



EROSÃO DE DIREITOS:

reformas neoliberais e assédio institucional

Organizadores

José Antônio Peres Gediél
Lawrence Estivalet de Mello

Coordenação

José Celso Cardoso Jr.
João Luiz Arzeno da Silva

“O livro publicado sob o título Erosão de Direitos: Reformas Neoliberais e Assédio Institucional reúne artigos de pesquisadores, juristas e representantes de categorias profissionais. Foi projetado e apoiado por quatro instituições: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado (FONACATE), Articulação de Carreiras Públicas pelo Desenvolvimento Sustentável (ARCA), Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP) e Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania, do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (NDCC/PPGD/UFPR).

Alguns desses artigos, anteriormente publicados, foram atualizados diante da abundante produção de emendas constitucionais e leis, que afetam, diretamente, a vida e os direitos dos servidores públicos que respondem, em grande medida, pela concretização de políticas públicas de elevado alcance social, em conformidade com a Constituição Federal de 1988”.

Trecho da Apresentação,

escrita por

FONACATE, AFIPEA,

NDCC-UFPR, CNASP e ARCA.



Organizadores

José Antônio Peres Gediel
Lawrence Estivalet de Mello

EROSÃO DE DIREITOS:

reformas neoliberais e assédio institucional

1ª Edição

Curitiba - Paraná
Kaygangue
2019

DADOS DE CATALOGAÇÃO

Organização

José Antônio Peres Gediel
Lawrence Estivalet de Mello

Coordenação

José Celso Cardoso Jr.
João Luiz Arzeno da Silva

Capa

Raphael Viçoso

Diagramação e edição

Luciane Mormello Gohl

Impressão

Gráfica e Editora Kaygange Ltda.

Conselho Editorial

Katya Regina Isaguirre Torres (UFPR)
Laura Souza Fonseca (UFRGS)
Marco Aurélio Serau Jr. (UFPR)
Murilo Carvalho Sampaio Oliveira (UFBA)
Renata Queiroz Dutra (UFBA)
Ricardo Prestes Pazello (UFPR)

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Bibliotecária Responsável:

Jacy de Amorim dos Santos - CRB 14/1484

Gediel, José Antônio Peres; Mello, Lawrence Estivalet de

E71 Erosão de direitos : reformas neoliberais e assédio institucional / José Antônio Peres Gediel, Lawrence Estivalet de Mello (Organizadores). – Curitiba, PR : Kaygange Ltda., 2020.

274 p.; 23 cm.

ISBN: 978-85-5562-069-0

Vários autores

1. Direito do Estado. 2. Direito Constitucional. 3. Relações trabalhistas. 4. Direito - Brasil. I. Gediel, José Antônio Peres. II. Mello, Lawrence Estivalet de. III. Título.

CDD – 341.6

APRESENTAÇÃO

O livro publicado sob o título *Erosão de Direitos: Reformas Neoliberais e Assédio Institucional* reúne artigos de pesquisadores, juristas e representantes de categorias profissionais. Foi projetado e apoiado por quatro instituições: Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado (FONACATE), Articulação de Carreiras Públicas pelo Desenvolvimento Sustentável (ARCA), Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP) e Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania, do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (NDCC/PPGD/UFPR).

Alguns desses artigos, anteriormente publicados, foram atualizados diante da abundante produção de emendas constitucionais e leis, que afetam, diretamente, a vida e os direitos dos servidores públicos que respondem, em grande medida, pela concretização de políticas públicas de elevado alcance social, em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

A abrangência, profundidade e velocidade com que vem se processando a inversão do sentido constitucional exige a mobilização de universidades, entidades sindicais e coletivos de profissionais para identificar a racionalidade que orienta essas alterações constitucionais, legislativas e institucionais promovidas na atualidade.

A obra é um instrumento-síntese dessa discussão e se propõe a realizar a crítica à erosão de direitos e às reformas neoliberais, sem deixar de apontar caminhos para a defesa dos direitos sociais, das condições de trabalho de servidoras e servidores públicos, em instituições de relevância estratégica e amplo reconhecimento nacional e internacional.

Os textos que a compõem foram distribuídos em dois blocos temáticos: Parte I: Reformas Neoliberais e Estado Expropriador; e Parte II: Erosão de Direitos e Assédio Institucional. Na primeira parte, encontram-se análises teóricas sobre a economia, a sociedade e o ambiente laboral brasileiro, sob a influência do neoliberalismo. Na segunda parte, esses conceitos servem de base para a reflexão sobre as condições de trabalho, no Brasil, com direcionamento específico para a questão do assédio institucional.

Para alcançar tais objetivos, o livro busca identificar quais são os principais alvos das reformas, que resultam na erosão de direitos na atualidade brasileira, e sua vinculação com o quadro normativo que institui essas reformas.

Por isso, são objeto de análise documentos normativos tais como: Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), Lei 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica), MP 905/2019 (Medida Provisória que regula o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo), PEC 196/2019 (Proposta de Emenda Constitucional a respeito da reforma sindical) e PEC 186/2019, PEC 187/2019, PEC 188/2019 (Propostas de contrarreforma financeira e administrativa do Plano Mais Brasil).

O conjunto da obra evidencia a perspectiva interdisciplinar no tratamento de questões urgentes e fundamentais para o presente e o futuro da sociedade e do Estado brasileiros afetados por essa crise institucional, que marcou o processo de impedimento presidencial e se aprofundou com a adoção de diretrizes neoliberais solidificadas por um conjunto de reformas que solaparam as bases da frágil democracia brasileira.

A obra destina-se, por isso, a servir de ferramenta teórica e prática para as organizações da sociedade, dirigentes e advogados que oferecem resistência a esse processo econômico, político e jurídico.

Boa leitura a todas e todos!

Curitiba e Brasília, fevereiro de 2020.

Rudinei Marques
FONACATE

Liana Maria da Frota Carleial
Professora Titular da Economia/UFPR
NDCC/PPGD-UFPR

João Luiz Arzeno da Silva
CNASP

José Celso Cardoso Jr.
ARCA e Afipea-Sindical

TERRORISMO FISCAL, CATÁSTROFE LIBERAL: A MORTE LENTA (PORÉM SÚBITA!) DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ PELOS PÉS DO GOVERNO BOLSONARO/GUEDES

José Celso Cardoso Jr.¹

Alguns, achando bárbaro o espetáculo, prefeririam 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)

Em seus mal escritos e mal lidos discursos de vitória e de posse, Bolsonaro afirmou que honraria e respeitaria a CF-1988... Conversa mole para boi dormir, pois já em seu primeiro ano de (des)governo, o que vinha sendo a morte lenta da CF-1988, rapidamente tomou a forma de morte súbita. É bem verdade que muito contribuíram para tanto a postura vendida da grande mídia, a placitude e a tibieza do STF, suposto guardião da Constituição, e o protagonismo do Legislativo comandado por Maia, que conseguiu articular ampla maioria parlamentar em torno de si e das propostas liberal-fundamentalistas de Guedes. Há certo consenso entre analistas políticos que se dependesse de Bolsonaro e sua trupe governamental e parlamentar, pouco ou nada dessa agenda teria avançado com tamanha rapidez, abrangência e profundidade pelo Congresso Nacional.

Tanto a aprovação da Reforma da Previdência como as propostas que agora gravitam em torno da Reforma do Estado, representam o golpe final no lento, gradual e sempre inseguro processo histórico de institucionalização da república, da democracia e do desenvolvimento no Brasil. E isso se deve, basicamente, ao fato de que a premissa de todas as reformas está errada dos pontos de vista teórico e histórico.²

¹ Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical, condição na qual escreve esse texto.

² Para a crítica teórica e histórica acerca da fundamentação liberal, ver os artigos da série **Mais Brasil ou Austericídio?** Disponíveis em <http://afipeasindical.org.br/austericidio/>

A premissa liberal fundamentalista afirma que o gasto público real (mas nada contra o financeiro) seria a fonte de todos os males nacionais. Sob o mantra de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal se esconde a razão de fundo e o objetivo último de toda e qualquer medida desse (des)governo desde o princípio. Apesar do discurso oficial gastar saliva e *power point* (pois nem textos se escrevem mais para defender ou fundamentar esses arroubos liberais!), o fato é que são pírias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental (setorial ou agregado) ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira, esta, aliás, vista ou como inimigo interno ou como empecilho à acumulação de capital. Acumulação financeira, desde logo, pois é a única que prescinde do consumo e bem-estar real da população para se realizar.

Nesse sentido, é preciso ter claro que o que está em jogo no atual contexto nacional não são, simplesmente, reformas paramétricas a ajustar, ao gosto liberal, a estrutura e o modo de funcionamento do Estado brasileiro em suas relações com os mercados e com imensos segmentos de populações aqui residentes. Trata-se, desde logo, de um amplo conjunto de diretrizes ideológicas e medidas governamentais a transformar radicalmente, estruturalmente, qualitativamente, enfim, de maneira paradigmática, a natureza e o funcionamento do Estado em suas relações com a sociedade e com os mercados capitalistas atuantes em território nacional.

Diferentemente das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Ela se caracteriza por ser, ao mesmo tempo, **abrangente** (no sentido de que envolve e afeta praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental), **profunda** (no sentido de que promove modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas) e **veloz** (no sentido de que vem se processando em ritmo tal que setores oposicionistas e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso). Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto e **estado de exceção** a que estão submetidas as instituições, os poderes, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade organizada desde o golpe parlamentar-judicial-midiático implementado no Brasil desde 2016.

É somente em função disso que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem maiores resistências ou desavenças, a

sua **agenda disruptiva**, entendida em dupla chave de análise. Em primeiro lugar, a atual agenda liberal é disruptiva em relação ao passado, pois em termos históricos, frente à própria trajetória brasileira, diferentemente das ondas anteriores de reformas econômicas e administrativas, e a despeito das enormes diferenças entre elas, não há no projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Isto é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de “desenvolvimento”, que em termos do liberalismo econômico em voga significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc.³

Em segundo lugar, a agenda liberal atual é também disruptiva em relação ao futuro, pois ao pretender alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social, vale dizer, baseada em condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto, a dita agenda promete promover mudanças paradigmáticas – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo, com reforço sem precedentes do individualismo como forma predominante de conduta e do consumismo como forma predominante de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado brasileiro e da própria CF-1988, a saber:

- 1. Subalternidade Externa:** a ideia de soberania nacional é trocada pela ideia de acordos bilaterais de natureza predominantemente econômica. Esse processo, que poderia se chamado de “renúncia de soberania”, implica em perda de protagonismo e de autonomia

³ Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico, ainda mais se olhados tais resultados sob a ótica dos empregos, rendas e tributos gerados para os demais agentes econômicos envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

no plano internacional, reduzindo a atuação do Estado brasileiro a um patamar quase que meramente comercial e financeiro, que trata tão somente de identificar e viabilizar negócios rentáveis entre capitais privados nacionais e estrangeiros, sem maiores preocupações com estratégias de internacionalização ou com a geopolítica do entorno estratégico brasileiro, redundando daí grande perda de *status* internacional.

2. **Inversão e Reversão do Estado Democrático de Direito:**⁴ constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, mormente no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população; menosprezo a institucionalidades vigentes no âmbito do sistema político-partidário e procedimentos vigentes; bem como no âmbito dos direitos laborais e sindicais internacionalmente consagrados pela OIT e pela própria tradição do Direito do Trabalho no Brasil; reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais em políticas públicas e de interfaces sócio-estatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, ambiental e dos direitos humanos.
3. **Privatização do Setor Produtivo Estatal:** privatizações descabidas, realizadas a preços e condições aviltantes; desnacionalização patrimonial, com perda de soberania nacional e de densidade/densificação produtiva; desarticulação dos investimentos e enfraquecimento do potencial indutor estratégico das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas.
4. **Privatização de Políticas Públicas Rentáveis** nos setores social, ambiental, institucional e internacional: desmonte por dentro de políticas e programas públicos, visando a introdução de atores e interesses privados, sobretudo em áreas rentáveis para a acumulação de capital e a consolidação de mercados lucrativos em áreas tais como: previdência, trabalho, saúde, assistência, educação, esportes, cultura, segurança, meio ambiente, ciência, tecnologia, inovação, comunicações etc.
5. **Privatização das Finanças Públicas**, por meio da Financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades

⁴ Também conhecida como **desdemocratização**, essa dimensão do processo em curso de desmonte do Estado de Direito no Brasil consiste, fundamentalmente, em certa “institucionalização” de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo – são alijados dos processos decisórios fundamentais da república e até mesmo suas formas de participação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem, estas impostas pelas classes dominantes ao país.

monetária (BACEN) e fiscal (STN): trata-se de processo paulatino e simultâneo, pelo qual se vão consolidando, desde a CF-1988:

- De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 - Emergencial, PEC 187 - Fundos Públicos, PEC 188 - Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019 e ainda em tramitação legislativa), como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA) que primam pelo *enrijecimento* e *criminalização* do gasto público real, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.
- De outro, tantos outros normativos constitucionais (das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas), bem como infraconstitucionais (por exemplo: Lei nº 9.249/95,⁵ Lei nº 11.803/2008,⁶ e Lei 13.506/2017, que blinda o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos),⁷ pra não falarmos no atual

⁵ Lei responsável por conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira: “a) a instituição de isenção integral do IR (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação preterita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%.” (Delgado, 2018: pg. 111).

⁶ Segundo Delgado (2018): “O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada – Sec. do Tesouro/Banco Central, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000 – art. 8, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o “serviço de dívida” como estava (já desregulado), mas amplia para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto staff das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional.” (Delgado, 2018: pg. 111-112).

⁷ Ainda segundo Delgado (2018): “A linguagem da MP, convertida em lei, é indireta, mas precisa, para atingir esse objetivo: que os bancos e demais instituições financeiras sob jurisdição do Banco Central e as corretoras e demais operadores do mercado de capitais, sob jurisdição de CVM, adiram aos “Termos de Compromisso” e “Acordos de Leniência”, “sem necessidade de confissão de crime”, para obter “Acordos de Leniência Secretos” mediante aplicação de multas escalonadas até o máximo de 300 milhões de reais. Na linguagem dos “mercados”, a regra pode ser lida como de “precificação” do ilícito. Tais acordos, pelo seu caráter secreto, impedem na prática a operação subsequente do MPF na identificação dos ilícitos criminais envolvidos, regra que contrasta flagrantemente com tudo mais que se vê na mídia corporativa

PLP 459/2017, que *“representa a legalização de esquema financeiro fraudulento semelhante ao que quebrou a Grécia e mais 17 países europeus que emprestaram garantias a esse esquema”*, cf. análise da Auditoria Cidadã da Dívida.⁸ Todos esses regramentos representam a *flexibilização* e a *blindagem* do gasto público financeiro, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

6. Assédio Institucional: sequência de atos do executivo federal contra instâncias e protocolos de validação técnico-científica e de governança de programas de órgãos do Estado Brasileiro, demonstrando que o governo atual desconsidera evidências científicas e decisões técnicas em prol do empobrecimento e desqualificação do debate público nunca antes visto no cenário nacional. Alguns exemplos são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Ibge, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Funai, Inpe, Inep, Ipea, Fiocruz, Anvisa, Ancine, Ibama, Icmbio e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo ou estratégico de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), tais como: Fiscalização Agropecuária, Tributária e das Relações de Trabalho, Arrecadação, Finanças e Controle, Gestão Pública, Comércio Exterior, Segurança Pública, Diplomacia, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Regulação, Política Monetária, Inteligência de Estado, Pesquisa Aplicada, Planejamento e Orçamento Federal, Magistratura e o Ministério Público. Tais evidências reforçam a

sobre o *“combate à corrupção”*.” (Delgado, 2018: pg. 115).

⁸ Se aprovado, o PLP 459/2017 representará: *“(1) Venda do Fluxo da Arrecadação Tributária: os tributos que pagamos serão desviados antes de alcançar o orçamento público. Tal escândalo está disfarçado no texto do PLP 459/2017 que diz “cessão de direitos originados de créditos tributários...” Esses “direitos originados” são, na realidade, o dinheiro arrecadado dos tributos que pagamos, que sequer alcançarão os cofres públicos! (2) Pagamentos por fora dos controles orçamentários, mediante o desvio dos tributos que pagamos para investidores privilegiados. Devido à venda do fluxo da arrecadação, parte da arrecadação será destinada por fora dos controles orçamentários, durante o percurso dos recursos pela rede bancária arrecadadora! (3) Geração de dívida pública ilegal, mediante a utilização de nova empresa estatal que está sendo criada em cada ente federado para emitir debêntures, cujo produto da venda é em grande parte destinado ao ente federado, porém, a um custo exorbitante, como comprovado em CPI da PBH ATIVOS S/A em Belo Horizonte: em troca de R\$ 200 milhões recebidos por ocasião da venda das debêntures, o Município cedeu fluxo de arrecadação tributária no valor de R\$ 880 milhões + IPCA + 1% ao mês, entre outros custos! (4) Comprometimento das finanças públicas com vultosas garantias e indenizações em total desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal! (5) Danos incalculáveis ao orçamento público, tendo em vista que os recursos da arrecadação tributária passarão a ser sequestrados durante o percurso pela rede bancária e, devido ao “sigilo bancário” vigente no país, isso significa completa perda do controle da arrecadação tributária.”* Extraído de Maria Lúcia Fattorelli e disponível pelo link: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/denuncia-o-plp-459-2019-pode-quebrar-o-brasil/>

tese de que o que está em jogo é também o apagar de memórias e a recontagem da história oficial segundo a visão de mundo ora instalada no poder.

7. Reforma Administrativa: amparada ideologicamente por entrevistas de autoridades, artigos de opinião, documentos oficiais e postura agressiva da grande mídia a favor do assunto, consiste em 4 eixos complementares, a saber:

- Redução de estruturas, carreiras e cargos: reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar e racionalizar a gestão do RH; facilitar a mobilidade entre órgãos.
- Redução de remunerações e do gasto global com pessoal: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários; rebai-xamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de es-tendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários.
- Avaliação de desempenho para demissão: nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho.
- Cerceamento das formas de organização, financiamento e atua-ção sindical: proibição do desconto em folha da contribuição vo-luntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical.

Em resumo: insensível às consequências reais de tal estraté-gia, dentre as quais a estagnação econômica, o desemprego elevado, o aumento da pobreza e a volta do país ao mapa da fome, além dos próprios resultados fiscais que não melhoram, a política econômica hoje dobra a aposta na agenda de venda e entrega do patrimônio público e de contenção do gasto público e do investimento direto. Tudo, inclusive estatais lucrativas, está ou será posto à venda. Já o teto de gastos primários (juros e dívida excluídos) implantado por 20 anos por meio da EC 95/2016, que desestrutura a máquina pública e impede os investimentos diretos e gastos sociais de acompanharem o crescimento da população e das receitas, deverá ser mantido a qual-quer custo por meio da quebra do piso das despesas obrigatórias.

A nova orientação do RH do serviço público, afirma-se, visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, e, ao mesmo tempo, combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no cargo. Na prática, a Reforma Administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas nos cortes de despesa que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação, assistência, moradia, trabalho, segurança pública etc., e desorganizam – ao invés de aperfeiçoar – a administração governamental.

Partindo de visão **ideologizada** (vale dizer: pouco fundamentada seja na história brasileira ou das demais nações, seja nas teorias mais adequadas acerca desse objeto complexo e multidimensional) e **negativa** (vale dizer: preconceituosa e maledicente) acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões infundadas e falaciosas que supõem ser o Estado brasileiro: i) Contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país; ii) Grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total; iii) Caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional; iv) Falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento; v) Dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.⁹

Não por outra razão, a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso atualmente no Brasil, no que tange aos temas do Estado, suas organizações, instituições e servidores públicos concursados possui em comum essa sanha **reducionista**, (de preços e quantidades), **persecutória** (contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e praxis político-ideológica) e **criminalizadora** da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf. LRF/2000, EC 95/2016, e propostas ora em curso).

⁹ Para uma contestação plena relativa a cada uma das falácias listadas acima, ver CERQUEIRA, B. S. e CARDOSO JR., J. C. *Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional*. Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 10, n. 2, 2019. Ou ainda os livros: i) *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade*. Brasília: Afipea-Sindical, 2019; e ii) *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), 2019.

Desinformada por mitos, oculta-se, assim, a contribuição das próprias reformas liberais e da austeridade para a desestruturação das políticas públicas por elas combatidas. Tudo somado, os discursos e práticas destrutivas que se observam desde a passagem dos governos Lula/Dilma para Temer/Bolsonaro representam não apenas um intuito de redução de gastos públicos sob uma ótica equivocada de ajuste fiscal, mas sobretudo um desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos sob comando de uma visão de mundo liberal-conservadora em termos ideológicos, como também anacrônica e reducionista em termos do peso e papel do Estado em suas relações com a economia e a sociedade na contemporaneidade.

Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que pode ser resumido pelo Quadro 1 no que se refere ao tema da chamada Reforma Administrativa em curso.

Quadro 1: Reforma Administrativa Republicana e Democrática X X Reforma Administrativa Liberal-Gerencialista do Governo Federal.

REFORMA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA	REFORMA LIBERAL-GERENCIALISTA
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades.	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão.
Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral.	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo.
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público.	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público.	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/inter organizacional.
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Fonte: Elaboração própria.

Desta maneira, ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população residente no país, o governo Bolsonaro/Guedes age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.¹⁰

Reforça essa conclusão geral acerca do desmonte do Estado nacional sob o governo Bolsonaro/Guedes, três características de personalidade já visíveis nos principais integrantes de primeiros escalões ministeriais, quais sejam:

- **Oligofrenia** frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste século XXI em ebulição;
- **Prepotência**, arrogância e cinismo com os quais os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, ambientais e de ciência, tecnologia e inovação, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde o golpe de 2016;
- **Má-fé** por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas sobretudo negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ainda, negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

É claro que tais características se espriam diferenciadamente pelos três núcleos principais de composição do atual governo, mas estão presentes em todos eles, conforme Quadro 2 abaixo, a saber:

¹⁰ Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nesse conjunto de PEC's do fim do Estado e que acabam de soterrar a CF-1988, é conferido tratamento diferencial e privilegiado justamente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado: *"O pacote econômico do governo, elaborado pela equipe do Ministro Paulo Guedes para diminuir os gastos públicos, prevê a criação do estado de emergência fiscal, acionado quando União, Estados ou Municípios estiverem em situação de aperto para pagar suas contas. O governo pode reduzir a jornada e o salário dos servidores por um período determinado, e fica impedido de abrir concursos, dar reajustes, criar cargos ou promover funcionários. Neste caso, porém, não estão incluídos juízes, membros do Ministério Público, militares e pessoal do serviço exterior, como diplomatas. Servidores dessas categorias continuam podendo ser promovidas."* Veja essa matéria completa em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/13/pec-emergencial-promocao-juizes-militares.htm>

Quadro 2: Frações de Classe no Poder no Governo Bolsonaro.

	Desenho geral de ocupação do poder de Estado	Orientações Gerais para a Ação Governamental e as Políticas Públicas
1. Núcleo ideológico-diversionista	1.1 Clã da família Bolsonaro 1.2 Olavistas 1.3 Segmentos de Igrejas Evangélicas	.Manter a dissonância cognitiva, a moral dos bolsonaristas em alta, dando a eles representatividade e amparo psicológico ao ideário conservador que sustentou a campanha eleitoral. .Fidelizar os seguidores do bolsonarismo, desviar a atenção, causar indignação e tristeza entre os progressistas, enquanto os núcleos 2 e 3 colocam em prática suas agendas. .Valorização da mediocridade travestida de intelectualidade.
2. Núcleo jurídico-policial-militar	2.1 Lavajatistas 2.2 Militares (forças armadas e aparato policial-repressivo) 2.3 Segmentos do poder judiciário	.Composto por profissionais alinhados ao projeto de poder, sabem operar o Direito e a máquina repressiva do Estado a seu favor. .Dar sustentação aos outros dois núcleos, por meio da abertura de processos civil e penal contra adversários, mobilizando instrumentos jurídicos, fiscalizatórios e intimidatórios do Estado para acuar e amedrontar os opositores da agenda neoliberal.
3. Núcleo econômico-liberal	3.1 Fundamentalistas de mercado (todo o setor financeiro e segmentos dos setores produtivos), com destaque para os conglomerados da mídia empresarial 3.2 Latifundiários 3.3 Segmentos da burocracia pública	.Formado por neoliberais fundamentalistas, tem como objetivo colocar em prática a agenda do mercado e a máxima valorização possível dos capitais. .Essa agenda consiste em: abertura da economia ao capital estrangeiro, ajuste fiscal pelo lado da despesa, com privatizações amplas e rápidas, redução do papel do Estado na regulação da atividade econômica, na prestação de serviços e no fornecimento de bens e programas sociais, desregulamentação e rebaixamento do trabalho e máxima desvinculação orçamentária possível. Tentativa de fundamentação científica de interesses particulares a partir de uma pseudo superioridade da economia dogmática como instrumentação técnica.

Fonte: Elaboração própria a partir das seguintes referências: i) DIAP: Silvio Almeida, Sobre política, distração e destruição; ii) Teoria e Debate: Antônio Augusto de Queiroz, Agenda e modus operandi do governo Bolsonaro; iii) Fundação Perseu Abramo: Os grupos de interesse no governo Bolsonaro.

Em síntese, no cerne de tais propostas estão: como fundamento, a suposta negatividade intrínseca do Estado; e como desiderato, a destruição de sua índole pública e potencialmente transformadora. Em consequência, se bem-sucedidas, restarão: um Estado plutocrático;¹¹ e organizações, instituições e servidores a serviço dos mercados ao máximo liberalizados e dos privilégios e *status quo* dos grupos no comando do poder político. Evidentemente, esse não é um cenário que aponte para nada parecido com soberania nacional, sustentabilidade ambiental, inovação produtiva, inclusão ou participação social... Menos república, menos democracia = menos desenvolvimento, menos unidade territorial, menos coesão social.

Dessa forma, somos forçados a concluir que o atual governo Bolsonaro caminha rapidamente para uma estratégia de acirramento de contradições relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da diversidade brasileira que os seus seguidores, deverá haver uma inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder no governo Bolsonaro, com vistas a impor – até mesmo pela força bruta – os seus anseios e projetos.

Oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário/totalitário em curso possam rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade dessa agenda retrógrada para então se reorganizarem coletivamente e se reposicionarem politicamente com vistas à recuperação das tendências recentes de construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional.

¹¹ Proveniente do grego, a palavra **Plutocracia** significa governo da riqueza, ou seja, trata-se de um sistema político em que o poder está concentrado nas mãos dos indivíduos que são detentores das fontes de riqueza da sociedade. A Plutocracia pode ser vista, em alguns casos, como uma forma de oligarquia, na medida em que grupos se organizam e se articulam para manterem-se no poder, controlando o governo. A Plutocracia exerce presença real quando os representantes políticos atendem interesses sobretudo daqueles que os apoiaram no financiamento do processo eleitoral, deixando de ser o cargo público uma representação legítima do voto e do povo. Deste modo, o financiador – direta ou indiretamente – exerce controle sobre as ações do seu representante no comando do governo.

AUTORAS E AUTORES

Alberto Emiliano de Oliveira Neto

Mestre em Direito do Trabalho pela PUC-SP. Doutorando pela UFRP. Professor em Cursos de Pós-Graduação. Procurador do Trabalho no Paraná (MPT-PR).

Aldacy Rachid Coutinho

Procuradora do Estado do Paraná. 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.

Ana Celeste Casulo

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

Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano

Advogada do escritório Machado Silva Palmisciano & Grillo Advogados. Professora universitária (UFRJ e PUC/RJ). Mestre em Ciência Política pelo Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ.

Camila Siqueira Katrein

Graduada em Ciências Sociais e Direito pela UFPEL. Mestre e Doutoranda em Educação (PPGE). Pesquisadora do TMT - Núcleo de Estudos sobre as Transformações no Mundo do Trabalho (PPGE/UFSC).

Elisa Torelly

Advogada do Paese, Ferreira & Advogados Associados. Membro do CNASP (Coletivo Nacional de Advogados dos Servidores Públicos).

