro dado importante é a inserção, ainda recente, de cláusulas sobre o assédio moral, mas que vem aumentando no âmbito dos acordos coletivos.

O capítulo de *Gilberto Maurício Frade da Mata e Magnus Luiz Emmendoerfer*, intitulado "*Esfera pública virtual de combate ao assédio moral e sindicados*", objetivou identificar evidências de uma

esfera pública virtual no Brasil para o combate ao assédio moral no trabalho. Em uma busca na internet pelos termos "sindicatos", "sindical" e "assédio moral" foram localizados, respectivamente, cerca de 22 milhões, 14 milhões e mais de 1 milhão de resultados. Apesar dessa quantidade de materiais, não foram encontrados mobilizações, estudos, soluções ou discussões online com a participação de internautas sobre o problema do assédio moral no trabalho. Há, segundo os autores, uma tendência a informar e não a promover espaços de interatividade, divulgação de estudos ou iniciativas para solucionar este tipo de violência. As informações indicam a necessidade de construção de espaços democráticos online em âmbito nacional.

O último capítulo da obra, "*Assédio moral no trabalho e formas de diagnosticar e intervir*", escrito pelos organizadores *Magnus Luiz Emmendoerfer, Suzana da Rosa Tolfo* e *Thiago Soares Nunes*, contextua a violência no trabalho e promove um debate acerca das ações de diagnóstico, prevenção e combate ao assédio. Dentre os fatores que estão imbricados na constituição da dinâmica do assédio, os autores exploram, seguindo a referência de Einarsen, Hoel, Zapf e Cooper (2003) e Einarsen (2005), a cultura organizacional, que influencia as práticas e políticas de gestão, e os componentes organizacionais e pessoais que permitem ações agressivas contra um subordinado, superior ou colega. O capítulo apresenta um levantamento sobre práticas para diagnosticar, prevenir e combater o assédio moral no trabalho. A constatação é de que há poucas propostas referentes ao diagnóstico organizacional, com destaque a identificação de riscos psicossociais, o que indica que os autores pouco têm se focado em identificar variáveis organizacionais que propiciam práticas de assédio. A mudança cultural organizacional foi a proposta de prevenção mais citada. Dentre as sugestões de propostas de intervenção, sugere-se que as organizações atuem para coibir práticas de assédio e para evitar sua naturalização no contexto de trabalho.

A partir da leitura do livro é possível preencher lacunas relacionadas ao conhecimento sobre assédio moral em organizações públicas e sindicais, esferas essas que prestam serviços públicos para o bem-estar na sociedade e carecem de investimentos para pesquisas e intervenções sobre o assédio. A leitura evidencia a necessidade de novas e constantes investigações sobre o assédio moral no trabalho em instituições públicas e sindicais. Para a psicologia social do trabalho, por exemplo, torna-se um campo em expansão devido à necessidade de maior conhecimento crítico para o desenvolvimento de intervenções efetivas e adequadas no ambiente de trabalho, que pro-

blematizem os mais diversos lócus nos quais o assédio moral ocorre. Além disso, evidencia-se a necessidade de espaços efetivos de empoderamento aos sujeitos envolvidos com a violência no trabalho e a urgência de ações para o efetivo enfrentamento do assédio moral no trabalho, em especial ao se considerar que se trata de um fenômeno multicausal, que deve ser combatido e prevenido por organizações públicas e sindicais.

REFERÊNCIAS

EINARSEN, S et al. The concept of bullying at work: the European tradition. In: S. Einarsen et al. (Orgs), **Bullying and emotional Abuse in the Workplace**: International perspectives in research and practice. London: Taylor & Francis, 2003. p. 3-30.

EINARSEN, S. **The nature, causes and consequences of bullying at work**: The Norwegian experience. Pistes, 2005. 7(3), p. 1-14.