



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

Relatório sobre o Pós-doc que tem como tema “os direitos dos servidores públicos e as propostas de Reforma Administrativa no Brasil”

Pesquisador: Elielson Carneiro da Silva

Supervisor: Prof. Dr. Milton Lahuerta

Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – Campus de Araraquara, apresentação dos resultados da pesquisa de Pós-Doutorado.

Araraquara, SP
Agosto de 2026

Relatório do Pós-Doutoramento

A proposta apresentada quando da apresentação do projeto de pesquisa comprometia-se a elaborar dois artigos sobre reformas administrativas no Brasil. O primeiro desses artigos faria uma retomada do debate sobre a “Era Vargas”, abordando os principais aspectos da estruturação e atuação das instituições estatais entre os anos de 1930 e meados dos anos de 1990 – quando passou a haver uma série de iniciativas que possibilitaram o desenvolvimento de uma estrutura de Estado cujas características principais foram a racionalização, a burocratização e a ação coordenada no que se refere ao desenvolvimento do país. O segundo desses artigos faria uma análise sobre os resultados da reforma que foi implementada no Brasil a partir de meados dos anos de 1990, um processo que foi coroado com a aprovação no Congresso Nacional da Emenda Constitucional 19, em dezembro de 1998. No desenrolar da pesquisa, resolveu-se incorporar de forma mais aprofundada a análise da política de recursos humanos, com destaque especial para as reformas do sistema previdenciário do setor público.

Em relação à primeira parte da investigação, relativa à estruturação e à atuação das instituições estatais entre os anos de 1930 e 1990, aponta-se que se avançou sobremaneira nas reformas na estrutura dos cargos e funções públicas, nos processos de seleção e de estabilização, nos processos de treinamentos, no sistema de promoção e progressão dos servidores, entre outros aspectos que se apresentavam como iniciativas para melhorar o funcionamento do Estado. Os reformadores perseguiram constantemente essas mudanças, com objetivo e método, uma vez que estavam convencidos da necessidade de romper com o sistema político tradicional (com resquícios do patrimonialismo), o que tornaria possível a vigência de um Estado racional-burocrático.

Ao longo de cinco décadas, setores expressivos das elites políticas brasileiras entenderam que o Estado e sua burocracia eram funcionais ao desenvolvimento do país, razão pela qual tomaram medidas no sentido de incrementar cada vez mais aquelas estruturas de poder. Contudo, essa visão positiva, paulatinamente, passou a enfrentar uma série de questionamentos, em especial, a partir de meados dos anos de 1970, quando passou a ficar mais claro que aquele modelo de Estado, estruturado como resposta à Grande Depressão de 1929, apresentava algumas características disfuncionais ao sistema.

Em que pese esse entendimento, o movimento inicial dos planejadores do regime militar ainda foi no sentido de fazer algumas correções para estancar a crise e fomentar a retomada do desenvolvimento do país, o que se procurou implementar por meio dos Planos Nacionais de Desenvolvimentos (I e II) – ainda que essas iniciativas não tivessem surtido os efeitos desejados. A abordagem mais crítica sobre aquele modelo de Estado passou a ganhar novos contornos na virada dos anos de 1970 para os anos de 1980, quando se ampliou o entendimento, cada vez mais difundido entre os agentes políticos e os intelectuais brasileiros, sobre a necessidade de reformar as instituições estatais que tinham sido “construídas” a partir dos anos de 1930. Era chegado o momento da desestatização e da desburocratização, os novos termos que tomaram agenda pública. Esse foi um debate que norteou todo o período de transição para a democracia, dificultando ainda mais o encaminhamento do próprio processo de democratização.

Conforme destacado no corpo do relatório ora apresentado, a luta pela democracia e o debate constituinte obscureceram o encaminhamento das agendas de desestatização e desburocratização, colocando em evidência a agenda dos direitos dos servidores públicos (a chamada burocracia). Pressionado pelos segmentos mais organizados dos servidores, os constituintes acabaram por reconhecer uma série de direitos dos servidores, inclusive aqueles que limitavam as práticas patrimonialistas de nomeações e promoções, algo corrente nas autarquias e fundações criadas pelos governos militares. Para muitos analistas, esse reconhecimento amplo dos direitos dos servidores contribuiu para aumentar ainda mais a estrutura do Estado brasileiro, tornando-a cada vez mais dispendiosa e disfuncional para o desenvolvimento do país. Esse entendimento sobre como se deu o encaminhamento do processo constituinte acabou por nortear o debate sobre as reformas que foram aprovadas no final dos anos de 1990.

Embora a análise dessas duas reformas, a que ocorreu a partir dos anos de 1930 e a que ocorreu a partir de meados dos anos de 1990, tenha continuado a nortear a discussão desse pós-doc, houve um alargamento da investigação. Por sugestão do Professor supervisor da pesquisa (Prof. Dr. Milton Lahuerta), a proposta de publicação de dois artigos foi convertida na publicação de um livro, razão pela qual se realizou uma série de investigações acerca de emendas constitucionais discutidas e aprovadas nas duas primeiras décadas desse século XX, com destaque especial para as Emendas Constitucional 41/2003 e

103/2019. Com esse alargamento da análise, aprofundou-se a discussão sobre as reformas nos direitos previdenciários dos servidores, uma abordagem que passou a fazer parte do terceiro capítulo do livro que se encontra em fase de edição para publicação, e cuja redação será incorporada a esse relatório. Assim, o desfecho final dessa investigação demonstra ganhos científicos que extrapolaram as expectativas iniciais da pesquisa.

Em relação aos ganhos institucionais, essa investigação resultou no estreitamento dos laços entre as instituições envolvidas no processo, a saber: o “Laboratório de Política e Governo” (um grupo formalmente vinculado à Faculdade de Ciências e Letras da Unesp – Campus Araraquara), e a Escola Municipal de Governo (uma instituição que faz parte da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Araraquara, e que é responsável pela formação dos servidores municipais). No decorrer desse processo, ocorreram dez reuniões entre o pesquisador (que faz parte da Escola Municipal de Governo) e os integrantes do Laboratório de Política e Governo. Nessas sessões foram abordadas uma série de questões cruciais para o andamento da pesquisa, e que contribuíram sobremaneira para o enriquecimento do resultado.

Entendemos que a realização do Pós-Doutoramento contribuiu para o fortalecimento das linhas de pesquisa do LabPol e para o programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara. Da mesma maneira, permitiu o fortalecimento da Escola Municipal de Governo de Araraquara, abrindo novas possibilidades de parcerias entre ela e a UNESP. A experiência durante esse ano resultou em ganhos institucionais importantes, contribuindo para fomentar o intercâmbio entre pesquisadores que trabalham com temáticas afins e em linhas de pesquisa vinculadas à gestão pública. Ao longo de todo o período, o Professor/Supervisor da pesquisa teve um papel extremamente relevante, particularmente em relação aos debates ocorridos nas reuniões do “Laboratório de Política e Governo da Unesp – Araraquara, do qual ele é o coordenador.

Destaca-se, ainda, que este pesquisador também ministrou 4 aulas no segundo semestre do ano em curso, na disciplina “Política e Governo num contexto de globalização”. Disciplina essa que tem como titular o professor/supervisor da pesquisa (Prof. Dr. Milton Lahuerta).

Passemos ao relatório propriamente dito, no qual se apresenta o texto que está sendo editado para a publicação.

Reforma do Estado e da Administração Pública na perspectiva do ajuste fiscal: os servidores como “problema”

Resumo/apresentação

O objetivo deste relatório é analisar a trajetória do Estado Brasileiro ao longo de quase 100 anos. O caminho escolhido para a reflexão foi o resgate de algumas questões sobre as experiências de reformas administrativas. Para tanto, foi feita uma investigação bibliográfica, assim como consultas a legislações importantes para entender o Estado e a sua burocracia. O trabalho foi dividido em 3 capítulos. No primeiro capítulo, faz-se uma avaliação sobre as principais iniciativas reformistas que ocorreram entre os anos de 1930 e 1980, um período de grandes transformações nas instituições e na cultura política brasileiras, quando se organizou um aparato burocrático que coordenou a modernização do país. Ao longo desse período, transitou-se de um Estado patrimonialista para o Estado racional, passando-se a adotar estatutos jurídicos dos servidores, regras formais de seleção e nomeação dos mesmos, políticas remuneratórias escalonadas, regras para aposentadorias e pensões, entre outros aspectos. No segundo capítulo, analisou-se os desdobramentos das reformas administrativas no Brasil dos anos de 1990, período em que ocorreram uma série de mudanças em relação ao Estado e a administração pública, com o intuito de verificar se as mudanças empreendidas atenderam às expectativas dos reformadores. O caminho investigativo nesse capítulo teve como eixo principal a análise da literatura que investiga o processo de definição e de implementação daquelas medidas, bem como da análise do processo de tramitação das reformas no Congresso Nacional, que resultou na Emenda Constitucional nº 19. Buscou-se destacar como ocorreu a definição e a implementação daquelas mudanças, para verificar se a implementação das mesmas ocorreu de acordo com o que foi planejado, o que se mostrou um fato incontestável no que se refere aos ajustes nas despesas das políticas sociais e nos gastos com a política de recursos humanos. As conclusões preliminares desse segundo capítulo apontam para o sucesso na implementação daquelas reformas, uma vez que houve avanços significativos nos ajustes nas políticas públicas sociais e de recursos humanos, que eram os objetivos principais daquelas reformas, que se notabilizavam por se orientar pelas agendas do mercado. No terceiro capítulo, analisou-se mais detidamente as mudanças nas aposentadorias e pensões dos servidores públicos, uma discussão que sempre esteve no centro do debate das reformas, uma parte da agenda em relação à qual sempre se conseguiu avançar bastante. O caminho investigativo nesse capítulo teve como eixo principal a análise da bibliografia temática, que foi complementada pela leitura de uma série de emendas constitucionais sobre o tema, com destaque especial para as emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003, 47/2005 e 103/2019. Focou-se na análise das reformas nos aposentadorias e pensões dos servidores, particularmente em relação às mudanças contidas em cada uma das emendas institucionais que abordaram o tema. A investigação possibilitou apontar que o mercado sempre interferiu sobremaneira no encaminhamento das reformas da previdência social, particularmente em relação à previdência dos servidores, um interesse não acorria por acaso. Por um lado, buscava influenciar na transferência de recursos que seriam utilizados para o pagamento dos títulos da dívida pública; e, por outro, buscava precarizar a previdência pública, o que legitimaria a sua transferência para o setor privado. Ressalta-se, assim, que as reformas tratadas no segundo e terceiros capítulos provocaram mudanças significativas na política de recursos humanos do Estado Brasileiro, a saber: nas regras de seleção e nomeação para os concursos públicos, no estabelecimento de políticas remuneratórias, no estabelecimento de regras de aposentadorias e pensões, na adoção de princípios de isonomia, entre outros aspectos. Foram medidas

bem-sucedidas em relação aos ajustes nas despesas públicas, sucesso que, por óbvio, não se repetiu na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade

Palavras-chaves: Reforma Administrativa, Modernização do Estado, Direitos dos Servidores, Previdência, Ajustes fiscais, Servidores Públicos, Falhas Permanentes.

1. Introdução Geral

O livro ora apresentado é o resultado de um pós-doutoramento, que foi desenvolvido a partir de uma parceria entre a Escola de Governo do Município de Araraquara e o Laboratório de Política e Governo da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp de Araraquara. Trata-se de uma análise que abará um período significativamente amplo, o que impossibilitará o aprofundamento da investigação de uma série de questões. No primeiro capítulo será feita uma análise sobre o desenvolvimento de Estado Brasileiro, do período que se estende dos anos de 1930 a 1980, a saber: do momento em que foram tomadas inúmeras medidas para a implementação de um Estado que se propunha como racional-burocrático, ao momento em que aquela estrutura passou a enfrentar uma série de questionamentos. A análise sobre todo esse período buscará entender os fatores que possibilitaram a expansão constante daquele modelo de instituição estatal, que se notabilizou por assumir uma série de tarefas na coordenação do desenvolvimento econômico e social do país, não mais na condição de extensão de um poder patrimonialista, mas como a agente que desfrutava de um relativo grau de autonomia perante os setores proprietários. Ainda que se tenha o entendimento de que houve avanços e recuos ao longo do processo, a investigação buscou entender o caminho seguido pelos reformadores para que o Estado tivesse transitado de um modelo predominantemente patrimonialista para um modelo predominantemente racional-burocrático, que passou a contrapor-se aos mecanismos tradicionais de acesso à agenda pública.

O retorno aos anos de 1930 objetivou entender o encaminhamento dessas mudanças, em um momento em que o país estava fazendo a transição de um contexto rural para o contexto urbano. Tratou-se de uma transição aos “solavancos”, sob a liderança de um governo autoritário e ditatorial, em que se exigia uma atuação mais autônoma dessa instituição perante os segmentos econômicos, particularmente em relação aos potentados rurais, num momento político de imposição de uma maior coesão social. O contexto exigia uma nova

estrutura de Estado e administração pública, e uma nova forma de organização e de funcionamento da burocracia. E essa foi a razão para que os reformadores do Estado, já no Governo Provisório de 1930, tivessem empreendido esforços no sentido de modificar a estrutura burocrática do Estado, os processos de seleção dos servidores, as regras de promoção, os programas de treinamentos, a legislação sobre os direitos dos servidores, entre outras medidas que contribuíram para alterar toda a estrutura e funcionamento do Estado e da administração pública.

Ao longo de todo o período em que Vargas esteve no poder sem ter passado pelo crivo do voto popular, que vai de 1930 a 1945, ocorreram uma série de medidas no sentido de mudar a fisionomia do Estado. Desde a criação e a transformação de inúmeros ministérios, passando pela criação de institutos e órgãos de seleção e formação de servidores, por mudanças na legislação trabalhista, por interferência na elaboração e aprovação das cartas constitucionais, por interferência nas regras de escolhas e de exercícios dos mandatos para o executivo e o legislativo; o governo central sempre teve em mente a organização de um Estado e de um governo que fossem capazes de coordenar e impulsionar o desenvolvimento do país. Era um processo no qual os agentes de poder tinham que enfrentar os grandes potentados rurais, que entravam em cena sempre que percebiam que estavam perdendo o controle sobre instrumentos que estavam ao seu dispor, em uma dinâmica marcada pela confusão entre o público e o privado; ao mesmo tempo em que tinham que conter a insatisfação das emergentes forças de modernização urbana, que discordavam da coordenação exercida pelo Estado, e exigiam mais protagonismo dos setores privados no encaminhamento do desenvolvimento do país. Esse segundo agrupamento, aliás, estava alinhado às ideias que saíram vencedoras na Segunda Guerra Mundial, e que expunham as contradições do governo – o que contribuiu para precipitar o fim do primeiro período de Vargas no poder.

Ao final do primeiro período de Vargas no poder, o Brasil havia passado por uma série de mudanças em toda a sua estrutura social, econômica e política, conduzindo o país a um outro estágio em seu processo de desenvolvimento. Ainda que as forças que chegaram ao poder com a redemocratização de 1945 tivessem uma outra compreensão sobre o desenvolvimento do país, mais associado ao capitalismo internacional e menos

protecionista, não se cogitava abrir mão do Estado e da administração pública como agentes fundamentais para o desenvolvimento. Ademais, apesar de retrocessos como os que ocorreram por ocasião das nomeações de servidores que não passaram pela aprovação em concursos públicos (os chamados extranumerários), não se cogitou de retroceder o Estado e a administração pública aos moldes patrimonialistas anteriores a 1930. Os maiores senões que ocorreram em relação ao debate sobre a reforma do Estado e da administração pública estiveram referidos à criação de alguns órgãos de administração indireta; a exemplo do Instituto Rio Branco, da FGV e da ABAP. Não querendo enfrentar o debate de reformar o Estado e a administração pública por dentro, em toda a sua estrutura, recorreu-se ao expediente de criar instituições (as chamadas “ilhas de excelência”), que a literatura temática passou a denominar de insulamento burocrático – um recurso que seria reiteradamente utilizado pelos agentes que assumiram o poder a partir de 1964.

Particularmente a partir de 1967, quando da aprovação Decreto-Lei nº 200, os governos militares foram colocando o debate sobre a reforma do Estado e da administração pública no centro da agenda política. Por tratar-se do período ditatorial, em que o Executivo dispunha de um enorme poder, se comparado com as outras instituições representativas, o Estado assumiu a coordenação do desenvolvimento do país. Ao mesmo tempo em que se utilizavam do aparato público (poderoso, rígido, racional, controlador etc.) para exercer o controle sobre as diferentes esferas de poder formal, os militares iam retomando o expediente posto em prática no período anterior, criando uma série de órgãos apartados da burocracia tradicional, que facilitavam o encaminhamento mais ágil das decisões, permitindo-lhes maior autonomia de decisão e de ação. Era a utilização do expediente do “insulamento burocrático”, em defesa de uma atuação “mais autônoma”, mecanismo sempre utilizado quando se pretende obstaculizar o controle social, a participação política, as avaliações críticas etc. Esse processo de insulamento burocrático contribuía para o aumento desenfreado do endividamento público, armando uma bomba que seria jogada no colo dos constituintes de 1988. Como se não bastasse a tarefa de lidar com todas as demandas sociais represadas ao longo dos anos ditatoriais, foi preciso encontrar uma saída para a reestruturação do Estado e de sua burocracia. Em um cenário de muita capacidade de mobilização dos servidores públicos, os constituintes tiveram que aceitar um arranjo marcado pelo reconhecimento de uma série de direitos, o que acabou por elevar

sobremaneira as despesas públicas – tudo isso em um contexto em que o país já enfrentava mais de uma década de estagnação econômica (Referências).