Francis Campos Bordas

Advogado. Bacharel pela Faculdade de Direito da UFRGS (1990). Assessor jurídico de entidades sindicais de servidores, com ênfase na esfera federal. Foi integrante da Comissão de Ecologia da OAB/RS em sucessivas gestões. Pós-graduado lato sensu pela Faculdade Castilla La Mancha (Toledo/Espanha), com especialização em Justiça Constitucional. Ocupou a Secretaria-Geral do CNASP (Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos) de 2010-2018, tendo sido um de seus fundadores. Membro da Comissão Especial de Precatórios do Conselho Nacional da OAB.

Gilberto Bercovici

Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE.

Giovanni Alves

Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp e livre-docente em Sociologia pela UNESP. Professor da Unesp, campus de Marília. Professor do programa de pós-graduação da UNESP-Marília e do Doutorado em Ciências Sociais da UNICAMP. É pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (Portugal); e pela Universidade Complutense de Madri (Espanha). Pesquisador do CNPq com bolsa-produtividade em pesquisa e coordenador da RET (Rede de Estudos do Trabalho).

Jaime Winter León

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

João Luiz Arzeno da Silva

Advogado, membro fundador do Conselho Nacional de Advogados do Serviço Público - CNASP e sócio fundador do escritório Trindade & Arzeno Advogados associados.

José Antônio Peres Gediel

Professor Doutor Titular de Direito Civil na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR. Coordenador do Núcleo de Pesquisa Direito Cooperativo e Cidadania.

José Celso Cardoso Jr.

Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, atualmente é Presidente da Afipea-Sindical.

Lawrence Estivalet de Mello

Professor da Escola de Direito da Universidade Positivo. Bacharel em Direito (UFPEL) e em Filosofia (UFPR). Mestre e Doutorando em Direito pelo PPGD/UFPR. Advogado.

Liana Maria da Frota Carleial

Economista. Professora Titular em Economia da UFPR. Pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (PPGD/UFPR).

Luciana Pedrosa Marcassa

Professora Doutora 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 (PPGE/UFSC).

Maiara Leher

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.

Marcelo Trindade de Almeida

Advogado, membro fundador do Conselho Nacional de Advogados do Serviço Público - CNASP e sócio fundador do escritório Trindade & Arzeno Advogados associados.

Maria Mello de Malta

Graduada e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (2005). Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua nos cursos de graduação em Economia e em Gestão Pública, no Programa de Pós-graduação em História da Ciência e da Tecnologia e Epistemologia (PPGHCTE/UFRJ) e no Programa de pós-graduação em Economia (PPE/UFRJ). Pró-reitora da Extensão da UFRJ entre 2015 e 2019 e Coordenadora do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA).

Roger Raupp Rios

Professor do PPG Direito, Mestrado e Doutorado, UNISINOS; Mestre e Doutor em Direito (UFRGS); formador da Escola Nacional de Formação de Magistrados (ENFAM); Desembargador Federal do TRF4.

Tiago Gornicki Schneider

Advogado do Paese, Ferreira & Advogados Associados. Membro do CNASP (Coletivo Nacional de Advogados dos Servidores Públicos).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

AFIPEA, ARCA, CNASP, FONACATE, NDCC/PPGD-UFPR.....5

PREFÁCIO

José Celso Cardoso Jr.7

PARTE I

Rupturas constitucionais e Estado expropriador

A SOBERANIA ECONÔMICA
E O DESMONTE DO ESTADO NO BRASIL

Gilberto Bercovici.....27

DEMOCRACIAS, CRISES E GOLPES À BRASILEIRA:
AUTORITARISMO DAS BURGUESIAS
CONTRA-REVOLUCIONÁRIAS

Maria Mello de Malta

Jaime Winter León37

INVERSÕES CONSTITUCIONAIS E EROSÃO
DE DIREITOS: MAPA E AGENDA DA CORROSÃO
DO TRABALHO NO BRASIL

Francis Campos Bordas

João Luiz Arzeno da Silva

Lawrence Estivalet de Mello65

DISCRIMINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA,
INTERSECCIONALIDADE E EQUILÍBRIO FISCAL
EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO

Roger Raupp Rios93

ESTADO, SERVIDOR PÚBLICO
E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Liana Maria da Frota Carleial..... 107

REFORMAS E A INTENSIFICAÇÃO DO PODER
PUNITIVO DO ESTADO EMPREGADOR

Aldacy Rachid Coutinho..... 131

PARTE II

Erosão de direitos e assédio institucional

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

Giovanni Alves

Ana Celeste Casulo155

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO JUDICIÁRIA

Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano

Maiara Leher..... 175

EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019: A IMPOSIÇÃO
DE REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR A
SERVIDORES E A PRIVATIZAÇÃO
DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO

Tiago Gornicki Schneider

Elisa Torelly197

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

José Antônio Peres Gediel

Lawrence Estivalet de Mello205

O DIREITO GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA
DOS ATOS ANTISSINDICAIS

Alberto Emiliano de Oliveira Neto..... 229

ASSÉDIO MORAL NO CENÁRIO DE PRECARIZAÇÃO
E DESPROFISSIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Camila Siqueira Katrein

Luciana Pedrosa Marcassa243

ESTADO EMPREGADOR: REGIME ADMINISTRATIVO,
UMA AMBIÊNCIA LABORAL QUE ASSEDIA

João Luiz Arzeno da Silva

Marcelo Trindade de Almeida265

PARTE I

Rupturas
constitucionais
e Estado
expropriador



A SOBERANIA ECONÔMICA E O DESMONTE DO ESTADO NO BRASIL

Gilberto Bercovici¹

A soberania econômica é relativa. Como o sistema capitalista mundial é um sistema hierarquizado, cada país percebe a soberania econômica a seu modo. Na potência hegemônica, por exemplo, o debate sobre soberania econômica é quase inexistente. Já para os países periféricos, em que se compreende o subdesenvolvimento como um fenômeno de dominação, como uma realidade histórico-estrutural, simultânea, e não como uma etapa prévia, ao desenvolvimento, a questão da soberania econômica é fundamental, pois diz respeito à autonomia das decisões de política econômica e à percepção de suas limitações e constrangimentos internos e externos. A crise financeira internacional de setembro de 2008 demonstrou, inclusive, que a crise econômica é sentida nacionalmente, portanto, as soluções buscadas, em boa parte, são também soluções nacionais.

Segundo Celso Furtado, os fins do desenvolvimento devem ser fixados pela própria sociedade nacional, como faz o texto constitucional de 1988. No entanto, a vontade política para orientar e favorecer as transformações econômicas e sociais é indispensável para impulsionar e conduzir o processo de desenvolvimento endógeno. Um dos objetivos deste processo é a homogeneização social, com a garantia da apropriação do excedente econômico pela maior parte da população. O desenvolvimento endógeno exige também a internalização dos centros de decisão econômica, a dinamização e a integração do mercado interno, com grande ênfase para o desenvolvimento tecnológico.²

A soberania econômica nacional, prevista formalmente no artigo 170, I da Constituição de 1988, pretende viabilizar a participação da sociedade brasileira, em condições de igualdade, no mercado

¹ Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho – UNINOVE.

² Celso FURTADO, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009, pp. 213-216 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992, pp. 11, 28, 32-35 e 85.

internacional, como parte do objetivo maior de garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II do texto constitucional), buscando a superação do subdesenvolvimento.³ O mercado interno, por sua vez, foi integrado ao patrimônio nacional (artigo 219 da Constituição), como um corolário da soberania econômica nacional. O significado deste dispositivo é justamente a endogeneização do desenvolvimento tecnológico e a internalização dos centros de decisão econômicos, seguindo o programa de superação do subdesenvolvimento proposto por Celso Furtado e pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e incorporados no texto constitucional de 1988.

Afinal, desde as concepções da CEPAL, entende-se o Estado, através do planejamento, como o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado. As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população.

Se o governo, em qualquer dos seus níveis (federal, estadual ou municipal), resolver desapropriar a propriedade de algum particular para realizar um empreendimento público qualquer, como uma estrada ou uma obra viária, o cidadão que sofre a desapropriação tem uma série de direitos e garantias. Afinal, no Estado de Direito o ordenamento jurídico tutela o proprietário privado no seu enfrentamento contra o Poder Público com garantias e exigências que devem ser cumpridas inexoravelmente em um processo de desapropriação. A própria indenização ao desapropriado é uma dessas garantias, expressa desde as primeiras declarações de direitos das revoluções liberais dos séculos XVII (Inglaterra) e XVIII (Estados Unidos e França).

Não há, no entanto, nenhuma garantia ou proteção jurídica aos cidadãos quando o governo decide transferir ao setor privado determinados bens da coletividade, como uma empresa estatal, a

³ Gilberto BERCOVICI, "Os Princípios Estruturantes e o Papel do Estado" in José Celso CARDOSO Jr. (org.), *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social*, Brasília, IPEA, 2009, vol. 1, pp. 272-279.

prestação de um serviço público ou a exploração de um bem público. Pelo contrário, a privatização é considerada uma opção absolutamente livre e legítima para os governos adotarem, sem qualquer tipo de contestação. A expropriação dos bens privados, por sua vez, é considerada quase um tabu. A grande mídia exalta os privatizadores e condena veementemente aqueles que ousam estatizar, nacionalizar ou recuperar bens públicos transferidos inadequadamente aos privados. Para aqueles, o paraíso da boa governança e o aplauso do “mercado”. Para estes, o inferno do populismo (ou bolivarianismo, a depender do caso) e da reprovação unânime dos meios de comunicação de massa.

O que ninguém diz é que ao privatizar uma empresa estatal ou qualquer parcela do patrimônio público, o governo está expropriando a população de bens públicos que são de sua titularidade. Simples assim. Na privatização, o governo age do mesmo modo que na expropriação. Da mesma forma que desapropria uma propriedade privada, na privatização o governo aliena a propriedade pública. O problema é que o proprietário privado pode contestar e tem garantias, o povo não.

Todo processo de privatização é uma expropriação de bens que deveriam integrar permanentemente o patrimônio público de todos os cidadãos, decidida por uma autoridade política que exerce o poder temporariamente. No processo de privatização, o governo não vende o que é dele (governo). Na privatização, o governo vende o que pertence a todos nós. E sem nos consultar sobre isso.

Podemos ilustrar a situação com o exemplo utilizado pelo jurista italiano Ugo Mattei:⁴ *autorizar que um governo venda livremente os bens de todos para fazer frente às suas necessidades contingentes e conjunturais de política econômica é tão irresponsável quanto consentir, no plano familiar, que o zelador venda os bens de maior valor da casa, como a prataria, o carro ou os eletrodomésticos, para suprir suas necessidades particulares, como viajar nas férias ou pagar uma dívida particular.*

O governo é um administrador fiduciário, ou seja, atua apenas sob mandato. Não pode dispor dos bens públicos a seu bel-prazer. O governo não é proprietário das empresas estatais, ele é apenas seu gestor. O governo deve ser o servidor do povo soberano, não o contrário.

Os bens públicos não são facilmente recuperáveis. Os investimentos de imensas quantias, aplicadas de forma planejada a longo

⁴ Ugo MATTEI, *Beni Comuni: Un Manifesto*, 3ª ed., Roma/Bari, Laterza, 2011, pp. V-VII.

prazo, o sacrifício de milhões de brasileiros não pode ser dissipado sem mais, nem menos, para cobrir um déficit conjuntural nas contas públicas gerado pela má gestão e incompetência eventual dos governantes.

O Brasil necessita de uma infraestrutura complexa, capaz de articular as várias regiões do país. A prestação dos serviços públicos de energia e comunicações precisa ser acompanhada de preços básicos, os mais uniformizados possíveis, e instalações interligadas, para que não se excluam regiões e setores inteiros e importantes da possibilidade de participar do mercado interno e do mercado internacional. Além das filiais das empresas multinacionais, o Brasil era dotado de empresas estatais globais pelo seu tamanho, capacidade técnica, financeira e organizacional para operar tanto no país como no exterior e dotadas de um sistema de planejamento estratégico, responsáveis por grande parte da infraestrutura e do desenvolvimento tecnológico do país: a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás, a Eletrobrás e o Sistema Telebrás (em conjunto com a Embratel).

Ao invés de dotar estas empresas de maior capacidade operacional e reforçar o controle público e a transparência sobre seus recursos, o Governo Fernando Henrique Cardoso optou por desmontá-las, cortar seus investimentos e desestruturar suas finanças, a fim de justificar a privatização da maior parte delas. A privatização das empresas estatais significou a desestruturação dos sistemas energético e de comunicações integrados, que eram fundamentais para a manutenção de um mercado interno de dimensões continentais, como o brasileiro, e uma inserção internacional competitiva, não subordinada. A fragmentação das empresas estatais de infraestrutura substituiu, na maior parte dos casos, o monopólio estatal pelo monopólio ou oligopólio privado, além de romper com o planejamento estratégico integrado da rede de serviços básicos e com um sistema interligado de tarifas cruzadas.⁵

No Brasil, por exemplo, a política brasileira de exploração dos recursos minerais e energéticos foi desestruturada nos anos 1990, com o processo de privatização, cuja principal polêmica se deu em torno da venda da Companhia Vale do Rio Doce, em 1997. Com a decisão de privatizar a Companhia Vale do Rio Doce, o Governo Fernando Henrique Cardoso ignorou o papel que a empresa tinha no desenvolvimento regional do país. A Companhia Vale do Rio Doce

⁵ Maria da Conceição TAVARES, *Destruição Não Criadora: Memórias de um Mandato Popular contra a Recessão, o Desemprego e a Globalização Subordinada*, Rio de Janeiro, Record, 1999, pp. 125-126, 128-134 e 136-138 e Aloysio BIONDI, *O Brasil Privatizado: Um Balanço do Desmonte do Estado*, São Paulo, Editora da Fundação Perseu Abramo, 1999, pp. 19-29.

tinha capacidade autônoma de atrair investimentos e parcerias, além de ser internacionalmente competitiva. A sua política não era exclusivamente voltada à mineração e exportação, mas também articulava espacialmente as várias áreas abrangidas por sua atuação, sendo, na expressão de Maria da Conceição Tavares, um “vetor de dinamização econômica e integração produtiva nacional”. O argumento principal utilizado para justificar a privatização, o da necessidade de obtenção de recursos para diminuir a dívida interna do país, não possui veracidade alguma. O Estado brasileiro perdeu parte de sua capacidade autônoma de decisão sobre a política econômica, uma empresa essencial para o planejamento do desenvolvimento nacional e seu grande instrumento de atuação no setor mineral, além de divulgar as informações estratégicas sobre os recursos minerais do subsolo para os competidores estrangeiros da Companhia Vale do Rio Doce que se habilitaram para participar do leilão de privatização. Com a privatização, as empresas multinacionais ficaram sozinhas na pesquisa e exploração mineral no Brasil.⁶

A privatização trouxe consigo a criação de órgãos reguladores “independentes”, que substituiriam a incapacidade estatal de regular eficientemente os vários setores econômicos. A garantia da concorrência e da defesa dos direitos dos consumidores (não da população em geral, bem entendido) seriam os grandes objetivos perseguidos, tanto na regulação das atividades econômicas propriamente ditas, como na regulação dos serviços públicos. Propõe-se como solução a substituição do Estado Democrático de Direito, à mercê das indesejáveis “influências políticas”, por uma estrutura tecnocrática e oligárquica, sem legitimidade popular ou qualquer outra forma mais incisiva de controle político e democrático de seus atos. Estes órgãos se legitimariam pela sua “neutralidade técnica”, o que consagraria sua independência em relação ao Estado, mas não ao mercado. O Estado parece, assim, ter renunciado à sua soberania em matéria econômica.⁷

A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as majorias políticas, gerando um processo de reformas

⁶ João César de Freitas PINHEIRO, *Companhia Vale do Rio Doce: O Engasgo dos Neoliberais*, Belo Horizonte, Centro de Documentação e Informação, 1996, pp. 19, 42, 86-88 e 111-131 e Maria da Conceição TAVARES, *Destruição Não Criadora cit.*, pp. 147-150.

⁷ Michela MANETTI, *Poteri Neutrali e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 18-32, 98-104, 108-126 e 151-156.

constitucionais em vários países, cujo objetivo foi “constitucionalizar a globalização econômica”. Com a garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre “segurança jurídica”, “regras claras”, “respeito aos contratos”, “Estado de direito” (ou “*rule of law*”) sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno que denominei “blindagem da constituição financeira”, ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas.⁸

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal” e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômico permanente. Nele, utilizam-se medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, o qual busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade.

A partir dos anos 1980 e 1990, com a crise da dívida externa, o neoliberalismo e a crise de financiamento do Estado, a política industrial autônoma ou soberana teve que ser abandonada para que os países latino-americanos fossem admitidos na nova ordem mundial da globalização neoliberal, com a adesão ao chamado “Consenso de Washington” (privatização, desregulação de mercados, liberalização do fluxo de bens e capitais). A América Latina reverteu, então, sua estratégia de desenvolvimento, regredindo da industrialização por substituição de importações para a exportação de produtos primários, aproveitando-se de uma elevação dos preços internacionais daqueles produtos agrícolas ou minerais. Com preços internacionais favoráveis, os países latino-americanos aceleraram seu processo de crescimento baseado na primarização ou reprimarização das exportações.

Os regimes ditos pós-neoliberais na América Latina a partir dos anos 2000, no entanto, continuaram dirigindo sua política

⁸ Gilberto BERCOVICI & Luís Fernando MASSONETTO, “A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica”, *Boletim de Ciências Econômicas*, vol. XLIX, 2006, pp. 69-77; Gilberto BERCOVICI, *Soberania e Constituição: Para Uma Crítica do Constitucionalismo*, São Paulo, Quartier Latin, 2008, pp. 327-344 e David SCHNEIDERMAN, *Constitutionalizing Economic Globalization: Investment Rules and Democracy’s Promise*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2008, pp. 3-17, 25-108, 208-213 e 223-237.

econômica para a extração de recursos naturais e consagraram a exportação de produtos primários (*commodities*) como estratégia de desenvolvimento nacional, instaurando uma política que hoje vem sendo denominada de “*Novo Extrativismo*” (“*New Extractivism*”). O “novo extrativismo” é uma política que combina ativismo estatal a uma estratégia de crescimento fundada na exploração de recursos naturais com o objetivo de ampliar a inclusão social. Para tanto, estes governos entenderam que os recursos naturais seriam uma verdadeira benção, gerando rendas facilmente tributáveis que poderiam ser utilizadas para financiar as políticas sociais. A extração de recursos foi compreendida como uma mera questão da capacidade do Estado regular as operações de mineração ou exploração petrolífera ou o agronegócio para conseguir acordos melhores com as agências financiadoras internacionais e tentar aplicar às empresas regras de controle em relação aos seus impactos sociais e ambientais.

A demanda da China e do Leste Asiático por produtos agrícolas e florestais, combustíveis fósseis e outras fontes de energia e por minerais industriais estratégicos acarretou a ampliação do investimento estrangeiro nos setores agrícola e minerário e consagrou, com as políticas do “novo extrativismo”, a reprimarização das economias latino-americanas, impedindo a recuperação das políticas industriais abandonadas nos anos 1990. O “novo extrativismo” **não passa**, assim, de uma nova forma de subordinação da estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos aos fluxos do comércio internacional.⁹

Na sua ânsia de agradar os mercados, os governos brasileiros instaurados a partir de 2016 buscaram, além de uma política excessivamente rigorosa de garantia do pagamento do serviço da dívida pública em detrimento de todo e qualquer gasto público, implantar uma política de desnacionalização extremamente rápida e agressiva do que restou em poder do Estado. Desde a retirada da Petrobrás como operadora única do pré-sal (Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016), os ativos da empresa estatal vêm sendo vendidos sem licitação, como determina a legislação brasileira (Plano Nacional de Desestatização - Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997 e o artigo 29 da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016). A Petrobrás não precisa vender ativos para reduzir seu nível de endividamento. Ao contrário,

⁹ Sobre o “novo extrativismo”, vide, por todos, Henry VELTMEYER & James PETRAS (orgs.), *The New Extractivism: A Post-Neoliberal Development Model or Imperialism of the Twenty-First Century?* London/New York, Zed Books, 2014 e James PETRAS & Henry VELTMEYER (orgs.), *Extractive Imperialism in the Americas: Capitalism's New Frontier*, Chicago, Haymarket Books, 2015.

na medida em que vende ativos ela reduz sua capacidade de pagamento da dívida no médio prazo e desestrutura sua cadeia produtiva, em prejuízo à geração futura de caixa, além de assumir riscos empresariais desnecessários. O plano de negócios atual da Petrobrás tem viés de curtíssimo prazo e ignora a essência de uma empresa integrada de energia que usa a verticalização em cadeia para equilibrar suas receitas, compensando a inevitável variação do preço do petróleo, de seus derivados e da energia elétrica, característica essencial para minimizar os riscos empresariais. Na medida em que a Petrobrás seja fatiada, o agente privado tende a buscar o lucro máximo por negócio, majorando os custos ao consumidor, o que restringe o crescimento do mercado interno.

Não bastasse a ausência de licitação, a venda de ativos da Petrobrás vem ocorrendo a preços bem abaixo dos preços de mercado, como é notório exemplo a venda do campo de Carcará para a empresa estatal norueguesa Statoil por cerca de US\$ 2,5 bilhões, quando valeria cerca de dez vezes mais.

Este tipo de “venda” pode ser equiparada ao crime de receptação. Um bem público foi subtraído do patrimônio público de forma ilegal, sem licitação, e vendido a preço vil, por um preço que é vinte por cento do valor de mercado. A empresa compradora obviamente sabe que está adquirindo um ativo valiosíssimo por vinte por cento do preço e sem concorrência pública. Ou seja, não há nenhum terceiro de boa-fé envolvido neste tipo de negócio. Neste tipo de situação, a obrigação do Estado brasileiro e dos órgãos de defesa do patrimônio público é anular a transação, recuperar o bem sem indenização e buscar a responsabilização de quem promoveu o negócio.

Estamos vivenciando, ainda, uma política de substituição do monopólio estatal por monopólios privados, o que é absolutamente vedado pela Constituição, em seus artigos 170 e 173, §4º. É exemplar o que ocorre na infraestrutura de gasodutos. Atividade tipicamente monopolista, as redes de gasoduto do Sudeste e do Nordeste, incorporam um enorme investimento histórico da Petrobrás, estão integradas à empresa pela própria natureza do serviço que prestam. Da mesma forma, as refinarias, monopólio constitucional e legal da União, após uma intervenção totalmente inconstitucional do órgão de defesa da concorrência, serão transferidas para a constituição de monopólios privados.

O problema central é o fato de que a soberania do Estado brasileiro, como soberania de um Estado periférico, é uma “soberania bloqueada”, ou seja, enfrenta severas restrições externas e internas

que a impedem de se manifestar em toda sua plenitude. Deste modo, a constante pressão das forças políticas populares é fundamental para que o Estado possa atuar no sentido de levar a soberania popular às suas últimas consequências e superar a barreira do subdesenvolvimento.

A superação do subdesenvolvimento significa a construção de um Estado nacional verdadeiramente autônomo, o que implica na remoção de obstáculos internos, enfrentando as classes economicamente dominantes, e externos, rompendo com a situação de dependência. O desenvolvimento não é mero crescimento econômico, pois envolve transformações estruturais profundas. Se não ocorrem tais transformações, não é desenvolvimento, mas mera modernização conservadora, que apenas assimila o progresso técnico, mantendo as estruturas de dominação social e econômica e perpetuando o subdesenvolvimento. É necessário, portanto, uma política deliberada de desenvolvimento, na qual a tarefa do Estado, nas palavras de Caio Prado Jr., é *“libertar as forças anticolonialistas já presentes no interior da atual estrutura econômica do país”*. A superação do subdesenvolvimento tem que ser um projeto político mobilizador.¹⁰

A renacionalização dos setores estratégicos para a superação do subdesenvolvimento, como petróleo, energia, água e recursos minerais é um desafio histórico que se faz necessário se quisermos aproveitar esta que, talvez, seja a última chance de termos condições efetivas e concretas para superar o subdesenvolvimento. *A renacionalização é a reafirmação da soberania econômica, o que, em uma democracia verdadeira, é sinônimo de soberania popular*. Soberania econômica e soberania popular não significam apenas que o poder emana do povo, mas também que este povo tem direito à terra, tem direito aos frutos do seu trabalho e tem direito ao excedente produzido pela exploração dos recursos naturais, que são públicos, portanto, de sua titularidade, bem como o direito de decidir por si mesmo sobre o seu presente e sobre o seu futuro.

¹⁰ Caio PRADO Jr., *Diretrizes para uma Política Econômica Brasileira*, mimeo, São Paulo, Tese de Cátedra (Faculdade de Direito da USP), 1954, pp. 166-167 e 227-240; Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, 10ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, pp. 102-104, 265, 281 e 283-290; Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida* cit., pp. 39-48, 57 e 74-75 e João SICSÚ, “A Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento” in João SICSÚ & Armando CASTELAR (orgs.), *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*, Brasília, IPEA, 2009, pp. 22-24.

DEMOCRACIAS, CRISES E GOLPES À BRASILEIRA: AUTORITARISMO DAS BURGUESIAS CONTRA-REVOLUCIONÁRIAS¹

Maria Mello de Malta²

Jaime Winter León³

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/UFRJ) 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:

¹ Versão revista e atualizada de texto publicado originalmente no livro “Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências” (MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Arzeno da; ZANIN, Fernanda (Orgs.). *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017).

² Graduada e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (2005). Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua nos cursos de graduação em Economia e em Gestão Pública, no Programa de Pós-graduação em História da Ciência e da Tecnologia e Epistemologia (PPGHC-TE/UFRJ) e no Programa de pós-graduação em Economia (PPE/UFRJ). Pró-reitora da Extensão da UFRJ entre 2015 e 2019 e Coordenadora do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA).

³ Pesquisador do Laboratório de Estudos Marxistas (LEMA/IE-UFRJ e IM-UFRJ) e Doutorando do PPGE/IE/UFRJ.

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 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 reivindicações 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 anti-democráticas 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”⁴. 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

⁴ 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 alívio 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.

salário mínimo, do aumento do desemprego, das mudanças de regras para os programas sociais, enquanto os grandes ganhos para o capital ficaram explicitados na forma de tragédia, com uma crise ambiental 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 sentidos 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 equivocados: 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 materiais 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 formulações 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 dominante⁵. 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 uma

⁵ 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).

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.

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 partirá⁶.

⁶ 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 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

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 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).

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.

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 privilégio. “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 classes⁷.

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).

⁷ Esta abertura de opções posta por Florestan é fundamental para compreender os governos mais recentes no Brasil.

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 identificou 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 Brasil⁸.

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

8 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 planejada 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).

pital. 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. O conceito de democracia detia um independênciai relativa do momento e da sociedade em que for a originalmente criado, possuindo características de um conceito “universal”, enquanto processo de conscietização e participação política. 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 (Coutinho, 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 internacionais⁹.

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 significativo 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 no qual argumenta que a superficialidade destas propostas já estava presente desde os documentos do partido de 1986, apresentados no 4º Encontro Nacional. A principal característica desta superficialidade é a existência de um diagnóstico de que era necessário o acúmulo de forças para atrair 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

⁹ 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.

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. Com tais condições longe de estarem amadurecidas, a concepção era de que seria 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. Desta forma, o “presidencialismo de coalizão” passou a ser defendido em prol da governabilidade em si mesma e não mais tendo o objetivo final socialista, ou pelo menos um governo popular, 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 domesticação 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 (2016).

O contexto subsequente do governo de Michel Temer, segundo Iasi (2016), 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 à 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 encobrendo graus distintos de autoritarismo, de representatividade e de violência, sem, entretanto, poder 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 militar ação interventiva que devolvesse à 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 de mais 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 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 apasivamento 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 (coord.). *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.

INVERSÕES CONSTITUCIONAIS E EROSÃO DE DIREITOS: MAPA E AGENDA DA CORROSÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Francis Campos Bordas¹
João Luiz Arzeno da Silva²
Lawrence Estivalet de Mello³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é oferecer um panorama da erosão de direitos realizada pelo Estado brasileiro no período recente, em linguagem acessível e com indicação atualizada da referência legal vigente. A situação política é caracterizada por um fluxo intenso de reformas e propostas de reforma, inclusive com edição de medidas provisórias em ritmo acelerado. A consultoria jurídica para entidades de trabalhadores e trabalhadoras, combinada com os objetivos da obra que o leitor tem em mãos, demandaram dos autores a elaboração de um texto que organizasse, de forma segura, atualizada e crítica, as alterações do Estado no Brasil de Temer e Bolsonaro.