O processo constituinte, que desembocou na Constituição de 1988, foi marcado por um grande ativismo político daquelas que historicamente tiveram os seus direitos negados no país. Essa pressão da sociedade civil organizada – articulada com a atuação dos quadros políticos que comandaram a transição democrática, tão bem simbolizados pela figura de Ulisses Guimarães – fez com que as agendas das políticas públicas sociais e dos direitos dos servidores tivessem avançado bastante, levando aquela Constituição a ganhar a alcunha de “Constituição cidadã”. Ocorre que uma parcela significativa das elites econômicas e políticas da época digeriram muito mal o encaminhamento daquele processo constituinte, e encontraram forças para empreenderam um processo de reorganização dos atores e dos termos do debate, o que possibilitou a reviravolta política que aconteceria nas eleições presidenciais de 1989. Embora a Constituição já tenha sido elaborada em um momento de desgaste do primeiro governo pós-ditatorial, o cenário ainda era de uma grande depuração do debate entre os diferentes agentes políticos e econômicos. Em relação àquele processo eleitoral que aconteceu um ano depois da promulgação da Constituição, ressalta-se que o mesmo já ocorreu em um contexto bastante modificado, em que a necessidade de reformar o Estado provedor de políticas sociais e de outros direitos sociais já encontrava bastante ressonância social. Tanto é assim que um arauto de discurso de combate às despesas públicas excessivas, que se apresentava como o “caçador de Marajás”, conseguiu derrotar as forças que gravitavam em torno da defesa do Estado e dos direitos constitucionais, transformando-se no primeiro presidente civil eleito pelo voto popular depois dos anos da Ditadura Militar. Esse governo errante foi o responsável por colocar o ajuste fiscal no centro da agenda de reformas do Estado e da administração pública no Brasil, um lugar de onde ela não mais saiu ao longo das três últimas décadas.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso para Presidente da República, em 1994, pondo fim às incertezas causadas com o impeachment de Fernando Collor, recolocou a agenda da reforma do Estado e da administração pública no centro do debate político do país. Os encarregados por tocar as pautas reformistas nesse governo já não eram figuras movidas por ideias vagas, imprecisas, mas contavam com conhecimento sobre os processos de

reforma em andamento nos países desenvolvidos e sobre os fatores que possibilitaram os avanços dessas experiências ao redor do mundo. Também tinham conhecimento das entranhas do processo de reforma implementado no Brasil no período imediatamente anterior, marcado por um certo amadorismo e por muita precipitação, imperícias que dificultaram a legitimação do debate no Congresso e na sociedade. Os reformadores da segunda metade dos anos 1990 eram portadores de um diagnóstico muito mais aprofundado sobre o endividamento público. Também foram hábeis em legitimar o discurso de que os gastos com as políticas públicas sociais e com os servidores eram os principais responsáveis por esse endividamento. Também conheciam a capacidade de organização e mobilização dos envolvidos, direta ou indiretamente, com essas agendas. O conhecimento sobre o programa a ser implementado, sobre os atores políticos relevantes no processo e sobre os caminhos para legitimar a agenda proposta foi fundamental para o encaminhamento das reformas de cunho gerenciais, apresentadas como uma espécie de “bússola” que resolveria todos os problemas do Estado e da administração pública no Brasil (BREISSER,).

A vitória de Lula da Silva na eleição de 2002 criou uma expectativa muito grande na sociedade brasileira, uma vez que o eleito era uma das figuras mais emblemáticas no cenário político brasileiro das últimas décadas. A chegada dessa liderança ao topo do poder formal do Brasil, acompanhada pelo crescimento do seu partido no Congresso Nacional e nos Estados, alterou sobremaneira a fisionomia do poder no país. Há que destacar, todavia, que nesse processo, o Partido do Trabalhadores não foi apenas sujeito da mudança, mas, em larga medida, converteu-se em objeto. Em um movimento iniciado antes, mas que ganhou corpo na campanha eleitoral de 2002, o partido foi incorporando parte da agenda com a qual se digladiava no passado recente, deixando muitos indivíduos e organizações atônitos no processo. Embora tenha tido uma série de iniciativas importantes no que se refere à definição e implementação de políticas públicas de cunho social, os governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff (a despeito das diferenças de estilo e de política econômica existentes entre eles) mostraram-se favoráveis a medidas de ajustes nos gastos sociais e na política de recursos humanos. Esses foram governos que não apenas dialogaram com o mercado, mas o fizeram de forma bastante articulada, abrindo-se com frequência à elaboração e implementação de suas demandas, criando uma dinâmica inédita na história

do PT. Essa foi uma das principais razões para o esgarçamento da relação com uma série de partidos, de sindicatos e de movimentos sociais que acabaram por se distanciar do partido e dos governos. Esse distanciamento dos aliados históricos fragilizou os governos e o partido, como ficou claramente comprovado no processo de impeachment de Dilma Rousseff.

O impeachment de Dilma Rousseff e a chegada de Michel Temer ao poder marcaram o reposicionamento da agenda de ajustes fiscais no debate sobre a reforma do Estado no Brasil. Esse reposicionamento das demandas do mercado na agenda governamental foi parte do jogo que acabou por inviabilizar totalmente o governo democraticamente eleito, ao mesmo tempo em que garantia a assunção vice ao centro do poder formal. Ainda que essas agendas estivessem sendo priorizadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, os agentes do mercado, particularmente aqueles vinculados ao capital financeiro nacional e internacional, não se davam por satisfeitos. Eles não queriam mais governos que apenas contemplassem suas agendas, mas exigiam que se garantisse uma quase exclusividade às mesmas. Não bastava apenas medidas como as dos juros altos, da desvinculação de receitas, dos incentivos fiscais, das privatizações etc.; era necessário defenestrar as políticas públicas sociais e os direitos de todos os trabalhadores. É apenas entendendo o que estava por trás desse modelo de agendamento das reformas que se pode entender a aprovação de medidas tão radicais como a Lei do Teto de Gastos e a da Reforma Trabalhista, encaminhadas no Governo de Michel Temer. Era a devolutiva de um governo plutocrático, caracterizado nessa pesquisa como um “governo de encomendas”.

Como não há nada de ruim que não possa piorar, esse pandemônio criado a partir do impeachment de Dilma Rousseff foi intensificando a descrença popular em relação à política tradicional, ao mesmo tempo em que se iam criando as condições para o surgimento de novos perfis de liderança, que se apresentavam como representantes da antipolítica. Foi nesse contexto que emergiu uma série de figuras desconhecidas do grande público, mostrando grande capacidade de mobilização e aceitação popular nas eleições de 2018, entre elas a que foi eleita Presidente da República. Aquele foi um cenário de protagonismo daqueles que se apresentavam como *outsiders* da política, ainda que essa condição muitas vezes não guardasse relação com a realidade. Como grande parte dos eleitores era composta por sim, *outsiders* da política, foi possível mobilizá-los para

apoiarem lideranças e propostas políticas demasiadamente relacionadas ao que havia de mais arcaico na política brasileira, ainda que com uma roupagem nova. Foi nesse cenário bastante perturbador que emergiu a figura de Jair Messias Bolsonaro – uma espécie de paladino da antipolítica –, que ganhou proeminência a partir do afastamento de Dilma Rousseff. Se o Governo de Michel Temer foi um produto do mercado sem o verniz popular, o Governo de Jair Bolsonaro foi um produto da soberania popular que se colocou abertamente a serviço das elites econômicas e da ruptura com a democracia. O seu governo mobilizou as forças mais predatórias do Estado e das instituições públicas, conduzindo o país a uma radicalização liberal em termos econômicos, e a uma radicalização autoritária em termos políticos. Foi um período de mudanças profundas em relação às políticas públicas sociais e aos direitos dos servidores, sempre com um viés elitista e autoritário em termos econômicos, sociais e políticos. O mercado, particularmente o setor financeiro nacional e internacional, recebeu um tratamento bastante privilegiado, se comparado às políticas sociais e aos combalidos direitos dos servidores (especialmente dos setores de médio escalão e da burocracia da porta de rua).

Parte das dificuldades enfrentadas por Lula da Silva, para conseguir criar as condições objetivas para assumir o poder após as eleições de 2022, deve-se ao enorme poder que foi transferido para setores das elites do Estado. Elites essas que se encontravam em instituições que foram agraciadas pelo Governo de Jair Bolsonaro, com o consentimento de exercer um poder além das prerrogativas do cargo ocupado, poder esse do qual não quiseram abrir mão na fase de transição para o novo governo. Uma fatia do poder do alto escalão da burocracia não se devia aos aspectos formais, mas era algo que se encontrava imbricado no universo que incluía o poder econômico – em um nível de promiscuidade que, em muitos aspectos, remetia-nos ao período anterior a 1930. Aliás, o projeto que norteou a Emenda Constitucional 103/2019 e, particularmente, a PEC 32/2020, foi o da destruição do Estado burocrático-formal, a partir do entendimento de que esse dificultava o encaminhamento das propostas nada republicanas defendidas pelos detentores do poder. Essa destruição visava retomar aspectos do Estado patrimonialista, elitista e autoritário que pudessem facilitar o encaminhamento das agendas defendidas pelos interlocutores prioritários do governo. Ainda que tenha sido o escolhido pelo voto popular, Lula da Silva teve que pactuar suas agendas com o compromisso de continuar dando prioridade às pautas

defendidas pelo mercado. O maior símbolo desse pacto foi o Projeto de Ajuste Fiscal, um arranjo que foi feito em diálogo com o mercado, para criar as condições de tramitação e aprovação no Parlamento Brasileiro.

O debate mais aprofundado sobre a reforma do Estado e da administração pública é algo que será feito ao longo desse trabalho, quando se terá a oportunidade de esmiuçar melhor as nuances de todo o processo. Como será demonstrado, as agendas reformistas avançaram sobremaneira com relação ao ajuste fiscal, particularmente no que se refere às políticas públicas sociais e aos direitos dos servidores. Isso ocorreu em todos os governos posteriores à Constituição de 1988, com destaque especial ao período posterior ao impeachment de Dilma Rousseff, ocasião em que ocorreu uma guinada à direita na sociedade brasileira e nas administrações das instituições do poder formal. Essa reviravolta acabou por facilitar o encaminhamento de medidas de ajustes ainda mais acentuadas, quando comparadas com as que foram tomadas pelos demais governos eleitos pelo voto popular no pós-ditadura militar no Brasil.

2. A trajetória do Estado brasileiro entre os anos de 1930 e 1980: de solução a problema para o desenvolvimento do país

2.1 Considerações Iniciais

Neste capítulo é feita uma análise retrospectiva sobre a reforma do Estado brasileiro, no período que vai dos anos de 1930 a 1980, ou seja, do momento em que é desencadeado o processo de formatação do grande Estado burocrático ao momento em que aquela estrutura passou a enfrentar uma série de questionamentos. O retorno aos anos de 1930, portanto, deve-se ao fato de que inúmeros autores identificam aquele evento como um marco na virada do debate institucional brasileiro, pois o Estado passou a assumir cada vez mais a tarefa de coordenar o desenvolvimento econômico do país, adquirindo um relativo grau de autonomia perante os setores patrimonialistas que tentavam resistir a tais mudanças. Os reformadores do Estado tiveram que tomar medidas drásticas para romper com mecanismos

tradicionais de acesso à agenda pública, que dificultavam a transição para um Estado de feições burocráticas.

Essas mudanças da estrutura do Estado já estavam sendo gestadas desde a campanha eleitoral de 1930 (vide a plataforma liberal que lançou Vargas a Presidente da República). Havia um entendimento acerca da necessidade de se tomar medidas no sentido de encaminhar o processo de modernização e racionalização do Estado, pois o país estava em processo de transição de uma sociedade rural para o contexto urbano. Esse novo contexto demandava um Estado mais cioso do seu papel de coordenador do processo, o que exigia uma atuação mais autônoma perante os segmentos econômicos, particularmente em relação aos potentados rurais. A tarefa demandava uma mudança de estrutura, o que justificava a necessidade de alterar a política de recursos humanos. No entender de autores como Wahrlich (1984), essa foi a razão principal para que os reformadores do Estado, já no primeiro ano do Governo Provisório, tenham tomado uma série de medidas para transformar a estrutura burocrática do Estado, alterando os critérios de ingresso, os processos de promoção, os programas de treinamento, a legislação sobre licença, aposentadoria e pensões, entre outros.

Essas mudanças foram ganhando corpo, na medida em que iam melhorando a qualidade da burocracia. O entendimento era o de que se estava avançando na construção de um outro modelo de Estado, rompendo-se com as práticas patrimonialistas, que se notabilizavam pela confusão entre o público e o privado, e pelo controle excessivo dessa instituição por segmentos econômicos poderosos. A estruturação de um novo modelo de Estado era um processo bastante traumático, pois enfrentava a oposição daqueles que entendiam o Estado como propriedade dos próprios detentores do poder econômico, que eram defensores da perpetuação do nepotismo, do empreguismo, da corrupção, entre outras mazelas, algo recorrente na dinâmica administrativa brasileira. A difusão dessas novas ideias contribuía para superar a promiscuidade que marcava a relação entre o público e o privado no Brasil, além de colaborar com o debate sobre a separação entre o político e o administrador público, o que também ajudava a proteger o Estado e a administração pública das interferências espúrias, marcando o surgimento da “administração burocrática moderna, racional-legal” (Bresser Pereira, 1996, p. 10).

Cabe destacar, assim, que a modernização e a racionalização do Estado brasileiro nunca foi um empreendimento tranquilo, sendo sempre necessário um enfrentamento para superar a resistência de setores poderosos. Toda vez que um processo de mudança institucional ia ganhando novos contornos, com mudanças significativas na estrutura e na dinâmica de funcionamento, as forças conservadoras entravam em cena. A resistência da parte dos setores conservadores foi uma constante, intensificando-se sempre que houvesse qualquer avanço no processo de mudança. Um dos exemplos emblemáticos dessa resistência organizada foi aquele que resultou na reprovação do relatório de uma comissão da Câmara do Deputados, presidida por Maurício Nabuco, que tratou dos servidores federais. No episódio em questão, foi necessário reabrir o debate sobre os servidores, para que se fizesse a aprovação de um relatório de conciliação, que passava a contemplar as sugestões dos setores conservadores do parlamento – particularmente no que se refere aos chamados extranumerários.

Em relação à dinâmica daquele processo, a literatura especializada diverge bastante sobre como se deu encaminhamento das mudanças na estruturação do Estado, embora haja a convergência em torno do momento que simboliza essa mudança. Há autores que identificam que o processo teve início ainda no governo provisório, no final de 1930. Há os que dão destaque à Constituição de 1934, na medida em ela estabeleceu normas para a administração de pessoal, a exemplo do sistema de méritos e da estruturação da área de pessoal. Há autores que entendem que o desencadeamento da reforma aconteceu apenas em 1936, com a chamada “Lei de Reajustamento”. E há aqueles que identificam que o ponto de partida foi a criação do DASP, em 1938, o momento a partir do qual a reforma assumiu, efetivamente, o caráter de um movimento planejado, com base doutrinária.

É fato que Governo Vargas teve uma atuação constante para reformar o Estado, tomando as medidas para remover os entraves que dificultavam a modernização e a racionalização dessa instituição. Houve, assim, um investimento continuado na política de recursos humanos, por se entender que essa era uma estrutura nevrálgica para o sucesso de tal empreitada. Com esse propósito, Vargas trouxe para o centro do seu governo duas lideranças políticas de sua inteira confiança: Luiz Simões Lopes e Moacir Ribeiro Briggs. Wahrlich (1983) destaca que essas figuras ilustres do governo foram responsáveis pela

coordenação de um processo de reforma que contribuiu para unificação das carreiras e dos vencimentos nas repartições federais, para o estabelecimento de regras de ingresso dos servidores, para a definição de pisos salariais, para o estabelecimento de critérios de progressão, bem como para a efetivação de um sistema de acompanhamento e avaliação.

Essa busca desenfreada por remover os entraves à modernização do Estado brasileiro foi uma constante em Vargas. A quebra institucional e a decretação da ditadura do Estado Novo em 1937, uma experiência que se estendera até 1945, é algo que pode ser apontado como parte desse processo de remoção das resistências às reformas. Aquela medida extremada criou um cenário em que os dirigentes do governo passaram a ter um poder muito grande para viabilizar mudanças substantivas na estrutura e no funcionamento do Estado Brasileiro. Particularmente em relação à política de recursos humanos, houve a intensificação das mudanças no processo de seleção e de formação dos servidores, mudanças essas simbolizadas na “fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público”, que passou a ser a espinha dorsal da reforma; e na “constituição de um estatuto para os funcionários públicos” (Paiva, 2009, p. 783).

Apesar dos avanços em relação à estruturação do Estado e de sua burocracia, no final do Estado Novo ainda continuavam a existir iniciativas políticas no sentido de contornar os novos mecanismos de seleção e formação dos servidores. As forças do patrimonialismo continuaram bastante vivas no jogo político, reemergindo muita intensidade com a redemocratização do país, em 1945. Apenas para ficar num exemplo, autores como Marcelino (2003) ressaltam que houve a retomada da nomeação dos extranumerários do serviço civil, retrocedendo-se na política de pessoal, um problema que se perpetuou por todo o período democrático, e no período da ditadura militar de 1964.

No intervalo de quase vinte anos de regime democrático, entre o fim do Estado Novo (com a promulgação da constituição de 1946) e a ditadura de 1964, não houve grandes modificações em relação à estrutura administrativa brasileira; muito embora tenham sido criados alguns órgãos da administração direta e indireta, e instituições como o Instituto Rio Branco, como a FGV e a ABAP (NOTA). Em um contexto de equilíbrio institucional precário, em que o legislativo havia adquirido uma relativa proeminência, sempre se recorria a expedientes nada republicanos que atravancavam os avanços na formatação do

Estado e da administração pública. A última tentativa do gênero no período foi o projeto encaminhado pelo Governo João Goulart (coordenado por Amaral Peixoto), que continha uma série de sugestões sobre a reorganização da administração federal. Esse relatório notabilizava-se por apresentar sugestões de mudanças pertinentes, a tal ponto que elas foram incorporadas pelos reformadores militares quando da elaboração do Decreto-Lei nº 200.

Os governos militares acabaram por recolocar a agenda da reforma do Estado e da administração pública no centro do debate institucional. Nesse período, o Estado assumiu ainda mais a coordenação do desenvolvimento econômico do país, muitas vezes recorrendo a expedientes para contornar as resistências de segmentos econômicos e políticos. Entre esses expedientes estava a descentralização administrativa, por meio da ampliação da administração indireta, dinâmica que interferiu na dinâmica da estruturação e da atuação da burocracia, e facilitou o controle do Estado pelos agentes da ditadura, neutralizando a atuação coordenada dos servidores e de outros segmentos sociais organizados.

É apenas a partir de meados dos anos 1970, como parte das respostas à grande crise que assolava o mundo, que os militares e os seus reformadores passaram a enfrentar o debate sobre as reformas. Era necessário que se desse início ao processo de desconstrução daquela estrutura que começara a ser montada a partir de 1930, uma vez que ela era vista como uma das grandes responsáveis pelos problemas em curso. A crise do petróleo iniciada em 1973, acabou por evidenciar que o “Grande Estado”, criado para dar resposta à Grande Depressão de 1929, já não era mais tão funcional ao desenvolvimento econômico. Foi nesse contexto que os reformadores militares passaram a defender a necessidade de redimensionar o Estado, tanto em relação à sua estrutura quanto em relação aos dispêndios com gastos sociais. Entra em cena o pano de fundo de todo o debate que se arrastaria até meados dos anos de 1990, centrado nas agendas da desestatização e da desburocratização.