Para tanto, o texto se divide em três capítulos: o primeiro introduz o tema das inversões constitucionais e da corrosão do Estado, ao apresentar as figuras conceituais que animam a investigação e analisar as principais medidas congressuais que alteraram direitos sociais após a Constituição Federal de 1988. Na sequência,

¹ Advogado. Bacharel pela Faculdade de Direito da UFRGS (1990). Assessor jurídico de entidades sindicais de servidores, com ênfase na esfera federal. Foi integrante da Comissão de Ecologia da OAB/RS em sucessivas gestões. Pós-graduado lato sensu pela Faculdade Castilla La Mancha (Toledo/Espanha), com especialização em Justiça Constitucional. Ocupou a Secretaria-Geral do CNASP (Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos) de 2010-2018, tendo sido um de seus fundadores. Membro da Comissão Especial de Precatórios do Conselho Nacional da OAB. E-mail: <francis@bordas.adv.br>.

² Advogado do Trindade e Arzeno Advogados Associados. Membro fundador do CNASP (Coletivo Nacional de Advogados dos Servidores Públicos). E-mail: <jlarzeno@tea.adv.br>.

³ Professor da Escola de Direito da Universidade Positivo. Bacharel em Direito (UFPEL) e em Filosofia (UFPR). Mestre e Doutorando em Direito pelo PPGD/UFPR. Advogado. E-mail: <lawestivalet@gmail.com>.

elaboram-se um mapa (capítulo 2) e uma agenda (capítulo 3)⁴ das principais alterações constitucionais e legais realizadas ou propostas pelos governos Temer e Bolsonaro.

Elencaram-se as principais alterações do Estado e a corrosão das condições de trabalho realizadas pelas contrarreformas trabalhista (Lei 13.467/2017) e da previdência (Emenda Constitucional 103/2019), pela Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019), pela Medida Provisória que regula o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo (MP 905/2019), pela proposta de reforma sindical (PEC 196/2019) e pelas propostas de contrarreforma financeira e administrativa do Plano Mais Brasil (PEC 186/2019, PEC 187/2019, PEC 188/2019).

2 INVERSÕES CONSTITUCIONAIS E DIREITOS SOCIAIS

Quem anda de cabeça para baixo
tem o céu como abismo.

Paul Celan

Este texto aborda dispositivos constitucionais e suas inversões de sentido e efetividade. Denomina inversões um processo que se utiliza, concomitantemente, de reformas constitucionais, reformas legais e mutações constitucionais, em especial por meio da jurisprudência, para alterar o conteúdo da Constituição Federal, em um caminho frequentemente contramajoritário, no sentido *antissocial* e *antipopular*⁵. Após uma breve discussão terminológica, o capítulo apresenta observações sobre o sentido histórico e as contradições da Constituição Federal de 1988. Na sequência, faz referência às principais emendas constitucionais que alteraram a estrutura do Estado brasileiro após 1988, com especial destaque para a reforma administrativa operada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, do governo Fernando Henrique Cardoso.

⁴ Denominamos mapa as alterações já realizadas e agenda as propostas para o próximo período. Todas as referências a modificações realizadas ou propostas são referenciadas, em nota de rodapé ou no corpo do texto, com os dispositivos normativos referentes ao tema.

⁵ Em defesa da minoria proprietária, afirmou um dos clássicos federalistas, Madison: “É de grande importância numa república não apenas proteger a sociedade contra a opressão de seus governantes, mas proteger uma parte da sociedade contra a injustiça da outra. Existem necessariamente diferentes interesses em diferentes classes de cidadãos. Se uma maioria estiver unida por um interesse comum, os direitos da minoria ficarão ameaçados” (MADISON, 1993, p. 351).

A noção de “Constituição Invertida”, elaborada por Gilberto Bercovici (2013) para designar a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia, faz observar como, no berço do liberalismo dos federalistas, Estado e economia não eram esferas contrapostas; pelo contrário, é possível indicar um importante deslocamento de sentido para a fundamentação do Estado realizado pelos estadunidenses, com maior peso da utilização do Estado em uma perspectiva de defesa das minorias proprietárias. Por isso, no discurso de freios e contrapesos (*checks and balances*) tem centralidade a negociação, em contraposição ao discurso da soberania, no qual tem centralidade a decisão (BERCOVICI, 2013, p. 112).

O Supremo Tribunal Federal brasileiro tem-se americanizado, ao menos no sentido de consolidar como razões de decidir fundamentos formulados por Ministros que pensam a partir da americanização do direito constitucional brasileiro⁶. Abordar direitos fundamentais sociais, nesse sentido, significa enfrentar o tema da democracia sob uma perspectiva substancial e garantista (SILVA, 2005), para observar que a erosão de direitos corresponde ao enfraquecimento do horizonte de promessas da ordem democrática realizado pelas reformas neoliberais.

Explicar tal processo não se resume à enunciação de problemas sobre a proliferação de novas categorias jurídicas em decretos, medidas provisórias, leis ordinárias, emendas constitucionais e decisões dos tribunais sobre os direitos. Trata-se de compreender, na narrativa do processo de espoliações (HARVEY, 2004) ou expropriações secundárias no Brasil (FONTES, 2010), o conteúdo da erosão de direitos, as contradições que ela produz na teoria e na ordem legal democrática e as implicações para a “classe-que-vive-do-trabalho” (ANTUNES, 2009).

O mapa esboçado neste artigo oferece uma forma de ler as alterações do Estado, como uma dimensão visível da correlação de forças, que se expressa no processo concreto de alterações da intervenção estatal nas relações sociais. No Brasil, esta requalificação da intervenção estatal atende tendências já existentes em reformas do passado, radicalizando-as.

A Assembleia Nacional Constituinte, como narra Plínio de Arruda Sampaio (2002, p. 15), foi “desenvolvida contra a corrente da história, pois representou para o País uma força nacionalista, comprometida com teses de igualitarismo e empenhada na construção do bem-estar social”. Seus objetivos, na defesa de Florestan Fernandes,

⁶ “Americanização do direito constitucional” é uma abordagem utilizada em textos acadêmicos pelo atual membro do Supremo Tribunal Federal no Brasil, o Ministro Luís Roberto Barroso (2008).

poderiam consistir em uma espécie de revolução dentro da ordem, para superar o “Estado-cadeia” forjado pelo colonialismo direto, e construir uma “sociedade civil civilizada, um Estado aberto à luta de classes e uma democracia que associe à nação e à promoção do seu desenvolvimento, sem as deformações e as iniquidades do 1% e dos 5% mais ricos e poderosos” (FERNANDES, 2014a, p. 38).

O ponto de partida para o esfacelamento da ditadura foi a derrota dos candidatos do governo civil-militar nas eleições para Governador em 1982 e, sequencialmente, os movimentos populares, a partir de 1984, pela eleição direta para Presidente da República. Frustrada a eleição direta, concorreria pela via indireta no Colégio Eleitoral o então governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, com a promessa de instaurar um processo constituinte pela Assembleia Nacional Constituinte. Quando assumisse a Presidência da República, nomearia uma Comissão de Estudos Constitucionais, a quem caberia elaborar estudos e anteprojeto como colaboração à Constituinte.

A Emenda Constitucional 26, promulgada em 27 de novembro de 1985, convoca membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para Assembleia Nacional Constituinte⁷, ou seja, não foi instalada no Brasil uma Assembleia Nacional Constituinte *exclusiva*, com membros eleitos para o fim específico de elaborar uma Constituição. A Constituição é feita pelos Deputados e Senadores já eleitos, durante o final da ditadura civil-militar⁸.

⁷ Tancredo Neves, eleito indiretamente, pelo Colégio Eleitoral, morre antes de assumir a presidência. Em seu lugar assume o Vice-Presidente, José Sarney, que até então integrava o que existia de mais autoritário e retrógrado na política brasileira. Sarney deu curso ao prometido pelo Presidente falecido. Em meio a estranhamentos de parte da esquerda, nomeou a Comissão de debates sobre os temas constituintes e constitucionais, cujo resultado do trabalho se revelaria sério e progressista. Aí, é a vez da direita combatê-la. Traçando ainda o caminho delineado por Tancredo Neves, Sarney envia ao Congresso Nacional proposta de emenda constitucional convocando a Assembleia Nacional Constituinte, que, aprovada, transformar-se-ia na Emenda Constitucional n. 26, promulgada em 27/11/1985, convocando os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para, em Assembleia Nacional Constituinte, se reunirem, de forma livre e soberana, no dia 01/02/1987, na sede do Congresso Nacional. Na ocasião, foi instalada a sessão sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, que presidiria a sessão de eleição de sua presidência. Regrou, ainda, a Emenda Constitucional 26, que a Constituição seria promulgada após aprovação de seu texto em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte.

⁸ Aqui reside um retrocesso. Ao invés, como pretendiam as forças políticas progressistas, de se convocar uma Assembleia Nacional Constituinte popular, com atores de forças políticas-sociais organizadas, instaura-se um Congresso Constituinte, ou seja, não há eleições especificamente designadas para a Constituinte. Uma compreensão otimista em relação aos resultados dos trabalhos pode ser lida pelas palavras de José Afonso da Silva: “Deve-se, no entanto, reconhecer que a Constituição por ele (Congresso Constituinte, acréscimo nosso) produzida constitui um texto razoavelmente avançado. É um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial. Bem examinada, a Constituição Federal, de 1988, constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral.”

O processo da Assembleia Nacional Constituinte caminhou com oscilações, até a Comissão de Sistematização, quando a direita e a ultradireita passaram a agir, segundo Florestan Fernandes (2014b, p. 236), e

(...) inventaram as fórmulas pelas quais se saltaria de uma constituição ‘avançada’ para uma ‘constituição feita na mara’. Este conceito é do presidente da ANC e traduz fielmente a Constituição possível, quando o fiel da balança principiara a ser não uma revolução democrática, que permitisse construir uma sociedade civil aberta e um Estado democrático, mas fortalecer a transição lenta, gradual e segura. Essa é a doença senil da Constituição nascente. Ela aderiu como uma luva ao ‘Estado de transição’, para servir os poderes estabelecidos, com suas várias margens de legalidade e ilegalidade, de autoritarismo e desorganização.

Para Florestan Fernandes (2014c, p. 300), a existência de uma “transição após a transição”, com a revisão constitucional prevista para 1993, atendeu ao desejo de persistência da Nova República e ao projeto de desconstitucionalização da Constituição Federal. O texto constitucional delegou poder revisional ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

a. no art. 2º, determinou um plebiscito em relação à forma e ao sistema de governo, fixado para 07 de setembro de 1993 e que foi antecipado para 21 de abril de 1993 pela Emenda Constitucional n. 2/92, quando foi ratificada pelo povo brasileiro a decisão fundamental pela República Presidencialista.

b. o art. 3º, trouxe um potencial destrutivo enorme, pois prefixou revisão constitucional em cinco anos, após sua promulgação, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional. Do que se chamaram Emendas Constitucionais de Revisão (ECR), somente seis emendas foram aprovadas, representando uma enorme derrota das elites econômicas, vez que o objetivo, já à época, era a retirada de direitos sociais conquistados no texto de 1988.

Todavia, as forças reacionárias do capital jamais se conformariam com esta derrota, passando, a partir daí, a transformar o texto constitucional por meio de emendas constitucionais, consoante o art. 60 da Constituição Federal, que hoje são mais de cem. Algumas afetaram diretamente os trabalhadores e, em especial os servidores públicos, desde a Reforma Administrativa (EC 19/98), passando pelas Reformas da Previdência (EC 3/1993, EC 20/98, EC 41/2003, EC 47/2005, EC 70/2012) e pela Reforma Fiscal (EC 95/2016) – todas

confirmadas como constitucionais pelo STF –, demonstrando uma firme tendência ao aniquilamento das conquistas sociais trazidas pelo texto da Constituição Federal de 1988.

A contrarreforma administrativa do governo FHC⁹, consubstanciada na Emenda Constitucional 19/98, dava o tom que marcaria a década de 1990 e se prolongaria para as décadas seguintes: o aparelho do Estado deve se tornar gerencial e, como tal, privatizar-se, para tornar-se fonte segura de pagamento da dívida pública (MALTA, 2019).

A Emenda Constitucional n. 19/1998, em suas “Considerações Gerais”, explica os fundamentos da reforma constitucional:

Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e a redefinição de seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro. (...)

A Emenda

Os dispositivos abrangidos por esta emenda constitucional têm como ênfase a revisão dos princípios e normas que regem a administração pública e o regime jurídico dos servidores, com finalidade de remover constrangimentos legais e **rever procedimentos relativos à admissão de pessoal, política remuneratória, estabilidade, descentralização de funções e serviços para estados e municípios**” (BRASIL, 1998, grifos nossos).

Iniciava-se aí a reconfiguração do Estado então delineado pelo texto constitucional de 1988, sobretudo em sua estrutura administrativa: servidores, modo de contratação e estabilidade. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado publicou o documento “Os avanços da reforma da administração pública”, referente ao período 1995–1998, em que reduz as atribuições do Estado e propõe uma classificação do setor público em quatro setores: 1) Núcleo Estratégico (define leis e políticas públicas; cobra seu cumprimento); 2) Atividades Exclusivas (setor em que são prestados serviços que somente o Estado pode prestar); 3) Serviços Não-Exclusivos (setor em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas); e 4) Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado (área de atuação das empresas) (BRASIL, 1998, p. 17 e 18).

⁹ Junto ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi protagonista da contrarreforma administrativa o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, do então Ministro Luís Carlos Bresser Pereira.

Para esta nova matriz de atividades de Estado, trazida pela EC n. 19/1998, interessariam apenas os dois primeiros setores: núcleo estratégico e atividades exclusivas. Tais mudanças não foram formais, classificatórias. Trouxeram alterações constitucionais que inverteram o sentido do Estado como prestador de serviços públicos, em uma perspectiva da boa governança e excelência, como o princípio da eficiência (meritocracia), as gratificações produtivistas e a parcela única remuneratória (subsídios).

Aprofunda-se uma retórica perversa pela aproximação do regime de trabalho do servidor público ao regime do trabalhador da iniciativa privada, quando os empregadores deveriam objetivar fins distintos e, portanto, estruturar ambientes de trabalho de forma diferente. A constituição de regimes híbridos no serviço público institui condições para deterioração das condições de trabalho tanto do serviço público quanto da iniciativa privada. Na primeira e segunda décadas dos anos 2000, de maneira mais ou menos severa, a tônica dos governos permanece no sentido da precarização do trabalho dos servidores (SILVA; SILVA, 2018).

Estes reveses sofridos pelos direitos sociais, tendo como núcleo serviços e servidores públicos, que provêm do conflito existente durante a constituinte, Constituição de 1988 e seus prolongamentos revisionistas, está longe de acabar.

O superprivilegiamento de classe das classes dominantes no Brasil (FERNANDES, 2009, pp. 101 e 102) não aceitou os avanços sociais trazidos pelo texto original da Constituição Federal de 1988 e voltou a agir para alterar o aparelho do Estado e, assim, poder utilizá-lo explicitamente como arma (LUKÁCS, 2012, p. 77) e meio para realização de seus negócios. Cresce o neoliberalismo autoritário no mundo e, nele, pode-se observar o que Boaventura de Sousa Santos denomina uma vontade destrutiva, observável em processos realizados na Grécia, em Portugal, no Equador, na Argentina, no Brasil e em países africanos (SANTOS, 2019). A destruição é operada por documentos legais, que serão sistematizados a seguir.

3 UM MAPA DAS ALTERAÇÕES RECENTES NO ESTADO BRASILEIRO

O projeto do atual governo se alinha às reformas e mutações constitucionais realizadas no conteúdo da Constituição de 1988, como se demonstrou anteriormente. As alterações na estrutura do Estado seguem em andamento e este capítulo visa a contribuir para o

mapeamento das alterações legislativas realizadas no período recente na área social, como a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) e a contrarreforma trabalhista (Lei 13.467/2017), analisadas na seção 2.1, e a contrarreforma da previdência (Emenda Constitucional 103/2019), analisada na seção 2.2.

3.1 LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA E CONTRARREFORMA TRABALHISTA

Esta seção se ocupa da contrarreforma trabalhista e da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica (doravante LLO – Lei da Liberdade Econômica). Trata-se de dois exemplos significativos de um conjunto amplo de alterações legais que seguem em andamento, como demonstram as recentes medidas referentes à modalidade contratual verde e amarela e à nova proposta de reforma sindical, analisadas na seção 3.3.

A agenda das classes dominantes do país pode ser observada, portanto, na observação conjunta entre a LLO e a PEC 187/2019, com o objetivo de alterar estrutura, finalidade e organização do Estado, bem como sua relação com os particulares. Intenta-se operar a extinção de fundos públicos e destinações orçamentárias específicas, previstas na Constituição, fazendo com que a verba e o patrimônio existentes nestes fundos tenham nova destinação específica – e não é a prestação de serviço público, mas apenas a amortização da dívida pública, transferindo verba pública para pagamento de juros¹⁰.

Quanto às relações entre o Estado e o particular, é oportuno conhecer a já vigente LLO (Lei 13.874/2019). Em uma primeira observação, soa estranha a necessidade de uma declaração para algo que já existe e tem expressa previsão no primeiro artigo da Constituição Federal. O leitor desavisado do *site* do Planalto poderia se surpreender que o texto constitucional, logo ao lado do quarto inciso do primeiro artigo, faça referência à Lei da Liberdade Econômica¹¹. A livre concorrência, fundamento do Estado brasileiro (CRFB/1988, art. 1º, IV) é também princípio da ordem econômica, junto à propriedade privada (CRFB/1988, art. 170, II e IV).

¹⁰ Por todos, veja-se o art. 5º da PEC 187/2019.

¹¹ “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:

(...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) (...)”.

Em realidade, a Lei 13.874/2019 não é mera enunciação de princípios que já existiam. Ela vai além, pois traz alterações profundas quanto ao papel fiscalizador do Estado, seja como controlador das relações de trabalho, seja em matéria de meio ambiente, comércio e outras. Citamos alguns exemplos:

a. A responsabilidade dos sócios da empresa empregadora por ilícitos trabalhistas só existirá quando os sócios tiverem comprovada sua má-fé¹². Para comprovar má-fé, provavelmente o trabalhador teria que se socorrer da Justiça do Trabalho. Porém, fica sujeito aos riscos de sucumbência e demais custas, já nos moldes do novo modelo trazido em 2017 pela contrarreforma trabalhista (CLT, art. 791-A).

b. A modificação do dispositivo normativo que regula o controle da jornada de trabalho tem, entre outros problemas, a criação do “registro de jornada por exceção” (CLT, art. 74, §4º). Ao ser contratado, o trabalhador autorizará a empresa a registrar apenas os horários de trabalho extraordinários, referentes a atividades realizadas fora da jornada habitual. Ou seja, registra apenas as *horas extras*. A racionalidade do dispositivo normativo é a da ausência de controle e confiança na boa-fé do empregador, sobretudo se a empresa tiver menos de vinte empregados e for imune à fiscalização estatal.

c. Fim do Estado Fiscal: a obrigação de fiscalização estatal das normas de ordem pública, vigentes nos contratos trabalhistas, foi transformada em uma espécie de visita agendada, pois a empresa deverá ser avisada sobre a fiscalização. O baixo risco passa a ser um conceito definido por decreto, e não mais por critérios técnicos e científicos. Citam-se três exemplos: (1) as autorizações prévias de atividades econômicas serão dispensadas para atividades de baixo risco, cabendo ao Poder Executivo a edição de um ato, classificando-as (LLO, art. 3º, I); (2) eventual decurso de prazo pelo Estado, na aprovação de uma solicitação, implicará em sua aprovação tácita (LLO, art. 3º, *caput*).

Ao dispensar autorizações prévias para o funcionamento de algumas atividades econômicas ditas de baixo risco, esta nova norma poderá ser uma ameaça à própria segurança da sociedade, de consumidores e do patrimônio histórico, paisagístico, entre outros. O risco de uma atividade envolve, sobretudo, avaliação de condições e requisitos técnicos e científicos, mensuração de riscos potenciais, medidas compensatórias. Não se trata de um ato de governo, um ato discricionário. Um decreto não poderá se sobrepor à ciência,

¹² O art. 7º A da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica modifica o Código Civil de 2002. Destacam-se, no sentido acima exposto, os artigos 49-A e art 50 do Código Civil..

em nome exclusivamente dos “princípios” da liberdade econômica. Imagine-se um ato do Executivo que disponha que casas noturnas sejam atividades de baixo risco, o que, provavelmente aumentaria a possibilidade de de tragédias como a da boate Kiss, em Santa Maria, por exemplo.

A aprovação tácita também merece uma exemplificação. A nova Lei da Liberdade Econômica é inserida em proposta mais ampla, com nítido propósito de enxugamento da máquina estatal, o que pode se manifestar por diminuição de servidores, serviços etc. A aprovação tácita implica em ser aprovada uma determinada atividade econômica por decurso de prazo na análise. Seria o mesmo que dizer que uma mineradora terá autorizada sua atividade se os órgãos responsáveis não cumprirem os prazos e se estiverem presentes “todos os elementos necessários à instrução do processo”.

Ora, os elementos asseguradores da higidez e confiabilidade de um empreendimento são fruto de um processo de licenciamento prévio e muitas vezes não são verificáveis de plano, a partir dos dados fornecidos pelo empreendedor. É justamente por isso que o direito ambiental eleva a prevenção e a precaução ao nível de princípios constitucionais, como bem colocam José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite (2008, p. 172).

d. Diminuição de medidas compensatórias ou mitigatórias que sejam consideradas abusivas em licenciamentos privados, como é muito frequente em construções urbanas que trazem impacto ao ambiente natural, urbanístico ou paisagístico (LLO, art. 3º, XI). É muito comum que um determinado empreendimento que cause impacto urbanístico, seja responsabilizado pelos ajustes na malha viária adjacente, por vezes com construções de viadutos ou outras medidas. A nova lei se propõe a combater o que seriam as medidas compensatórias abusivas.

Dentre estas, a alínea “b” (“medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida”) merece uma reflexão mais acurada. Imagine-se um novo plano diretor, aprovado em uma Câmara de Vereadores, em que a classificação de determinada área urbana passe a ser considerada “área industrial”. Por já haver este planejamento, estariam as indústrias que lá se instalarem isentas destas medidas compensatórias? É ônus exclusivo do município e estado providenciar a infraestrutura deste local? Há de ser interpretada com parcimônia esta alínea, preponderando o interesse público, lembrando que medidas desproporcionais não

dependem de regulamentação para serem questionadas caso a caso com base nos princípios e normas já existentes em nosso sistema legal.

e. O ápice do negociado sobre o legislado (*Não só nas relações de trabalho*): De acordo com a alteração trazida no Código Civil brasileiro pela nova lei, na aplicação e interpretação de normas de direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas (LLO, art. 1º).

As alterações dão seguimento a tendências presentes na contrarreforma trabalhista, realizada por meio da Lei 13.467/2017¹³. A lei surge sob a promessa de modernizar as relações e gerar empregos, o que fica bastante claro na exposição de motivos do seu projeto, apresentado pelo Deputado Federal Ronaldo Nogueira de Oliveira, e nos discursos de parlamentares que apoiaram a aprovação do texto. Quase que invariavelmente, a linha argumentativa se referia à proteção da liberdade, à diminuição do poder do Estado, à liberdade para empreender, à liberdade contratual, à insegurança jurídica e de investimentos.

Segundo a análise de Magalhães, Costa, Lambranco e Chaves (2017), uma em cada três propostas foram integralmente feitas por lobistas de associações empresariais. Na análise destes argumentos, Paula Cozero (2019, p. 138) destaca a perceptível modificação de objetivo do Estado diante do conflito capital-trabalho, que já não era visto como conflito, mas como uma relação entre negociantes.

Nesse sentido, expande-se a perspectiva da autonomia privada no contrato individual de trabalho e nas negociações coletivas trabalhistas. Na dimensão individual, destacam-se criação das modalidades intermitente (CLT, art. 443, §3º; CLT, art. 452-A) e verde e amarela (MP 905/2019) de contrato de trabalho e a possibilidade de validação pelo Judiciário Trabalhista de acordo extrajudicial entre empregado e empregador (CLT, art. 652). Do ponto de vista coletivo, expandem-se as possibilidades de que acordos ou convenções

¹³ As principais tendências da contrarreforma trabalhista já haviam sido permitidas, em âmbito constitucional, por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, como demonstrou Aldacy Coutinho (2018).

coletivas se sobreponham ao legislado (CLT, art. 611-A), pelo qual se reduz a proteção social contra a renunciabilidade de direitos por parte de trabalhadores.

Passados dois anos da contrarreforma trabalhista, a promessa de redução da informalidade não se cumpre e a insegurança jurídica permanece uma realidade para a maior parte da classe trabalhadora. Em 2016, no terceiro trimestre, a taxa de informalidade era de 38,8%; em 2017, no mesmo período, era para 40,5%. No terceiro trimestre de 2019, a informalidade chegou a 41,4%. Ou seja, houve aumento de 0,9 ponto percentual em relação a 2017¹⁴.

A corrosão do trabalho é parte central da agenda de espoliações dos últimos governos. A regulação jurídica do trabalho se torna, crescentemente, uma forma jurídica extorsiva de direitos. Isso só é possível com a combinação entre trabalho precário e verdadeiro ataque ao fundo público, do que a seguridade social é certamente o maior exemplo, que compõe a segunda parte do mapa de inversões constitucionais dos direitos sociais.

3.2 SEGURIDADE SOCIAL E CONTRARREFORMA PREVIDENCIÁRIA

A seguridade social no Brasil já passou por diversas alterações desde 1988, quando foi elevada a uma posição de destaque. Brevemente, mencionam-se as alterações constitucionais realizadas na seguridade social nos anos de 1998, 2003, 2005 e 2012. Após, passa-se à análise dos projetos e reformas dos governos Temer e Bolsonaro.

Em 1998, o Estado passou por duas reformas que atingiram os regimes previdenciários (geral e próprios) através das Emendas Constitucionais 19 e 20, nas assim chamadas reformas administrativa e da previdência. O projeto, à época, sugeria mudanças muito mais profundas do que efetivamente aprovado no Congresso. Ainda assim, esta reforma impôs alguns requisitos para aposentadoria até então inéditos, mas que, do ponto de vista atuarial, mostravam-se racionais, tais como a idade mínima para aposentadoria, tempo mínimo de permanência no serviço público, entre outros. Porém, a grande alteração desta época foi a implantação do regime contributivo na seguridade social. Doravante, não importa mais o *tempo de trabalho*, mas sim

¹⁴ Estes e outros dados do IBGE, em especial do PNAD/Contínua, foram sistematizados e discutidos como balanço de dois anos da contrarreforma trabalhista em matéria do Nexo Jornal (2019), disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/11/07/Como-ficou-o-emprego-2-anos-ap%C3%B3s-a-reforma-trabalhista>>. Acesso em: 06 dez 2019.

o *tempo de contribuição*. A relação de dependência “sem custeio, não há benefício” resume a alteração conceitual daquele período.

Após apenas cinco anos, a previdência brasileira passou por nova alteração, com impacto forte nos regimes próprios dos servidores públicos. Em 2003, a Emenda Constitucional 41 extingue a aplicabilidade da ideia de *aposentadoria integral equivalente ao último vencimento*, como também encerra a regra da revisão dos proventos dos servidores aposentados nos mesmos moldes dos ativos, o que ficou conhecido como fim da *paridade*. O ano de 2005, enfim, traz nova mudança na Constituição, mas dessa vez para aplacar um pouco o rigor das novas regras trazidas dois anos antes pela Emenda Constitucional 41.

Em 2005, pela Emenda Constitucional 47, foram criadas regras de transição em favor de trabalhadores que tinham bastante tempo de serviço, mas que não tinham a idade mínima necessária para receber os benefícios. Com o mesmo espírito de atenuar o rigor e suprir lacunas, a Emenda Constitucional 70, de 2012, trouxe alterações nas aposentadorias por invalidez para servidores públicos ingressos antes da Emenda Constitucional 41, de 2003.