Ao longo de vinte anos – um período que abarcou a fase de derrocada do regime militar, e os primeiros anos da transição para a democracia, o processo constituinte e toda gama de preocupações que culmina na reforma administrativa em meados dos anos de 1990 – o debate sobre a desburocratização e desestatização permaneceu na agenda. Ocorreu um movimento constante e crescente de questionamentos do Estado burocrático e interventor,

que foi ganhando adeptos nos governos, na academia, nos partidos políticos, nos grupos de interesse, etc. Uma vez acordado que Estado burocrático era o grande vilão do desenvolvimento, chegou-se ao acordo sobre quem seria o redentor do sistema.

O país caminhou por “terrenos movediços”, enfrentando os problemas relacionados à transição política, ao processo de elaboração e aprovação da sua nova constituição, e ainda teve que lidar com as questões relacionadas à temática da reforma do aparelho de Estado. Consolidou-se o entendimento sobre a necessidade de resolver os problemas de endividamento do Estado, em país pobre e de dimensões continentais, marcado por enormes carências de políticas públicas. O “entendimento hegemônico” era o de que se tinha que encontrar soluções para os problemas do endividamento público, razão pela qual se defendia a diminuição dos dispêndios com os servidores públicos e a diminuição do tamanho do próprio Estado. O modelo paradigmático era o da Nova Gestão Pública, entendido com a “bússola” que nortearia a correção dos problemas da gestão pública.

2.2 Os anos de 1930 e o lançamento das bases do Estado Burocrático

A partir de análise retrospectiva da literatura sobre a reforma do Estado e da administração pública no Brasil, é possível considerar o ano de 1930 como o ponto de virada no debate institucional brasileiro. Foi na esteira daquele processo que surgiram discussões teóricas acerca das mudanças para dotar o Estado das características necessárias para melhorar o planejamento e a execução de suas atividades. A maioria dos trabalhos publicados sobre a reforma administrativa no Brasil teve como ponto de partida os anos de 1930, ainda na fase do Governo Provisório, como parte do programa da plataforma liberal, movimento que havia lançado Getúlio Vargas a presidente nas eleições de 1930 (WAHRLICH, 1975)

Autores como Abu-El-Haj (2005) tratam da ruptura com a Primeira República como o início de uma grande reformulação do sistema político brasileiro, com a qual se procuraria superar o Estado patrimonialista do primeiro período republicano brasileiro, para que fosse possível lançar as bases do Estado racional brasileiro (o Estado interventor). Esse modelo de estado desenvolveu-se no sentido de incorporar um caráter racional e regulador no que se refere às relações socioeconômicas – embora tenha preservado uma série de aspectos do modelo anterior, não mais como o cerne do processo, mas como resquícios que serviriam

para angariar apoios dos diferentes segmentos sociais que resistiam a aderir a nova orientação institucional.

Lima Júnior (1998) entende que o processo revolucionário de 1930 não resultou exatamente na derrota das oligarquias regionais. O cerne daquele processo foi a criação do estado administrativo no país, com a adoção de dois mecanismos típicos desses modelos institucionais de administração e controle, a saber: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. Esses estatutos e órgãos contribuíram para as mudanças institucionais consistentes e abrangentes na estrutura administrativa brasileira, revelando-se como estruturantes da organização pública. No entender do autor, as regras de administração de material, financeira e de pessoal, afirmadas pela Constituição de 1988, guardavam muita semelhança com aquelas postas em prática nos anos de 1930.

Havia, assim, uma atuação constante dos reformadores no sentido de contraporem-se ao sistema político tradicional, que se notabilizava pela resistência à mudança. Um dos exemplos mais emblemáticos dessa resistência foi aquele que resultou na derrota imposta ao relatório de Maurício Nabuco. O relatório em questão foi um documento apresentado ao ministro da Fazenda, Artur de Sousa Costa, recomendando mudanças em relação aos métodos de recrutamento, aos critérios para progressão funcional e ao remanejamento de órgãos. Abu-El-Haj (2005) ressalta que o “pecado capital”, que resultou na derrota daquele relatório parlamentar, foi a sugestão da exclusão dos extranumerários (funcionários nomeados sem a necessidade de concurso público) do quadro dos servidores federais.

Como havia o entendimento de que o principal problema do Brasil era um problema de Administração, os executores do programa varguista empenharam-se em implementar medidas que melhorassem a estrutura administrativa vigente. Ao analisar esse processo, autores como Wahrlich (1975) definem essas medidas como uma espécie de “frenesi reformista”, uma vez que elas aconteciam de forma expressiva e continuada. A autora destaca que, no período de 3 de novembro de 1930 a 15 de julho de 1934, foram expedidos 539 decretos com este objetivo. Ressalta, ainda, que a maioria desses decretos (502 casos) foi para a criação e a extinção de cargos; ao passo que uma parte infinitamente menor (33 casos) resultou em modificações na organização administrativa de diversos órgãos; e, outra parte insignificante (4 casos) resultou na criação e extinção de classes profissionais.

Essas medidas tinham o intuito de criar as bases institucionais para o rompimento com o modelo patrimonialista de poder. O entendimento era o de que seria necessário que houvesse uma racionalização administrativa, por meio da centralização do Estado e das decisões políticas, coadunando-se com o modelo administrativo racional-legal que estava sendo estruturado. Liderados pela figura central do governo, o próprio Vargas, os novos administradores tomaram medidas importantes, à exemplo da Comissão Legislativa 32, que desenvolveu um estudo sobre a reforma das leis vigentes, e que chegou à conclusão de que o problema brasileiro era, antes de tudo, um problema de administração. O diagnóstico geral daqueles que estavam à frente das reformas era o de que havia uma anarquia administrativa geral, razão pela qual se teria que realizar uma reforma administrativa de “grande monta”. Isso levou os reformadores a tomarem uma série de medidas, que resultaram em centenas de atos legislativos de organização e reorganização da estrutura do Estado brasileiro, algo que ocorreu durante todo o governo provisório.

Ao longo desse período de Governo Provisório houve um processo exaustivo de busca de racionalização da máquina administrativa, que muitas vezes ocorria por meio de atuação descoordenada do Governo – visto que cada ministério tinha o seu modelo de reforma e os seus objetivos próprios. Ao comentar sobre esse processo, boa parte da bibliografia especializada destaca que essa ânsia governamental por resultados concretos era algo que acabava por acarretar a “aprovação de medidas de escassa possibilidade de êxito, quando não conflitantes umas com as outras” (Wahrlich, 1975, p. 57).

Há que ressaltar que entre as principais agendas de reforma, encaminhadas pelo governo provisório de 1930, estava a área de recursos humanos. Já naquele período havia uma espécie de obsessão com a administração de pessoal, ressaltando-se a importância do sistema de mérito; dos aspectos éticos e jurídicos (coibição de privilégios, e impessoalidade); da classificação de cargos e da fixação de salários (padronização classificatória e salarial); da rigidez e controle sobre os servidores, entre outros tópicos reformadores. O objetivo era o da busca de maior eficiência, o que seria conseguido com a organização e reorganização de toda a estrutura administrativa; com a racionalização do quadro de pessoal, dos métodos e normas de trabalho, como uma forma de aumentar o rendimento e a produtividade. Ou seja, era dada prioridade aos meios por se acreditar “que a melhoria dos meios levasse necessariamente à melhor realização dos fins. (Wahrlich,

1974, p. 66-67).

O Estado brasileiro estava passando por um grande processo de modernização e racionalização, o que envolvia um avanço contínuo da profissionalização dos servidores, recrutados em diferentes espaços sociais para ingressar nas diferentes áreas do governo. Esses administradores profissionais iam ganhando uma série de tarefas em um governo que estava assumindo novos compromissos relacionados ao planejamento, ao desenvolvimento econômico, à redistribuição de renda, à proteção social, à educação, entre outros. Ao analisar o que estava ocorrendo no Brasil naquele período, autores como Bresser-Pereira (1970) e Lima Júnior (1998) afirmam que o Estado estava abandonando o “seu mero papel de polícia, para intervir diretamente em todos os setores da sociedade”, por isso a necessidade da formação de “grandes organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal” (Bresser Pereira, 1970, apud Lima Júnior, 1998, p. 8)

O debate sobre a reforma esteve presente desde a plataforma eleitoral da Aliança Liberal. Mesmo antes da chegada de Vargas ao poder, já havia o apontamento da necessidade de redução dos quadros excessivos, com medidas do tipo: a) o não preenchimento de cargos iniciais, à medida em que esses vagassem; b) a não decretação de novos postos burocráticos, durante algum tempo; e c) o aproveitamento, em outros postos das novas repartições, de empregados que seriam disponibilizados por essas medidas. Houve uma busca frenética por reformar toda a estrutura administrativa, gerando um processo que desembocaria no debate sobre a elaboração da Constituição de 1934, que, uma vez promulgada, daria suporte à ação do governo até a quebra institucional de 1937.

2.3 As mudanças ocorridas a partir de 1934

Com a promulgação da Constituição de 1934, ficavam resolvidas as pendências institucionais e Vargas começaria a tomar as medidas mais incisivas no sentido de encaminhar reformas administrativas substantivas. A etapa anterior havia reforçado ainda mais o entendimento de que era necessária a intensificação dessas medidas. Dessa forma, havia a reafirmação do compromisso com a reorganização do poder e de rompimento com o modelo patrimonialista – que se caracterizava, entre outras coisas, pela confusão entre o patrimônio público e o privado. A tarefa, portanto, era a de reconstruir uma instituição, que

passaria a cumprir um novo papel na estrutura e na dinâmica do poder, não mais na condição de uma extensão do poder dos proprietários, mas como um poder político relativamente autônomo em relação aos mesmos.

Fazia-se necessário continuar a estabelecer critérios para controlar as mazelas do nepotismo, do empreguismo, da corrupção, entre outras, que eram recorrentes na nossa dinâmica administrativa. Havia o entendimento de que o país estava passando por um processo de modernização, de industrialização, de urbanização, que demandava um arcabouço institucional que fosse compatível com esse novo contexto. Precisava-se romper com a promiscuidade do Estado patrimonialista, e modificar a relação entre o público e o privado. Ademais, defendia-se a necessidade da separação entre o político e o administrador público, uma medida importante para proteger o Estado e a administração pública das interferências espúrias dos setores privados, facilitando a emergência da “administração burocrática moderna, racional-legal” (Bresser Pereira, 1996, p. 10).

Como corolário dessa empreitada de transformação institucional, a Constituição de 1934 acabou por estabelecer uma série de normas para a administração de pessoal, no que concerne à melhoria da qualidade dos servidores. Em seus artigos 168 e 170, foi estabelecido o “princípio do mérito na organização de pessoal”, normas que foram reforçadas pela lei nº 184/1936. Essas iniciativas institucionais foram fundamentais para uma maior estruturação da área de pessoal, na medida em que estabeleceram as regras básicas para o “sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil” (Lima Júnior, 1998, p. 6).

Foi nesse período que o governo Vargas passou a dar prioridade à temática dos recursos humanos, ao trazer para o centro do espectro político duas lideranças de sua inteira confiança: Luiz Simões Lopes e Moacir Ribeiro Briggs (Repetitivo). Essas duas figuras ilustres foram fundamentais nas iniciativas de racionalização do governo, contribuindo no debate e na aprovação da Lei 281/1936, a chamada Lei de Reajustamento dos Quadros e dos Vencimentos do Funcionalismo Público Civil da União. Essa lei serviu de base para a construção do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma instituição que foi constituída já durante o período de vigência do Estado Novo, em 1938 – ocasião em

que a reforma assumiu o caráter de um movimento ainda mais planejado, com base doutrinária.

2.4 O Estado Novo e a radicalização das reformas

Esse período de endurecimento do regime político também interferiu no encaminhamento das reformas administrativas. O advento do Estado Novo marca um momento de transição de uma situação na qual ainda eram mantidas algumas prerrogativas democráticas para uma abertamente ditatorial. A partir desse evento dramático os agentes do Estado passaram a desenvolver uma série de iniciativas para viabilizar as mudanças substantivas na estrutura e funcionamento do Estado Brasileiro. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) passou a ser a espinha dorsal da reforma administrativa, especialmente em relação à política de recursos humanos definida e implementada pelos agentes do poder.

No entender de autores como Paiva (2009) e Keinert e Vaz (1994), essa era uma temática que vinha sofrendo mudanças profundas desde o governo provisório instalado em 1930, com iniciativas no sentido de criar as condições para a melhoria da seleção e da formação dos servidores. A fundação do Departamento Administrativo do Serviço Público (1938) e a formulação do Estatuto dos Funcionários Públicos (1939) são capítulos importantes desse processo. Autores como Abu-El-Haj (2005) ressaltam que o DASP cumpriu um papel central nesse processo, uma vez que passou a coordenar uma série de medidas administrativas relacionadas aos servidores do Estado, entre elas a de: “selecionar os candidatos aos cargos públicos federais; promover a readaptação dos funcionários de carreira aos novos padrões administrativos; padronizar as compras do Estado, através de regras transparentes e licitações; auxiliar o Presidente na elaboração dos projetos a serem submetidos à sanção; bem como inspecionar o serviço público e apresentar relatórios anuais sobre a situação do mesmo”.

Ao longo desse período ditatorial intensificou-se o processo de incremento da burocracia administrativa, a partir de uma dinâmica de “mudanças pelo alto”, já bastante conhecida na sociologia e na historiografia brasileiras. Dessa forma, passou a ocorrer um intenso processo de aprofundamento de um modelo de centralização e burocratização do Estado,

que ganhou bastante força na implementação das políticas públicas. Discorrendo sobre esse processo, Paiva (2009) ressalta que o que estava sendo “gestado no microcosmo local, passava a ser objeto e resultado de uma conjunção muito mais complexa de fatores e atores sociais”. E arremata: “é chegada a Era da Burocracia”. (Paiva, 2009, p. 784).

Abu-El-Haj (2005) ressalta, ainda, que foi sob a supervisão do DASP que se passou a difundir as ideias que seriam responsáveis pela estruturação de um modelo de burocracia estatal. Foi a partir desse entendimento, que se implementou uma divisão hierárquica de trabalho; uma série de normas que buscavam diminuir a interferência política no processo administrativo; os ajustes dos salários relativos às funções desenvolvidas; o processo de seleção por mérito; as condições para que os servidores pudessem atuar em regime de dedicação exclusiva; as medidas de centralização administrativa; entre outras. Tais iniciativas acabaram por facilitar o incremento de uma estrutura de Estado que estava em consonância com as ideias dos reformadores daquele período.

Entre as medidas adotadas, uma das mais importantes e que mais mobilizou reformadores do DASP foi a que tentou universalizar o sistema de mérito. Essa era uma das principais frentes de enfrentamento às forças conservadoras, que sempre atuavam no sentido de dificultar a mudança no processo de seleção dos servidores. Essas forças resistiam a essas mudanças, utilizando-se, muitas vezes, de instituições como o parlamento, que quase sempre funcionava como um aliado da manutenção de critérios pouco republicanos de seleção e promoção. A bem da verdade, as forças do patrimonialismo continuaram bastante vivas no jogo político ao longo de todo o período. Isso explica o fato de que, com processo de redemocratização, tenha sido retomada a prática da nomeação dos extranumerários do serviço civil. Autores como Marcelino (2003) destacam que esse é um problema que se perpetua na institucionalidade brasileira, perdurando até mesmo após a ditadura militar de 1964.

Apesar desses retrocessos, não há como negar que esse foi um período de grandes avanços nas reformas institucionais, muito em função da coordenação técnica exercida pelo DASP. Autores como Medeiros (1970) atribuíam bastante importância ao papel desempenhado por aquela instituição para o avanço do processo de racionalização e modernização do Estado brasileiro. O autor ressalta que aquela instituição era um “pequeno farol de tecnicidade na

imensidão oceânica do empirismo”. Juntamente com a Fundação Getúlio Vargas, criada em dezembro de 1944, o DASP cumpriu uma função de destaque para reformar a administração pública brasileira, embora essas fossem “ilhas de excelência”, em um universo em que o “que predominava, ainda, era o primarismo administrativo, quase sempre solertemente comandado pelos interesses particularistas e pela mais nociva influência política” (Medeiros, 1970, P. 43-44).

Em todo o período que vai de 1930 a 1945, houve um processo contínuo de centralização administrativa, marcado por uma dinâmica na qual havia uma relativa resistência da parte daqueles contrários às reformas. A radicalização política que aconteceu a partir de 1937, com a decretação do Estado Novo, foi justificada como sendo necessária para ampliar a capacidade de o estado se contrapor a tais resistências. Esse foi um período de organização da administração pública com base na padronização, na prescrição e no controle. O cenário, fortemente marcado por características centralizadoras, passou a assumir feições intervencionistas, com a “criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o Estado desenvolvimentista”. O debate sobre o desenvolvimentismo norteará a discussão institucional do período imediatamente posterior, que será discutido a seguir (Lima Júnior, 1998, P. 6).

2.5 Da redemocratização à ditadura militas de 1964

Autores como Lima Júnior (1998) destacam que no período que vai da redemocratização estadonovista, com a promulgação da constituição de 1946, ao processo de quebra institucional de 1964, não houve grandes modificações na estrutura administrativa do Estado Brasileiro, embora tenha havido a continuidade de iniciativas no sentido de criar órgãos na administração direta e indireta. O autor menciona que foram feitas várias tentativas de se instituir organismos voltados à análise sobre a administração pública, “que propusessem reformas e a encaminhassem ao Congresso Nacional”. Ressalta, ainda, que em 1952, durante a segunda etapa em que Vargas esteve no poder, que houve a atualização do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, por meio da Lei 1711, que vigorou até 1990 (Lima Júnior, 1998, p. 9).