Nos últimos três anos, foram apresentadas duas propostas de contrarreforma¹⁵, a primeira no Governo Temer (PEC 287/2016) e a mais recente no Governo Bolsonaro. Embalado pela profunda alteração na composição do Parlamento, o projeto teve tramitação razoavelmente veloz e culminou na Emenda Constitucional 103, publicada em 12 de novembro de 2019. As duas propostas trazem uma justificativa comum: diante da crise fiscal do Estado, a seguridade social se mostra muito dispendiosa, como demonstrou Fernando José Pires de Sousa (2019, p. 213).

Outro aspecto com forte apelo midiático do discurso dos defensores da contrarreforma é o profetizado fracasso da previdência nos próximos 40 anos diante da ausência de sustentação financeira futura. Contudo, essa assertiva foi objeto de robusto estudo organizado por Claudio Alberto Castelo Branco e Denise Gentil, do qual extraem-se algumas conclusões¹⁶.

¹⁵ Embora alcunhadas de “reforma”, as alterações não se propõem, na prática, a viabilizar ou garantir efetividade a direitos sociais, por esta razão, parece-nos mais correto usar uma expressão que demonstre este aspecto negativo.

¹⁶ “A comparação entre os resultados projetados por distintos governos e os resultados realizados (período 2002-2015) demonstra um viés de subestimação de despesas e receitas – este segundo mais acentuado –, que leva a alto grau de erro estatístico. As tentativas para reproduzir os resultados apresentados nas LDOs, desde 2002, são frustradas, dado que o modelo de projeção descrito nos documentos oficiais é insuficientemente elucidativo e não permite aquele necessário exercício de reprodução. A indisponibilidade dos dados previdenciários, a nebulosidade

O discurso alarmista e justificador da reforma é repleto de generalidades e algumas de suas previsões não encontram demonstração científica, como visto. A previsão de que a mudança do sistema previdenciário seja a saída para o crescimento da economia também é vista com muito ceticismo e desconfiança, na medida em que a suposta economia buscada pela reforma virá da retirada de direitos e supressão da renda de famílias, notadamente as mais pobres, que têm elevada propensão para o consumo (FAGNANI, 2019, p. 106).

Uma vez aprovada a Emenda, não tardou muito para que surgissem os primeiros questionamentos de sua constitucionalidade, dado que em muitas passagens a EC 103/2019 violava cláusulas pétreas da Constituição e, dada à gravidade da majoração dos requisitos e diminuição dos benefícios, a emenda escancarou um grave retrocesso social.

Dentre estes primeiros questionamentos, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6256 ajuizada para questionar o artigo 25, §3º da EC 103/2019 que prevê a anulação de aposentadorias concedidas com contagem recíproca do Regime Geral (RGPS) sem o recolhimento da respectiva contribuição. Como disposto no Art. 25, §3º, serão consideradas nulas as aposentadorias concedidas por regime próprio com contagem recíproca do RGPS, “mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias” (EC 103/2019, art. 25, §3º).

A expressão “considera-se nula a aposentadoria”, presente no parágrafo, permite interpretações variáveis, dentre as quais o cancelamento do benefício já concedido, o que não apenas gera insegurança jurídica, como também atenta contra o ato jurídico perfeito. O disposto no parágrafo terceiro ignora que, até 1998, o sistema previdenciário previa a concessão de aposentadorias por “tempo de serviço”. O modelo contributivo implantado a partir de 1998 pela Emenda Constitucional 20/1998 alterou o sistema anterior, porém, resguardando o direito dos trabalhadores nessa transição. Para tanto, em seu art. 4º, a Emenda Constitucional 20 assegurou o cômputo do tempo de serviço anterior como “equivalente tempo de contribuição”.

nas estratégias de cálculo e o nível de erro do previsto em relação ao experimentado, acima de patamares razoáveis, são agravados pela existência de dados díspares em distintas fontes oficiais e tratamento probabilístico inadequado para determinadas variáveis chaves para que se façam previsões prestáveis”. (PUTY, FRANCÊS, CARVALHO, SILVA & SILVA, 2017).

Desta feita, benefícios e aposentadorias concedidas em decorrência dessa equivalência foram concedidas em perfeita consonância com o Direito. A pretensão de rever estes atos afronta o princípio do *Tempus Regit Actum*, um princípio geral do Direito que pontifica que os atos jurídicos deverão ser regulados pelas normas vigentes no momento de sua realização, não se aplicando os novos regramentos que lhe são posteriores. Nesse sentido, recupera-se o enunciado da Súmula n. 359 do Supremo Tribunal Federal, a qual dispõe que os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar ou o servidor civil reuniu os requisitos necessários (ROCHA, 2019).

Como visto, a Emenda Constitucional 103 é a maior alteração ao texto original da Constituição, seja do ponto de vista quantitativo (maior número de artigos alterados e incluídos) como também quanto à extensão e profundidade da fissura no tecido dos direitos sociais. Alguns exemplos:

a. A mais grave alteração está na *desconstitucionalização* de direitos, já que a nova regra retira do texto constitucional (CRFB/1988, art. 40, modificado pela EC 103/2019) – remetendo a lei ordinária (cálculo do benefício, por exemplo) e a lei complementar (o tempo de contribuição) a definição de novos critérios para aposentadoria.

b. Ao contrário das emendas constitucionais anteriores, a EC 103/2019 revoga integralmente as regras de transição criadas nas reformas anteriores, preservando exclusivamente as situações de direito adquirido. Portanto, servidores que contavam com regras de transição criadas em 1998, 2003 ou 2004, deverão se adequar às novas regras criadas em 2019.

c. Instituição de alíquotas progressivas para contribuições previdenciárias e criação de alíquotas extraordinárias variáveis conforme previsto no §22 da nova redação dada ao artigo 40 da Constituição e no artigo 149;

d. Para que mulheres servidoras possam manter a perspectiva de se aposentar com os proventos conforme lei anterior, terão um acréscimo de 1/3 no tempo de contribuição. Até a EC 103/2019, mulher que atingisse uma idade mínima de 55 anos e tivesse 30 anos de contribuição, poderia incorporar 100% da média do salário usado como base para o recolhimento, podendo descartar as 20% menores contribuições para o cálculo desta média. Com a mudança da regra, o artigo 26 da EC 103/2019 faz com que a mulher tenha que trabalhar 40 anos pra chegar ao mesmo percentual de 100% da média (exceção feita aos casos em que aposentadoria for por incapacidade

permanente e nas hipóteses em que aplicável a regra de transição do artigo 20 da EC). Numa sociedade em que a densidade contributiva da mulher é menor que a do homem (em geral por conta da dificuldade de manter ou conseguir emprego quando grávida e durante a primeira infância de seus filhos, preconceito de gênero, cuidados da família e genitores, etc) exigir 40 anos de contribuição é o mesmo que retirar um direito fundamental.

e. A EC 103/2019 permite a extinção dos regimes próprios de previdência, conforme expresso no novo § 22 antes referido e complementado pelo artigo 34 da EC 103/2019, que já prevê requisitos para viabilizar a migração para o regime geral.

f. Os regimes de previdência complementar fechada poderão ser administrados por bancos e financeiras, sem qualquer representação dos trabalhadores ou da sociedade em sua administração e gestão.

Como se vê, a emenda vai muito além de uma alteração de requisitos e atraso de algumas aposentadorias para gerar diminuição dos gastos. Trata-se de um expressivo retrocesso social, uma flexibilização que implicará, em diversas situações, uma retirada sumária e significativa de direitos fundamentais.

4 A AGENDA DO GOVERNO BOLSONARO PARA O ESTADO BRASILEIRO

O Presidente Bolsonaro e o Ministro Paulo Guedes apresentaram, após a aprovação da contrarreforma da previdência, uma nova agenda prioritária, que será analisada nas seções 4.1 e 4.2, consubstanciada no Plano Mais Brasil, composto pela PEC 186/2019, pela PEC 187/2019 e pela PEC 188/2019. Também são parte das propostas prioritárias do governo federal o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo (Medida Provisória 905/2019) e a proposta de reforma constitucional sindical (PEC nº 196/2019), que serão analisados na seção 4.3.

4.1 A AGENDA FINANCEIRA PARA O ESTADO BRASILEIRO

Esta seção analisa, em um primeiro momento, a Emenda Constitucional 95, aprovada pelo governo Michel Temer. Na sequência, propõe-se a compreender a agenda do governo Jair Bolsonaro, materializada no Plano Mais Brasil, o qual realiza uma espécie de reciclagem ou aproveitamento de proposta anterior, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 438/2018.

Uma das primeiras medidas do governo Temer foi a Emenda Constitucional 95, aprovada no final de 2016. Sustentada num argumento sedutor de que é preciso cortar gastos, a Emenda Constitucional estabelece um congelamento das despesas com prestação de serviço público por um período de 20 anos, com a modificação do art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que passou a vigorar acrescido dos artigos 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114.

Não se sujeitam a estes limites algumas despesas, notadamente aquelas com o pagamento do serviço da dívida. Por curioso que possa parecer, o Brasil sofre restrições para prestar serviço público, mas está livre para se endividar. Fica completamente à margem do debate a receita pública, ou seja, o sistema tributário brasileiro prossegue sendo regressivo e injusto, tributando muito mais o consumo do que a renda e a riqueza. Merece a atenção o importante trabalho desenvolvido pelo movimento Reforma Tributária Solidária, encabeçado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), que inclui mais de 40 especialistas em tributos no Brasil (FAGNANI, 2018).

Além da limitação dos gastos, o pilar financeiro abarca ainda algumas propostas em curso no Congresso Nacional que trazem em comum a preocupação com a destinação dos recursos públicos. O orçamento brasileiro é grande e atraente. Este montante interessa à população, mas também ao *mercado*. Tais interesses são frequentemente opostos. Atualmente, representando o interesse do setor financeiro, tramitam alguns projetos de lei e reforma constitucional que vem sendo duramente criticados por profissionais ligados à receita federal e controle de contas, justamente por entenderem que estes projetos ameaçam a soberania do país sobre os seus próprios tributos.

Citamos como exemplo a proposta de emenda constitucional de autoria do Deputado Pedro Paulo (DEM/RJ), a PEC 438/2018, a qual tem atualmente como relator na Câmara o Deputado Sóstenes Cavalcante (DEM/RJ). Coincidentemente, ou não, ambos do mesmo partido e estado do presidente da Câmara, Rodrigo Maia. Exemplo desta preocupação com a garantia de que as dívidas contraídas pelo estado sejam efetivamente pagas, a PEC 438/2018 propõe que *o saldo positivo de recursos vinculados, apurado nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União será destinado ao pagamento do serviço da Dívida Pública*¹⁷.

¹⁷ A PEC 438 propõe modificar o art. 115 da CRFB/1988.

Técnicos da Receita, pesquisadores e estudiosos do orçamento já denunciavam a PEC 438/18 como sendo “privilegio escancarado da dívida pública, além de permitir a securitização de créditos públicos” (FATORELLI, 2019). A PEC 438/18 já trazia várias das propostas que recentemente foram aglutinadas no *Plano Mais Brasil*. Dividido em três propostas de emenda, o Plano compreende (a) a PEC 186/2019, referente ao chamado ajuste fiscal emergencial; (b) a PEC 187/2019, que trata dos fundos públicos e sua drenagem em direção ao custeio do serviço da dívida pública; e (c) a PEC 188/2019, do chamado pacto federativo, que dentre outras coisas, desindexa e desvincula recursos orçamentários até então vinculados a algumas exigências específicas, colocando-os a serviço do pagamento de serviço da dívida.

No plano, foram mantidas algumas das propostas já contidas na PEC 438/2018. Destacam-se as seguintes:

a) Na proposta de alteração do art. 167 da Constituição, propõe diminuir as restrições à emissão de títulos públicos, determinando agora que a proibição apenas se aplica para buscar dinheiro para o orçamento fiscal e para seguridade social. Em outras palavras, o Governo pode emitir títulos para se endividar (pois paga juros por cada centavo que pega emprestado), mas não pode fazer o mesmo para custear serviços públicos, como saúde, educação, segurança, etc.

b) Na proposta de alteração do artigo 115 da Constituição, prevê possibilidade de redução de vencimentos e jornada de trabalho de servidores em períodos excepcionais em que a relação entre gasto e receita superar os limites legais;

c) Também na nova redação proposta para o art. 115, é previsto que o saldo positivo de recursos do orçamento fiscal e da seguridade será obrigatoriamente destinado ao pagamento do serviço da dívida, ou seja, se o INSS, por exemplo, arrecadar mais do que paga como benefício, o valor excedente deverá ser usado para pagar dívidas públicas – vale dizer, juros para credores que adquiriram títulos com a promessa de resgatar o valor devidamente acrescidos de juros.

Nessas propostas, chama a atenção o pouco destaque dado a dois principais aspectos que afetam diretamente as contas públicas: um primeiro, referente ao aumento expressivo das benesses tributárias e financeiras concedidos no período; um segundo aspecto, concernente à sonegação. A título ilustrativo da importância dos assuntos, chama a atenção a informação de que, apenas em 2017, por exemplo, as benesses da União a empresas e bancos equivaliam a 5,4% do PIB (LETTIERI, 2019). A sonegação fiscal, a seu turno, não tem

merecido a atenção necessária, o que não causa surpresa se considerarmos o perfil do sonegador (grandes conglomerados e empresários) e a espantosa relevância desta dívida, já que, atualmente, aguardam julgamento de recursos junto ao CARF (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais), em autuações que somam 10% do PIB (SANTOS, 2019).

4.2 A AGENDA ADMINISTRATIVA PARA O ESTADO BRASILEIRO

O Plano Mais Brasil, já referido, ocupa posição de destaque naquilo que se pode chamar genericamente de contrarreforma administrativa, a ser futuramente completada por uma nova proposta aventada para 2020.

Uma das PECs que compõem o Plano Mais Brasil – a de número 186/2019 –, prevê instrumentos de supressão ou restrição de direitos dos servidores, além de interferir na burocracia da máquina pública. Tem-se, portanto, uma contrarreforma administrativa, já que propõe a inclusão do art. 167-A à Constituição Federal.

Esta inclusão de novo artigo no capítulo da Constituição destinado às “finanças públicas” permite o acionamento de medidas excepcionais sempre que extrapolados limites de gastos fixados na própria Constituição ou na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Exemplos destas vedações incluídas na proposta do novo art. 167-A:

1. Concessão de vantagem, aumento ou reajuste salarial de servidores públicos (inciso I)
2. Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (inciso II);
3. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (inciso III);
4. Admissão ou contratação de pessoal, exceto para reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios (inciso IV)
5. Realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV (inciso V);
6. Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares (inciso VI);

7. Aumento do valor de benefícios cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes (inciso VII);

8. Criação de despesa obrigatória (inciso VIII);

9. Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal (inciso IX);

10. De progressão e da promoção funcional em carreira de servidores públicos, exceto dos juizes, membros do Ministério Público, do Serviço Exterior Brasileiro, das Carreiras policiais e demais que impliquem alterações de atribuições (§1º, inciso II).

Além das restrições previstas na 186/2019, chamada “PEC Emergencial”, merece destaque uma alteração proposta pela outra PEC integrante do mesmo pacote (Plano Mais Brasil), que diz respeito à retroatividade de pagamentos. Aqui, ao contrário da PEC Emergencial, não se trata de regra excepcional que só será disparada quando estourados os limites de gasto público. emergencial, mas - e isto é grave - é proposta uma alteração *permanente* no artigo 37 da Constituição. Dessa forma, essa nova regra não se aplica apenas em períodos excepcionais de ajustes de contas públicas; seria uma regra permanente. A redação do artigo seria a seguinte: Art. 37, XXIII: “**são vedados lei ou ato que conceda ou autorize o pagamento, com efeitos retroativos, de despesa com pessoal**, inclusive de vantagem, auxílio, bônus, abono, verba de representação ou benefício de qualquer natureza” (grifos nossos).

É cristalina intenção em restringir gastos que decorram do reconhecimento tardio de um direito, seja na esfera administrativa, como também na atividade legislativa. Imaginemos duas situações hipotéticas, ainda que bastante frequentes: [1] Uma falha burocrática faz com que determinada vantagem não tenha sido paga no momento adequado a um servidor: ele percebe a falha e solicita a correção sendo publicada uma portaria ou ordem de serviço regularizando. Por se tratar de um ato, essa portaria não poderia corrigir o passado e pagar as vantagens que o servidor deixou de receber. [2] Uma determinada lei que regulamente tardiamente um direito previsto na Constituição terá efeitos apenas *ex nunc* (pra frente) já que vedado qualquer pagamento retroativo.

Dizer que o pagamento de um direito reconhecido em atraso pela própria Administração é inconstitucional – pelo simples fato de ser retroativo – é a total subversão da lógica, abrindo-se a porta para a

prática de políticas procrastinadoras com o propósito leviano de deixar o tempo passar. Seria o mesmo que dizer: - Um direito só existe se houver dinheiro para pagar.

Além disso, a alínea “b” se destaca, não apenas pela restrição a um direito de um litigante em processo judicial, mas, mais grave, pretende alargar o Poder Judiciário, proibindo o pagamento de qualquer decisão judicial não transitada em julgado. Ou seja, é um caso claro de primazia do orçamento sobre a Justiça, uma manifesta interferência de um Poder sobre o outro. Conforme disposto no CRFB/1988, art. 37, XXIII, são vedados o pagamento: “b) de despesa de pessoal de qualquer natureza, inclusive indenizatória, com base em decisão judicial não transitada em julgado”.

Somam-se a estes exemplos concretos, outras normas – por vezes regulamentares – que importaram em restrição de outros direitos, dentre os quais alguns de natureza coletiva, como é o caso da Medida Provisória 873/2019 que, “em nome da liberdade” inviabilizava o desconto das mensalidades dos trabalhadores em favor de sindicatos e associações, com o nítido propósito de prejudicar sua atuação.

4.3 O CONTRATO DE TRABALHO VERDE E AMARELO E O FUTURO DOS SINDICATOS

Em 11 de novembro de 2019, Jair Bolsonaro utilizou-se da prerrogativa estabelecida no art. 62 da Constituição Federal e editou a Medida Provisória n. 905, que institui o contrato de trabalho verde amarelo e altera a legislação trabalhista, entre outras providências. Como dispõe o art. 16, as contratações por meio da modalidade de Contrato Verde e Amarelo são possíveis a partir de janeiro de 2020. Se aprovada, o período se estenderá até dezembro de 2022.

O artigo 1º da MP 905/2019 define o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo como uma “modalidade de contratação destinada à criação de novos postos de trabalho para as pessoas entre dezoito e vinte e nove anos de idade, para fins de registro do primeiro emprego em Carteira de Trabalho e Previdência Social”, contratação cujo total será limitado a 20% do total de empregados na empresa (MP 905/2019, art. 2º, §1º), entre outras regras especiais, como as aplicáveis às empresas com até dez empregados (MP 905/2019, art. 2º, §2º). Estimulam-se as empresas a contratarem nessa modalidade, para que sejam beneficiadas com a isenção de pagamento de parcelas incidentes sobre a folha de pagamento dos contratados *verde*

e *amarelos*, como a contribuição previdenciária, o salário-educação e a contribuição social destinada ao Sistema S (MP 905/2019, art. 9º).

Podem ser contratados nessa modalidade trabalhadores que possuam entre 18 e 29 anos de idade (MP 905/2019, art. 1º, supra-mencionado) e que tenham como salário-base mensal até um salário mínimo e meio nacional (MP 905/2019, art. 3º), em busca de um “primeiro emprego” (MP 905/2019, art. 1º). A celebração do contrato de trabalho verde e amarelo será realizada por prazo determinado, de até 24 meses, para qualquer atividade (MP 905/2019, art. 5º). Embora seja um contrato de trabalho por prazo determinado, ao contrato verde e amarelo não se aplica o disposto no art. 451 da CLT, segundo o qual “O contrato de trabalho por prazo determinado que, tácita ou expressamente, for prorrogado mais de uma vez passará a vigorar sem determinação de prazo” (MP 905/2019, art. 5º, §2º).

Entre outras características especiais dessa modalidade contratual, destacam-se os seguintes aspectos da MP 905/2019:

1. Determina-se o desconto da contribuição previdenciária sobre os valores do seguro-desemprego, ou seja, sobre a verba recebida por aquele que foi demitido, mediante a inserção do art. 4-B e 15 na Lei 7.998/1990. Essa disposição entrará em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação, conforme art. 53, II.

2. Modifica-se a forma de cálculo dos juros do valor devido pelo empregador ao trabalhador. Antes do ato normativo, incidiam juros de 1% ao mês sobre os débitos trabalhistas. Com a edição da MP 905/2019, modifica-se o art. 39 da Lei 8.177/1991, para diminuir drasticamente o valor que será pago aos trabalhadores, ao estabelecer como regra a aplicação do índice da caderneta de poupança.

3. O acidente de trajeto deixa de ser equiparado ao acidente de trabalho, com a revogação do art. 21, IV, “d”, da Lei 8.213/1991;

4. O trabalho aos domingos e feriados deixa de requerer permissão prévia, permanente ou transitória, e passa a ser autorizado, restando estabelecido que, nos comércios e serviços, o repouso semanal remunerado (RSR) deverá coincidir com o domingo, no mínimo, uma vez a quatro semanas; na indústria, o RSR deverá coincidir com o domingo, no mínimo, uma vez a cada sete semanas. Essa alteração é operada por meio da modificação dos artigos 67, 68, 70 e 156 da CLT;

5. A regência de aulas e o trabalho em exames, que eram proibido aos professores aos domingos, passam a ser permitidos, com a revogação do art. 319 da CLT.

O mundo do trabalho, atacado na contratualidade individual do trabalho pela modalidade verde e amarela, também é ameaçado nos direitos coletivos do trabalho, referentes às entidades sindicais. Recentemente, o tema havia sido suscitado a proposição das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) 161 e 171, ambas de autoria de Marcelo Ramos, do PL/AM, mas elas foram devolvidas ao autor por falta de assinaturas para tramitação. O mesmo autor, então, propôs nova PEC, numerada como 196, aprovada em relatório do Deputado Fábio Trad, na Comissão de Constituição e Justiça, em novembro de 2019.

Conforme destacou Luis Fernando Silva (2019, p. 02) em Nota Técnica, as principais iniciativas da PEC são:

- a) o fim da unicidade sindical, com a alegada introdução da plena liberdade de organização sindical; b) a definição de que a organização sindical se dará por setor econômico ou ramo de atividade, impedindo a organização sindical por empresas, sem dizer exatamente a que equivalem estes conceitos; c) a manutenção da estrutura sindical hierarquizada (sindicato/federação/confederação/central sindical); e, d) a criação de um Conselho Nacional de Organizações Sindicais, a quem competiria doravante, por exemplo, fixar regras para os registros sindicais e sobre o modelo de financiamento das organizações sindicais.

Entre outras propostas, destacam-se as seguintes:

a. Estabelecimento de direito à negociação coletiva para o servidor público, ainda que sem previsão de sanções para o descumprimento da obrigação por parte do Estado empregador (CRFB/1988, art. 8º, §4º);

b. Suposta adoção de liberdade sindical, mediante modificação do art. 8º, II, da CRFB/1988. A nova redação mantém a organização por setor econômico ou ramo da atividade, não permitindo a organização por empresa e, dessa forma, limitando a liberdade sindical (art. 8º, III).

c. Manutenção da representação pelos atuais sindicatos pelo período de dois anos e possivelmente de dez anos, a depender de um critério de representatividade bastante alto ou exigente, para que se preserve a exclusividade da representação sindical, com acréscimo do artigo 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

d. Manutenção da representação nos moldes da estrutura vertical corporativista, com a composição do sistema sindical contem-

plando a presença de federações e confederações (CRFB/1988, art. 8º, IV);

e. Instituição do Conselho Nacional de Organização Sindical, que passa a ser responsável por várias das tarefas antes estatais sobre o registro sindical, os requisitos de representatividade sindical, o custeio e o financiamento sindical, os mecanismos de mediação, arbitragem e solução de conflitos intersindicais e de representação, o âmbito das negociações coletivas, entre outros temas (CRFB/1988, art. 8º, §1º).

Desde a contrarreforma trabalhista, as entidades sindicais são lançadas ao centro da mirada neoliberal, como ocorreu com o estabelecimento da licitude de que o conteúdo normativo negociado em acordo ou convenção coletiva seja contrário ao disposto na legislação federal do trabalho, conforme antes mencionado a respeito do artigo 611-A da CLT. As estruturas de representação estão sob ataque e a constituição de referências coletivas para a luta dos trabalhadores é cada vez mais difícil, como também é, crescentemente, imprescindível diante da barbárie social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como afirmaram Boffo, Saad-Filho e Fine (2019, p. 247), vivem-se tempos “interessantes e perturbadores”, em que o neoliberalismo autoritário, em vários países do mundo, caracteriza-se por um Estado que se altera para aumentar sua intervenção, em medida inédita, para salvar bancos e lhes fornecer crédito. Esta alteração ocorre com o crescimento das legislações que beneficiam as classes dominantes e prejudicam os trabalhadores.

Também no Brasil, não há nenhuma sinalização de diminuição do ritmo de espoliação de direitos. O mapa de inversões constitucionais e a agenda governamental para o próximo período mostram que o Estado brasileiro realiza mudanças seletivas, pelas quais a segurança pública e suas tecnologias crescem, ao mesmo tempo em que o fundo público e a regulação das relações privadas são enfraquecidos ou privatizados.

O dilema de qualquer projeto de país e reorganização estatal, para além do neoliberalismo, envolverá reverter estas medidas. Estas páginas oferecem, portanto, uma exercício para a memória e um convite para o diálogo sobre outras saídas para a crise, do ponto de vista das trabalhadoras e dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. A Americanização do Direito Constitucional e seus Paradoxos: Teoria e Jurisprudência Constitucional no Mundo Contemporâneo. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais*, v. 02, número 09, 2008, p. 258-301.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição invertida: a Suprema Corte Americana no combate à ampliação da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, 89: p. 107-134, 2013

BOFFO, Marco; SAAD-FILHO, Alfredo; FINE, Ben. Neoliberal Capitalism: the authoritarian turn. *Socialist Register*, 2019, p. 247-270.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998*. Brasília: MARE, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 2.ed. rev. São Paulo, Saraiva, 2008.

COZERO, Paula Talita. Estado gerencial e reforma trabalhista: a racionalidade neoliberal no discurso da Câmara dos Deputados. In: MELLO, Lawrence Estivalete de et alii. *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba, Kaygangue Ltda, 2019.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Reforma trabalhista brasileira e o Supremo Tribunal Federal: as escolhas trágicas?. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v. 21, p. 31-52, 2018.

FAGNANI, Eduardo (Organizador). *A Reforma Tributária Necessária*. Justiça fiscal é possível: subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil; FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. Brasília: ANFIP; FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

FAGNANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto*. São Paulo, Contracorrente, 2019. p.106

FATORELLI, Maria Lúcia. ALERTA – PEC 438/2018 INCLUI SECURITIZAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. *Portal da Auditoria Cidadã da Dívida*. Disponível em <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/18317/>>. Acesso em 07 dez 2019.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. São Paulo: Global, 2009.

_____. Congresso Constituinte sem sonhos. In: *Florestan Fernandes na constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014a.

_____. A Qualidade da Constituição. In: *Florestan Fernandes na constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014b.

_____. A “Transição” Pós-Constitucional. In: *Florestan Fernandes na constituinte: leituras para a reforma política*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo Expressão Popular, 2014c.

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

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

MAGALHÃES, Alline; COSTA, Breno; LAMBRANHO, Lúcio; CHAVES, Reinaldo. Lobistas de Bancos, Indústrias e Transportes Estão por Trás das Emendas da Reforma Trabalhista. *Portal The Intercept Brasil*, 26 abr 2017. Disponível em <<https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista/>>. Acesso em: 08 dez 2019.

LETTIERI, Marcelo. Por que não se fala de benesses fiscais quando o assunto é ajuste econômico? *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 12, número 142, 2019, p. 05.

LUKÁCS, György. *Lênin: um estudo sobre a unidade de seu pensamento*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MADISON, Alexander. In: HAMILTON, James; JAY, John; MADISON, Alexander. *Os Artigos Federalistas (1787-1788)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993

MALTA, Maria de Mello; LEÓN, Jaime Winter. Soluções autoritárias para crises econômicas: aspectos brasileiros de golpes de classe. In: GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet; ZANIN, Fernanda; SILVA, João Luiz Arzeno da. *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017

_____. Políticas de austeridade e ataque aos direitos sociais: agenda liberal conservadora para novos espaços de sobre acumulação (Prefácio). In: MELLO, Lawrence Estivalet de (Org.); CALDAS, Josiane (Org.); GEDIEL, José Antônio Peres Gediel (Org.). *Políticas de Austeridade e Direitos Sociais*. Kaygangue, 2019.

PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco et al. Quão acuradas são as projeções financeiras e atuariais do Regime Geral de Previdência Social? In: PUTY, Claudio Alberto Castelo Branco e GENTIL, Denise. *A previdência social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro*. Brasília: ANFIP/DIEESE; PLATAFORMA POLÍTICA SOCIAL 2017. 88p.

ROCHA, Letícia Kolton. Reforma da previdência põe em risco aposentadorias já concedidas. *Portal da ADUFG Sindicato*. Disponível em <<https://www.adufg.org.br/noticias/3-juridico/254-reforma-da-previdencia-poe-em-risco-aposentadorias-ja-concedidas>>. Acesso em: 06 dez 2019.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. *Entrevista concedida pelo Constituinte Plínio de Arruda Sampaio a Gunther Axt e Ricardo Vaz Seelig*, para o Memorial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (agosto, 2002). Disponível em <<http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/entrevistaplinio.pdf>>. Acesso em: 07 dez 2019.

SANTOS, Dão Real Pereira dos. A sonegação (in)conveniente. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 12, número 142, p. 07.

SILVA, João Arzeno da. SILVA, Cláudio Santos da. Origem da dualidade de modelos na previdência social. In: BATISTA, Flávio Roberto;

SILVA, Júlia Lenzi (Orgs.). *A previdência social dos servidores públicos* - Direito, política e orçamento. Curitiba: Kaygangue, 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. Direitos fundamentais e liberdade sindical no sistema de garantias: um diálogo com Luigi Ferrajoli. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, ano VI, n. 06, junho de 2005.

SOUSA, Fernando José Pires. Nova (im)previdência sob o domínio das corporações financeiras. In: MELLO, Lawrence Estivalet de et alii. *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba, Kaygangue Ltda, 2019. p. 138.

DISCRIMINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, INTERSECCIONALIDADE E EQUILÍBRIO FISCAL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO

Roger Raupp Rios¹

1 INTRODUÇÃO

A efetividade dos direitos fundamentais situa-se no campo das relações entre Estado e sociedade, entre políticas públicas e mercado. Mais urgentes e necessários às camadas mais empobrecidas e discriminadas da sociedade, os direitos fundamentais e as políticas públicas requerem, por sua vez, atuação estatal concreta, para o que o orçamento público é peça essencial.

Esta reflexão parte de algumas categorias do direito da anti-discriminação aptas a apontar para dinâmicas discriminatórias presentes em políticas fiscais, em especial em cenários de austeridade orçamentária impostos na ordem neoliberal vigente. Para tanto, após expor brevemente tais categorias e a noção de justiça orçamentária (parte 1), serão destacadas perspectivas de direitos humanos e de não-discriminação para a elaboração e para a execução das políticas públicas em contextos de austeridade fiscal, cujos impactos atingem de modo mais severo indivíduos e grupos empobrecidos e discriminados, de forma interseccional (parte 2). Ao final, questiona a amplitude e o contexto em que propostas de equilíbrio fiscal são inseridas no catálogo de direitos fundamentais, em especial em tempos de neoliberalismo (parte 3).

¹ Professor do PPG Direito, Mestrado e Doutorado, UNISINOS; Mestre e Doutor em Direito (UFRGS); formador da Escola Nacional de Formação de Magistrados (ENFAM); Desembargador Federal do TRF4. E-mail: <roger.raupp.rios@gmail.com>.

2 DIREITO DA ANTIDISCRIMINAÇÃO E JUSTIÇA ORÇAMENTÁRIA

Na esteira do direito internacional e comparado (BOSSUYT, 1976), a ordem jurídica nacional instaurada pela Constituição democrática em 1988 aportou um conceito jurídico de discriminação. Inicialmente, por meio de tratados internacionais recepcionados como normas supraleais (Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher) e, a seguir, com força de norma de direito fundamental (pela incorporação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência), a compreensão constitucional de discriminação alcança, em síntese, qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício, em pé de igualdade de direitos humanos e liberdades fundamentais, nos campos econômico, social, cultural ou em qualquer campo da vida pública. Ao redor desses fundamentos normativos, das reivindicações políticas e respostas jurídicas, e da literatura especializada, plasmou-se um campo próprio da prática e da teoria jurídicas, denominado “Direito da Antidiscriminação” (RIOS, 2008).

Compreendida em seu conteúdo material, a norma constitucional proibitiva de discriminações tem raízes nítidas no princípio da igualdade; este, por sua vez, desdobra-se como um corolário da idéia de justiça material (DWORKIN, 2005). Daí a ligação visceral, no campo constitucional orçamentário, que se pode estabelecer entre o mandamento antidiscriminatório e a justiça orçamentária. “A justiça orçamentária” – disse Torres (2008, p. 266) – “deve expressar os dois lados da mesma idéia, em síntese própria: a justiça das receitas e dos gastos públicos”, o que inclusive não refoge à tarefa constitucional do Supremo Tribunal Federal, que consideradas inconstitucionais distorções orçamentárias que resultem em prejuízos a direitos fundamentais para os quais haja vinculações orçamentárias constitucionais (BRASIL, 2018). Uma vez assentada a relação entre antidiscriminação e justiça orçamentária, há que se perguntar pelas respectivas consequências normativas, o que será explicitado na segunda parte desta reflexão. Antes disso, faz-se necessária a enunciação das categorias jurídicas da discriminação direta e indireta.

Com efeito, diante do conceito jurídico constitucional de discriminação, enfatizam-se as categorias jurídicas consagradas para a

análise do fenômeno discriminatório: a discriminação direta (intencional) e a discriminação indireta (não intencional).

A discriminação direta é aquela perpetrada por meio de práticas intencionais, onde se ressalta o caráter proposital da discriminação. Há discriminação direta toda vez que o prejuízo ao reconhecimento, gozo ou exercício, em pé de igualdade de direitos e liberdades, decorre de uma ação dolosa. A discriminação direta manifesta-se de três modos: discriminação explícita, discriminação na aplicação do direito e discriminação na concepção do direito.

Na modalidade explícita, a manifestação da discriminação é evidente, expressa em texto normativo ou na medida analisada, que exclui de um regime favorável determinado grupo de pessoas com base num critério proibido de discriminação, ou pela instituição de tratamento prejudicial. É o que ocorre, por exemplo, quando determinado regime jurídico proíbe, de modo expresso, a entrada de determinados grupos em certa carreira. A discriminação na aplicação do direito se verifica quando a execução de determinada medida, elaborada sem o propósito de discriminar, se dá de forma mais gravosa em face de certo grupo. Imagine-se a prática intencional de agentes de segurança que promovam, deliberadamente, buscas pessoais (revistas) somente em pessoas negras, ou as façam de modo mais rigoroso em relação a estes em comparação com os demais. Já a discriminação na concepção do direito se dá quando a medida, aparentemente neutra, desde sua elaboração, foi adotada para prejudicar intencionalmente certa pessoa ou grupo. A intenção de discriminar está presente desde a origem do ato, ainda que não possa ser extraída, literalmente, de seu texto. A hipótese da introdução de uma exigência desnecessária para certo cargo público, com a finalidade de dificultar a participação de certo grupo, ilustra a discriminação direta na concepção.

Por sua vez, a discriminação indireta apresenta-se quando, mesmo sem intenção ou consciência, ainda que de modo involuntário, medidas são adotadas ou mantidas que resultam em impactos desproporcionais e prejudiciais a certo grupo em comparação com os outros. No plano conceitual, a discriminação indireta revela-se pela expressão “o efeito de”, uma vez que a distinção, exclusão, restrição ou preferência podem não só decorrer do “propósito”, mas também podem ter “o efeito de” (involuntário) anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício, em pé de igualdade, de direitos e liberdades. Há impacto diferenciado prejudicial da medida sobre determinado grupo, independentemente do propósito

discriminatório. Dentre as manifestações da discriminação, destacam-se três: institucional, invisibilidade do privilégio e negligência.

Na discriminação indireta institucional, enfatiza-se a importância do contexto social e organizacional para preconceitos e comportamentos discriminatórios. Em vez de acentuar a dimensão volitiva individual, ela atenta para a dinâmica social e a ‘normalidade’ da discriminação por ela engendrada, desvelando a persistência da discriminação, mesmo em indivíduos e instituições que rejeitam consciente e sinceramente sua prática intencional. Conforme a teoria institucional, as ações individuais e coletivas produzem efeitos discriminatórios por estarem inseridas numa sociedade cujas instituições (conceito que abarca desde as normas formais e as práticas informais das organizações burocráticas e dos sistemas regulatórios modernos, até as pré-compreensões mais amplas e difusas, presentes na cultura e não sujeitas a uma discussão prévia e sistemática) atuam em prejuízo de certos indivíduos e grupos, contra quem a discriminação é dirigida. Ao lado da discriminação indireta institucional, notabiliza-se o denominado “fenômeno da transparência”, também designado como “invisibilidade do privilégio”. Trata-se da naturalização de determinada cosmovisão, própria de determinado grupo, como se neutra fosse, o que encobre posições de privilégio e de dominação. Um caso emblemático ilustrativo da simbiose entre a discriminação institucional e a invisibilidade do privilégio é o heterossexismo. Apresentando-se como “neutro do ponto de vista sexual”, constitutivo da “normalidade social” e “natural”, tudo aquilo que é identificador da heterossexualidade enquanto expressão sexual particular é percebido como neutro, genérico e imparcial, com graves conseqüências conseqüências para tudo e todos que se distanciem desse parâmetro.

Por fim, destaca-se a negligência como dinâmica discriminatória indireta: por “descuido e desatenção”, indivíduos e grupos em posições hegemônicas perpetuam práticas com efeito prejudicial desproporcional em face de outros grupos, aumentando as desvantagens e violações em prejuízo de terceiros. É o que pode ocorrer, por exemplo, quando indivíduos e instituições comprometidas com os direitos de crianças em situação de abandono não se apercebem da discriminação agravada sofrida por crianças e adolescentes negros em situação de rua, em comparação com aquela sofrida nas mesmas circunstâncias por crianças brancas, perpetuando de modo involuntário discriminação racial.

Tanto em situações de discriminação direta, quanto indireta, dinâmicas de discriminação interseccional não-só são muito frequen-

tes, como mais injustas. Ao produzirem violações de direitos agravadas pela concorrência simultânea de diversos fatores de discriminação, as discriminações interseccionais alijam de forma ainda mais intensa certos indivíduos e grupos do reconhecimento, gozo e exercício de direitos, fenómeno conhecido como discriminação múltipla (RIOS; SILVA, 2015). É o que será possível indicar, na continuidade desta reflexão, em âmbito orçamentário em prejuízo de mulheres negras empobrecidas, em particular em cenários de crise econômica e austeridade fiscal.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE AUSTERIDADE FISCAL E DISCRIMINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERSECCIONAL

Os conteúdos normativos que orientam o mandamento anti-discriminatório e a justiça orçamentária estão radicados na história dos direitos humanos, que são respostas morais, políticas e jurídicas à banalidade do mal (PAREKH, 2008). Isso significa que a elaboração e execução orçamentárias, em especial em tempos de austeridade, devem orientar-se de acordo com os ideais de dignidade humana, liberdade e igualdade. Nesse contexto, o emprego de perspectivas centradas em direitos humanos e não-discriminação no âmbito orçamentário são imprescindíveis, com atenção especial à discriminação interseccional.

A afirmação da necessidade de recursos materiais para a efetividade dos direitos humanos é mais que um truísmo. Ela é muito necessária em situações permeadas por crises econômicas globais e crises fiscais. Sem a atenção aos procedimentos e aos conteúdos orçamentários, tempos de escassez e de austeridade são particularmente mais severos para os grupos empobrecidos e discriminados, impactando de modo prejudicial um sem-número de indivíduos e de grupos. Sem o discernimento quanto à dinâmica conflitual distributiva (MENEZES FILHO, 2019) inerente à elaboração, aprovação, execução e avaliação orçamentárias, corre-se o risco de corroer mais ainda os projetos de desenvolvimento humano, combate à pobreza e efetividade dos direitos humanos (TORRES, 2008, p. 292) que tem como pressuposto material, jurídico e administrativo o orçamento público (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

Daí o alerta conjunto do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos e do *“International Budget Partnership”*

acerca da normatividade dos direitos humanos para os orçamentos públicos, seu processo de formulação, de execução e de avaliação (UNHR/IBP, 2017). Trata-se, efetivamente, da necessidade de um “orçamento na perspectiva dos direitos humanos”, como incorporaram iniciativas da sociedade civil (NESRI, 2019) e governos nacionais (CANADÁ, 2018). De fato, essas perspectivas apontam, de modo afirmativo, para uma análise orçamentária informada por uma perspectiva de direitos humanos, atentando para as dimensões procedimental e substantiva.

Com efeito, quanto aos orçamentos públicos, há que se atentar para: (a) as obrigações e standards de direitos humanos, em especial direitos sociais, econômicos e culturais, que têm implicações para a obtenção de recursos, sua alocação, dispêndio e respectiva avaliação; (b) obrigações de efetividade imediata, bem como de progressiva realização de direitos humanos, assumidas pelos Estados, que requerem estratégias de alocação, dispêndio e avaliação de recursos diferenciados; (c) que quando houver impossibilidade material de alocação, dispêndio e avaliação ótimas, requer-se a utilização do máximo possível de recursos disponíveis; (d) o dever de não-discriminação exige medidas para evitar a discriminação direta e indireta no orçamento público, o que diz respeito à participação igualitária no procedimento de elaboração orçamentária, como na proibição de discriminação no conteúdo das decisões estatais orçamentárias (UNHR/IBP, 2017, p. 35).

As categorias da discriminação direta e indireta, referidas na primeira parte, são férteis nessa análise. Pode-se investigar, por exemplo, a ocorrência de discriminação direta explícita diante das opções governamentais quanto à quantidade de recursos alocados, em termos absolutos e proporcionais, bem como de sua execução; de discriminação direta na aplicação, em face de decisões relativas a contingenciamento de recursos e seus impactos em cada área; de discriminação direta na concepção, desde as propostas iniciais de elaboração da peça orçamentária e seu impacto projetado. Já discriminação indireta institucional pode ser investigada a partir da desconsideração das especificidades de cada grupo destinatário de políticas públicas determinadas, dados os impactos diferenciados desproporcionais e a negligência quanto à avaliação dos resultados da execução orçamentária.

Tome-se a situação das mulheres negras no Brasil e o orçamento público federal como caso exemplar. A posição de grupo social e economicamente mais empobrecido e discriminado, a qual se

associa à baixíssima representatividade parlamentar, é ainda mais agravada em tempos de crise econômica e escassez de recursos. Alguns dados ilustram bem essa dinâmica. Mesmo representando 25% da população, somente 13 mulheres autodeclaradas negras ocupam mandatos legislativos iniciados em 2019 na Câmara dos Deputados (o que significa aproximadamente 2% das cadeiras)(DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2019); na esfera econômica, trata-se de grupo bastante isolado na base da hierarquia social, cujos registros indicam, em termos de pobreza e desigualdade de renda, aproximadamente 30% daquilo auferido por homens brancos (IPEA, 2011, p. 35). Dados que reclamam a perspectiva interseccional de gênero e de raça na dinâmica orçamentária (PINHEIRO, 2005).

Adotada a necessária atenção interseccional envolvendo gênero, raça e pobreza, a perspectiva de direitos humanos aponta, em cenários de austeridade orçamentária, para discriminações e violações de direitos. Isso tanto na dimensão procedimental, quanto substancial. Na primeira, por tratar-se de grupo com grave sub-representação no terreno parlamentar onde o orçamento é elaborado (ELY, 1980); já na dimensão substantiva, pela discrepância entre as políticas previstas, os recursos alocados e a execução orçamentária destes, em contraste com a intensidade das necessidades de um grupo empobrecido e discriminado de forma agravada, dada a intersecção dos critérios raciais e de gênero.

Como demonstrou Vieira (2016), do ponto de vista orçamentário, contextos de austeridade fiscal implicam políticas públicas que, de um lado, aumentam a carga tributária, e de outro, acarretam cortes de despesas públicas, restringindo a oferta de bens e serviços públicos. Elas afetam de maneira significativa as camadas mais empobrecidas e discriminadas da população, o que pode ser constatado de forma emblemática na área da saúde, não só quanto à capacidade de resposta dos serviços públicos, mas especialmente sobre a saúde mental, depressão, ansiedade e aumento dos casos de suicídio.

4 EQUILÍBRIO FISCAL E DISCRIMINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA INTERSECCIONAL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO

Nos tempos em que vivemos, aos desafios e conflitos inerentes à concepção e à execução orçamentárias, acresce-se um dado capital: a imposição de uma concepção de ser humano, de

sociedade, de Estado e, por conseguinte, de direito, “revolucionárias”. Trata-se do neoliberalismo, aqui entendido não como regime político e econômico que privilegia o mercado e a livre iniciativa em face do Estado e das políticas públicas, mas como “peculiar forma de racionalidade que configura todos os aspectos da existência em termos econômicos” (BROWN, 2015, p. 17).

Seu funcionamento, bem além da adoção de políticas econômicas privilegiadoras da livre iniciativa e da retração da atividade estatal, funda-se na “economização” de todas as esferas da vida individual e coletiva, pública e privada, neologismo que designa uma racionalidade que estende valores, práticas e medidas econômicas a todas as dimensões da vida humana (p.30). Por meio da separação analítica dos domínios social e econômico, postula-se uma autonomia da economia que toma ares de racionalidade política e de inteligibilidade da vida individual e coletiva, produzindo uma efetiva biopolítica (BUTLER e ATHANASIOU, 2013, p. 40), cujo resultado para grupos historicamente subordinados é o “deixar morrer”, quando não o eliminar mesmo (FOUCAULT, 2000).

O direito cumpre papel fundamental na ordem neoliberal. É por meio dele tal racionalidade se dissemina além da esfera econômica, mediante a metamorfose dos direitos fundamentais, da cidadania, das práticas, das mentalidades e mesmo dos valores democráticos mais básicos para liberalismo político clássico (BROWN, 2015, p. 151). Esse fenômeno pode ser observado nos diversos campos do direito, em sua teoria e em desenvolvimento legislativo (BRABAZON, 2018). Particularmente no direito constitucional, tal “desfazimento normativo” pode ser observado. Tome-se a relação entre os direitos fundamentais sociais e as normas orçamentárias, onde se destaca o projeto de inserção, no catálogo de direitos fundamentais sociais, de norma condicionando a promoção dos direitos sociais ao “direito ao equilíbrio fiscal intergeracional” (BRASIL, 2019).

Compreendido o neoliberalismo como racionalidade política que impacta, de forma radical, e desconstitui os sentidos, as mentalidades, as instituições e as práticas democráticas (BROWN, 2015), vai-se bem além da preocupação com equilíbrio orçamentário e financeiro. Busca-se, de modo concreto, a “economização” da vida individual, social e política, pela conversão e esfacelamento dos princípios que dão substância ao constitucionalismo democrático, uma vez que comprometidos os valores e as políticas públicas concernentes “bens primordiais”, sem os quais desaparecem as bases de uma sociedade liberal democrática (RAWLS, 1997).

Este alerta não parte de ingenuidade, nem de ilusões, quanto à finitude da vida e dos recursos materiais disponíveis nas esferas pública ou privada, muito menos advoga uma licença para a irresponsabilidade fiscal. Seu desiderato é chamar a atenção para os efeitos de um intento neoliberal que, mais do que equilibrar orçamentos, instala no sistema de direitos fundamentais, não uma barreira normativa, mas a deturpação do Estado Democrático de Direito, dado o esvaziamento da democracia pelo neoliberalismo, quando não sua inimizade.

Sem nada esclarecer sobre o conteúdo de tal direito intergeracional, sua fundamentação e relação com outros direitos (em especial com os direitos sociais dos hoje viventes), o projeto de emenda constitucional invoca um compromisso “...para que a geração atual não onere as gerações futuras” (XXX BRASIL, 2019, p. 19), como se a Constituição e a legislação não dispusessem de institutos e de meios jurídicos capazes de implementar o equilíbrio orçamentário e financeiro, como demonstram, apenas em sede constitucional, os art. 40, os arts. 165 a 169 e o art. 201, todos do texto de 1988.

Nessa linha, a relação entre democracia e texto constitucional não pode perder de vista que o princípio democrático, os direitos fundamentais e a organização dos poderes são o núcleo duro do constitucionalismo liberal. Daí que, no Estado Democrático de Direito, as normas constitucionais relativas às ordens social, econômica e financeira cumprem função instrumental no bloco de constitucionalidade, meios que são para a concretização da democracia e dos direitos fundamentais (CANOTILHO e MOREIRA, 1991; HESSE, 1998). Daí a inadequação do equilíbrio fiscal como elemento intrínseco ao sistema de direitos fundamentais.

Ademais, a invocação genérica e sem contornos de um “direito fundamental ao equilíbrio fiscal intergeracional” não é capaz de reescrever essa função instrumental. No convívio entre o equilíbrio fiscal intergeracional, como ora propalado, e os direitos fundamentais sociais, vale, de modo análogo ao que ocorre na esfera ambiental, o alerta de NABAIS, pois “... é bom termos a consciência de que se o presente não pode tramar o futuro, também este não pode tramar aquele, pois sem presente não terá, de resto, lugar o futuro.” (p. 370).

Vale dizer, sustentabilidade fiscal presente não contradiz, nem pode se tornar alheia, à justiça presente, não se podendo confundir com pretexto para fugir aos desafios contemporâneos da concretização de uma ordem social e econômica justa, que não podem ser postergados, muito menos ignorados. Um descompromisso contemporâneo com a justiça social e econômica, típico da

racionalidade neoliberal, não cultiva nada mais senão a descrença com a justiça num porvir indefinido; ou, dito de outro modo, o des-caso com a justiça social hoje, em vez de esperança, é prenúncio, no futuro, da injustiça corrente. Se, como diz o ditado, o tempo é mestre da vida, em histórias de profunda desigualdade como a nossa, em que se mesclam riqueza e oportunidades futuras com arraigado desdém e exploração da pobreza, um presente injusto não é promessa, muito menos sinal, de uma “justiça futura”.

A sustentabilidade fiscal, presente e futura, é meio para a justiça social, arena onde os direitos fundamentais cimentam os alicerces para o desenvolvimento e a liberdade (MASCARENHAS e RIBAS, 2018). Sustentabilidade fiscal que não se confunde a aplicação indiscriminada e absolutista de receitas econômicas neoliberais (RODRIG, 2002) descompromissadas com democracia, desenvolvimento econômico social e liberdade, como registram até mesmo próceres do Fundo Monetário Internacional (OSTRY, LOUNGUANI e FURCE-RI, 2016 XXX “Neoliberalism: oversold?”. Finance and Development, Jun. 2016, p. 38-41., disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>).

Com efeito, a proposição de um direito fundamental difuso à sustentabilidade fiscal vai de encontro à atividade financeira insustentável e lesiva, conteúdo cuja concretização envolve fatores múltiplos e de grande complexidade, tais como as conjunturas políticas, sociais e econômicas nacionais e globais e a capacidade creditícia pública e privada. Ele não se confunde com sacralidade de pagamentos e nem tem como efeito jurídico a produção de um direito à prioridade de credores mobiliários no fluxo de despesas estatais (MARINO, 2015). Diante de tal dimensão, a delimitação dos contornos jusfundamentais de tal direito difuso se caracteriza pela necessidade de elevado debate democrático e definição histórica a cada momento, bem como convoca o problema da poupança justa (RAWLS, 1997).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Justiça orçamentária, concretização de direitos sociais e direito da antidiscriminação: elementos necessários para a reflexão que oriente ação na perspectiva dos direitos humanos, quando está em causa sua concretização por meio das políticas públicas. Esse desafio faz-se ainda maior em tempos de austeridade fiscal informada por premissas neoliberais, cujos gravames e impactos atingem de modo muito severo e particularmente injusto indivíduos e grupos sujeitos a

discriminações múltiplas, como se verifica na intersecção entre gênero, raça e pobreza.

Só o simultâneo desenvolvimento de uma perspectiva jurídica abrangente e informativa (direitos humanos), de uma teoria jurídica (a teoria dos direitos fundamentais e o direito da antidiscriminação) e de uma compreensão mais profunda das exclusões e violações de direitos (discriminação múltipla ou interseccional) poderá buscar respostas adequadas nos diversos âmbitos necessários para efetivar direitos humanos, dentre os quais destacam-se a política e o direito orçamentários. Tudo sem cair nos riscos da “economização” da vida imposta pela racionalidade neoliberal, que não respeita os fundamentos éticos e políticos mais caros ao constitucionalismo democrático.

REFERÊNCIAS

BRABAZON, Honor. *“Neoliberal legality: Understanding the Role of Law in the Neoliberal Project.”* London: Routledge, 2018.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 118, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1574878317849&disposition=inline>. Acesso em 08 dez 2019.

BRASIL.SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *“Acórdão na Ação Cível Originária 1.224 – Pernambuco”*. Relator Ministro Edson Fachin. Julgado em 20.09.2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338786808&ext=.pdf>. Acesso em: 27 de março de 2019.

BOSSUYT, Marc. *“L’interdiction de La discrimination dans Le droit international des droits de l’homme.”* Bruxelas: Bruylant, 1976.

BROWN, Wendy. *“Undoing Demos: neoliberalism’s stealth revolution”*. New York: Zone Books, 2015.

BUTLER, Judith e ATHANASIOU, Athena. *“Dispossession: the performative in the political.”* Malden, MA: Polity Press, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes e VITAL MOREIRA. *“Fundamentos da Constituição.”* Coimbra Editora: Coimbra, 1991.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO., “*Subrepresentada, bancada de mulheres negras crescerá 30% em 2019*”. Disponível em 20.10.2018; http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2018/10/20/interna_politica,765995/subrepresentada-bancada-de-mulheres-negras-crescera-30-em-2019.shtml). Acesso em 27 de março de 2019.

DWORKIN, Ronald. “*A virtude soberana*”. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELY, John Hart. “*Democracy and distrust*.” New York: Harvard, 1980.

FOUCAULT, Michel. “*Em Defesa da Sociedade*”. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

GOVERNMENT OF CANADA. “*Budget 2018’s Gender Results Framework*.” Disponível em: <https://www.budget.gc.ca/2018/docs/plan/chap-05-en.html?wbdisable=true>. Acesso em: 27 de março de 2019.

HESSE, Konrad. “*Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*”. Porto Alegre: SAF, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA – IPEA/ONU MULHERES/SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES – SPM/SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL-SEPPIR. [APM1] 4 ed. Brasília, 2011,. Disponível em http://www.ipea.gov.br/retrato/edicoes_anteriores.html). Acesso em 27 de março de 2019.

MARINO, Leonardo Romero. “*Moldando a `reserva do possível` no tempo: a sustentabilidade fiscal como direito difuso fundamental*.” Revista Brasileira de Políticas Públicas. Brasília, v. 5, n. 1, 2015, p. 170-193)

MASCARENHAS, Caio Gama e RIBAS, Lúcia Maria Ribas. “*Direito Fundamental à Educação, Extrafiscalidade e Federalismo de Cooperação: “Icms Educacional” baseado em Investimento Municipal*”. Revista de Direito Brasileira. São Paulo, SP, v. 19, n. 8, p. 84 - 106. Jan./Abr. 2018

MENEZES FILHO, Naércio. “*Vinculações*”. Jornal Valor Econômico. 15.03.2019. D, Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/2019/mar%C3%A7o/19.03.Vinculacoes.pdf>).

NABAIS, José Casalta. *“Política fiscal, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza”*. Cadernos da Escola de Direito e Relações internacionais da UniBrasil, Curitiba, v. 1, n. 7, p. 361-378, 2007.

NESRI – NATIONAL ECONOMIC & SOCIAL RIGHTS INITIATIVE. *“Human Rights Budgeting”*. Disponível em: <https://www.nesri.org/initiatives/human-rights-budgeting>. Acesso em: 27 de março de 2019.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *“O orçamento público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil.”* Florianópolis: *Revista Sequência*. Florianópolis, N. 76, p. 183-212, ago. 2017.

OSTRY, LOUNGUANI e FURCERI. *“Neoliberalism: oversold?”*. Finance and Development, Jun. 2016, p. 38-41., Disponível em <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf>. Acesso em 08 dez 2019.