Embora não tenha havido um projeto sistemático ao longo desses quase vinte anos de retomada da democracia (entre 1945 e 1964), o tema da reforma administrativa continuou na agenda política. Tanto é assim que foi nesse período que aconteceu a instalação da Fundação Getúlio Vargas (em 1952), juntamente com a Escola Brasileira de Administração Pública, uma instituição que seria rebatizada posteriormente de Escola Brasileira de Administração Pública e Privada (EBAPE). Essas foram instituições importantes no desenvolvimento de ensino e do aperfeiçoamento na área da administração e de serviços públicos. Souza (2002) destaca que foi também naquele período (em 1945) que “foi criado o Instituto Rio Branco, com o objetivo de selecionar e formar o corpo diplomático brasileiro (Souza, 2002, p. 76). (SOUZA está citado na bibliografia com data de 1994)

No entender de autores como Marcelino (1999), Costa (2008) e Keinert e Vaz (1994), a volta de Vargas ao poder marcou um período de retomada do processo de debate de um capitalismo nacional, o que interferiu na discussão sobre a estrutura de Estado que daria suporte àquele desenvolvimento. Contudo, como essa volta ao poder ocorreu por um período relativamente curto, e num contexto nacional e internacional bastante modificado, não houve grandes avanços em relação à centralização político-administrativa. O período que se seguiu ao segundo governo de Vargas foi de retomada das ideias desenvolvimentistas, com foco na descentralização administrativa, entendido como o melhor caminho para corrigir uma série de ineficiências institucionais. O Estado Brasileiro passou por um processo de autarquização, sob a alegação de que esse era o melhor caminho para dinamizar (dar mais agilidade, facilitar o financiamento e evitar conflitos) a ação do Estado no processo de desenvolvimento do país. A própria ONU havia passado a difundir essas ideias desenvolvimentistas, tão bem “simbolizadas no Brasil pelo Governo de Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas” (Marcelino, 1989, p. 107).

Em relação à política de recursos humanos, continuou-se com o processo de contemporização com os setores que, por diferentes razões, resistiam às iniciativas no sentido de incorporar práticas de modernização do Estado. O debate sobre a profissionalização dos servidores públicos, que, entre outras questões, defendia o rompimento com as relações espúrias com os agentes políticos, enfrentou uma série de reveses. A própria constituição de 1946, uma espécie de símbolo maior dessa nova etapa da

história do país, foi um dos instrumentos responsáveis pela reprodução desses resquícios do patrimonialismo do Estado. O exemplo maior da materialização dessa reprodução está no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabeleceu o seguinte:

“Os funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios, que contém pelo menos cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data de promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários, que exerçam função de caráter permanente há mais de 5 anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias” (Lima Júnior., 1998, P. 9).

Lima Júnior (1998) chama a atenção para o fato de que esse foi um período em que se deu prioridade aos mecanismos de administração indireta. Particularmente no Governo de Juscelino Kubitschek, criou-se uma série de autarquias, sociedades de economia mista, fundos especiais para financiar essas instituições, entre outras medidas do gênero. Essas iniciativas fugiam do *script* da administração convencional, na medida em que a maioria dos recursos financeiros foram alocados pela via da administração indireta, que estava encarregada pelas principais ações do governo. Essa organização de uma espécie de “administração paralela” era feita por Kubitschek como uma forma de evitar conflitos, razão pela qual “raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes” (Skidmore, 1975, apud Lima Júnior, 1998, P. 10).

Ao longo de todo esse período democrático, ocorreram tentativas no sentido de encaminhar processos de reforma administrativa. Autores como Lima Jr. (1998) e Costa (2008) mencionam uma série de projetos que foram encaminhados pelos governos ao legislativo, e que não se concretizaram. Como exemplos, vale lembrar de um projeto de Getúlio Vargas, apresentado no primeiro semestre de 1954; de uma proposta de Juscelino Kubitschek, apresentada em 1956; e, por fim, de um projeto, apresentado por João Goulart, em 1963. Nessa última experiência citada, as circunstâncias nas quais o presidente assumiu o poder impunham em série de restrições para encaminhar programas de reforma, embora o governo tivesse patrocinado uma série de debates em torno do projeto coordenado por Amaral Peixoto. Esse projeto continha uma série de sugestões sobre a reorganização da administração federal, que, devido à sua envergadura, acabou por servir de base para os

reformadores militares quando da elaboração do Decreto-Lei nº 200, de 196.

2.6 Os governos militares e a retomada de debate sobre a reforma administrativa

Autores como Nunes (1997), Lima Junior (1998) e Capobianco (2013) destacam que o debate sobre a reforma do Estado e da administração pública ganhou novos contornos a partir dos anos de 1960, particularmente a partir do golpe militar de 1964. Os governos militares mantiveram as premissas básicas do modelo clássico de administração pública e incorporaram de forma mais sistemática as ideias desenvolvimentistas (administração para o desenvolvimento), que já faziam parte do ideário acadêmico e político do período imediatamente anterior. Além disso, defendiam que o Estado interferisse ainda mais na vida econômica e social do país, e, como forma de contornar os entraves para a viabilização dessa intervenção, apostaram na descentralização administrativa, por meio da criação da figura da administração indireta. Essas ilhas de excelência (chamada de “insulamento burocrático”) foram o caminho encontrado pelo governo para conseguir uma “maior autonomia de ação, que incluía poder contratar funcionários sob regime celetista e não mais estatutários” (Capobianco, 2013, p. 66).

Os planejadores do regime militar reafirmaram as normas burocráticas de décadas anteriores, encaminhando a aprovação de uma série de leis, a exemplo da Lei nº 4.345/1964 e da Lei nº 5.117/1966. Essa legislação reforçou as exigências de concursos para o ingresso nos diferentes cargos públicos, estabeleceu princípios isonômicos de remuneração dos servidores públicos, entre outras condicionantes institucionais. Para autores como Medeiros (1970), esses ajustes eram necessários, uma vez que o descumprimento de tais princípios estava “provocando descontentamento generalizado do funcionalismo e ocasionando reivindicações: administrativas, legislativas e judiciárias” (Medeiros, 1970, P. 47).

Em relação à política de recursos humanos, nem sempre se deu prioridade ao sistema de mérito. Em realidade, os mecanismos de estabilizações de funcionários que não passaram por concursos públicos continuaram existindo, ao mesmo tempo em que se expandiram as contratações de especialistas por processos seletivos especiais, mantendo-se em suspenso a tão propalada profissionalização dos servidores públicos. Há que se destacar, todavia, que esse foi um período de transformações significativas em relação ao regime jurídico dos

servidores, com a substituição do modelo estatutário pelo celetista. Comentando essas mudanças, Lima Júnior (1998) destaca que esse foi um momento no qual foram desencadeadas transformações que alterariam substantivamente a realidade do regime jurídico dos servidores, e arremata: “hoje apenas 6% dos funcionários públicos são estatutários; 94% são, portanto, celetistas”. (Marcelino, 1987 apud Lima Júnior, 1998, P. 12).

Há que se destacar, todavia, que o país estava inserido num contexto político e econômico internacional, que passava por um processo substantivo de mudanças, o que exigia a atualização da agenda de reformas. Ao longo dos anos de 1960, e, de forma particular, dos anos de 1970, passou a haver uma série de questionamentos sobre o modelo de Estado posto em prática a partir da Grande Depressão de 1929. Esse é o contexto que marca a virada na perspectiva de reformas do Estado e da administração pública no Brasil. No entender de autores como Lahuerta (1989), o foco principal dessas reformas passou a ser o de redimensionar aquele Estado, que apresentava como características principais uma enorme estrutura burocrática e vultosos dispêndios com gastos sociais.

O Brasil passou a sofrer os efeitos dessa crise já a partir de 1973, quando a disparada do preço do petróleo afetou sobremaneira a situação socioeconômica do país. Os planejadores do regime militar, assessorados por organismos internacionais, passaram a acompanhar o cenário internacional com mais atenção. Os governos militares foram impulsionados a adotarem algumas medidas para estancar a crise e fomentar a retomada do desenvolvimento do país, a exemplo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II), de 1973 e 1976, respectivamente. Embora não tenham surtido os efeitos desejados em relação à retomada do crescimento econômico, essas medidas deram uma sobrevida ao regime militar, empurrando a busca de soluções para os governos posteriores.

O fato é que esse modelo de Estado que havia sido formatado para responder às pressões de um capitalismo dependente, bem como para dinamizar o jogo de poder complexo do período da ditadura militar, passou a enfrentar inúmeros questionamentos. Externando uma certa crise do modelo, o Estado Brasileiro não estava sendo capaz de responder a uma série de demandas sociais que havia entrado na agenda ao longo dos anos de 1970. Ademais, não estava conseguindo viabilizar o desenvolvimento socioeconômico e “direcionar, com

soberania e determinação, a reinserção do Brasil na economia mundial e na nova fase das relações internacionais que então se delineava (Nogueira, 1989/90, P. 11).

A reforma do Estado, que havia sido reintroduzida com bastante força na agenda internacional desde a primeira metade dos anos de 1970, ganha centralidade no debate nacional ao longo dos anos 1980. O entendimento dos reformadores era que aquela estrutura organizada a partir dos anos 1930 (com a reforma varguista), e incrementada a partir dos anos 1960 (com o Decreto-lei nº 200/1967), teria que ser retomada. Era chegada a hora de reduzir a estrutura daquele Estado, por meio de um processo gradual de desburocratização e de desestatização. Por isso a necessidade de um amplo programa de transferência de empresas estatais para a iniciativa privada. Esses questionamentos ao grande Estado burocrático e interventor estavam em sintonia com as abordagens internacionais, ou seja, com os defensores da Nova Gestão Pública, que se notabilizavam por serem favoráveis à diminuição dos dispêndios com os servidores e com a manutenção de um “Estado de bem-estar social”. Esse foi o momento em que se começou a difundir no Brasil a ideia de que a burocracia pública era grande vilã do país, ao mesmo tempo em que se passava a colocar a iniciativa privada como a grande redentora do sistema.

Formou-se um grande consenso em torno da ideia de que aquele modelo de Estado era a raiz do problema. Os reformadores brasileiros passaram a tratar dos processos de desburocratização e de desestatização como fatores que contribuiriam para a retomada do desenvolvimento do país. Havia um compromisso e um empenho muito grande em relação a essas reformas, chegando-se mesmo a afirmar que tratava-se de uma tarefa que extrapolava a questão técnica. Wahrlich (1984) destaca que o Ministro Hélio Beltrão passou a tratar a reforma como um empreendimento eminentemente político, visto que visava corrigir a dinâmica da relação entre a administração e os usuários dos serviços públicos. Não se tratava de aperfeiçoar o funcionamento interno da máquina pública, mas de “garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas e protegê-las contra a pressão burocrática” (Wahrlich, 1984, p. 73).

2.7 Os dilemas da transição política

Iniciado o debate sobre a transição política, as pautas da desburocratização e da

desestatização foram ocupando o centro da agenda. O caminho sugerido, como não poderia deixar de ser, era o de facilitar a transferência de empresas estatais para a iniciativa privada. Com esse dismantelamento do Estado burocrático e interventor, diminuir-se-iam os custos com o funcionalismo público e com os dispendiosos serviços públicos. Tais medidas eram necessárias para corrigir os graves desequilíbrios fiscais do Estado, que não conseguia arcar com os custos da sua própria estrutura, e nem tampouco dar respostas adequadas às demandas sociais. Conforme lembra Bresser-Pereira (1995), aquele foi um período de desordem econômica, que se notabilizou por expressar a dificuldade de o Estado continuar a administrar as crescentes expectativas da política de bem-estar, que havia sido aplicada com relativo sucesso no período do pós-guerra.

O desenrolar desse processo resultou na intensificação de questionamentos à própria burocracia, que passou a ser vista como a responsável pela demora, pela fila, pela multiplicação dos trâmites, pelo formalismo, pela lentidão, pela má qualidade, enfim, pelos problemas na prestação de serviços. A burocracia passava a enfrentar uma série de questionamentos dos próprios agentes governamentais. O ministro J. G. Piquet Carneiro, o sucessor de Hélio Beltrão, também passou a responsabilizar a burocracia por todos os problemas que afetavam a qualidade dos serviços públicos no país, sugerindo a transferência “ao usuário ou cliente, de certas atribuições que à própria administração competem” (Wahrlich, 1984 B, p.75).

Lahuerta (1989) aponta uma dificuldade adicional daquele debate sobre a reforma, o fato de ele ocorrer em um período de transição para a democracia. Esse contexto, por si só, gera uma série de controvérsias que dificultam ainda mais o encaminhamento das agendas propostas. O autor levanta um importante problema, a saber: o de como viabilizar as medidas de ajustes, algo que estava na ordem do dia no debate das reformas na esfera internacional, num contexto em que havia uma grande demanda por aprofundar ainda mais a implantação de políticas de Bem-Estar Social. Como diminuir os investimentos públicos, quando se fazia necessária a democratização das estruturas estatais, com a preocupação inclusive de legitimar o Estado perante a sociedade? No entender do autor, “a despeito de posições ideológicas, essa é a pedra de toque da democracia brasileira” (Lahuerta, 1989, P. 48).

Talvez o caminho a ser seguido fosse no sentido de fazer um bom diagnóstico sobre a estrutura do estado e das políticas públicas, para tornar possível o enfrentamento dos verdadeiros problemas do país. Ao invés de priorizar a reforma da estrutura e da gestão do Estado, estava-se encaminhando um processo de desarticulação do aparato estatal brasileiro, a partir de uma espécie de “operação desmonte”. Como parte dessa dinâmica açodada, já no início do Governo José Sarney, iniciou-se um processo de mudança nos altos escalões; ainda que não houvesse uma estratégia bem definida sobre o encaminhamento do processo, no que diz respeito aos segmentos das estruturas da administração pública brasileira que deveriam ter prioridade. A proposta de reforma, encaminhada pela Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, tinha como princípios básicos: a racionalização das estruturas administrativas; a política de recursos humanos e a contenção de gastos, a reafirmação de um enredo já bastante conhecido. Havia um anseio muito grande por mudanças institucionais, algo que atingia inclusive a própria estrutura do governo. Ao comentar sobre esse processo, autores como Souza (2002) ressaltam que, entre os anos de 1986 e 1992, houve uma série de mudanças na área do planejamento, em um processo marcado por idas e vindas, quando o ministério foi “transformado em Secretaria de Administração, vinculada, inicialmente, à Presidência da República, depois à Secretaria do Planejamento, novamente à Presidência da República, ao Ministério do Trabalho e, finalmente, à Presidência da República” (Souza, 2002, p. 78).

Muitas dessas mudanças foram definidas por grupos seletos de burocratas, quando deveria ter havido uma maior abertura à participação da sociedade, para que se pudesse garantir uma maior democratização do Estado e de suas instituições, ao mesmo tempo fosse aumentando a governança de modelos administrativos que a literatura internacional denominava de “administração societal”. Essas foram experiências que tiveram a sua origem nos movimentos sociais dos anos de 1960, e que se notabilizavam por valorizar os espaços e os mecanismos que contemplavam a participação da sociedade civil. Esse fenômeno ganhou destaque no Brasil com o processo constituinte, ajudando a legitimar a discussão que ajudaria a garantir a constitucionalização da participação social – uma medida que serviu de base para o surgimento de experiências como os conselhos gestores de políticas públicas e os Orçamentos Participativos. Cabe ressaltar que muitos autores enxergavam essas experiências como aliadas no processo de enfrentamento à burocracia,

quando deveriam ter sido pensadas como uma forma de ampliar a “democracia por meio de uma maior inserção e participação da sociedade organizada na administração pública” (Capobianco et al., 2013, P. 71).

Os direitos dos servidores públicos também passaram a ocupar grande parte da agenda de debate no processo constituinte, a exemplo do que já vinha acontecendo desde o final dos anos de 1970. O encaminhamento dado à questão foi no sentido de reafirmar uma estrutura racional, mantendo os critérios de seleção, de formação e de promoção que vinham sendo implementados desde os anos de 1930. A preocupação dos constituintes foi a de frear as práticas patrimonialistas de nomeações e promoções, que haviam se fortalecido nas autarquias e fundações criadas pelos governos militares. No entender de autores como Bresser-Pereira (1998), esse movimento acabou por perpetuar uma estrutura burocrática de alto custo e de baixa qualidade. A atuação dos reformadores de meados dos anos de 1990, foi no sentido de corrigir essas supostas distorções, daí a retomada da agenda interrompida pelo processo constituinte e pela Constituição, agenda essa que podia ser sintetizada nos conceitos de desburocratização e desestatização do Estado.

Por conta desse entendimento é que o debate sobre a reforma do Estado e da administração pública, em meados dos anos de 1990 (e isso explica bastante as opções feitas), teve como base uma crítica contundente à maneira como a agenda de direitos havia sido equacionada no texto constitucional. Como havia uma discordância em relação aos resultados daqueles arranjos institucionais, particularmente no que diz respeito aos chamados direitos dos servidores, os reformadores defendiam veementemente que essa estrutura burocrática teria que ser mudada. O entendimento era o de que seria necessário reformar a burocracia, tanto em relação ao seu tamanho como em relação à sua organização interna, para que se pudesse melhorar a forma de interação dela com o sistema político e com a sociedade. O objetivo era o de corrigir o que se considerava serem os “retrocessos de 1988”, retrocessos esses que teriam contribuído para agravar supostos problemas dos “gastos com pessoal e com bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. (Bresser-Pereira, 1995, p. 23)

Talvez fosse mais recomendável ter sido feito um movimento no sentido de reorganizar o debate, nos termos propostos por Nogueira (1999), para quem a discussão sobre a reforma

do Estado e da administração pública deveria nortear-se pela ideia de converter as ações estatais em ações efetivamente públicas. Era necessário retomar o debate sobre a consolidação da democracia, a partir da centralidade da ação política que envolvesse os mais variados atores e instituições. Fora disso, assevera o autor, seria “a reafirmação de uma história já conhecida, que sempre desvalorizou a política e a democracia e, por isso, problematizou todas as esperanças” (Nogueira, 1989/90, p. 15-16).

Como ficará ainda mais claro nas discussões dos próximos capítulos, não é aconselhável que qualquer indivíduo coloque o seu destino apenas nas mãos de representantes, de instituições ou de agentes das reformas políticas.

2.8 Considerações conclusivas sobre o capítulo

Ao longo desse processo houve um desenvolvimento constante no que se refere à estruturação do modelo de Estado pensado pelos reformadores nos primórdios dos anos de 1930, desenvolvimento esse que resultou em um significativo sucesso quando se observa o planejamento e a execução do programa. Avançou-se no sentido da modernização da estrutura do Estado, no processo de racionalização da seleção dos agentes, bem como na formação continuada dos agentes da burocracia. Embora não se tenha conseguido implementar tudo o que havia sido programado (algo totalmente dentro do esperado para esse tipo de experiência), avançou-se naquilo que era o fundamental para os reformadores: a definição geral e contínua da estrutura do estado, o processo de seleção e de formação dos servidores, a exemplo do processo de institucionalização dos mecanismos de deliberação e implementação das políticas públicas.

Embora tenha havido recuos ao longo desse período, algo bastante comum nesse tipo de experiências, o processo de modernização e racionalização do Estado brasileiro foi um empreendimento de sucesso. Transitou-se de um modelo patrimonial para um modelo burocrático, de um Estado controlado pelas elites conservadoras para uma organização relativamente autônoma e funcional ao desenvolvimento do capitalismo. Houve um processo constante de modernização e racionalização do Estado brasileiro, apesar das resistências dos poderosos segmentos conservadores que atuaram firmemente no parlamento e em outros espaços de poder.

Uma análise retrospectiva de todo o processo possibilita apontar que o período que se inaugura com a Revolução de 1930 foi fortemente marcado por propostas de reforma do Estado e da administração pública. Essa preocupação foi uma constante desde o Governo Provisório, permanecendo com bastante força no período constitucional entre 1934 e 1937, e intensificando-se ainda mais no período ditatorial do Estado Novo. Os reformadores da era Vargas sempre atuaram no sentido de reestruturar o Estado e sua burocracia, de criar instituições que coordenassem o processo de avaliação diagnóstica do Estado e sugerissem as mudanças necessárias para orientar e profissionalizar o processo de seleção e formação dos servidores. O que pode ser comprovado empiricamente pela criação, durante o Estado Novo, da instituição mais importante no fomento de uma agenda voltada à reforma do Estado, a saber: o Departamento Administrativo do Serviço Público (o DASP) – com o objetivo de modernizar a administração e profissionalizar a burocracia pública do país.

Com o fim do Estado Novo e a retomada do processo democrático, até a quebra institucional de 1964, não haveria grandes avanços nas medidas reformistas, muito embora tenham sido implementadas algumas iniciativas de “autarquização” da administração pública – algo que acabaria por interferir no modelo de financiamento público e nas regras de seleção e de promoção dos servidores. Inclusive, como já apontamos em outra parte do texto, nesse período são criados o Instituto Rio Branco, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), instituições que cumpriram tarefas importantes no processo de modernização da estrutura do Estado brasileiro. Outra medida que cabe destacar, tomada já no final do período democrático, foi a criação da Comissão Amaral Peixoto; uma comissão legislativa que desenvolveu um trabalho árduo, que resultou em uma série de sugestões sobre a reorganização da administração federal, e que foram incorporadas pelos reformadores militares quando da elaboração do Decreto-Lei nº 200.

Os militares também deram prioridade à agenda da reforma administrativa, com o foco no processo de modernização a racionalização do Estado e das instituições. Esse foi um período em que o Estado assumiu ainda mais a coordenação do desenvolvimento econômico do país (administração para o desenvolvimento), muitas vezes recorrendo a expedientes para contornar as resistências de segmentos econômicos e políticos. A exemplo do que ocorreu na etapa anterior, houve uma série de medidas de descentralização administrativa, inclusive por meio do expediente da administração indireta. Essas medidas

interferiram na dinâmica da estruturação e do funcionamento da burocracia, facilitando o controle do Estado pelos agentes da ditadura.

Esse processo de expansão da burocracia pública norteou as ações dos militares até meados dos anos de 1970, quando o país passou a sofrer os efeitos da crise internacional. As iniciativas no sentido de dar respostas à grande crise que estava afetando as diferentes regiões do mundo, levou os reformadores militares a inverterem o foco do debate sobre o Estado. O caminho agora não seria mais o de construir um Estado moderno e racional, que pudesse estar em condições de resolver todos os problemas da sociedade brasileira, mas o de redimensionar o Estado para que ele passasse a ter uma estrutura necessária para cumprir o papel de indutor do desenvolvimento do país – sem que, para isso, acabasse por comprometer as condições financeiras à sua própria reprodução. Esse foi o contexto no qual os reformadores militares passaram a defender a necessidade de redimensionar o Estado, tanto em relação à sua estrutura quanto em relação à forma como estavam sendo encaminhados os gastos sociais; entrando em cena o “pano de fundo” de todo o debate que se arrastou até meados dos anos de 1990, a saber: o das agendas da desestatização e da desburocratização.

Ao longo dos anos de 1980, sob essa alegação de que se teria que romper com aquele modelo centralizado e rígido (burocrático e imune a interferências políticas), começou-se a delinear as ideias para reformar a estrutura do Estado. O curioso é que grande parte dessas teses favoráveis às reformas não estava preocupada com a ampliação dos mecanismos de controle do Estado e com a mudança do processo de definição das políticas públicas; razão pela qual não dava prioridade à autonomia do Estado na relação como os segmentos econômicos e à democratização do processo decisório pela via da participação dos setores sociais organizados. O escopo da proposta era no sentido do dismantelamento dessa estrutura rígida do Estado, o que incluía a própria burocracia, para que fosse possível a implementação de mecanismos que facilitassem o controle por parte do mercado. Os modelos de referência eram as experiências postas em prática nos países desenvolvidos, particularmente os da Inglaterra e dos Estados Unidos, que se notabilizavam por propor medidas no sentido de desobrigar o Estado com as agendas de políticas sociais, ao mesmo tempo em o comprometia com as políticas de ajustes fiscais, em um cristalino atendimento

aos interesses dos setores privados.

O cerne do debate dos “reformadores domésticos” também seguiu o *script* de atacar o estado burocrático, ou seja, os mecanismos rígidos de controle institucional. A proposta de reforma do Estado que começou a ganhar corpo ao longo da década de 1980, foi aquela que acabou por colocar a política de recursos humanos no centro do debate político. O dramático nesse processo é que grande parte das propostas dos reformadores não estava voltada à melhoria da formação dos servidores, o que contribuiria para a melhorar a qualidade das políticas públicas; nem mesmo estavam preocupadas em criar mecanismos de controle social, o que ajudaria a democratizar o Estado. Nogueira (1999) destaca a importância de medidas voltadas para a formação dos servidores e para o controle social sobre o Estado, pois essas possibilitariam a formação de um quadro funcional a altura de suas responsabilidades, mobilizado pelo que ele chamou de “perspectiva ético-política típica do mundo público”. A partir dessas análises, o autor levanta uma preocupação totalmente pertinente para esse debate, principalmente quando se observa o que ocorreu no período posterior, o risco de os servidores estarem sendo convertidos “em ‘sabotadores’, agentes ‘inimigos’ infiltrados nas trincheiras do Estado” (Nogueira, 1999, p. 82).

O processo de questionamento ao Estado foi ganhando ainda mais adeptos na virada dos anos de 1980 para os anos de 1990. De uma instituição que ocupava um lugar central no desenvolvimento do país, o Estado passou a ser tratado como a instituição que atrapalhava o processo. Passou a ser entendido como um foco de corrupção, de corporativismo e de incompetência, uma abordagem que estava presente na avaliação dos governos, nas análises acadêmicas, nas agendas dos setores sociais organizados, bem como no próprio senso comum. É nesse sentido que autores como Abrucio (1997), ao analisar esse processo, ressalta que essa postura detratora da burocracia não estava vinculada apenas às teorias intelectualmente mais elaborada. Era algo que também abarcava o senso comum, muitas vezes ganhando contornos anedóticos, em forma “de uma epidemia generalizada” (Kaufman, 1981 apud Abrucio, 1997, p. 10).

A difusão desse sentimento anti-burocrático foi parte da propaganda para descaracterizar a importância dos mecanismos de controle institucional do Estado. Ao acusar a burocracia, um dos principais baluartes desse modelo, de ter sido convertida em um grupo de interesse,

deixando de ser um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos, pavimentou-se o caminho para as investidas do mercado. Uma vez difundida a ideia de que a burocracia era um corpo autoritário, ineficiente, moroso, corrupto etc, preparou-se o terreno para semear as ideias sobre a necessidade de reformar a estrutura burocrática, para que se pudesse remover o maior empecilho ao advento da nova era.

Esse era o projeto que estava na ordem do dia das elites nacionais e internacionais. Um projeto em torno do qual se constituiu um grande pacto que norteou o debate até os dias atuais. Passou a haver um consenso muito grande em torno da necessidade de se transformar aquela estrutura do estado que havia sido formatada a partir dos anos de 1930, e que havia crescido enormemente ao longo de cinco décadas de urbanização e racionalização do país. Essa estrutura de Estado já não era mais funcional ao desenvolvimento do capitalismo dos novos tempos, e uma das razões para isso era a inadequação da sua estrutura burocrática. Essa era uma estrutura que padecia de uma série de problemas, a exemplo das influências espúrias de organismos como os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais organizados – o que acabava por distanciar o Estado de suas funções prioritárias.

A abordagem teórica escolhida para questionar o Estado e a sua burocracia, bastante usada em outros momentos da nossa história, relacionava os problemas ao clientelismo, ao corporativismo, ao fisiologismo, entre outras mazelas. A maioria dessas abordagens adotava a ideia messiânica da superação dessas mazelas, como se fosse possível superar por completo algo que faz parte do cerne da cultura política de um determinado povo. Eram abordagens que desconsideram análises como as de Nunes (2003), autor que entende essas mazelas como partes daquilo que ele denominou de “as gramáticas políticas do Brasil”, uma forma de abordagem que é indispensável para entender a dinâmica de interação entre as instituições formais do Estado e os diferentes atores sociais. A ideia de substituir a administração burocrática pela gerencial é mais um dos equívocos da sociologia e da historiografia brasileira, uma das mazelas de país de desenvolvimento tardio. Esse tipo de abordagem notabiliza-se por sempre recorrer ao expediente de substituir algo que ainda está distante de ter o seu processo devidamente completado, em um movimento claramente a reboque do debate que se processa nos países desenvolvidos.

Com isso não se está a afirmar que os detratores dos servidores (de forma particular, os agentes do mercado) não tinham legitimidade para tecer críticas ao Estado e à sua burocracia. O que se está a questionar é o fato dessas críticas serem encaradas como verdadeiras orientações para o conjunto da sociedade. Embora sejam legítimas, essas críticas têm um sentido políticos (e não apenas técnico) muito preciso: o de deslegitimar a burocracia para que se possa remover mais esse empecilho ao encaminhamento de suas demandas. Trata-se de uma disputa sobre o controle do Estado e das instituições políticas, com intuito de facilitar o processo de inclusão, de definição e de implementação das políticas públicas. Esse tipo de postura ganha ainda mais proeminência em momentos de crise, quando é ainda mais necessário o controle das instituições que estão no centro das decisões políticas. Ao se observar o cenário, os atores, as agendas, as estratégias, as formas como estão estruturadas as querelas, entre outras questões; é possível enxergar os interesses que estão em jogo, os termos do debate, os motivos dos conflitos, os recursos disponíveis para os diferentes atores, o perfil e a abrangência desses atores, os interesses defendidos, as razões apresentadas pelos querelantes – todas essas são questões fundamentais para o entendimento do processo.

3. Os desdobramentos da agenda de reformas dos anos de 1990: o tratamento dado aos servidores na perspectiva do ajuste fiscal

3.1 Considerações iniciais

A reforma administrativa que aconteceu a partir de meados dos anos 1990 foi uma espécie de atualização do debate feito na virada dos anos de 1970 para os anos de 1980, quando a ditadura militar passou a enfrentar uma crise mais acentuada. Aquele processo recolocou o Estado no centro da crise sistêmica, na condição de principal responsável pelas diferentes mazelas da sociedade brasileira. Essa era uma forma de abordagem que havia sido obstaculizada pelo embate constituinte que, devido às suas características mais horizontalizadas, havia trazido para o centro de debate temáticas consideradas mais periféricas, relativas a direitos de minorias, que acabaram sendo incorporadas à Constituição de 1988. Passados os primeiros anos de vigência do período constitucional, a

agenda de reformas ressurgiu com bastante força. Naquele novo contexto, o Poder Executivo acabou retomando o protagonismo no debate sobre os destinos do país, passando o Poder Legislativo a ocupar uma posição mais secundária no processo.

As lideranças políticas que assumiram o governo a partir de 1995 já haviam incorporado os princípios conceituais da Nova Gestão Pública, um instrumento que servia de base para o questionamento sobre o papel que o Estado brasileiro tinha em relação ao desenvolvimento do país, sustentando que ele havia se tornado disfuncional para o modelo de desenvolvimento que estava em curso. Para aquelas lideranças o Estado já não era, e nem deveria ser, o responsável por coordenar o desenvolvimento do país, o que significava recolocar na ordem do dia as agendas da desburocratização e da desestatização. Para os intelectuais responsáveis pelo reposicionamento desse debate, era chegada a hora de reestruturar o Estado e sua burocracia, sob a alegação de que esses eram os principais responsáveis por uma série de problemas enfrentados pelo país. Aliás, esse era um debate presente desde os primeiros anos da transição, quando se havia passado responsabilizar o Estado por problemas como o autoritarismo, a negação da cidadania, a negação do acesso às políticas públicas, entre outros.

O lastro para esse debate eram os modelos de gestão que estavam sendo implementados nos países desenvolvidos, tratados como referenciais paradigmáticos para o que se estava pretendendo implementar aqui no país. O entendimento era o de que as reformas administrativas propostas eram necessárias, tendo em vista os objetivos de adaptar essas instituições para adequá-las às mudanças que aconteciam nos países centrais. Pretendia-se facilitar o processo de formulação e implementação das políticas públicas a partir de modelos oriundos do mercado, que haviam conquistado a aceitação nos países desenvolvidos e estavam servindo de inspiração para os países em desenvolvimento, como era o caso Brasil. A alegação era de que aqueles modelos eram os mais apropriados para lidar com a redução do Estado, com os gastos excessivos, com a ineficiência. Era um artifício utilizado pelos reformadores para sugerir que uma série de serviços fossem transferidos para o mercado, ficando o Estado apenas com aqueles considerados essenciais.

A partir da crítica a um problema real – a dificuldade de se promover uma política de bem-estar social –, presente tanto nos países desenvolvidos quanto nos considerados

atrasados, estabeleceu-se um consenso centrado na ideia de que o Estado era o local de todos os vícios e mal-feitos. Consenso que foi estabelecido tendo por base as agendas das elites políticas e econômicas nacionais e internacionais. Essa alternativa passava pela retomada do debate sobre a necessidade da desestatização e da desburocratização, como uma maneira de equacionar o problema da crise do Estado e da administração pública, fundamental para melhorar o processo de formulação e implementação das políticas públicas. Os responsáveis pelas reformas administrativas no Brasil sempre afirmavam que estavam buscando dar respostas aos problemas reais do Estado brasileiro, por isso as atualizações constantes dos termos do debate, com a incorporação de slogans como: “modernização administrativa, reforma do aparelho do Estado, reforma administrativa ou reforma do Estado” (Fadal & Silva, 2008 apud Secchi et al., 2021).

Esse tipo de atualização do debate também ocorreu no processo de reforma administrativa desenvolvido no Brasil a partir de meados dos anos de 1990, como uma forma de ajustar a discussão iniciada pelos autores neoliberais do período imediatamente anterior. Entende-se como uma atualização porque ambos os processos pretendiam transformar um Estado inchado e ineficiente (o Estado burocrático) em um Estado mais enxuto e eficiente (o Estado mínimo e/ou gerencial) – os primeiros propondo o Estado mínimo, os segundos o Estado gerencial. Essas abordagens sempre criticavam os aspectos negativos da burocracia, sob a alegação de que ela agia motivada pelos próprios interesses, dificultando as políticas públicas de interesse social, e sendo permissiva em relação aos gastos excessivos. Havia um entendimento de que as agendas dos servidores eram definidas por uma elite especializada, que detinha “certa quantidade e qualidade de informação, que os colocaria em posição de vantagem em relação aos políticos”, apenas para ficar num exemplo (Aragão, 1997, p.113).

Ainda que houvesse a influência de outras experiências, o paradigma principal adotado pelos reformadores brasileiros de meados dos anos de 1990 foi o chamado “paradigma gerencial”. A exemplo dos reformadores ingleses, os responsáveis pelas propostas de reforma no Brasil tinham uma predileção pela eficiência e uma repulsa muito grande à velha engrenagem da burocracia tradicional. Havia uma defesa enfática de que a burocracia era vasta, onerosa e muito ineficiente. Esse tipo de abordagem fez com que aqueles agentes

enxergassem na fórmula econômica (o componente do custo) a resolução para o problema, enviesando o próprio conceito de eficiência. Ao comentar sobre esse aspecto, Aragão (1997) destaca que “a ênfase na eficiência econômica obscureceu um aspecto importante do processo, o da efetividade”. E arremata: “em se tratando de serviços públicos, de que vale ser eficiente quando não se é efetivo?” (Aragão, 1997, p. 120).

Como os reformadores brasileiros seguiam experiências de reformas já em execução, particularmente aquela desenvolvida na Inglaterra, podiam evitar os percalços próprios desse tipo de processo. Embora o inimigo comum continuasse o mesmo, a velha estrutura burocrática, as soluções apresentadas no contexto brasileiro já não eram sintetizadas na ideia de Estado mínimo. A bem da verdade, os planejadores e executores da reforma de meados dos anos de 1990 notabilizaram-se por atuar em duas frentes. Por um lado, procuraram enfrentar o debate sobre a reforma da velha estrutura burocrática (superar a era Vargas). Por outro, buscaram ir além das agendas minimalistas, ou seja, tinham clareza de que retórica neoliberal extremada, vigente no Brasil a partir do governo de Fernando Collor de Mello, precisava ser superada. No entendimento do próprio Bresser Pereira, o modelo gerencial seria uma espécie de avanço em relação às propostas minimalistas dos neoliberais: em lugar de um Estado mínimo, um Estado eficiente.

Destaca-se ainda que grande parte desses reformadores adotava uma postura com características bastante autoritárias, comportamento que eles atribuíam à burocracia para criticá-la. Autores como Castor & José (1998) e Pereira (2008), ao comentarem sobre os fatores que limitavam o encaminhamento das reformas, são enfáticos em questionar o que chamam de encastelamento da burocracia do Estado, dando a entender que as demandas dos servidores públicos não seriam legítimas. Pereira (2008) aborda as dificuldades em relação à superação dos impasses para que as reformas no Brasil fossem bem-sucedidas, com uma forma de abordagem que parece desconsiderar os diferentes interesses envolvidos no processo. O autor faz referência à teoria da *path-dependence* (dependência de caminhos, ou de trajetória), identificando um cenário em que as “instituições herdadas condicionam fortemente os caminhos a serem tomados, determinando, inclusive, a persistência de arranjos institucionais pouco eficientes” (Pereira, 2008, p. 62-63).

Os reformadores estavam cientes do contexto no qual propunham o seu projeto de reforma

administrativa (um contexto de transição democrática), e dos obstáculos que teriam que ser removidos para que houvesse sucesso em tal empreitada. Por isso é que, ao discutirem sobre o Brasil daquele contexto, destacavam que o processo de reconstrução da burocracia caminhava em paralelo com o processo de reconstrução da democracia, e que ambos eram disfuncionais para atender às demandas reprimidas. Essas tarefas eram ainda mais desafiadoras devido a persistência de um Estado com traços patrimonialistas, que estava presente na cultura política brasileira, que se manifestava “no clientelismo, no corporativismo, no fisiologismo e na corrupção” (Capobianco, 2008, p. 76).