PAREKH, Serena. *“Hannah Arendt and the challenge of modernity: a phenomenology of human rights.”* New York: Routledge, 2008.

PINHEIRO, Luana. *“Por um orçamento mais feminino”*. Sítio IPEA – Desafios do desenvolvimento. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=761:-catid=28&Itemid=23. Acesso em: 27 de março de 2019.

RAWLS, John. *“Uma teoria da justiça.”* São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIOS, Roger Raupp. *“Direito da Antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. *“Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação”*. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 16, p. 11-37, Apr. 2015. Available from Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000200011&lng=en&nrm=iso. access on 27 Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220151602>. Acesso em 27 de março de 2019.

RODRIK, Dani. *“Depois do neoliberalismo, o quê?”* p. 277-298. Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo. Org. Ana Celia Castro. Rio de Janeiro: MAUAD/BNDES, 2002.

TORRES, Ricardo Lobo. *“Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário”*. Vol. V. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE THE HIGH COMMISSIONER/INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *“Realizing Human Rights through Government Budgets”*. Genebra, : INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, tem editora?, 2017.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. *“Nota Técnica n. 26: Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?”* Brasília: IPEA, agosto de 2016.

ESTADO, SERVIDOR PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO¹

Liana Maria da Frota Carleial²

“Ainda mais num país como o Brasil,
onde o nível de ineficiência na
gestão pública é enorme”
Sérgio Fausto³

1 INTRODUÇÃO

Não é difícil, especialmente no Brasil de hoje, encontrar cidadãos em diferentes grupos sociais, sejam, empresários, professores, estudantes, jovens, idosos, políticos⁴, representantes da mídia que compartilham da mesma opinião expressa na epígrafe desse artigo. Não deixa de ser curioso pois, não há 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. Logo, o Estado **não é** uma firma ou empresa.

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 Uma versão anterior desse artigo foi publicada, sob o título: “Estado e servidor público no Brasil: é possível avançar rumo a um projeto de desenvolvimento”, em: Gediel, J. A.P.et alii(orgs) (2017).

² Economista. Professora Titular em Economia da UFPR. Pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (PPGD/UFPR).E-mail: <liana.carleial@gmail.com>.

³ Sérgio Fausto, em entrevista concedida para o livro A crise das esquerdas, organizado por Aldo Fornaziere e Carlos Muanis, RJ, Civilização Brasileira, 2017 p106. O contexto da afirmativa foi exatamente o da importância da gestão eficiente.

⁴ “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. Forum Exame.

importância do Estado e dos serviços públicos prestados à sociedade e aos cidadãos na busca de implementar uma re-mercantilização de todos eles. Quer se fazer crer que educação, saúde, e previdência, por exemplo, devem ser comprados no mercado e aí, 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 eficiente⁵. 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. 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 transporte coletivo, dos serviços de saúde e cultura. No Brasil, não conseguimos estabelecer tal construção, mas a perseguíamos, com algum sucesso, até 2015.

⁵ 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 significativo”. Informação obtida da BBC Brasil, em Londres, material da jornalista Fernanda Odilla. Consulta no dia 21/09/2017.

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. Conseqüentemente, o Estado torna-se cada vez mais privatizado.

No caso brasileiro, desde o golpe de 2016 estamos vivendo uma seqüência de decisões tomadas pelo Congresso Nacional que define como problema central brasileiro: o fiscal, quando é a profunda desigualdade que precisa ser combatida. A primeira decisão foi a PEC do teto dos gastos (EC95) introduzindo, mais uma vez, um ajuste fiscal violento, desnecessário e incapaz de permitir a retomada do crescimento e do emprego. A evidência do fracasso dessa proposta já foi vivenciado por todos os países europeus e agora, FMI e o Banco Central Europeu sugerem o afrouxamento das regras fiscais, tal a asfixia imposta a essas sociedades. Vemos então, o déficit público brasileiro passar de 56,28% do PIB, em 2014, para 79,03%, em 2019, segundo o Ministério da Economia. Sem crescimento e sem emprego, a arrecadação cai e o resultado fiscal e econômico só se agrava.

Na mesma direção foram aprovadas as reformas trabalhista e previdenciária, ambas conduzidas por um discurso que as apresenta como única saída para “salvar” o equilíbrio fiscal e criar empregos. Nenhuma coisa nem outra. De fato, a resultante é a quebra da solidariedade expressa pelo Sistema de Seguridade Social, tripartite, instituído pela CF88, a precarização das condições de trabalho, a informalização crescente do mercado de trabalho e o aniquilamento da possibilidade de aposentadoria digna para a maioria da população brasileira⁶.

A mídia brasileira apoiou tais mudanças legislativas, aderiu à interpretação de que temos um estado “inchado” e se encarrega de, dia após dia, transmiti-la diretamente e indiretamente, subliminarmente ou não, a todos nós brasileiros.

Na verdade, a Constituição de 1988 e a instituição da Seguridade Social, ampliaram de forma significativa o acesso de diferentes

⁶ Há muitos artigos que detalham esses efeitos, e hoje, já sabemos que os dados que embasaram a proposta de reforma da previdência eram falsos, a planilha só foi conhecida após a aprovação da Câmara dos Deputados. Isto foi denunciado no dia 16/10/2019, no senado federal, mas aprovação final aconteceu. Ver: Bastos, P.P. Z. et alii. (2019)

populações aos serviços públicos entendidos como direitos, mas restava ainda o desafio de avançar em sua qualidade. A CF88, assentada nos princípios da descentralização e participação social, construiu um marco civilizatório para os brasileiros que vem sendo atacado, de maneira especial, a partir da posse do atual governo: educação, saúde e previdência descortinam então, novos mercados e oferecem oportunidades de lucros para quem oferecer tais serviços de modo mais “eficiente”. Programas sociais, como o “Bolsa Família” e o “Minha Casa, Minha vida” que teriam importante papel no abrandamento dos efeitos da crise sobre os mais pobres e deveriam ter aporte adicional de recursos, contrariamente, sofrerão redução importantes de recursos⁷.

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 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.

Entretanto, 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 história⁸. Tem sido assim desde a caça aos marajás, na fase Collor, passando pelos anos FHC, quando os professores foram

⁷ Circula na mídia, que o PBF terá um corte de 8%, em 2020, e o Programa MCMV de 40%.

⁸ 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 passado movidos pelo mote: “os preguiçosos estão em marcha” e ainda abriu o campo para a atuação de Jean-Luc Mélenchon, líder da esquerda. A resultante foi a ocorrência de manifestações pelos trabalhadores de distintos setores de atividades econômicas por todo o país.

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 desde Temer e Meireles e, portanto, da ampliação do déficit público.

O Plano “Mais Brasil” apresentado recentemente pelo ministro Paulo Guedes, se propõe a transformar o estado brasileiro, a partir do mesmo ponto de partida, o ajuste fiscal, e traz incluída uma reforma administrativa. Tal reforma prevista para ser apresentada em 2019, foi adiada para o ano seguinte, 2020, mas sabe-se que tal iniciativa proporá o fim da estabilidade para algumas áreas, redução do número de carreiras, redução do salário inicial de diferentes carreiras, dificuldades para a promoção dos servidores ao longo da carreira, adiando/impedindo o atingimento de seu topo. Algumas medidas, porém, já foram adiantadas através do envio ao Congresso da PEC “Emergencial” que proibiu a concessão de reajuste de servidores públicos, com exceção de militares, policiais e judiciário. Ficou também proibida a realização de concursos, a contratação de pessoal e a concessão de progressões funcionais. Há ainda a permissão para que o governo reduza a jornada de trabalho dos servidores, em até 25%, com a respectiva redução de salários. A divulgação dessas medidas ainda não votadas, gerou muita insatisfação, o que provavelmente levou ao adiamento da reforma administrativa para o próximo ano.

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 sessões, o artigo também conta com essa introdução e as considerações finais.

2 O TAMANHO DO ESTADO BRASILEIRO

É possível pensar o tamanho do Estado, por sua estrutura, número de servidores 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 o 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 Participativo⁹, em 1989, transformou o país, aos olhos do mundo, num laboratório da democracia direta¹⁰. 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 foi fortemente mutilada.

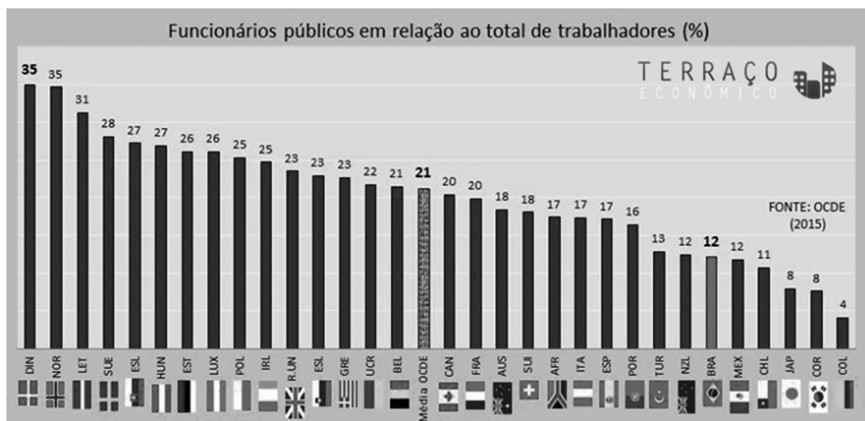
⁹ Para um balanço detalhado do desempenho do OP, no mundo, veja: Sintomer(2012).

¹⁰ A constituição de 1988 disponibiliza um conjunto de mecanismos de participação política e social tais como: Conferências e Conselhos de políticas públicas, Ouvidorias, Audiências e Consultas Públicas, grupos de trabalho e mesas de negociação.

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.

Mas será mesmo “inchado” o estado brasileiro? Responder a essa questão exige alguma possibilidade de comparação. Começemos 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 públicos no total de trabalhadores¹¹. Dinamarca e Noruega comandam o ranking, ambos com 35 % de servidores públicos no conjunto de trabalhadores, enquanto a média dos países, da OCDE, é de 21% de 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).

Figura 1.

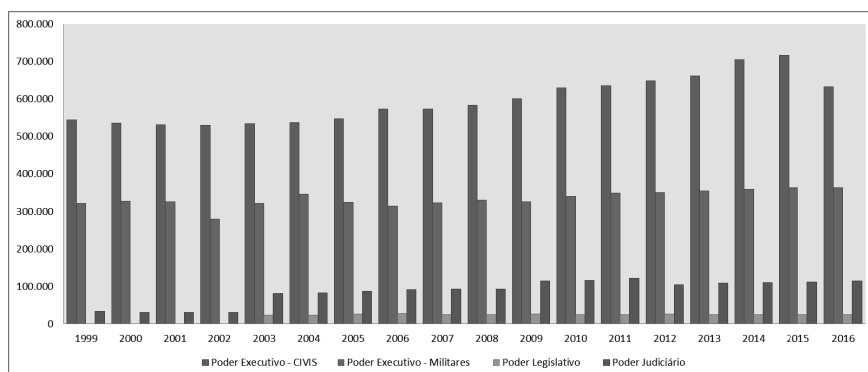


¹¹ Emprego público inclui os trabalhadores da administração direta, administração indireta (autarquias, fundações e demais órgãos autônomos do setor público) e os empregados de empresas estatais tal como os organismos internacionais também consideram. Igualmente, computa-se empregados formalizados e trabalhadores informais.

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 prestados à população, 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 evidência de eficiência? Sim, pode ser aceita como “pista” mas não como medida de eficiência¹².

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.

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).

¹ Pessoal Civil, Administração Direta, Autarquias e Fundações. / Fonte: 1991 a 2014 SIAPE-MP; Pessoal Militar. Mês referência = dezembro. / Fonte: 1991/1995 - EMFA / Fonte: 1995 a set/2009 - SIAFI/MF. Fonte: a partir out/2009 o Ministério da Defesa. a partir de 2010 de acordo com a Portaria 2.730, 15 de outubro 2009 da SRH/MP. A partir de 05 de Agosto de 2015 fica revogada a Portaria 2.730/09, com a vigência da Portaria Conjunta nº 5 da SOF/SEGES/MP (dados atualizados quadrimestral).

² Poder Legislativo. Mês referência = dezembro. / Fonte: 1995 a 2009 - SIAFI/MF. Incluem cargos comissionados de livre provimento, a partir de 2010 Portaria 2.730, 15 de outubro 2009 da SRH/MP. A partir de 05 de Agosto de 2015 fica revogada a Portaria 2.730/09, com a vigência da Portaria Conjunta nº 5 da SOF/SEGES/MP (dados atualizados quadrimestral).

¹² Para uma análise detalhada dos avanços na política pública brasileira de 2003-2014, ver: Cardoso Jr, J.C(2017)

³ Poder Judiciário. Mês referência = dezembro. / Fonte: 1995 - SOF/MP e ADM-P(STN) / Fonte: 1996 a set/2009 - SIAFI/MF / Fonte: Portaria 2.730 a partir out/2009. Mês referência dezembro. A partir de 05 de Agosto de 2015 fica revogada a Portaria 2.730/09, com a vigência da Portaria Conjunta nº 5 da SOF/SEGES/MP (dados atualizados quadrimestral).

A movimentação das barras evidencia que temos no poder executivo, em 2016, um número apenas um 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.

Na primeira versão desse artigo, citada na nota 1, a análise quantitativa sobre os servidores foi encerrada neste ponto. No entanto, acaba de ser divulgado um estudo desenvolvido no âmbito do IPEA, por Lopez e Guedes(2019) que consideramos uma resposta definitiva sobre o propalado “inchaço” do setor público. Neste relatório os autores desenvolvem um estudo muito completo sobre a evolução do funcionalismo público, no Brasil, entre 1986 a 2017, utilizando dados da RAIS- Ministério da Economia, que é um registro administrativo obrigatório anual, incluindo servidores ativos civis e militares, integrantes das forças armadas, policiais e bombeiros, por unidade da federação, fornecendo assim um quadro muito completo do que os anteriores.

A análise também foi feita levando em conta o conjunto de trabalhadores no país, ou seja, os setores público e privado. Os autores evidenciam que a evolução do número de servidores manteve-se entre 15,1% e 19,5% do total de vínculos registrados na série, portanto um percentual maior do que o apontado pela OCDE, na figura 1, mas ainda abaixo da média apresentada pelo conjunto dos países estudados por aquela organização. Em 1986, correspondiam a 15,3% do total; em 2017, correspondiam a 17,3%. Nesse período o número absoluto de servidores passou de 5,1 milhões, em 1986, para 11,4 milhões, em 2017, significando um aumento de 123%, em 32 anos, quando a população brasileira passou de 138 milhões para 209 milhões. Do total de servidores públicos, em 2017, apenas **10% eram servidores federais**.

A importante constatação desse relatório é que o aumento do número dos servidores está concentrado no nível municipal, que cresceu 276% no período. A explicação é simples. A CF88 estabeleceu um pacto federativo entre os três entes: união, estados e municípios, pacto esse que transferiu para os municípios a execução de importantes políticas públicas, como educação e saúde. Esse fato significou um aumento importante de suas atribuições, exigindo também a ampliação do número de servidores e de suas competências. Esse estudo recente esclarece, mais uma vez, que não há crescimento desgovernado de emprego público no país e o que está em jogo é o atendimento pelo Estado dos serviços públicos necessários à cidadania. Quando se fala em demitir servidores públicos, por exemplo, fala-se, isto sim, em reduzir e/ou cortar a prestação de serviços públicos à população.

Como é sabido, é preceito constitucional a obrigatoriedade de concurso público para a investidura em 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 alguns essa condição é sinônimo de privilégio e deveria ser extinta. Subjacente a essa interpretação que estaria focada, aparentemente, na busca de eficiência do setor público, é urgente estabelecer outras interpretações mais consistentes com o objetivo, de redução do tamanho do Estado, sem uma reflexão mais aprofundada das possíveis consequências. 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 a história das Instituições e estimula práticas ilícitas como a participação do padrinho político no salário do contratado, constituindo-se num forma de corrupção¹³. 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 alojá-las, subsidiariamente, noutros órgãos. Na realidade, a estabilidade do servidor é uma conquista da

¹³ São muitos os exemplos dessa prática Brasil afora, o que torna dispensável citar um exemplo concreto, é a famosa “rachadinha”. É pertinente lembrar que, como essa prática não atinge a apenas um ou dois parlamentares, quando esses casos vem à tona, costumam ser arquivados pelo coletivo pertinente.

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), como vem acontecendo.

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 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 atual 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, apoiam programas de demissão voluntária e aplaudem o projeto de demissão de servidores supostamente 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 governante, 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 do 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?¹⁴

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 buro-

¹⁴ 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 classic que, mesmo sem traços antisemitas, 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.

cracias 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 norteadas 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 armadilha 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 ou intenção. 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 Conferências 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, os efeitos 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 desafios¹⁵.

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 disseminação¹⁶. Alguns estados e municípios se destacaram nessa prática, como Minas Gerais, que serviu de exemplo para a municipalidade de Curitiba a qual também destacou-se 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 vão além da recessão econômica e o desemprego, mas também tem punido as políticas sociais e a retomada de um projeto de desenvolvimento a longo prazo.

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. Hoje, o Brasil é o segundo país mais desigual do mundo, segundo a ONU.

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 pública¹⁷. Reconhece a imprescindibilidade da política, tão desacreditada entre nós atualmente, mas sem a qual, não teremos democracia e nem desenvolvimento comprometido 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.

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.

¹⁷ 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-política. Há, sim, uma aproximação entre a APD e a societal.

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 fáceis¹⁸.

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 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 incubido pelo senhor prefeito, Gustavo Fruet, da coligação PDT/PT/PV, de coordenar a implementação dos princípios da administração pública deliberativa na gestão local¹⁹.

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

¹⁸ Para uma discussão sobre a intersetorialidade na administração pública ver: Kanufre(2017).

¹⁹ Carleial, L; Opuska, P.; Kanufre, (orgs) R. Políticas e Ações Deliberativas em Curitiba. Diálogo, confiança, mediação. Curitiba, IMAP, 2016b .406p. Esse livro reúne o relato de um conjunto de ações e políticas de cunho deliberativo desenvolvidas em Curitiba, no período 2013-2016.

questiona a idéia errônea difundida de que o servidor é um burocrata que não pensa, obedece 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 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 coletivo²⁰.

O quadro 1 a seguir fornece uma direção na qual devemos caminhar para superar a prática gerencialista na administração pública brasileira.

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

²⁰ Taragó (2015) foi o introdutor desse conhecimento no âmbito da municipalidade de Curitiba. Esse texto é importante para uma compreensão mais abrangente dessa proposta.

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 complexos como, por exemplo, a gravidez precoce 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 e 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 tanto, 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 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Escrever sobre o setor público brasileiro e acreditar num projeto de retomada do desenvolvimento econômico e social, no mo-

mento 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 herança do nosso passado de colônia sempre disponível para a expropriação da metrópole, e atravessada por três séculos de escravidão continua 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 ajudá-lo a dimensionar melhor a próxima licitação ou ser mais rigoroso com os cidadãos que insistem em sonegar os seus impostos.

Neste final do ano de 2019, já é sabido que o mercado de trabalho voltou a ter as características presentes nas décadas de 1980 e 1990: o crescimento da informalidade e do desemprego. Da predominância do trabalho formal com carteira assinada e direitos sociais assegurados que conquistamos entre 2003-2015, retroagimos a um quadro de incerteza e barbárie inimagináveis há quatro anos atrás. Os efeitos da reforma trabalhista de 2016 já são amplamente visíveis, com a presença do trabalho intermitente e dos trabalhadores por conta própria, pomposamente chamados de empreendedores, os quais só possuem como horizonte de vida as próximas 24 horas. A ONU divulgou o mapa do Desenvolvimento Humano e o Brasil é o país com a segunda maior concentração de renda do mundo, em 2018; perdeu uma posição na hierarquia do IDH e 23 posições no item referente à desigualdade social. Nada mais eloquente para reafirmar a imprescindibilidade das políticas públicas e dos servidores públicos comprometidos com a cidadania.

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 razoável assentar uma proposta de governo que busca reduzir as responsabilidades do Estado brasileiro, na alegativa falsa de excesso de servidores públicos. O debate precisa ser verdadeiro e os objetivos claros e compartilhados. Na realidade, o início deste artigo apenas marcou o componente ideológico que disfarça o projeto de esvaziamento do Estado brasileiro, de re-mercantilização dos serviços públicos e de entrega de oportunidades de lucro para alguns empresários negociarem serviços que, até ontem, eram entendidos como direitos constitucionais dos brasileiros.

REFERÊNCIAS

Arendt, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. SP, Companhia das Letras, 1999.

Bastos, P.P.Z.(et alii) “*A falsificação das contas oficiais da reforma da previdência: o caso do regime geral da previdência social*”. Audiência Pública na CCj do Senado Federal, no dia 16/10/2019.(Ppt). <https://www12.senado.leg.br> (acessado no dia 21.10.19).

Biondi, Aloysio. *O Brasil Privatizado*. Um balanço do desmonte do Estado. SP, Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

Brugué, Joaquim. *Recuperar a política desde a deliberação*. Revista RIO, Universidade Autônoma de Barcelona, no.7, 07, dezembro 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 no.20, jan-junho. pp 99-134. 2017.

Carleial, Liana; Opuszk, Paulo Ricardo; Kanufre, Rosana Aparecida Martinez (orgs.) R. *Políticas e Ações Deliberativas em Curitiba*. Diálogo, confiança, mediação. Curitiba, IMAP, 406p, 2016b.

Carleial, Liana Maria da Frota Carleial. “*O desafio da reinvenção do Estado no Brasil*” In: IMAP (org.) Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil. Curitiba, IMAP, (2ª.edição) pp. 21-34. 2016.

Carleial, Liana Maria da Frota. *Acumulação Capitalista, Emprego e Crise: um estudo de caso*. SP, IPE/USP. 216p (Série Ensaio Econômicos, 59), 1986.

Echebarria, Luis Estanislao. Estado, Democracia e Participação. In: *I Seminário Internacionnal: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil* (Anais), Curitiba, IMAP, pp49-58, 2015.

Fausto, Sergio. A liberdade e a igualdade. Entrevista. In: Fornazieri, Aldo; Muanis, Carlos. *A crise das esquerdas*. RJ: Civilização Brasileira, pp 103-130. 2017

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

Gediel. J.A.P. et alii (orgs.) *Estratégias autoritárias do estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba, Kaygangue Ltda. 340p, 2017.

Guimarães, Samuel Pinheiro. “Do Estado, do direito e da política: reflexões” artigo escrito em janeiro de 2015 e não publicado.

Kanufre, Rosana Aparecida Martinez. *Modelo de Análise Intersetorial de gestão pública no contexto da cidade digital estratégica* (Tese de doutorado). PPGTU/PUC-PR. 2017.

Lopez, Felix et Guedes, Erivelton. *Três Décadas de Evolução do Funcionalismo Público no Brasil (1986-2017): Atlas do Estado brasileiro*, Bsb, IPEA, nota técnica, versão 2, 2019.

Oliveira, Francisco de. “O surgimento do anti-valor: Capital, força de trabalho e fundo público. In: Francisco de Oliveira. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ:Vozes, 1998.pp19-61.

Paula, Ana Paula Paes de. “Administração Pública Brasileira entre o gerencialismo e a gestão social”. Revista de Administração de Empresas. Vol. 45, no.1. 2005, pp36-49.

Rosanvallon, Pierre. *La sociétédeseaux*. Paris, Éditionsdu Seuil,2011.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*, RJ, Editora FGV, 188p. 2017

Sintomer, Yves et al. *Aprendendo com o Sul: o Orçamento Participativo no mundo...* Tradução Alberto Melo. Bona: Engagement Global, março 2012 (Diálogo Global, nº25). PDF. Disponível em: www.service-eine-welt.de/pt/publicações/publicações-start.html. Acesso em: 30 jul. 2017.

Taragó, Daniel i Sanfeliu. *Estado, Democracia e Participação*. Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil (Anais), Curitiba, IMAP, pp21-32, 2015.

Weber, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília, Editora da UNB. 1991.

REFORMAS E A INTENSIFICAÇÃO DO PODER PUNITIVO DO ESTADO EMPREGADOR¹

Aldacy Rachid Coutinho²

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.

¹ Texto publicado originalmente no livro “Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências” (MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Arzeno da; ZANIN, Fernanda (Orgs.). *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017).

² Procuradora do Estado do Paraná. 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>.

Nas trilhas desse desalento, inclusive pela rejeição de um público estatal como destinatário das pretensões de cidadania trabalhadora e 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).^{3 4}

Mesmo reconhecendo que tais impedimentos para o exercício da profissão já tinham uma resposta na regulamentação anterior, a busca por “segurança jurídica”⁵ 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 trânsito. 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.⁶

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

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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 Sérgio 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.

⁶ 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.tribuna.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 desprecioso lembrar as menções no texto legal à segurança nacional, tal como o que consta no artigo 311, letra “c”,⁷ artigo 472, parágrafo 3º,⁸ artigo 528,⁹ artigo 910¹⁰ ou, mais precisamente, o artigo 482, parágrafo único.¹¹

O envio de uma proposta de alteração da Consolidação das Leis do Trabalho encaminhada pelo Poder Executivo - Projeto de Lei n. 6.787/2016 - abriu uma janela de oportunidades aos políticos

⁷ 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;”

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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 clamores dos juristas laboristas 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.¹²

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 mesmas da dispensa por excesso de faltas ou insubordinação,

¹² 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.

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.¹³

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.”¹⁴

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.

¹³ ELIAS, Jefferson Cabral. Opinião: a nova justa causa na reforma trabalhista. Diário do transporte. 26abr2017. Disponível em: <<https://diariodotransporte.com.br/2017/04/26/opinioa-a-nova-justa-causa-na-reforma-trabalhista/>>. Acesso em: 18 ago 2017.

¹⁴ 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 diabetes 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. 305¹⁵ 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 comentário 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

¹⁵ 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.

0272/17, no dia 12 de abril de 2017, perante a Comissão Especial que analisava o PL 6.787/16:

[...] 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.

3 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.

4 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.

5 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,¹⁶ mas a perda da capacidade específica, agora, sim. E, pior, como inadimplemento faltoso, ou seja, punindo o empregado.

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 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.

¹⁶ 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 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 – inciso 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;¹⁷ e (c) por sofrer doença mental considerada

¹⁷ 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 ad-

curável – inciso III.

Todavia, infrações disciplinares podem levar à aplicação de sanções¹⁸ como censura e multa ou suspensão e exclusão, sendo que as duas últimas impedem o advogado de exercer o mandato¹⁹; 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.

6 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.

vocacia 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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 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 “deixou de desempenhar as 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/opinia-o-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.tribuna.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.

PARTE II

Erosão de
direitos e
assédio
institucional



NEOLIBERALISMO, ASSÉDIO MORAL ORGANIZACIONAL E A NOVA ECONOMIA PSÍQUICA DO CAPITAL¹

Giovanni Alves²
Ana Celeste Casulo³

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

¹ Texto publicado originalmente no livro “Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências” (MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Arzeno da; ZANIN, Fernanda (Orgs.). *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017).

² Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp e livre-docente em Sociologia pela UNESP. Professor da Unesp, campus de Marília. Professor do programa de pós-graduação da UNESP-Marília e do Doutorado em Ciências Sociais da UNICAMP. É pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (Portugal); e pela Universidade Complutense de Madri (Espanha). Pesquisador do CNPq com bolsa-produtividade em pesquisa e coordenador da RET (Rede de Estudos do Trabalho). E-mail: <giovanni.alves@uol.com.br>. Home-page: www.giovannialves.org

³ Psicóloga, psicanalista e especialista em psicopedagogia pela FIP (Faculdades Integradas de Patos).

medida em que a *enriquece* com valores-fetiches, sonhos e utopias de 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 contingência 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 DO TRABALHO FLEXÍVEL

Nas condições do capitalismo flexível com seus *regimes despóticos hegemônicos de organização do trabalho* (expressão cunhada por Michael Burawoy)⁴, a pressão laboral assumiu um novo modo

⁴ 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 trabalho 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

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 maquinofatura⁵, um novo sentido: não se trata apenas da *subsunção real entre trabalho e capital* de modo formal-material, que opõe o trabalho vivo às condições objetivas (o sistema de

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).

⁵ 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).