3.2 A tese que hegemonizou o debate: o Estado Burocrático como o principal responsável pela crise

Como adiantado anteriormente, o encaminhamento das reformas no Brasil foi marcado por um forte questionamento do Estado e de sua burocracia. Essa era uma reviravolta na abordagem que havia estado presente nas cinco décadas anteriores, um período ao longo do qual o Estado ocupava um lugar central nos projetos de desenvolvimento do país. Nesse novo contexto, o Estado passou a ser visto como responsável por atrapalhar esse processo, sendo apontado como foco de corrupção, de corporativismo e de incompetência. Essa abordagem estava presente na avaliação dos governos, nas análises acadêmicas, nas agendas dos setores sociais organizados, bem como no próprio senso comum. Eram teses que tinham muitos adeptos, o que acabava muitas vezes por ganhar contornos anedóticos, uma espécie “de uma epidemia generalizada” (Kaufman, 1981 apud Abrucio, 1997, p. 10).

A difusão desse sentimento antiburocrático passou a ser uma parte da propaganda para descaracterizar a importância dos mecanismos de controle institucional do Estado. Ao acusar-se a burocracia, um dos principais baluartes desse modelo, de ter sido convertida em um grupo de interesse, deixando de ser um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos, pavimentou-se o caminho para as investidas dos segmentos poderosos do mercado. E uma vez difundida a ideia de que a burocracia era um corpo autoritário, ineficiente, moroso, corrupto etc.; preparou-se o terreno para semear as propostas de reformas da estrutura burocrática – para que se pudesse criar um modelo facilitador do advento de uma nova era.

Esse projeto reformista estava na ordem do dia das elites nacionais e internacionais, uma espécie de pacto informal em torno do qual se estava a constituir o debate que, na sua essência, perdurou até os dias atuais. Passou a haver um consenso muito grande em torno da ideia de que se teria que transformar aquela estrutura do Estado formatada a partir dos anos de 1930, e que havia ganhado corpo ao longo de cinco décadas. O entendimento era o de que essa estrutura de Estado já não era mais funcional ao desenvolvimento do capitalismo dos novos tempos, visto que ela padecia de uma série de problemas, que, entre outros fatores, estavam relacionados às influências espúrias de organismos como os partidos políticos, os sindicatos, os movimentos sociais organizados - o que acabava por distanciar o Estado de suas funções prioritárias.

Essas visões críticas acerca do Estado e de sua burocracia significavam a reintrodução de um tipo de abordagem política e teórica bastante comum em outros momentos da nossa história, e que se notabilizava por relacionar essas instituições ao clientelismo, ao corporativismo, ao fisiologismo, entre outras mazelas no terreno da cultura política. A maioria dessas abordagens adotava a ideia messiânica de superação desses problemas, como se fosse possível superar por completos algo que faz parte do cerne da cultura política de um determinado povo. Desconsiderava-se análises como as feitas por Nunes (2003), autor que tem o entendimento de que essas mazelas são partes daquilo que ele denominou de “gramáticas políticas”, que são indispensáveis para entender a dinâmica de interação entre as instituições formais do Estado e os diferentes atores sociais. A ideia de substituir a administração burocrática pela gerencial é mais uma dessas controvérsias da sociologia e da historiografia brasileira, que, invariavelmente, recorrem ao expediente de substituir algo que ainda está distante de ter o seu processo devidamente completado, um movimento claramente a reboque em relação aos países desenvolvidos.

Ao analisar aquele contexto, autores com Castor & José (1998) ressaltam que os reformadores estavam buscando romper com as forças do atraso, ou seja, havia uma necessidade premente de reformar aquele Estado burocrático, para que se pudesse romper com essas forças – que eram apontadas como as responsáveis pela ineficiência, pela centralização, pelo corporativismo, pelo clientelismo, pela corrupção, entre outros problemas. Em um posicionamento ácido em relação à burocracia, os autores supracitados

tratam os burocratas do Estado como agentes que têm atuado no sentido de defender a sociedade dos cidadãos, bloqueando e anulando o acesso dos indivíduos às políticas públicas a partir de uma série de ritos formais que dificultam o encaminhamento das demandas sociais. Neste sentido, defendem a urgência de se buscar soluções concretas e eficientes para as demandas sociais, “sob pena de comprometer o próprio sistema democrático e a filosofia liberal de governo (Castor & José, 1998, p. 108).

Embora o Estado burocrático e o seu aparato apresentassem uma série de problemas que davam margem para as críticas, entende-se que as medidas sugeridas pelos reformadores não eram as mais adequadas para resolvê-los. Faltavam diagnósticos mais precisos sobre os problemas do Estado e da administração pública, que embasassem a apresentação de projetos que aprimorassem essas instituições. O caminho escolhido foi o de recorrer a modelos que já haviam sido experimentados em outros contextos nacionais, que se notabilizavam por incorporar os princípios oriundos do setor privado. Como não poderia deixar de ser, os responsáveis pelas reformas tentavam difundir a ideia de que essas orientações deveriam valer para o conjunto da sociedade.

Mesmos que se tentasse "dourar a pílula", essas críticas tinham um sentido político muito preciso, o de deslegitimar a burocracia para facilitar a remoção de um dos principais entraves ao encaminhamento das demandas do mercado. O que estava em jogo era uma disputa sobre o controle do Estado e das instituições públicas, com intuito de facilitar o processo de inclusão, de definição e de implementação das agendas das elites econômicas internacionais e nacionais.

Como é do conhecimento de quem acompanha as nuances desse debate, essa é uma postura que ganha ainda mais proeminência em momentos de crise, quando há o aumento da necessidade de controlar as instituições que estão no centro das decisões políticas. Ao se observar o cenário, os atores, as agendas, as estratégias, as formas como estão estruturadas as querelas, entre outras questões; é possível enxergar os interesses que estão em jogo, os termos do debate, os motivos dos conflitos, os recursos disponíveis para os diferentes atores, o perfil e a abrangência desses atores, os interesses defendidos, as razões apresentadas pelos querelantes. Entender todas essas nuances é algo necessário para a compreensão de todo o processo.

A maioria das abordagens sobre os problemas do Estado brasileiro, colocava essa instituição como o principal responsável pela crise que o país estava enfrentando, por isso a urgência das reformas. Essas abordagens cometiam o tipo de equívoco (se é que se pode chamar isso de equívoco) tão criticado por March e Olsen (2008), o de fazer uma leitura bastante simplificada da relação entre os problemas e as suas soluções. Esqueciam-se, ou pareciam esquecer-se, de que pode não haver modelos de Estado e de administração pública capazes de resolver todas as demandas sociais, sendo necessário optar-se por focar naqueles problemas mais necessários; visto que as conexões entre problemas e soluções não são “dominadas por uma lógica de conexões causais entre meios e fins” (March e Olsen, 2008, p. 129).

A adesão dos reformadores ao modelo gerencial devia-se também, e principalmente, ao fato de que essas ideias estavam em consonância com o que era defendido por organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, o que dava um selo de legitimidade perante as elites políticas e econômicas a essas recomendações. Há que destacar, todavia, que nessa fase do processo esses organismos já haviam entendido que a redução do tamanho do Estado, por si só, não resolveria os problemas da administração pública. O modelo de reforma do Estado e da administração Pública apresentado por Bresser Pereira, a figura central na condução desse debate no Governo FHC, já estava afinado com as novas formulações. O próprio Bresser Pereira tinha acompanhado, *in loco*, as experiências semelhantes que estavam sendo desenvolvidas na Inglaterra, o que contribuiu para que ele atualizasse a proposta que viria a ser apresentada como uma espécie de “experimento” de reforma administrativa no Brasil, a chamada reforma gerencial.

Esse era o projeto de reforma do Estado e da administração Pública que estava ancorado em ideias de autores como Osborne e Gaebler (1994), além de Anthony Giddens (1999), que formularam conceitos como os de “reinvenção do governo” e de “novo progressismo”, que tinham como base os governos de Bill Clinton (Estados Unidos) e de Tony Blair (Inglaterra). A bem da verdade, esse projeto também teve como base os relatórios do chamado “Consenso de Washington”. Todas essas ideias foram essenciais para os reformadores brasileiros, servindo de referências para a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Estado (um documento bastante superficial) e para obra Reforma do Estado e

Administração Pública Gerencial. Ressalte-se, ainda, que o sentido da reforma administrativa no Brasil foi “do topo do governo em direção às bases” (Zwick et al., 2012, p. 293)

A maneira como esse debate foi introduzido por aqui, claramente teve a intenção facilitar o processo de encaminhamento das reformas, mobilizando uma publicística que procurava convencer por meio da simplificação da proposta. Ao analisar a dinâmica de atuação daqueles reformadores, Costa (2008) ressalta que eles faziam uma análise histórica etapista do Estado e da administração pública, como uma forma de facilitar o entendimento e convencer os diferentes atores sobre a necessidade da reforma. Por meio de uma perspectiva eminentemente evolucionista da burocracia no Brasil, sustentavam que essa teria passado por “três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial” (Costa, 2008, p. 281).

O apontamento sobre a necessidade de romper com mais essa etapa do nosso desenvolvimento institucional, a etapa burocrática, devia-se ao fato de que os reformadores entendiam que o principal causador da crise era o próprio modelo de Estado, devido ao seu excesso de burocratismo e ineficiência. Foi esse diagnóstico que levou os reformadores a apresentarem o modelo que seria o antídoto daquela crise (o modelo gerencial), referenciando-se nas ideias da “nova administração pública”. Foi a partir da contraposição entre esses dois modelos que se apresentou o gerencialismo como a solução para uma série de problemas da institucionalidade brasileira. A retórica daquele debate estava apoiada em (March; Olsen, 1989) e em (Baumgartner; Jones, 1993), que apresentavam a reforma como uma solução “tecnicamente viável, aceitável do ponto de vista político e congruente com os valores sociais” (Capella, 2008, p. 7)

Há que destacar, todavia, que esse era um modelo carregado de ideias controversas e polêmicas, dentre elas a que tratava da flexibilidade e da estabilidade no setor público, o que acabava por gerar uma série de resistências de grande parte dos servidores públicos. Os responsáveis pelo processo tentavam deslegitimar e desqualificar os argumentos dos servidores, afirmando que o foco dessas resistências estava nos maus funcionários, na medida em que o que se pretendia com a reforma era “valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de

trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego” (Bresser Pereira, 1995, p. 7).

Os reformadores também criticavam a impermeabilidade do Estado em relação às demandas oriundas da sociedade civil, leia-se dos setores econômicos com força para interferir na agenda das políticas públicas (o mercado). Aliás, esse debate sobre a permeabilidade da burocracia é algo que nos remete à querela entre Estado patrimonialista e Estado burocrático. A sugestão de que houvesse uma maior abertura do Estado para as agendas da sociedade civil (essa entendida como o mercado) estava mais para um flerte com o passado, com o Estado patrimonialista. Olhando por esse prisma poder-se-ia estar usando a polarização entre Estado Burocrático e Estado gerencial para escamotear uma polarização do tipo patrimonialista, que estava preocupada em facilitar as investidas dos segmentos econômicos com mais poder de acessar a agenda, por meio de caminhos que contornassem os excessivos controles da burocracia.

Muitos reformadores, inclusive, retomam o debate sobre a reforma administrativa a partir da ideia de luta entre duas forças. Essas forças em luta seriam: as forças retrógradas e conservadoras (formalistas, ritualistas, centralizadoras, ineficazes e infensas às tentativas periódicas de modernização do aparelho do Estado, entre outros traços negativos); e as forças ligadas as correntes modernizantes (setores políticos e empresariais). Entre os questionamentos apresentados pelos reformadores àquelas supostas forças do atraso estavam: que tipo de desenvolvimento que aquelas forças atravancavam? Quais os segmentos que se sentiam mais incomodados com os excessos de regras? Qual o tipo de eficiência que se requeria do Estado e da burocracia? Quem se sentia prejudicado com a não aceleração dos processos? Os verdadeiros desamparados e frustrados em relação à máquina pública, para usar uma terminologia de Castor & José (1998), aqueles que historicamente tiveram as suas demandas reprimidas, não estavam sendo priorizados pelos reformadores.

Essa série de críticas em relação ao Estado burocrático, que muitas vezes desconsiderava os imensos problemas do povo brasileiro, acabou por pavimentar o caminho para o debate sobre as reformas de cunho gerencial. Foi o caldo de cultura que legitimou a proposta de Emenda Constitucional, encaminhada ao Congresso Nacional em agosto de 1995, uma espécie de síntese do debate inicial daquele governo sobre a temática da reforma

administrativa. Conforme Silva (2001), os objetivos declarados pelo governo FHC com aquela reforma eram os de: promover a desregulamentação da economia e a flexibilização da legislação trabalhista, diminuir os gastos públicos, privatizar empresa estatais, abrir o mercado aos investimentos transnacionais, entre outros. Há que destacar, porém, que as ideias-força de todo aquele debate eram: a) a que colocava a Constituição de 1988 como um grande empecilho ao desenvolvimento e b) a que colocava o mercado como a grande “estrela da companhia”.

3.3 A solução apresentada: a reforma gerencial do Estado (ajuste fiscal)

A difusão da ideia fixa de que o Estado burocrático era o principal responsável pela crise, acabou por legitimar a necessidade de reformar aquela estrutura tida como ultrapassada. Os reformadores brasileiros foram bem-sucedidos na tarefa de colocar esse debate na ordem do dia, convencendo os diferentes atores sobre os aspectos positivos do novo modelo – visto como mais funcional a essa nova etapa do desenvolvimento, na medida em que era mais apropriado para relacionar o público e o privado, e para dinamizar a definição e o atendimento das demandas sociais. O modelo sugerido propunha-se a mudar a forma de atuação da burocracia, atacando os problemas da ineficiência e dos excessos de gastos públicos, para que se pudesse dinamizar o desenvolvimento do país.

Havia um cenário marcado por uma espécie de “frenesi reformista”, algo que já vinha acontecendo desde os primeiros anos da década de 1990, quando os defensores das reformas eram orientados por ideias minimalistas formatadas a partir do “Consenso de Washington” – ideias que passaram a ocupar o centro da agenda das decisões governamentais a partir do Governo de Fernando Collor de Melo. Encontrava-se em curso uma nova dinâmica de relação entre Estado e mercado, esse passando a figurar como a principal referência para a elaboração dos modelos administrativos, um comportamento que muitos autores definiram como “culto ao mercado”. No plano da cultura política, passou-se a estimular o individualismo, a concorrência, a visão privatista, entre outros comportamentos que nos remetiam ao setor privado. Havia uma espécie de determinismo, na medida em que se enxergava “a inexorabilidade e a inevitabilidade dessa ordem social,

política e econômica como a única possível e até mesmo como o final da história” (Druck, 1996 apud Druck, 2020, p. 70-71).

A partir de meados dos anos daquela década, seguindo um caminho adotado por outros países e por organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, houve uma calibragem no debate, quando essa ortodoxia minimalista passou a dar espaço à ortodoxia da eficiência. Como uma espécie de reposicionamento do debate, os reformadores tentaram hegemonizar a discussão, agora não mais em torno da defesa do Estado mínimo, mas do Estado eficiente. Cabe ressaltar que não houve grandes mudanças na agenda, visto que se continuou a defender a necessidade de reformar o Estado e a administração pública, a novidade ficou apenas na proposição do Estado gerencial. Esse “novo modelo” passou a ser tratado como algo mítico, que se sustentava pelo simples enunciado da ideia, sem a necessidade de maiores comprovações. Autores como Pollitt e Bouckaert (2002) ressaltam que aquele modelo funcionava como uma espécie de religião, “um sistema de crenças baseado na fé, com os seus elementos característicos: missionários usando símbolos, provérbios e histórias, traduzidas para adaptar-se localmente às percepções dos grupos dominantes” (Pollitt e Bouckaert, 2002 apud Andriolo, 2006, p. 6).

Os reformadores brasileiros eram os signatários dessas ideias oriundas de autores internacionais. Ambos os polos do debate (o nacional e o internacional) estavam convencidos da importância dessas experiências gerenciais nas administrações públicas, pois as ideias formatadas no setor privado estavam contribuindo para resolver inúmeros problemas da gestão pública. Essa crença compartilhada fazia com que os responsáveis pelas reformas nesse lado do Atlântico acreditassem sobremaneira nessas tecnologias administrativas, sem as devidas preocupações com as adaptações ao contexto em que essas seriam adotadas, acreditando-se em soluções generalizáveis para problemas que tinham uma série de características bastante específicas. Pareciam desconsiderar que os problemas da administração pública não são os mesmos nos diferentes contextos, não havendo a certeza se medidas semelhantes “apresentarão os resultados esperados” (Pollitt, 2002 apud Andriolo, 2006, p. 7).

O próprio Plano Diretor da Reforma do Estado, o principal documento norteador do debate sobre a reforma no Brasil de meados dos anos de 1990, pareceu não se importar com o

acúmulo de debate que já havia no pensamento social brasileiro. Desconsiderou uma série de nuances sobre o desenvolvimento institucional do país, de forma particular os que faziam apontamentos sobre os problemas da visão etapista desse desenvolvimento. Parecia-se acreditar piamente que houve uma superação de uma fase patrimonialista para uma fase burocrática, e que essa seria substituída por uma fase gerencial. Ao questionar esse entendimento controverso sobre o processo de reforma, Andriolo (2006) ressalta que essas mudanças nunca ocorreram dessa forma, visto que aspectos dos diferentes modelos sempre continuaram a existir nos novos contextos. No entendimento desse autor, “a proposta de substituição da administração burocrática está um tanto fora do contexto, visto que, salvo em alguns setores, esse modelo sequer chegou a ser concretizado” (ANDRIOLO, 2006, p. 10).

Ao buscar soluções para os problemas do Estado e da administração pública em outros contextos, e a partir de teorias e modelos administrativos pensados e implementados em cenários totalmente díspares ao nosso, não se parecia estar lidando com os problemas na perspectiva de resolvê-los, mas de contorná-los. Se o objetivo fosse o de resolvê-los, o caminho deveria passar pelo reconhecimento das virtudes do nosso passado institucional, para que se pudesse caminhar no sentido de corrigir os problemas. Essa opção demandaria a criação de uma tecnologia própria de gestão, sabidamente uma tarefa mais difícil, por exigir um trabalho mais árduo e persistente da parte dos agentes. Esse era um caminho que teria que passar por etapas de diagnósticos, de planejamentos, de implementações, de avaliações – tudo isso em uma realidade complexa como a brasileira. Ademais, a formatação e a implementação de um modelo que dialogasse com os nossos reais problemas demandaria um significativo consenso social, exigindo o “redesenho das estruturas institucionais para viabilizar a atuação do Estado no novo cenário” (Fleury, 1997 apud Andriolo, 2006, p. 12).

O projeto da reforma administrativa apresentado para o debate pautava uma série de agendas, embora houvesse a sobreposição daquelas relacionadas à temática do ajuste fiscal. O encarregado por sintetizar esse projeto foi Bresser Pereira, uma figura importante no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, e que estava familiarizado com as ideias gerenciais, uma vez que acompanhou, in loco, a implementação de uma das mais

bem-sucedidas experiências do gênero – aquela desenvolvida na Inglaterra. À frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), o intelectual em questão foi o agente responsável pela difusão do entendimento de que era necessário tomar uma série de medidas para melhorar as finanças públicas e a qualidade dos serviços prestados à comunidade, o que passava pela melhoria da qualidade da atuação dos servidores públicos nas diferentes esferas do Estado.

Sabedores da complexidade do cenário em que tentavam encaminhar as suas propostas, marcado pelo crescimento desenfreado do Estado e pelo represamento das demandas sociais, os reformadores tentavam “calibrar o debate” – apresentando o modelo gerencial como um contraponto ao Estado burocrático (amplo, oneroso e ineficiente), e ao Estado mínimo (inefêaz para atender as demandas sociais). Bresser-Pereira (1998) entendia que o Estado gerencial era uma alternativa àquele contexto caótico, no qual os dois modelos (o do grande Estado e o do Estado mínimo) eram disfuncionais para a resolução dos problemas que se apresentavam. Aquele autor entendia “a administração pública gerencial como legitimadora do Estado social e neutralizadora das tendências neoliberais que visam a reduzir o Estado” (Bresser Pereira, 1998 apud Zwick et al., 2012, p. 293).

A exemplo do que ocorria nas formulações baseadas na “Nova Gestão Pública” que estavam ganhando forma nos países desenvolvidos, um “novo ator” (o mercado) era colocado no centro do debate teórico e político, como um amuleto para solucionar todos os problemas atribuídos ao Estado e à administração pública. O mercado, e não a comunidade politicamente articulada, estava sendo catapultado para o centro do poder político, passando a ser responsável por apresentar as soluções, soluções essas que tinham o objetivo de contemplar os próprios interesses desses agentes. Tanto é assim que esses centraram as suas propostas na defesa da privatização, da terceirização dos serviços, da descentralização administrativa, etc. O entendimento era o de que o encaminhamento dessas agendas ajudaria a diminuir o controle por parte do Estado, algo necessário para a reprodução do capitalismo posterior à “Guerra-fria”, cuja síntese máxima era a do “Consenso de Washington”.

Era uma clara importação de ideias oriundas de outros contextos, quando talvez fosse mais proveitoso os reformadores assumirem a tarefa de encampar um modelo mais voltado a

enfrentar as especificidades dos nossos problemas, por meio da escolha de caminhos alternativos aos já trilhados pelos países desenvolvidos. Poder-se-ia considerar propostas como as de Guerreiro Ramos (1966), autor que insistia na ideia de uma “administração pública tupiniquim”, uma ideia que Paes de Paula (2005) chamaria de “hibridação”. O entendimento desses autores era o de que o processo de reforma do Estado e da administração pública no Brasil teria que incorporar aspectos do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo; o que tornaria possível “uma administração pública flexibilizada, absorvendo elementos de vários modelos e experiências acumuladas ao longo da história no Brasil e no exterior” (Paes de Paula, 2005 apud Zwick et al., 2012, p. 295).

Como entendiam que os contextos nacional e internacional passavam por uma acentuada crise de modelo de Estado, o que demandava uma solução rápida para o problema, os reformadores acabaram incorporando as medidas já formatadas no setor privado. Por questões mais políticas do que técnica, essas proposições tiveram bastante ressonância no Brasil de meados dos anos de 1990. Os atores políticos que se encontravam no poder foram fundamentais para estabelecer o caminho, que era a síntese de um programa que se baseava nas ideias da Nova Gestão Pública. Havia, assim, um debate bastante difundido nos diferentes segmentos sociais, que acabava por legitimar esse novo modelo administrativo, apresentando-o como “moderno, eficiente, neutro do ponto de vista político, capaz de conferir legitimidade ao Estado e defendê-lo de interesses privados” (Capella, 2008, p.11).

A exemplo do que ocorria em outros países em desenvolvimento, o programa de ajuste fiscal no Brasil era mais audacioso do que aquele que estava em curso nos países desenvolvidos, tentando-se ser “mais realista que o rei”. Seguindo orientações de organismos transnacionais como o FMI, Banco Mundial, etc., adotou-se medidas bastante rigorosas em termos de ajustes fiscais, em um grau que não era praticado pelos países desenvolvidos. O fato é que os grandes ajustes ocorreram de forma mais intensa em países de menor renda, piorando ainda mais a situação de quem já se encontrava em uma situação de bastante dificuldade. Era uma espécie de desajuste, pois ocorriam principalmente nos países que já tinham seus gastos bastante ajustados. O que ocorria era a “retirada do Estado de funções sociais”, algo priorizado nos países de menor desenvolvimento (Rezende, 2008, P. 133).

Em relação ao que interessa mais diretamente a essa investigação, ressalta-se que ajustes atingiram sobremaneira a política de recursos humanos, uma parte da agenda de reforma que sempre esteve no centro de debate que se focava na centralização, na ineficiência, nos dispêndios, etc. Desde os primeiros anos, as propostas de reforma de cunho gerencial sempre contemplaram a discussão sobre as diferentes medidas em relação aos servidores, tratando de questões como o processo de seleção, de atuação, de formação, de remuneração, entre outras. Havia sempre a defesa da necessidade de mudanças substantivas na organização e funcionamento da própria estrutura do Estado, o que abrangia os processos de seleção dos novos servidores, bem como o processo de formação permanente dos mesmos. Em relação à formação dos servidores, a preocupação não era apenas a de formá-los, mas a de formá-los a partir de uma perspectiva específica, a do “desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático” (Abrucio, 1997, p. 39).

Por se tratar de uma espécie de doutrinação para um “programa específico”, essas medidas geraram uma série de conflitos com a burocracia do Estado, particularmente com os setores que tinham mais consciência do que estava sendo proposto, e que tinham mais capacidade de resistir. As elites burocráticas tinham a exata noção de que o que estava em jogo era o controle sobre os procedimentos administrativos, e não o tão propalado aumento do desempenho da burocracia. Resistiam para não perderem o poder de definição do caminho a ser seguido, cedendo na agenda de ajustes nos gastos, e resistindo na das mudanças institucionais propriamente dita. Esses seguiam as orientações que davam vazão à política de ajuste fiscal, mas resistiam às medidas que buscavam implementar os “modelos de transformação das instituições e do funcionamento do setor público” (Rezende, 2002, p. 117);

Ao adotar uma postura resignada, que inclusive denotava um certo descaso com a prestação de serviços públicos de qualidade, esses aceitaram negociar as mudanças em relação aos dispêndios com os serviços públicos, mas buscaram manter os mecanismos de controle dos processos estabelecidos pela própria burocracia. Como encontrava-se no centro do debate sobre a reforma, a burocracia tinha total consciência de que teria que “ceder os anéis para manter os dedos”. Os dedos, nesse caso, eram os mecanismos de controle sobre os

processos, sem os quais a burocracia tornava-se refém das decisões dos agentes externos (oriundos do mercado). Aceitava as mudanças, desde que essas não ocorressem na dinâmica de estruturação e de funcionamento da própria burocracia.

3.4 O ajuste fiscal “nas costas dos servidores”: como esses agentes foram transformados em “bodes expiatórios” das crises

O modelo de reforma administrativa que foi formulado e aprovado a partir de meados dos anos de 1990 enfrentou uma série de problemas em relação à sua implementação. Esse descompasso foi entendido por alguns autores a partir da abordagem das falhas permanentes. Essa pesquisa entende esse descompasso como parte do jogo, algo que ocorre em todas as experiências do gênero. Entende-se a etapa de formulação como o momento em que se contempla uma série de questões que servem para angariar apoiadores e defensores das agendas amplas, algo semelhante ao que ocorre em um processo de disputa eleitoral, quando as propostas apresentadas funcionam como mecanismos para ampliar os apoios. Já a implementação é uma etapa que ocorre depois da aprovação da proposta, quando não há mais a necessidade de ampliar os apoios para a aprovação, quando é possível priorizar uma parte da agenda debatida no processo de definição, aquela que era o cerne da proposta. Aquilo que autores como Rezende (2002) Fitipaldi (2017) entendem como falhas, essa investigação trata como a materialização daquilo que se pretendia de fato.

Entende-se, assim, que a reforma administrativa realizada a partir de meados dos anos de 1990 foi uma experiência bem-sucedida naquilo que era o seu objetivo principal: o ajuste fiscal, algo que acabou afetando a execução das políticas públicas e a política de recursos humanos. Em relação ao processo de reforma na área de recursos humanos, tratou-se de uma estratégia pensada para retirar os direitos constitucionais dos servidores, por isso a mudança de regime jurídico dos contratos, do sistema de aposentadorias e pensões, da estrutura dos cargos e remuneração, entre outras – que serão discutidas mais detidamente no próximo capítulo. Essas propostas foram bem-sucedidas inclusive nos governos Lula e Dilma, período em que se manteve os ajustes nas despesas públicas, o que também ocorreu em relação aos gastos com pessoal.

O eixo principal daquela reforma sempre foi o ataque à burocracia, aos “direitos adquiridos” pelos servidores públicos federais, uma vez que os reformadores buscavam quebrar as resistências às propostas de reforma Estado brasileiro, e facilitar o controle do mesmo pelo setor privado. Era necessário que o Estado estivesse livre das amarras da burocracia, para que se pudesse pavimentar o caminho para os agentes externos (os oriundos do mercado). Os reformadores sabiam também que a diminuição do poder da burocracia significaria a diminuição do poder dos partidos políticos, dos sindicatos, dos movimentos sociais organizados, dos mecanismos semidiretos de democracia, etc., que eram obstáculos ao encaminhamento das agendas dos segmentos econômicos poderosos da sociedade.

Em relação aos direitos dos servidores, esse enfrentamento foi intensificado já a partir de 1992, quando da aprovação do Novo Estatuto dos Servidores, que facilitou uma série de mudanças na política de seleção, de estabilidade e de carreira dos agentes do Estado. A partir daquele período, houve a incorporação de novas regras em relação ao estágio probatório e à estabilidade dos servidores, interferindo na perspectiva de carreira dos mesmos. Pelas novas regras, esses servidores só conseguiriam alcançar a estabilidade depois de três anos de estágio probatório, período a partir do qual os mesmos teriam que passar por uma avaliação de desempenho, realizada por uma comissão interna – um instrumento que passou a causar uma grande insegurança jurídica nos servidores. Ademais, como a discussão sobre a política de recursos humanos estava sendo feita na perspectiva do custo, a pauta passou a girar em torno do controle sobre os vencimentos e sobre a redução do quadro de servidores.

O fato é que não se priorizou as agendas que interessavam mais diretamente aos servidores, deixando-se essas sempre em segundo plano. Os agentes governamentais nem mesmo faziam questão de manter uma boa relação com os representantes desse segmento, tomando-se iniciativas que esgarçaram a relação com as próprias entidades representativas da categoria. Um dos exemplos emblemáticos dessa postura dos agentes do governo foi o que ocorreu na chamada greve dos petroleiros de 1995, quando o governo foi conivente com a violenta repressão por parte do aparato de segurança. Outro exemplo sintomático de descaso em relação aos direitos dos servidores foi a não regulamentação do direito de greve

no serviço público brasileiro, um problema que se arrasta desde a aprovação da Constituição de 1988. Esse é um fator que gera insegurança jurídica, na medida em que coloca sob judice a deflagração e a continuidade dos movimentos de greves no setor público, legitimando as decisões judiciais que invariavelmente definem esses movimentos como abusivos, uma decisão que acaba por jogar os destinatários das políticas públicas contra os servidores. Os defensores das reformas, a exemplo de Abrucio (2007), contribuíram sobremaneira para enviesar esse debate, ao afirmar que imagem da burocracia é “manchada pela irresponsabilidade de certos movimentos grevistas” (Abrucio, 2007, p. 81)

A difusão de ideias como a do agigantamento do Estado e a da ineficiência dos servidores legitimaram uma série de medidas para conter os gastos excessivos, as inúmeras iniciativas que acabaram por reduzir drasticamente a capacidade de implementação das políticas públicas. A bem da verdade, estava-se diante de um impasse, na medida em que se tinha que lidar com as demandas de um país que estava passando por processo de redemocratização, que havia reconhecido uma série de direitos como preceitos constitucionais, em um contexto de dificuldades para custear as políticas públicas. O caminho do enxugamento dos gastos foi uma opção política dos reformadores, que se notabilizou por negligenciar as políticas públicas, particularmente as políticas de recorte social. Esse enxugamento atingiu sobremaneira os servidores, o que pode ser constatado por dados como os de Palotti e Freire (2015), atestando que, entre 1992 e 2002, “o quantitativo de servidores passou de aproximadamente 620 mil para 485 mil” (Palotti e Freire, 2015, p.18).

O Novo Regime Jurídico dos Servidores foi um instrumento para garantir a segurança jurídica das medidas de ajustes, na medida em que respaldava as mudanças em relação ao processo de seleção, de trabalho e de remuneração dos servidores públicos. Aliás, esses servidores, por algum período, alimentaram um falso entendimento de que estavam protegidos pela regra dos direitos adquiridos, tese que foi sendo desconstruída já nos primeiros anos da nova legislação. Na medida em que moviam ações na justiça alegando que os reformadores haviam avançado sobre os direitos adquiridos, os servidores iam descobrindo que essas teses não encontravam guarida nas cortes superiores. Modesto (1998) cita uma série de decisões do STJ e do STF que vaticinavam que não haveria que se

falar em direitos adquiridos em relação ao regime de trabalho e aos vencimentos dos servidores, o que acabou por facilitar o caminho para as reiteradas decisões políticas favoráveis aos ajustes na área de recursos humanos.

Os servidores reagiram a esse tipo de agendamento de suas demandas aumentando o grau de sindicalização, em um percentual que chegou a ultrapassar a casa dos 70% dos quadros de funcionários ativos e inativos. Essas mudanças em relação às formas de organização e de atuação dos servidores, acabaram por criar um cenário de fragmentação e diferenciação dentro da categoria, passando-se a privilegiar formas de organização e atuação por segmentos. Como sempre ocorre nesses processos, uma parte da elite burocrática agarrou-se a uma espécie de “bote salva-vidas”, com o intuito de salvaguardar os seus interesses diante dos avanços da política de ajuste fiscal. Autores como Cheibub e Locke (1999) ressaltam que isso ocorreu bastante no processo de construção da emenda 19/98, quando muitos servidores acreditaram que “a melhor tática seria a defesa estrita dos interesses da elite do serviço público, corporificada nas carreiras típicas de Estado” (Cheibub e Locke, 1999, P. 44)

As mudanças na legislação também possibilitaram as mudanças na avaliação dos servidores, quando a continuidade nos cargos passou a ser relacionada ao desempenho. Esse foi o contexto em que se passou a dar mais atenção a questões relacionadas com a eficiência dos servidores, medida ao longo do processo de trabalho, e que seria atestada por comissões constituídas para esse fim. Os servidores ficaram ainda mais expostos, pois essas comissões de avaliações tinham o poder de sugerir a demissão dos mesmos, que seria referendada por um processo administrativo que assegurasse o direito à ampla defesa. Não custa lembrar que essa exigência da eficiência dos servidores era algo que dialogava com a constitucionalização de todo esse debate sobre o próprio Estado. Eficiência era parte constitutiva da palavra LIMPE (legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência). O desencadear daquele processo significou uma espécie de “sadismo” dos reformadores, na medida em que houve uma limpeza nos serviços públicos, com a remoção dos indivíduos que não se adequavam aos novos padrões da administração pública.

A forma como esse debate foi encaminhado pelos agentes políticos e técnicos daquela reforma ajudou a propagar a falácia de que os servidores (em seu conjunto) tinham bastante

privilégios, sacramentados pelos constitucionalistas de 1988. Essa pregação pavimentou o caminho para o debate que resultou na aprovação da PEC 19/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma “legislação virtuosa”, na medida em que punha limites aos excessivos dispêndios, que também ocorriam na área de recursos humanos. Essa aura de virtuosidade, era uma cortina de fumaça para esconder as reais intenções dos reformadores, qual seja: “uma limitação rígida aos gastos com pessoal, que atingiu duramente políticas sociais como educação e saúde, que são intensivas em recursos humanos”, carreando recursos para setor privado por meio das OS e OSCIPS (Ney e Gonçalves, 2020, P. 6).

O ajuste fiscal foi principalmente nos gastos com as políticas sociais e com a política de recursos humanos, algo que se perpetuou ao longo das primeiras décadas do século atual, resultando no sucesso das proposições que seguiam essas orientações da Nova Gestão Pública. Essa política de contenção de gastos com os servidores continuou a orientar as ações dos agentes políticos que estiveram no poder ao longo desse século. De forma menos intensiva nos governos Lula e Dilma, quando se manteve um relativo diálogo com as entidades representativas dos servidores em torno da recomposição do quadro dos servidores e da política salarial, da retomada de alguns concursos e de uma política de reajustes que não ficassem aquém da inflação do período. Autores como Gomes; Barbosa e Sória (2012), ressaltam que esse diálogo foi mais intenso até o ano 2007, quando passou a haver um esgarçamento da relação. Um processo que se acentuou a partir do encaminhamento do Projeto de Lei (PLP) n. 01/2007, que definiu “os limites de gasto com pessoal para o intervalo 2007-10”, e o “teto para possíveis reajustes salariais” (Gomes; Barbosa e Sória, 2012, p. 176).