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 “automação” 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.⁶

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 exponencialidade com a presença da materialidade* da nova forma de produção do capital, a maquinofatura, que articula (ou quase promove a fusão)

⁶ 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.

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 acooplada 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*⁷, 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 amontoadada” 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)⁸.

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

⁷ 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).

⁸ *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.

subjetividade do trabalho vivo. Assediar *moralmente* tornou-se a prática 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 mágicas 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 instância, 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 outra⁹. 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

⁹ 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”.

que impulsionava para a vida, é transformado (e confundido) como um impulso para consumir mercadorias (o *fetice*). Neste sentido 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 científica 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 auxílio 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 filósofo teuto-coreano de Byung-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 vivência 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 Real¹⁰, fazendo com que o sujeito veja na mercadoria, o sentido. A mercadoria constituiu o objeto-fetichismo que faz *semblante*¹¹ sobre a angústia originada pelo trabalho alienado. O fetichismo da mercadoria produz *semblantes* de uma falsa liberdade, mas o que realmente é *obscuro* 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 devam 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 *sofrimento 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

¹⁰ 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)

¹¹ 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 *aleatória*, num movimento dialético de velamento-desvelamento, onde a marca do real se apresenta como a impossibilidade de tudo mostrar ou tudo esconder (CAMARGO, 2009).

à corrosão do processo de intersubjetividade humana e declínio da sociabilidade pública. Por isso, *privatiza-se* a dor e o sofrimento provocado 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 “dessubjetivação 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 concreta da nova precariedade salarial e da precarização das condições de existência humana do trabalho vivo, entre eles, os impactos socio-metabólicos 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 Ensaio de sociologia do Trabalho*. São Paulo: Editora Praxi, 2013.

_____. *Trabalho e Subjetividade o espírito 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.

ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO JUDICIÁRIA¹

Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano²
Maiara Leher³

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

¹ Texto publicado originalmente no livro “Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências” (MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Arzeno da; ZANIN, Fernanda (Orgs.). *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017).

² Advogada do escritório Machado Silva Palmisciano & Grillo Advogados. 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>.

³ 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>.

longo tempo, de um comportamento hostil de superior ou colega contra um indivíduo que apresenta, como reação, um quadro de miséria física, 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 homens⁴.

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

⁴ Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 05 set 2017.

Pública, tais como, da supremacia do interesse público e da legitimidade dos atos administrativos.

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 incontestado 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 Rodríguez, 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 ci-

tadas dimensões. Ela abrange, essencialmente, quase todos (senão todos) os princípios especiais do Direito Individual 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 Gediél 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 arredo da professora”.

Além de ser considerada em ata como detentora de “comportamento arredo” 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 suspenso “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

reprovaçãodemestágioprobatório,teve seu pedidonegado. 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

público 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.⁵

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.

⁵ 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. *Discrecionalidade 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.

EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019: A IMPOSIÇÃO DE REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR A SERVIDORES E A PRIVATIZAÇÃO DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO

Tiago Gornicki Schneider¹

Elisa Torelly²

1 INTRODUÇÃO

As sucessivas contrarreformas da Constituição Federal de 1988 têm sempre tencionado a apropriação privada do fundo público, das mais diversas maneiras. Seja através da privatização de serviços públicos essenciais (tais como a distribuição de água e energia elétrica), seja através de sofisticados esquemas financeiros (especialmente ligados à dívida pública³), o grande capital tem buscado se apropriar do esforço coletivo de arrecadação de receitas para aumentar os próprios lucros, sem qualquer contrapartida social.

Na recente Contrarreforma da Previdência (EC 103/2019), mais uma brecha foi aberta, na esteira do ataque ao princípio da solidariedade, este positivado pelo Constituinte originário. O presente trabalho busca demonstrar o longo caminho percorrido que permitiu que, agora, o fundo público da previdência complementar seja privatizado.

Para tanto, o artigo se divide em dois capítulos: no primeiro, introduz o princípio da solidariedade e o financiamento da previdência social do Brasil. Na sequência, são historiadas as diversas contrarreformas previdenciárias e como elas acabam impondo a privatização de parte do fundo público através do regime de previdência complementar.

¹ Advogado do Paese, Ferreira & Advogados Associados. Membro do CNASP (Coletivo Nacional de Advogados dos Servidores Públicos). E-mail: <tschneider@paeseferreira.com.br>.

² Advogada do Paese, Ferreira & Advogados Associados. Membro do CNASP (Coletivo Nacional de Advogados dos Servidores Públicos). E-mail: <etorelly@paeseferreira.com.br>.

³ A título exemplificativo, o Projeto de Lei Complementar 459/2017: <https://auditoriacidada.org.br/plp-459-2017/>. Acesso 10 dez 2019.

2 O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE, SUA CONCRETIZAÇÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS FORMAS DE FINANCIAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS

O poder constituinte originário inseriu o princípio da solidariedade em seus objetivos fundamentais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...)
(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988)

Sobre o princípio fundamental da solidariedade:

“4.1. Os regimes previdenciários instituídos pela Constituição - o Regime Geral, para os trabalhadores da esfera privada e os Regimes próprios dos servidores dos entes federados - são de caráter solidário, além de contributivo. Vale dizer, incide na sua estruturação o princípio da solidariedade, consagrado entre os princípios fundamentais elencados no artigo 3º, inserido no Título I da Constituição. O seu enunciado consagra a ideologia social eleita pela soberania popular, dispondo que constituem objetivos fundamentais da República, “I – construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

Este princípio, sendo vinculado aos objetivos fundamentais da República, tem uma função estruturante das instituições geradas na arquitetura constitucional. Com efeito, segundo o Preâmbulo, o primeiro objetivo do Estado Democrático é o de assegurar o exercício dos direitos fundamentais sociais e individuais, cabendo ao princípio fundamental da solidariedade gerar a garantia fundamental que irá viabilizar a efetividade dos direitos a previdência social.

O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SOLIDARIEDADE contribuiu para assegurar o exercício dos direitos, gerando obrigações fundamentais para sujeitos determinados. Como leciona PECES BARBA[4], ‘diversamente dos demais valores, que fundamentam diretamente direitos, a solidariedade o faz indiretamente, por intermédio dos deveres. Refletindo desde comportamentos solidários se deduz a existência de deveres positivos que correspondem diretamente aos poderes públicos, ou que estes atribuem a terceiros, pessoas físicas ou jurídicas.’” (COELHO, 2019)

Efetivamente, a concretização do referido princípio na seguridade social (art. 195) implicou a imposição do ônus de financiamento de forma tripartite: para toda a sociedade (através do Estado), para o empregador e para o trabalhador. Importante lembrar que, no Chile, considerado exemplo de regime previdenciário do movimento ultraliberal que tenta impor reformas ao Estado brasileiro, uma das plataformas dos trabalhadores é justamente a adoção de um sistema tripartite de financiamento da Previdência Social⁴. Em se tratando dos Regimes Próprios, em que há confusão da figura do Estado com a do empregador, isso nem sempre fica claro; mas a análise do histórico da legislação atinente à contribuição, especialmente federal, torna mais nítido o ponto.

Quando instituído o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, embora houvesse a previsão de contribuição do servidor, atribuía a responsabilidade integral do custeio das aposentadorias ao Tesouro Nacional⁵. Importante destacar que o art. 40 da Constituição, em sua redação original, não previa nada sobre o financiamento das aposentadorias, o que veio a ser estabelecido através da Emenda Constitucional nº 3/1993, que inseriu o parágrafo sexto na Constituição:

§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 20/1998 estabeleceu o caráter contributivo do regime de previdência para os servidores de todas as esferas:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

⁴ Ver em López Tamayo, Rodrigo, “Nuevo Sistema de Pensiones Para Trabajadores de Ingresos Mínimos”, Propuesta Elaborada Para el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular SINDUCAP, para exponer ante Comisión Presidencial de Pensiones, Santiago, Julio del 2014, Bajar documento “Nuevo Sistema de Pensiones para Trabajadores de Ingresos Mínimos.”

⁵ Redação original da Lei nº 8.112/90: “Art. 231. (...) § 2º O custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional.”. Importante destacar que, vetado pela presidência, a redação foi mantida pelo Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 aumentou a base de contribuição inclusive para servidores inativos e pensionistas, inserindo, ainda, expressamente o princípio da solidariedade nos regimes próprios:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Houve, nas contrarreformas mencionadas, o sucessivo estabelecimento para os Regimes Próprios do seu caráter contributivo e solidário, inclusive com aportes dos entes públicos. O avanço das contrarreformas do capital busca, agora, apropriar-se da gestão de tais fundos públicos para fins privados.

3 O REGIME COMPLEMENTAR DE PREVIDÊNCIA E A APROPRIAÇÃO PRIVADA DA GESTÃO

Entre propostas efetivamente encaminhadas e aquelas que foram “vazadas” pela imprensa, diversas eram as tentativas de privatização da gestão dos fundos públicos. Dois exemplos cabais: a pretensão de capitalização da previdência⁶ e a securitização de créditos tributários⁷. Tais pontos não vingaram; o mesmo, porém, não se pode falar da privatização do regime complementar de previdência dos servidores.

Importante, aqui, fazer um breve histórico da previdência complementar para os servidores públicos, cuja previsão surgiu na Emenda Constitucional nº 20/1998, ao inserir os seguintes parágrafos no artigo 40 da Constituição:

⁶ CNASP se manifesta contra capitalização em audiência no Senado. Disponível em < <http://www.cnasp.adv.br/en/node/101>>. Acesso em 10 dez 2019.

⁷ A Reforma da Previdência e a apropriação do Fundo Público Previdenciário pelo mercado financeiro. Disponível em <<https://www.paeseferreira.com.br/artigo-16-reforma-previdencia-e-apropriacao-fundo-publico-previdenciario-pelo-mercado-financeiro>>. Acesso em 10 dez 2019.

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Como se vê, a reforma constitucional estabeleceu a possibilidade de limitar o valor dos benefícios dos regimes próprios de previdência ao teto dos benefícios do regime geral de previdência social, desde que instituído regime de previdência complementar. No parágrafo quinze, fixou a necessidade de uma lei complementar com normas gerais a respeito do regime de previdência complementar. A Emenda Constitucional nº 41/2003 alterou justamente a redação do referido parágrafo:

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

A comparação da nova redação com a antiga torna evidentes alguns aspectos:

a. Foi afastada a necessidade de uma lei complementar com normas gerais para a instituição dos regimes, estabelecendo apenas a exigência de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo;

b. Foi estabelecido que apenas entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, operariam o regime;

c. Foram limitados os planos a serem oferecidos à modalidade de contribuição definida.

Importante esclarecer que a modalidade de contribuição definida se opõe à de benefício definido. Na prática, significa que não há garantia de pagamento de qualquer valor, sendo o benefício definido exclusivamente com base no saldo acumulado pelo contribuinte. Se por ventura sobrevier alguma intempérie na economia, os investimentos realizados pelo plano tiverem prejuízo e não restar saldo, nada será pago⁸.

A Emenda Constitucional 103/2019 modificou tanto o parágrafo catorze como o quinze do art. 40 da Constituição:

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

Primeiro, ao invés de permitir a instituição do regime de previdência complementar (redação do parágrafo catorze do artigo quarenta da Constituição conforme EC 20/98: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar (...)”*), há a imposição da adoção do regime de previdência complementar (redação do parágrafo catorze do artigo quarenta da Constituição conforme EC 103/2019: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar (...)”*), estabelecendo um prazo máximo de dois anos para tal medida, conforme o art. 9º, §6º, da EC 103/2019:

⁸ Para entender a diferença entre entidade aberta e entidade fechada de previdência complementar e os planos de benefício definido ou contribuição definida: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/previdencia-complementar/conceitos/>. Acesso em 10 dez 2019.

A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Além disso, retirou a natureza pública da entidade fechada de previdência complementar e estabeleceu a possibilidade de a complementação ser efetivada por intermédio de entidade aberta de previdência complementar. Importante lembrar que, na forma da Lei Complementar nº 109/2001, *“As entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas”*; na prática, são empresas que visam ao lucro, independentemente do retorno de investimento que tenha o servidor que está contribuindo. Veja o que dispõe o art. 202 da Constituição:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Enquanto o parágrafo quinze do artigo 40 da Constituição, na redação da EC 41/2003, estabelecia a aplicação do art. 202 da Constituição no que coubesse (*“(...) observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber (...)”*), a redação estabelecida pela EC 103/2019 impõe a aplicação integral do art. 202 da Constituição (*“(...) observará o disposto no art. 202 (...)”*). A depender da interpretação que prevaleça, não apenas estará permitida a natureza privada das entidades de previdência complementar (sejam abertas ou fechadas), como será proibida qualquer espécie de natureza pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PRIVATIZAÇÃO DA GESTÃO DO FUNDO PÚBLICO E QUEBRA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Para se perceber o avanço do capital sobre o fundo público brasileiro, é essencial a concatenação das contrarreformas constitucionais. Começa com a expansão do financiamento, através da imposição de um regime contributivo para a previdência, segregando a contribuição do ente estatal e ampliando o número de contribuintes inclusive para aposentados e pensionistas. Ampliado o financiamento, privatiza-se a gestão de parte considerável através da imposição do regime de previdência complementar de natureza privada. Em paralelo, quebra o princípio da solidariedade e impõe planos de contribuição definida que não garantem qualquer benefício, submetendo os servidores aos riscos inerentes ao mercado.

Ressalta-se que fatia considerável do orçamento, antes era gerida pela Administração Pública, será transferida à iniciativa privada. Ao invés de garantir os investimentos públicos tão necessários em saúde, educação, infraestrutura, entre outros, estar-se-á garantindo a lucratividade de sociedades anônimas que normalmente são controladas por uns poucos indivíduos que concentram muita riqueza.

REFERÊNCIAS

COELHO, Rogério Viola. *O Direito à Previdência*. Abril de 2019. Disponível em <<http://cspm.adv.br/web/arquivos/4547>>. Acesso em 10 dez 2019.

LÓPEZ TAMAYO, Rodrigo. *“Nuevo Sistema de Pensiones Para Trabajadores de Ingresos Mínimos”*, Propuesta Elaborada Para el Sindicato de Trabajadoras de Casa Particular SINDUCAP, para expor ante Comisión Presidencial de Pensiones, Santiago, Julio del 2014. Disponível em <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/Nvo.Stma_.Pensiones-Trabajadores-Ingresos-M%-C3%ADnimos.pdf>. Acesso em 10 dez 2019.

SCHNEIDER, Tiago Gornicki. *A Reforma da Previdência e a apropriação do Fundo Público Previdenciário pelo mercado financeiro*. Fevereiro de 2019. Disponível em <<https://www.paeseferreira.com.br/artigo-16-reforma-previdencia-e-apropriacao-fundo-publico-previdenciario-pelo-mercado-financeiro>>. Acesso em 10 dez 2019.

EXPROPRIAÇÕES DO SUJEITO TRABALHADOR E OS LIMITES DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE NA LEI N. 13.467/2017¹

José Antônio Peres Gediel²
Lawrence Estivalet de Mello³

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

¹ Texto publicado originalmente no livro “Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências” (MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Arzeno da; ZANIN, Fernanda (Orgs.). *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017).

² Professor Doutor Titular de Direito Civil na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR. Coordenador do Núcleo de Pesquisa Direito Cooperativo e Cidadania. E-mail: <jagediel@gmail.com>.

³ 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: <lawestivalet@gmail.com>.

direitos imantam a intimidade e privacidade de todos os cidadãos, inclusive do trabalhador, sendo, portanto, indisponíveis⁴. 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 capital⁵ é outra. Esta se baseia em uma lógica que subordina aquela, a partir de determinadas características. É assim que se realiza

⁴ 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.

⁵ “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).

a acumulação capitalista, por meio da fratura entre trabalho e força de trabalho⁶, com objetivo de negação e subordinação⁷ 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 produção⁸. 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 expropriação⁹. 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 da produtividade (aumento da mais-valia relativa), “modificando as

⁶ “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).

⁷ “Para exprimir a subordinação do trabalho ao capital Marx utiliza um dos seguintes verbos: *unterwerfen* (submeter), *unterdrücken* (subordinar) e *subsumieren* (subsumir). A esses verbos correspondem os substantivos *Unterwerfung* (submissão), *Unterordnung* (subordinação) e *Subsumtion* (subsunção)” (SANT’ANNA *apud* CARLEIAL, 1986, p. 27).

⁸ “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-de-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).

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).

condições técnicas e sociais da produção (a composição orgânica do capital e a divisão do trabalho)”¹⁰.

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' ”¹¹; (b) “para ambos, o tempo despendido no processo de produção aparece como um desperdício, (...) ainda que, para ambos, esse processo seja ineliminável”¹²; (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 humanidade crescentemente convertida em mera força de trabalho” (FONTES, 2010, p. 42). Assim,

¹⁰ “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).

¹¹ “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).

¹² “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).

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 capitalistas¹³. 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 capitalista¹⁴. 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 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).

¹³ “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).

¹⁴ 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).

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 de 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 trabalhadores 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 dismantelamento 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 concretização¹⁵. 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).

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:

15 “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).

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 regulação¹⁶. A acumulação geralmente prescindia do Estado, o que se modifica com a assim chamada acumulação por espoliação¹⁷.

Para a compreensão contextualizada dessa tese, o autor diferencia três momentos do imperialismo, quais sejam, a ascensão dos

16 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”

17 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 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”.

imperialismos burgueses (1870-1945)¹⁸, a construção da hegemonia americana no pós-guerra (1945-1970)¹⁹ e a hegemonia neoliberal (1970-2000)²⁰. 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 imperialista²¹ é o signo mediante o qual o capitalismo se relaciona com regiões não propriamente capitalistas, na *continuidade* da assim chamada acumulação primitiva²². O que Luxemburgo chama de barbárie 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

¹⁸ 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 forçada 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.

¹⁹ 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).

²⁰ 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”.

²¹ 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”.

²² 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 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’”.

finalidade de liberação de ativos²³.

Para Harvey (2004, p. 135), no entanto, a expropriação é uma espécie de momento original, cujo resultado imediato é a acumulação expandida²⁴, 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 Luxemburgo²⁵, argumento contra o qual se insurge com veemência²⁶, ao afirmar que

²³ “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).

²⁴ “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).

²⁵ “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).

²⁶ “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 bruta-

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.

3 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 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

idade social, política e cultural” (FONTES, 2010, p. 71).

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 atributos²⁷ (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.

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”²⁸ (tradução livre).

²⁷ “Par ailleurs, la notion même d’attributs de la personnalité est fort instructive. Attribut de la personnalité, cela implique que la personnalité est sujet et que ce sujet possède des prédicats qui ne sont que sa représentation. (...) L’analyse de cet “attribut” peut, semble-t-il, se développer ainsi: la personne humaine est propriétaire d’elle même, et donc de propriétaire de ses attributs” (EDELMAN, 1999, p.113).

²⁸ “L’humanité protection contre la barbárie étatique” (EDELMAN, 1999, p. 529).

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, lazer, 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 ‘saúdável 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.²⁹

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 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.

29 Tradução livre dos autores: “La méthode génère non seulement le chacun pour soi, mais fait rapidement apparaître , au-delà 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’étioilent et son remplacées par la méfiance et la contrainte à surveiller le comportement des collègues, bientôt considérés comme des adversaires.” (DEJOURS; BÈGUE, 2009, p. 44)

4 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. Consolidada, 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 responsabilidad 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 caracteriza-

ção 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 alí* (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.

O DIREITO GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DOS ATOS ANTSSINDICAIS

Alberto Emiliano de Oliveira Neto¹

1 INTRODUÇÃO

Em São Paulo, em 1980, o jovem operário Tião (Carlos Alberto Riccelli) e sua namorada Maria (Bete Mendes) decidem casar-se ao saber que a moça está grávida. Ao mesmo tempo, eclode um movimento grevista que divide a categoria metalúrgica. Preocupado com o casamento e temendo perder o emprego, Tião fura a greve, entrando em conflito com o pai, Otávio (Gianfrancesco Guarnieri), um velho militante sindical que passou três anos na cadeia durante o regime militar².

Tião representa o trabalhador próprio do pós-fordismo, cujo descompromisso com os ideais coletivos decorre, em parte, do receio de ser vítima de atos antissindicais. A participação em assembleias, greves ou a mera filiação ao sindicato pode sujeitar o trabalhador a sérios problemas como estagnação na carreira ou a perda do emprego. O receio de ser vítima de atos antissindicais inibe o trabalhador de desenvolver os princípios da solidariedade e da liberdade sindical.

Dando ênfase aos trabalhadores contratados pela Administração Pública, o reconhecimento da liberdade sindical pelo legislador constituinte não foi acompanhado da garantia da livre negociação coletiva, de fontes de financiamento dos sindicatos, bem como do livre exercício do direito de greve. A prática de atos antissindicais também está presente em um ambiente sujeito à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37).

¹ Mestre em Direito do Trabalho pela PUC-SP. Doutorando pela UFPR. Professor em Cursos de Pós-Graduação. Procurador do Trabalho no Paraná (MPT-PR). E-mail: <albertoemiliano@uol.com.br>.

² "Eles Não Usam Black-tie" (1981). Direção: Leon Hirszman.

2 LIBERDADE SINDICAL E A TUTELA FRENTE AOS ATOS ANTISSINDICAIS

A liberdade sindical, espécie do gênero liberdade de associação (Constituição Federal, artigos 5º, XVII, e 8º, *caput*) trilhou longa trajetória de lutas travadas pelos trabalhadores. É natural conceber a liberdade sindical como o bem jurídico maior que vincula toda a normatização da atividade sindical³. Sua elevação à condição de direito fundamental, materializada por declarações internacionais de direitos humanos, é fruto de um processo fortemente marcado pela busca do reconhecimento da fragilidade do trabalhador frente ao empregador. Definitivamente, a liberdade sindical integra o rol de direitos e princípios fundamentais dos trabalhadores.

É necessário estabelecer mecanismos que impeçam que a liberdade sindical seja obstaculizada por conta da atuação dos empregadores. Os atos antissindicais também dizem respeito à livre negociação coletiva. O abuso praticado pelo empregador, materializado pela ingerência indevida sobre os sindicatos profissionais ou práticas antissindicais acaba por inibir o desenvolvimento das entidades sindicais para a livre negociação coletiva.

A prática de atos antissindicais está atrelada ao modelo de relação de trabalho que se desenvolveu no sistema jurídico brasileiro, cuja liberdade sindical está sujeita a um sistema corporativista que persiste em contaminar as entranhas da representação associativa de trabalhadores e empregadores. Não menos grave, a intervenção do Poder Judiciário sobre o livre exercício do direito de greve por meio dos instrumentos processuais interdito proibitório e dissídio coletivo de greve. A tutela em face dos atos antissindicais não deve ser restringir aos dirigentes sindicais. Pelo contrário, deve abranger todos os trabalhadores, celetistas e estatutários.

A Organização Internacional do Trabalho - OIT ocupa papel de protagonista na tutela do trabalhador em face de atos antissindicais. Destaca-se a atuação do seu Comitê de Liberdade Sindical a respeito das práticas antissindicais. Segundo entendimento consolidado perante o Comitê, nenhuma pessoa, mesmo aquela que não integre os quadros da diretoria de determinada entidade sindical, poderá ser

³ A liberdade sindical apresenta-se de forma horizontal e vertical, já que pode ser entendida tanto como direito subjetivo público de liberdade destinado a inibir o Estado de realizar atos que possam lesar o interesse do trabalhador e das próprias entidades sindicais (GIUGNI, 1991:47), como também direito fundamental dos trabalhadores, a ser observado pelo empregador, em agruparem-se estavelmente para participar da organização das relações produtivas (AVILÉS, 1998:34).

objeto de discriminação do emprego por causa de sua atividade ou de sua afiliação sindical presente ou passada, sendo importante a proibição e punição de todo os atos de discriminação com relação ao emprego.

A Convenção n. 87 da OIT (1948) assegura aos trabalhadores, sem distinção de qualquer espécie, o direito de constituírem, sem autorização prévia, organizações da sua escolha, assim como o de se filiarem nessas organizações, com a única condição de se conformarem com os respectivos estatutos⁴. Em complementação à Convenção n. 87, no ano de 1949 a OIT adotou a Convenção n. 98⁵, cujo texto expressamente coíbe a adoção de práticas antissindicais por conta do exercício da atividade sindical pelos trabalhadores, bem como tutela as organizações sindicais em face de atos de ingerência atribuídos ao empregador e ao Estado:

Art. 1 — 1. Os trabalhadores deverão gozar de proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical em matéria de emprego.

2. Tal proteção deverá, particularmente, aplicar-se a atos destinados a:

- a) subordinar o emprego de um trabalhador à condição de não se filiar a um sindicato ou deixar de fazer parte de um sindicato;
- b) dispensar um trabalhador ou prejudicá-lo, por qualquer modo, em virtude de sua filiação a um sindicato ou de sua participação em atividades sindicais, fora das horas de trabalho ou com o consentimento do empregador, durante as mesmas horas.

A proteção contra atos de discriminação sindical deve abranger toda e qualquer medida discriminatória adotada durante a relação de trabalho. Em especial as medidas que envolvam transferências, preterição ou outros atos prejudiciais. Os atos de perseguição e intimidação perpetrados contra os trabalhadores por filiação ao

⁴ O Estado brasileiro é estado-membro da OIT, razão pela qual deve observar a DECLARAÇÃO DA OIT SOBRE OS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO (1998), cujo texto remete à liberdade sindical e ao reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. A não ratificação da Convenção n. 87 pelo Brasil não afasta sua incidência na execução do controle de convencionalidade que promove a liberdade sindical.

⁵ Aprovada pelo Decreto Legislativo n. 49, de 27.8.52, do Congresso Nacional, e promulgada pelo Decreto n. 33.196, de 29.6.53. Enquanto a Convenção n. 87 estabeleceu a liberdade sindical frente ao Estado, a Convenção n. 98 se incumbiu de tutelá-la nas relações intersubjetivas (GIUGNI, 1991, pp. 47/48).

sindicato ou participação em atividades sindicais lícitas, ainda que não impliquem necessariamente prejuízos ao emprego, podem desencorajar o trabalhador a filiar-se às organizações de sua escolha, resultando em violação ao direito de livre sindicalização do trabalhador.

Movimentos coletivos de reivindicação são manifestação da liberdade sindical. O direito de greve, por exemplo, tem grande impacto na organização coletiva dos trabalhadores, já que representa estratégia extrema no embate frente ao empregador em busca de melhores condições de trabalho.

3 GREVE

O direito de greve está assegurado na Constituição Federal (art. 9º) a todos os trabalhadores. Trata-se da suspensão coletiva, temporária e pacífica do trabalho com o objetivo de alcançar melhores condições laborais. A greve também pode transcender a esfera do contrato de trabalho para atuar como mecanismo de protesto em face de outros empregadores ou do Estado, quando fundada em causa que possa despertar o espírito de solidariedade nos trabalhadores que decidem cruzar os braços.

Diante da assimetria entre empregador e empregado, a união dos trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho apresenta-se como estratégia historicamente reconhecida. Os movimentos operários que ocorreram desde a Revolução Industrial são a demonstração empírica de que tão somente a união de forças pode equiparar trabalhadores ao poder do empregador com o objetivo de estabelecer uma negociação mais justa.

No sistema da proteção aos direitos humanos que se consolidou após o término da Segunda Guerra a greve foi tema de preocupação dos Estados e das organizações internacionais, sendo assegurada em tratados internacionais, declarações e convenções, dos quais destacam-se o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC; a Convenção n. 98 da OIT; e a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL. Esse direito também foi assegurado em diversas Constituições ocidentais, destacando-se os textos da Itália, França, Espanha, Portugal, Argentina e Uruguai.

No Brasil, tipificada no Código Penal da 1ª República (1890), a greve, juntamente com o locaute, foi declarada pela Constituição Polaca de 1937 como recurso antissocial. A tipificação penal prossegue no Código Penal de 1940, mas em 1946, na busca de um regime democrático, a greve foi disciplinada pelo Decreto-lei n. 9.070/46 e,

posteriormente, assegurada como direito fundamental pela Constituição daquele ano.

Anos mais tarde, outro retrocesso. Logo após o Golpe de 1964, nova lei de greve foi aprovada, tendo com base projeto elaborado ainda no governo João Goulart. A Lei n. 4.330, de 5 de junho de 1964, limitou consideravelmente o exercício do direito de greve, o que acabou se consolidando na Constituição de 1967, que expressamente proibiu a greve no serviço público e nas atividades essenciais, e na Lei de Segurança Nacional (Lei n. 6.220/78). Não obstante o ressurgimento de um novo sindicalismo no final da década de 1970 no ABC paulista, tão somente com a redemocratização da País a greve voltou a ser plenamente tutelada pela Constituição:

Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Ainda que assegurado pela Constituição de 1988, o exercício do direito de greve sofre limitações. Seja pela Lei 7.783/89, sejam pelas decisões judiciais, a greve se burocratiza, não obstante tratar-se de direito que goza do *status* de garantia fundamental, cuja titularidade recai sobre os trabalhadores⁶ para que o exercem a partir da deliberação em assembleia convocada pelo sindicato da categoria ou pelos próprios trabalhadores interessados.

Se cabe aos trabalhadores decidir sobre os interesses a serem defendidos, a greve, na maioria dos casos, destina-se à obtenção de melhores condições de trabalho. Mas o movimento também pode ter outras pautas, notadamente políticas e econômicas, relacionadas à tutela dos direitos humanos e a defesa de políticas públicas. Pode-se falar, também, na greve de solidariedade a outros trabalhadores.

O Comitê de Liberdade Sindical da OIT atribui validade às greves de solidariedade (§§ 486 e 492 – 495), mas faz ressalvas às greves *puramente políticas*, as quais não teriam amparo na liberdade sindical. Ainda assim, o Comitê reconhece o direito dos sindicatos em ampliar suas bandeiras na forma de “greves de protesto” (§ 481).

6 A Lei n. 7.783/89 busca regular a greve como direito dos trabalhadores, o que afasta a possibilidade do Locaute.

O Tribunal Superior do Trabalho - TST já reconheceu o direito de greve envolvendo questões que transcendem o contrato de trabalho. Quanto à greve de solidariedade, apura-se jurisprudência que reconhece sua validade, mas condicionada à não abusividade do outro movimento ao qual os trabalhadores resolveram aderir. Em relação à greve política, consolida-se o entendimento de que a prévia negociação, nos termos definidos pela lei de greve, é requisito para o exercício do direito, o que resultaria na impossibilidade de a empresa atender pautas que transcendem à relação jurídica estabelecida com os trabalhadores⁷.

Cabe destacar que a lei de greve (Lei 7.783/89) sinaliza no sentido de tutelar o trabalhador em face de atos antissindicaís, notadamente eventual constrangimento por parte do empregador, inclusive na forma de rescisão do contrato de trabalho, bem como na contratação de trabalhadores substitutos, salvo as hipóteses ressalvadas pela própria lei (arts. 6º e 7º). Segundo entendimento sumulado no Supremo Tribunal Federal - STF, a simples adesão à greve não constitui falta grave (Súmula 316).

Quanto aos efeitos do contrato de trabalho durante a paralisação, o legislador estabelece a suspensão do contrato de trabalho durante o tempo que perdurar o movimento, devendo as obrigações decorrentes ser objeto da negociação coletiva, de decisão judicial ou ainda laudo arbitral (art. 7º). Resta saber, contudo, quais são os efeitos dessa suspensão do contrato de trabalho. Há jurisprudência no sentido de que, diferente da interrupção do contrato de trabalho, a suspensão atinge as obrigações recíprocas dos dois polos da relação contratual. Para tanto, suspenso o trabalho, ficará o empregador desonerado de pagar os salários, independente da análise quanto à legalidade da greve.

RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. 1. DIREITO DE GREVE. DESCONTOS SALARIAIS EM RAZÃO DA ADESÃO AO MOVIMENTO GREVISTA. POSSIBILIDADE. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. I. Esta Corte possui o entendimento no sentido de que, em regra, a greve suspende o contrato de trabalho, conforme o disposto no art. 7º, caput, da Lei nº 7.783/89. II. Desta forma, é possível o desconto da remuneração relativo aos dias de paralisação. III. Excetuam-se dessa regra os casos em que as partes

7 TST - RO: 106337120175030000, Relator: Ives Gandra Martins Filho, Data de Julgamento: 12/08/2019, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Data de Publicação: DEJT 22/08/2019

negociarem de forma diversa ou, ainda, quando o movimento paredista for motivado por descumprimento de regras normativas ou legais pelo empregador, o que não é o caso dos autos. IV. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento. (TST - RR: 16652920135070017, Relator: Alexandre Luiz Ramos, Data de Julgamento: 26/06/2019, 4ª Turma, Data de Publicação: DEJT 28/06/2019)

Com a devida vênia, não se trata da melhor interpretação do texto legal. Estabelece a lei de greve que os efeitos dessa suspensão serão objeto da negociação coletiva, da decisão judicial ou ainda do laudo arbitral, não havendo que se falar em desconto automático da remuneração.

O legislador constitucional faz menção à conduta abusiva e não à “greve abusiva”. O abuso de direito em todas as esferas, e não apenas na greve, é tema para a responsabilização. Com relação ao direito de greve, o legislador limitou indevidamente o direito de greve instituindo um conceito sem amparo na Constituição. Ao tornar abusiva a greve após decisão da Justiça do Trabalho, a lei introduziu uma limitação indevida ao direito em questão.

A autonomia coletiva que se espera das organizações sindicais frente ao Estado diz respeito ao seu reconhecimento, à definição da negociação coletiva como processo normativo originário e à legitimação das faculdades de autotutela representadas pela greve. Com exceção de ações exorbitantes e violentas, os episódios de tensão e confronto pessoal na greve, por mais desagradáveis que possam ser, não podem ser criminalizados em um sistema jurídico que reconhece a greve como um direito (BAYLOS GRAU, 1999, p. 232)

O legislador também regulou o livre acesso e a integridade do estabelecimento do empregador, fundamento para a concessão de liminares em interditos proibitórios (Lei n. 7.783/89, art. 6º, § 3º). Ora, a greve representa o exercício de um direito fundamental e não a prática de um ilícito. Trata-se de movimento coletivo de paralisação das atividades, cujas manifestações dos trabalhadores podem ocorrer inclusive no local de trabalho. Não há que se admitir, portanto, a utilização desse instrumento processual destinado à tutela da posse em face do esbulho ou turbação. Juntamente com os interditos proibitórios, as liminares em dissídios coletivos de greve foi objeto de representação apresentada contra o Estado brasileiro perante a OIT, cuja manifestação foi no sentido de que o Brasil deveria primar pela autonomia e a liberdade sindical.

A greve, como visto, tem o status de direito fundamental juntamente com outros direitos sociais que integram o capítulo específico da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de um grande avanço no sistema jurídico brasileiro, destacando-se o mérito do legislador constitucional em assegurar expressamente um direito próprio do regime democrático. As limitações estabelecidas pelo legislador ordinário, outrossim, demandam aos trabalhadores e às entidades sindicais a tomada de postura reivindicatória em prol da plena aplicação do direito nos moldes definidos pela Constituição.

Semelhantemente, aos trabalhadores contratados pela Administração Pública também foi assegurado o direito de greve. A efetividade da Constituição, contudo, também tem sido limitada pelo Judiciário. O livre exercício do direito de greve pelos servidores públicos tem sido impactado pela jurisprudência que vem se formando no STF.

4 GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

Decisão: O Tribunal, por maioria, nos termos do voto do Relator, conheceu do mandado de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber [...] (STF - MI: 708 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-02 PP-00207 RTJ VOL-00207-02 PP-00471).

EMENTA Recurso extraordinário. [...] Fixada a seguinte tese de repercussão geral: A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público. [...]. (STF - RE: 693456 RJ - RIO DE JANEIRO, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 27/10/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-238 19-10-2017)

Ao servidor público civil foi assegurado o direito à livre associação sindical. Já o exercício do direito de greve ficou condicionado à edição de “lei complementar”, sendo tal requisito posteriormente alterado para “lei específica” em decorrência da nova redação definida pela Emenda Constitucional n. 19/98 (CF, art. 37, VI e VII). A

ausência de lei específica não impediu que os servidores públicos recorressem à suspensão coletiva de suas atividades como instrumento de reivindicação. A busca por melhores condições de trabalho prevalece diante da omissão do legislador infraconstitucional que já perdura por mais de três décadas.

Com o objetivo de definir parâmetros de competência constitucional no âmbito da Justiça Federal e da Justiça Comum, o STF em mandado de injunção, por maioria, regulou o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis. Sem prejuízo da competência do Congresso Nacional para regular a matéria, bem como considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o Supremo e a omissão legislativa, determinou a Corte a aplicação da Lei n. 7.783/89 (lei de greve) aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis⁸.

O Supremo, portanto, diante da ausência de lei específica, supriu a omissão legislativa para determinar a aplicação da lei editada para regular o atendimento das atividades essenciais, mas que na prática, como demonstrado, tem sido restritiva ao livre exercício do direito fundamental de greve.

Quanto à competência para julgar a matéria, estabelece o art. 114, incisos I a III, da Constituição Federal ser da competência da Justiça do Trabalho processar e julgar as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; as ações que envolvam o direito de greve; bem como as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores.

Em outras palavras, as questões envolvendo servidores públicos contratos da Administração Pública Direta, desde que contratos no regime celetista⁹, são de competência da Justiça do Trabalho, inclusive disputas relacionadas ao exercício do direito de greve. Mas a interpretação da Constituição pelo Judiciário tem seus contornos. Tendo como fundamento a essencialidade das atividades desempenhadas, em relação ao direito de greve dos servidores públicos

⁸ STF - MI: 708 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008 EMENT VOL-02339-02 PP-00207 RTJ VOL-00207-02 PP-00471.

⁹ Ao julgar a ADI 3.395-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar para suspender toda e qualquer interpretação dada ao art. 114, I, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que incluía na competência da Justiça do Trabalho a apreciação de causas que sejam instauradas entre o poder público e os servidores a ele vinculados por relação estatutária.

contratados no regime celetista, definiu-se em repercussão geral a competência a Justiça Comum e não a Justiça do Trabalho:

A essencialidade das atividades desempenhadas pelos servidores públicos conduz à aplicação da regra de competência firmada pelo Supremo Tribunal Federal no MI 670, mesmo em se tratando de servidores contratados pelo Estado sob o regime celetista. 4. Negado provimento ao recurso extraordinário e fixada a seguinte tese de repercussão geral: A Justiça Comum Federal ou Estadual é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da administração direta, autarquias e fundações de direito público. (STF - RE: 846854 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 01/08/2017, Tribunal Pleno)

Definida a competência da Justiça Comum, o Superior Tribunal de Justiça - STJ tem entendido que, ainda que reconhecida a legalidade de movimento grevista pelo servidor público, não há impedimento ao desconto dos dias parados¹⁰. No que diz respeito à forma de desconto dos valores, com fundamento no art. 46, § 1º, da Lei 8.112/90, tem se estabelecido o patamar mínimo para desconto mediante acordo com o sindicato¹¹.

Na mesma linha, o STF decidiu que a deflagração de greve por servidor público civil corresponde à suspensão do trabalho e, ainda que a greve não seja abusiva, como regra, a remuneração dos dias de paralisação não deve ser paga. O desconto somente não se realizará se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos civis ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho, tais como aquelas em que o ente da administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorresse ou em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos. Em sede de repercussão geral, definiu o Supremo:

¹⁰ AgRg no REsp. 1.377.047/RN, Rel. Min. convocada DIVA MÁLERBI, DJe 31.3.2016; AgRg no REsp. 1.273.802/RS, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 2.8.2013; EDcl no REsp. 1.302.179/PB, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 4.6.2013; REsp. 1.245.056/RJ, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 22.5.2013.

¹¹ AgInt no REsp. 1.593.032/PB, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 20.9.2016; REsp. 1.459.679/SC, Rel. Min. OLINDO MENEZES, DJe 11.12.2015.

A administração pública deve proceder ao desconto dos dias de paralisação decorrentes do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, em virtude da suspensão do vínculo funcional que dela decorre, permitida a compensação em caso de acordo. O desconto será, contudo, incabível se ficar demonstrado que a greve foi provocada por conduta ilícita do Poder Público¹².

Tanto na definição da competência da Justiça Comum, quanto na autorização para o desconto dos dias parados, a jurisprudência que se consolida sobre o direito de greve dos servidores públicos abre espaço para a prática de atos antissindicais pelo administrador público. Os servidores públicos, diante da possibilidade de declaração de ilicitude da greve e do desconto dos dias parados, sentem-se receosos de exercer um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal.

5 ATOS ANTISSINDICAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A livre associação e da negociação coletiva em relação aos servidores públicos é tema da Convenção n 151 da OIT (1978)¹³. Aos empregados públicos deve ser assegurada a devida proteção contra todo ato de discriminação sindical em relação com seu emprego, especialmente contra todo ato que tenha por objetivo subordinar o servidor funcionário público à condição de que não se filie a uma organização de empregados públicos ou a que deixe de ser membro dela; bem como despedir o empregado público, ou prejudicá-lo de qualquer outra forma, devido a sua filiação a uma organização sindical ou de sua participação em atividades sindicais (CONVENÇÃO n. 151, art. 4º).

A greve dos servidores públicos representa ato coletivo, fundado no princípio da solidariedade, que tem por finalidade pleitear melhores condições de trabalho fundadas em garantias constitucionais. A organização dos servidores públicos em sindicatos, ainda que inexistente o conflito capital x trabalho presente nas relações privadas, tem como pressuposto a conduta da Administração Pública em

¹² RE 693456, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-238 DIVULG 18-10-2017 PUBLIC 19-10-2017.

¹³ Aprovação pelo Decreto Legislativo n. 206, de 07.04.2010, do Congresso Nacional. Sua ratificação ocorreu em 15 de junho de 2010.

optar por pautas de austeridade em detrimento da observância de direitos básicos, tais como a reposição de perdas salariais e a garantia de um ambiente de trabalho seguro e livre da prática de assédio moral e sexual.

Os sindicatos dos servidores públicos têm reiteradamente protestado contra o abuso praticado na Administração Pública que, em descumprimento aos princípios que regem sua atuação (CF, art. 37), recorre à terceirização, à privatização e ao descumprimento da Constituição em prejuízo aos servidores públicos e à sociedade como um todo. A disputa que se trava nos meios de comunicação sobre a qualidade dos serviços públicos passa pelas condições a que são submetidos os trabalhadores contratados pela Administração Pública, cujo desapeço pelos direitos sociais fundamentais pode ser apurar com certa frequência¹⁴.

O reconhecimento da greve como direito fundamental decorre, dentre outros aspectos, da importância desse instrumento para o regime democrático. O processo de reivindicação deve ser público e fundamentado. A sociedade deve ter pleno conhecimento do descumprimento pela Administração Pública a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que fundamentam o processo de reivindicação pelos servidores públicos.

A jurisprudência que se consolidou a respeito do direito de greve dos servidores públicos se apresenta com potencial risco à efetividade desse direito fundamental. A aplicação da Lei n. 7.783/89, a definição da competência material da Justiça Comum, bem como a autorização do desconto dos dias parados são campo propício para a prática de atos antissindiais pelo administrador público.

Quanto à lei de greve, como demonstrado, o legislador infraconstitucional não se limitou a regular a manutenção dos serviços essenciais. Foi além, limitou o exercício do direito fundamental, não obstante a Constituição ter outorgado aos trabalhadores o processo

¹⁴ Em greve iniciada pelos servidores do Município de Natal em dezembro de 2019, denunciou-se, além das perdas econômicas que os servidores são obrigados a trabalhar em condições precárias e até improvisadas, sem medicações básicas, sob assédio moral e ameaçados pela violência urbana que adentra as unidades cotidianamente. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2019/12/02/servidores-da-saude-comecam-greve-em-natal.ghtml>>. Acesso em: 14 dez. 2019. Greve dos servidores estaduais da saúde em Minas Gerais em novembro de 2019. Os servidores pediam ao governo de Minas isonomia no tratamento com o setor de segurança; a extensão da Gratificação por Atividade de Gestão da Saúde (Gage) – que hoje é concedida apenas à especialistas – para todos os servidores da saúde e a revogação do decreto das Organização Sociais, que segundo a categoria, passaria a gerência da Fundação Hospital do Estado de Minas Gerais (Fhemig) para as mãos da iniciativa privada. A categoria também solicitou reajuste salarial. Disponível em: < <https://www.otempo.com.br/cidades/servidores-estaduais-da-saude-decidem-encerrar-greve-apos-oito-dias-1.2262032>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

decisório (decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender). Em relação ao desconto dos dias parados, eventual ausência de negociação com o sindicato dá grande poder ao administrador público que poderá recorrer ao desconto do salário como estratégia antissindical voltada a coibir a adesão dos servidores ao movimento de greve. Imprescindível estabelecer um diálogo com o sindicato que representa os trabalhadores para fins de se delimitar eventual desconto dos dias parados, devendo-se dar preferência às compensações, cuja virtude consiste em afastar prejuízo pecuniário.

[...] O STJ possui entendimento no sentido de que, em se tratando de greve deflagrada por servidores públicos, é legítimo o desconto pela Administração em seus vencimentos pelos dias não trabalhados, ainda que reconhecida a legalidade do movimento grevista, tendo em vista a suspensão do contrato de trabalho, nos termos da Lei 8.112/1990, **ressalvada a hipótese de acordo entre as partes para que haja compensação dos dias paralisados.** [...] (STJ - REsp: 1766948 CE 2018/0233803-7, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 13/12/2018, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: Dje 04/02/2019) destacou-se

6 CONCLUSÃO

Os atos antissindicais inibem o efetivo exercício de direitos fundamentais sociais pelos trabalhadores. Necessários, portanto, a adoção de mecanismos jurídicos efetivos destinados à tutela do trabalhador, dentre os quais a vedação do abuso de direito (dispensa discriminatória) e a devida reparação em face de atos discriminatórios.

O direito de greve foi reconhecido pelo legislador constituinte aos trabalhadores em geral e aos trabalhadores contratados pela Administração Pública. Diante da ausência de lei específica, o STF acabou por definir a aplicação subsidiária da Lei n. 7.783/89 (lei de greve), a competência material da Justiça Comum e a possibilidade de desconto dos dias parados.

A limitação ao direito de greve em si é campo propício para a prática de atos antissindicais. Ainda que inexistente o conflito capital x trabalho, a assimetria presente na relação entre Administração Pública e servidores públicos requer a devida tutela em face de atos antissindicais, sob pena dos direitos fundamentais, dentre os quais o direito de greve, não serem plenamente efetivados.

Quanto ao exercício do direito de greve e a possibilidade de desconto dos dias parados, necessário a criação de uma cultura que prestigie o diálogo social a ser executado mediante a negociação entre sindicato e Administração Pública, cuja plena efetivação dos princípios do art. 37 da Constituição requer a devida observância dos direitos sociais fundamentais de titularidade dos servidores públicos.

REFERÊNCIAS

AVILÉS, Antonio Ojeda. *Compendio de Derecho Sindical*. Madrid: Tecnos, 1998.

BAYLOS GRAU, Antonio. *Direito do Trabalho: modelo para amar*. São Paulo: LTr, 1999.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2008.

ERMIDA URIARTE, Oscar. *A proteção contra os atos anti-sindicais*. Tradução: Irany Ferrari. São Paulo: LTr, 1989.

GIUGNI, Gino. *Direito sindical*. São Paulo: LTr, 1991.

OLIVEIRA NETO, Alberto Emiliano. *Contribuições sindicais*. Modalidades de financiamento sindical e o princípio da liberdade sindical. São Paulo: LTr, 2010.

RAMOS FILHO, Wilson. *Direito Capitalista do Trabalho*. Histórias, mitos e perspectivas no Brasil. São Paulo, LTr, 2012.

ASSÉDIO MORAL NO CENÁRIO DE PRECARIZAÇÃO E DESPROFISSIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA¹

Camila Siqueira Katrein²
Luciana Pedrosa Marcassa³

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 global⁴ 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

¹ Versão revista e atualizada de texto publicado originalmente no livro "Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências" (MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Arzeno da; ZANIN, Fernanda (Orgs.). *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017).

² Graduada em Ciências Sociais e Direito pela UFPEL. Mestre e Doutoranda em Educação (PPGE). Pesquisadora do TMT - Núcleo de Estudos sobre as Transformações no Mundo do Trabalho (PPGE/UFSC). E-mail: <camilakatrein@hotmail.com>.

³ Professora Doutora 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 (PPGE/UFSC). E-mail: <luciana.marcassa@ufsc.br>.

⁴ 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.

pelo Estado⁵ na educação pública é, portanto, de desregulamentação, 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 inexistente 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, sexualidade, origem e raça) e pressão por resultados. O direito à estabilidade⁶, 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

⁵ 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.

⁶ Art. 41 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

forma abusiva de pressão contra os trabalhadores, o que amplia a sua possibilidade de participação política.

Ataques ao direito da estabilidade, como no caso da prefeitura de Angelina, deixam os trabalhadores do Estado mais suscetíveis 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 neoliberalismo⁷ 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 países⁸, 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 Reforma da Previdência (EC 103/2019). 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.

⁷ 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-vida 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.”

⁸ “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)⁹. 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 instituições¹⁰. 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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-SC¹¹, 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 aumenta a instabilidade e a insegurança que já é própria do trabalhador admitido em caráter temporário.

¹¹ 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.

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 Educação¹², o Ensino Médio Integral já está em curso em 15 escolas.

¹² A esse respeito, consultar: <<http://www.sed.sc.gov.br/imprensa/noticias/27693-novo-ensino-medio-sera-ofertado-em-16-escolas-catarinenses>>.

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 definidos pela BNCC - Base Nacional Comum Curricular. Vale dizer que o Ensino Médio foi a última etapa da Educação Básica a entrar na Base, em dezembro de 2018, confirmando a perspectiva de que o conhecimento comum deve ser centrado na 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 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 no 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 Tempo¹³ 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 corporações 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

¹³ Alguns desse programas foram criados e fortalecidos durante os governos Lula-Dilma.

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 Anhanguera¹⁴ 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 renda¹⁵. 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.

Outro aspecto importante desta reforma é 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.

¹⁴ 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 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>>.

¹⁵ 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/>>.

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 G1¹⁶. 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 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

¹⁶ “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.

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 lucratividade¹⁷. 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 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

¹⁷ 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.

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”¹⁸. No *site* da Escola sem Partido os professores críticos são definidos como “um exército

¹⁸ 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.

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 *síte* 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 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 cientificamente 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 Vereadores¹⁹ também agem 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

¹⁹ O site “Professores contra a 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.

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*²⁰ 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

²⁰ A autora define *burn out* como depressão por esgotamento, motivada pelo estresse profissional, pressões e exaustos de tarefas múltiplas e repetitivas.

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, restringendo 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 encontram 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 insegurança 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

ALGEBAILLE, 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.

ESTADO EMPREGADOR: REGIME ADMINISTRATIVO, UMA AMBIÊNCIA LABORAL QUE ASSEDEIA¹

João Luiz Arzeno da Silva²
Marcelo Trindade de Almeida³

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 submerso 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).

¹ Texto publicado originalmente no livro “Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências” (MELLO, Lawrence Estivalet de; SILVA, João Arzeno da; ZANIN, Fernanda (Orgs.). *Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências*. Curitiba: Kaygangue, 2017).

² 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>.

³ 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>.

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 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 produtividade 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 MÁIS 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 personalidades 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 sabemos 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 (medieval), 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 Binjenbojm, 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 *maístream* (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 interessante a respeito das relações entre direito 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 da 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.

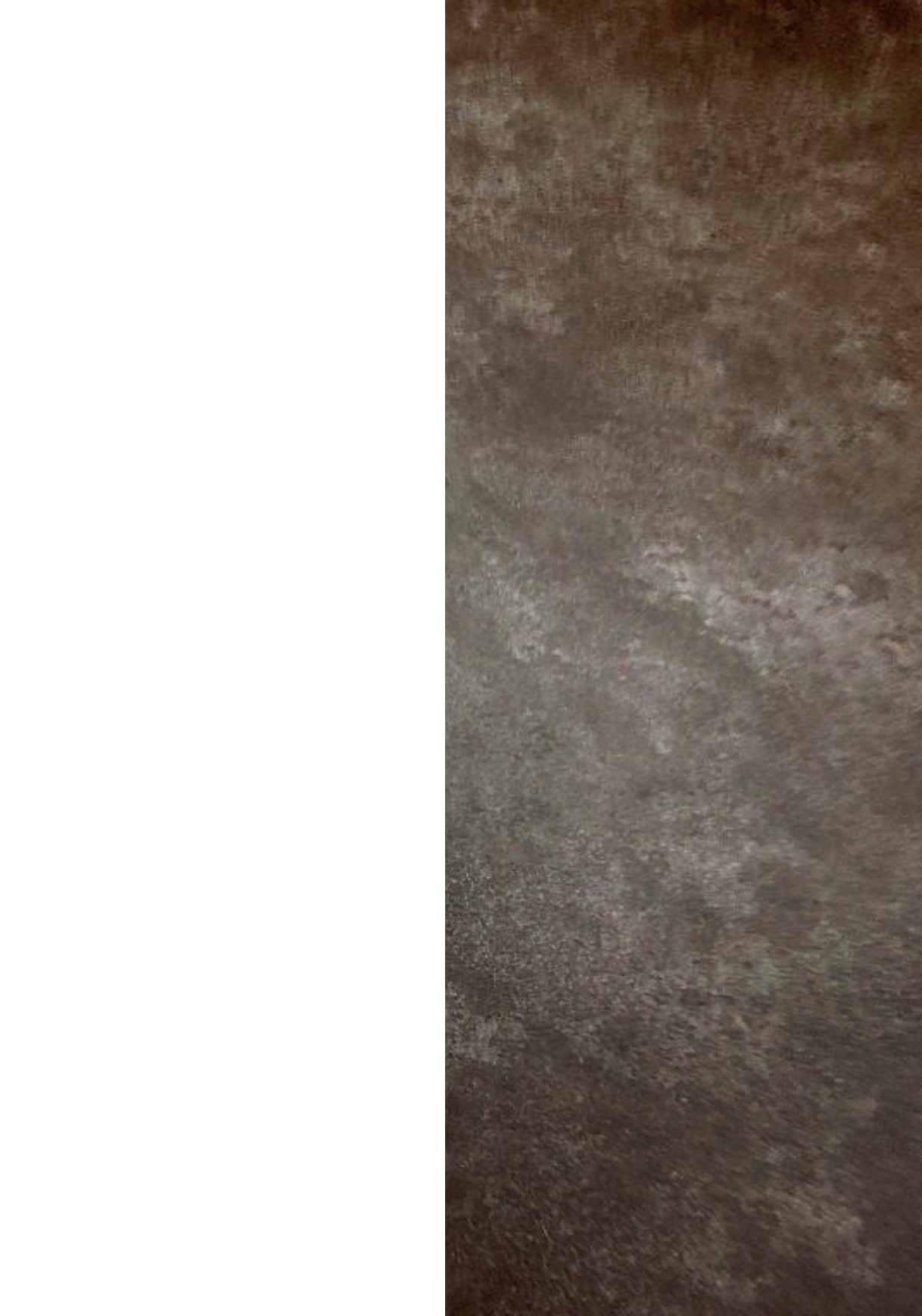
GEDIEL, José Antônio Peres (Org.) et al. *Estado, poder e assédio: relações de trabalho na administração pública*. Curitiba: Kairós Edições, 2015.

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.



Autoras e Autores:

Alberto Emiliano de Oliveira Neto • Aldacy Rachid Coutinho • Ana Celeste Casulo • Ana Luísa de Souza Correia de Melo Palmisciano • Camila S. Katrein • Elisa Torelly • Francis Bordas • Gilberto Bercovici • Giovanni Alves • Jaime Winter León • João L. Arzeno da Silva • José Antônio Peres Gediel • José Celso Cardoso Jr. • Lawrence Estivalet de Mello • Liana Maria da Frota Carleial • Luciana Pedrosa Marcassa • Marcelo Trindade • Maiara Leher • Maria Mello de Malta • Roger Raupp Rios • Tiago Gornicki Schneider

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Tpea Associação dos Funcionários do Tpea



ARCA Desenvolvimento



FONACATE

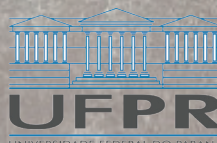
Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado



Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos



PPGD
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO
Mestrado, Doutorado e Pós-doutorado



UFPR
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