Esse ajuste ocorreu de forma muito mais intensiva a partir do Governo de Michel Temer, um momento a partir do qual houve uma mudança bastante acentuada na forma como o governo se relacionava com os servidores, com a exacerbação da política de cortes nas despesas com as políticas públicas sociais. Aquele governo foi o responsável pela formatação da Emenda Constitucional 95, que foi aprovada pelo Congresso Nacional, congelando os gastos sociais por 20 anos – algo que também afetou os gastos com os servidores das áreas contempladas por aquela emenda. Tratou-se de uma mudança de grande envergadura, a ponto de autores como Druck (2020) tratá-la como a “primeira

grande ruptura com a Constituição de 1988 que, dentre outras conquistas, estabeleceu direitos sociais fundamentais e política públicas necessárias para a sociedade brasileira” (Druck, 2020, p. 74)

Em relação aos proponentes da reforma administrativa de 2020, se é que se pode chamar aquele processo de reforma administrativa, os mesmos não vendiam ilusões. Defendiam as ideias neoliberais, tidas como princípios orientadores do governo. Era uma defesa aberta de um Estado sem servidores estatutários, da suspensão das contratações por meio de concursos, do aumento dos processos de privatizações e terceirizações em vários setores dos serviços públicos, da redução das remunerações, entre outras medidas. O resultado seria a precarização dos serviços prestados à comunidade, principalmente nas áreas em que a população mais necessitava desses serviços: a saúde e a educação. Essa não era uma proposta açodada, uma vez que havia planejamento e método. Tratava-se de um pacto no sentido de destruir os serviços públicos, por meio de um corte vertiginoso dos gastos, incluindo aí os dispêndios com os salários dos responsáveis diretos pela prestação dos serviços.

Centrou-se, assim, em medidas relacionadas à flexibilização dos mecanismos de contratação no setor público, ampliando o leque dos contratos instáveis e temporários – o que acabou por colocar em risco a estabilidade dos servidores, a oferta de políticas públicas e as conquistas democráticas. Tratava-se do aprofundamento das propostas que haviam sido colocadas em prática em meados dos anos de 1990, com aspectos bastante comuns entre as duas experiências, a saber: a depreciação do Estado, a “satanização do serviço público e o desprestígio dos trabalhadores”, que são descritos como caros, ineficientes e privilegiados. Essas são formas de abordagens que “legitimam e sustentam as reformas do aparelho do Estado” (Braunert; Bernardo e Bridi, 2021, p. 8).

Como ocorreu com a PEC 19/1998, a PEC 32/2020 buscava enfrentar para valer alguns problemas do Estado e da administração pública, a exemplo da gestão de pessoa, no sentido incrementar a produtividade e promover a tão propalada meritocracia; da reestruturação da máquina administrativa; dos mecanismos de controle e transparência na relação com os demais entes e com a sociedade; da democratização do acesso ao Estado; entre outros. Centrou-se em preocupações puramente fiscais, como se esse fosse o único problema da

administração pública, além de buscar cortar privilégios onde eles não existem, deixando “de fora as maiores fontes de distorções no serviço público, quais sejam, militares, juízes e membros do Ministério Público e parlamentares” (Oreiro, 2020, P. 52).

Destaca-se, assim, que o que houve foi a contenção de gastos com servidores e com as políticas sociais, quando deveria ter havido a contenção dos acessos privilegiados dos diferentes segmentos do mercado. No que se refere especificamente aos servidores, o resultado foi uma transformação no regime jurídico das contratações, o que facilitou o enxugamento da máquina pública, a retirada de direitos, a terceirização da mão de obra, a diminuição da qualidade dos serviços prestados à comunidade, entre outras medidas nocivas à população. Entre os anos de 2015 e 2021 houve um incremento, para baixo, no número dos servidores federais em áreas estratégicas para as políticas sociais: 28,5% na área da educação, 21,6% na área da saúde, 90,2% na área cultura, 74,2% na área gestão ambiental, 57,1% na área da ciência e tecnologia. Esses cortes drásticos não ocorreram apenas em decorrência da crise, uma vez que houve um incremento para cima nos recursos disponibilizados para pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública, em um percentual da ordem de 62,5%. Esses dados materializam o sucesso das reformas iniciadas em meados dos anos de 1990, um processo de “subordinação do orçamento público às finanças e de destruição de direitos sociais fundamentais” (Druck, 2020, p. 75).

3.5 Considerações conclusivas sobre o capítulo

Passados quase 30 anos dos acalorados debates sobre a reforma administrativa que ocorreram em meados dos anos de 1990, é possível afirmar que não se avançou em relação à melhoria dos serviços públicos. Como já se ponderava desde o desencadeamento daquelas iniciativas, o Estado brasileiro passou a ser ainda mais poroso em relação aos interesses dos setores privados, segmentos que tiveram as suas agendas priorizadas. Os desdobramentos do processo acabaram por confirmar que aqueles que resistiam àquelas propostas, sob o argumento de que elas não melhorariam o atendimento das demandas da maioria, estavam cobertos de razão. Concorde-se, assim, com os apontamentos críticos de autores como Ney e Gonçalves, quando esses defendem a necessidade de correção de rumos, apontando a

“necessidade do fortalecimento das políticas de Estado e reavaliação da suposta eficácia das leis do mercado” (Ney e Gonçalves, 2020, P. 6).

Concorda-se, em termos, com autores como Caiden (1999), Costa (2008), Rezende (2008), quando esses ressaltam que essas reformas não atingiram os resultados “pretendidos” pelos reformadores - visto que não conseguiram alcançar a melhora no desempenho dos servidores, nos processos administrativos e nos custos das políticas públicas. Em termos, uma vez que se entende que há uma diferença entre o que se anuncia e o que se pretende, o que se defende publicamente e o que se quer de fato. Projetos como os de reforma administrativa contemplam uma agenda ampla, mas têm um eixo norteador. E o eixo norteador do processo que se iniciou em meados dos anos de 1990 no Brasil foi o chamado ajuste fiscal – a parte da agenda da qual os reformadores não se dispunham a abrir mão, e que incluía não apenas os gastos sociais, mas aqueles relativos à política de recursos humanos.

Esse capítulo entende que as chamadas falhas sequenciais na implementação das reformas, que foram apontadas por autores como Light (1997), Coe (1997) e Paladino et al. (1997), Rezende (2002), são partes do processo. Todos os envolvidos sabiam, de antemão, que haveria resistências às mudanças por parte da burocracia, pois essa sempre atuou a partir das regras estabelecidas, da rotina de trabalho, da continuidade dos processos, entre outros mecanismos de controle. E ainda que houvesse uma série de pressões, que ocorriam em decorrência do aumento das demandas sociais, da descentralização administrativa e do próprio anúncio sobre a necessidade das reformas; o Estado e a burocracia ainda dispunham de capacidade de resistir. Essa resistência acabou por resultar em “uma demanda maior por coordenação do governo central, (...) uma maior necessidade por controle” (Rezende, 2002, p. 59).

É fato que a não cooperação da burocracia com os termos daquela reforma foi uma espécie de juízo de responsabilidade da parte da mesma, pois não parecia razoável aceitar que tudo que se constituiu ao longo dos anos estivesse errado. Aderir acriticamente aos modelos que apresentavam a burocracia como um problema, e que se apresentavam como a solução, seria uma postura irresponsável da parte dos servidores. Esses sabiam, por experiência, que processos de formulação e implementação das políticas públicas são tarefas bastante

complexas, que sempre requerem uma certa hesitação em relação às soluções que se apresentam. A melhor maneira para convencer os servidores públicos seria pela proposição de ideias para melhorar o funcionamento das instituições, e não por promessas de construção de um modelo infalível, visto que essa era uma realização que as elites burocráticas sabiam ser impossível.

Os próprios autores que analisaram as tais falhas daquela reforma reconheciam que a burocracia havia assimilado o diagnóstico sobre os problemas de performance dos servidores públicos, bem como sobre os desperdícios de recursos na prestação dos serviços. O que a burocracia não aceitou foi o açodamento desses diagnósticos, e as supostas soluções para os gargalos que envolviam o conjunto de suas atividades. Esses foram os principais motivos para a não adesão aos programas que se propunham a modificar a totalidade das experiências pretéritas da burocracia – algo totalmente compreensível, uma vez que quase sempre essas propostas estavam associadas “aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa” (Rezende, 2002, p. 67-68). Os servidores teriam que ser convencidos (e não forçados) em relação às mudanças dos procedimentos institucionais, pois esses tinham o entendimento de que esses procedimentos foram eficazes ao longo de décadas de prestação de serviços públicos.

Tratava-se de um cenário bastante difícil para os servidores, uma vez que os mesmos estavam acossados por todos os lados. Enfrentavam pressões do mercado, da imprensa, da academia, dos movimentos sociais, dos partidos políticos, de outros entes federativos, etc. A orientação bastante difundida era a de que os mesmos teriam que ceder aos diferentes mecanismos de controles institucionais e sociais; o que significava atender a) as demandas dos diferentes entes federativos, que buscavam acessar as agendas de políticas públicas e b) as demandas dos setores sociais, tanto as dos segmentos do mercado como as dos que queriam tornar a máquina pública mais porosa aos novos mecanismos de controle social participativo. Os servidores acabaram resistindo a todas essas mudanças, apegando-se às diferentes armas das quais dispunham, inclusive àquela composta pela oposição no congresso. Como se sabe, essas armas não foram suficientes para impedir a aprovação de inúmeras agendas de reforma.

As falhas da reforma administrativa no Brasil, entendida como a não implementação da

totalidade das propostas, contou com a colaboração dos servidores públicos. É fato incontestado que esses não aderiram com a mesma intensidade à totalidade da agenda – o ajuste fiscal, à mudança de performance e dinâmica de funcionamento da estrutura institucional. Os mesmos adotaram um padrão seletivo de cooperação, aderindo às políticas de ajuste fiscal, e resistindo em relação às políticas de controle sobre a performance dos servidores e em relação à dinâmica de funcionamento da estrutura burocrática. Resistiam, por exemplo, aos novos mecanismos de definição da política de promoção e de progressão, bem como aos novos mecanismos de participação social na definição e implementação das políticas públicas. Esse posicionamento da burocracia interferiu na dinâmica de definição e de implementação das reformas, nada que os reformadores não soubessem *a priori*. O desdobramento do processo resultou no que os analistas da reforma chamaram de falhas permanentes, quando a implementação ficou aquém daquilo que havia sido proposto.

A implementação da agenda de ajustes fiscais foi bem-sucedida ao longo de todo período. Com momentos de grande sucesso, como ocorreu entre os anos 1995 a 2002; período de uma relativa recomposição da estrutura burocrática e das políticas públicas voltadas para o social, como ocorreu entre os anos 2002 e 2015; e uma fase em que se intensificou a retomada da agenda de ajuste fiscal, com uma abordagem que se aproximou dos primeiros anos da década de 1990, o que ocorreu no período de 2016 a 2022. Esse último período foi marcado por um ataque aberto aos servidores públicos, que passaram a sofrer um assédio constante, que resultou na redução da importância desses agentes no próprio imaginário social – os mesmos sendo colocados como inimigos do processo de desenvolvimento do país. Os agentes políticos que assumiram o poder entendiam que havia chegado o momento de destruir os mecanismos de controle da burocracia, não pelo o que eles representavam de empecilho ao andamento normal dos processos, mas pelo que eles representavam de empecilho ao andamento anormal (desregrado) dos mesmos.

A tônica foi a do esgarçamento do debate sobre a democracia, o que passava pelo desmantelamento das instituições. Essa dinâmica envolveu os diferentes poderes da república, os partidos políticos, as representações de classes, entre outras instituições. Isso resultou em um estremecimento do pacto federativo, na medida em que passou a haver uma guerra declarada entre o poder central e poder dos demais entes da federação. O governo de

Jair Bolsonaro foi, assim, uma espécie de coroação de um processo de destruição das precárias bases que sustentavam a República Federativa Brasileira do pós-constituição de 1988, algo que já estava em evidência desde os primeiros anos da “Operação Lava Jato” – uma “geringonça” que era um símbolo imolado do moralismo político. Estabeleceu-se um cenário de caos absoluto, uma vez que os próprios servidores não se dispunham a defender as instituições nas quais estavam alocados, os políticos não se dispunham a defender a política, os dirigentes partidários não se dispunham a defender os partidos, os sindicalistas não se dispunham a defender os trabalhadores, entre outras excrescências. Era um cenário de “terra arrasada”, na medida em que todos eram colocados como desonestos, sendo condenados e presos sem que houvesse sequer denúncia e/ou processo – um verdadeiro descabro comandado por figuras nanicas em honestidade e em decência.

Esse cenário agravou ainda mais a perda de importância do Estado, das instituições políticas, das instituições democráticas, das normas regulamentadoras da vida social, enfim, do pacto civilizatório. O resultado disso tudo foi o agigantamento da importância dos agentes oriundos do “chamado mercado”, que passou a ser representado por indivíduos atomizados e ainda mais endinheirados, e sem nenhum compromisso com as instituições públicas. Apenas para ficar em um exemplo da magnitude desse tipo de poder, observa-se que nunca houve nenhum indivíduo, pelo menos um que tenha atuado quase exclusivamente na esfera privada, com uma capacidade de influência parecida com o de Elon Musk. Trata-se de cidadão de formulações um tanto tosca, que atua sob a alegação de defender a liberdade, passou exercer um enorme poder sobre os Estados e sobre bilhões de outros indivíduos, que acabou por construir uma legitimidade que o credenciou a ser uma das figuras centrais do Governo de Donald Trump. Aqui cabem alguns questionamentos que nos remetem a tudo que se vem discutindo nessas páginas: a reviravolta na relação entre o Estado e a sociedade resultou em avanços para a humanidade? Qual o tipo de positividade que houve no desenrolar desse processo?

O cenário atual escancara uma situação em que necessitamos desesperadamente da atuação do Estado e de sua burocracia, ou seja, da atuação do conjunto das instituições democráticas – as únicas capazes de fazer os contrapontos necessários aos interesses dos poderosos agentes dos setores privados. Essas instituições são sabedoras da importância da

perenidade das regras, não se deixando enganar pelas propostas de mudanças bruscas. Sabem, por experiência, que aqueles que invocam planos para as mudanças radicais no dia de hoje são os mesmos que abandonam esses planos no dia de amanhã. Mudam-se os contextos, mudam-se as preferências, e a sociedade como um todo terá que arcar com as consequências de medidas irresponsáveis. O fato é que muitas daquelas mudanças implementada a partir de meados dos anos de 1990, acabaram por criar as condições para as desastrosas tentativas de mudanças da virada dos anos 2010 para 2020. O Estado e a sua burocracia apresentam uma série de problemas que devem ser corrigidos, mas continua a ser agentes importantes na defesa dos interesses sociais. Apesar de muitos agentes terem optado por agir em desvio de função, o Estado e sua burocracia foram as principais responsáveis pela articulação da resistência democrática no momento mais difícil do pós-redemocratização, o início dos anos de 2020 – quando grande parte do governo de ocasião passou a se posicionar abertamente contra as estruturas democráticas do poder.

A busca constante por reformar os direitos da burocracia do Estado não se deve exatamente aos seus dispêndios. Se esse fosse o caso, priorizar-se-ia reformar outras áreas ainda mais dispendiosas. Os servidores precisam reposicionar o debate, para esclarecer a sociedade sobre a importância dos servidores para o andamento das políticas públicas. Ao atacar os direitos dos servidores, acaba-se por precarizar a execução das políticas públicas. É a partir dessa abordagem que os servidores têm que fazer o debate sobre os seus direitos, contrapondo-se às recorrentes proposições de ajustes fiscais. É necessário voltar a dialogar com a sociedade, para fazê-la entender a importância dos servidores para o atendimento de suas demandas. Os servidores devem estar abertos aos mecanismos de controles sociais, um controle social que vá além de conceder acesso privilegiado às agendas públicas, mas que busque avançar no sentido de viabilizar o acesso à agenda aos setores que mais necessitam das políticas públicas sociais. Esse é o caminho para esses escaparem das armadilhas dos defensores do insulamento burocrático (da autonomia), uma artimanha que facilita a adoção dos mecanismos de controle dos poderosos segmentos econômicos do país. Assim, a dinâmica de atuação da burocracia deve enfrentar e superar uma série de obstáculos institucionais e políticos, abrindo caminhos para novas alianças estratégicas que viabilizem a atuação da burocracia de acordo com as suas funções, ao mesmo tempo em que ajuda na resistência aos assédios da parte dos segmentos que querem destruí-la.

A burocracia deve reconhecer a legitimidade das agendas do mercado, mas tem que colocá-las como partes da agenda global. É preciso identificar quando essas estão sendo utilizadas para fazer uma disputa política segmentada, buscando deslegitimar a burocracia perante a coletividade para facilitar a neutralização de mais esse empecilho ao encaminhamento de suas demandas particulares. É necessário entender que, em inúmeras ocasiões, essa abordagem sobre burocracia é parte de uma disputa pelo controle do Estado e das instituições políticas, para buscar facilitar a inclusão, a definição e a implementação das agendas das elites econômicas – um tipo de disputa que se torna ainda mais acentuado em momentos de crise, quando é ainda mais estratégico controlar o direcionamento das decisões políticas.

Por razões diferentes das dos agentes do mercado e de seus aliados nas instituições, temos que continuar a defender o Estado e a sua burocracia. Essa é uma postura teórica e política bastante necessária, pois a história brasileira está repleta de exemplos de que o cidadão deixado a sua própria sorte, sem a atuação do Estado para garantir as políticas públicas, tem a sua situação de vida muito mais dificultada. É importante reforçar que as elites não querem abrir mão do Estado, querem acesso privilegiado a ele. São fervorosos defensores dos ajustes nas políticas sociais e nos direitos dos servidores, ao mesmo tempo em que continuam a defender os gastos com os projetos macroeconômicos (política tributária, monetária e fiscal), bem como com os programas de repressão aos setores mais fragilizados do sistema.

4. Reforma administrativa: os ajustes (desajustes) nos direitos previdenciários dos servidores públicos federais

4.1 Considerações iniciais

Autores como Costa e Demiranda (2023) destacam que as menções à proteção social no Brasil remontam ao século XVI. Em relação ao regime previdenciário dos servidores públicos, propriamente dito, autores como Pacheco Filho e Winckler (2005) ressaltam que esse debate já estava posto desde o século XIX, vinculado à discussão sobre as funções essenciais do Estado que, naquele contexto de um país agroexportador, eram a defesa do território, a justiça e o policiamento, as relações diplomáticas e a fazenda. Essas categorias

profissionais foram as pioneiras na obtenção da proteção social no Brasil, ainda no período que os cargos eram uma espécie de doação do soberano, geralmente exercido de forma vitalícia e com garantia dos proventos na inatividade. Como esse modelo de proteção era restrito aos ocupantes dos cargos, “já no final do século XIX foram criados montepios e, posteriormente, institutos de pensão, que garantiam benefícios para os dependentes” (Pacheco Filho e Winckler, 2005, 222).

Autores como Fleury e Alves (2004) e Costa e Demiranda (2023) ressaltam que garantias formais em relação aos direitos previdenciários dos servidores federais começaram a ser formatados pelos reformadores do Estado Brasileiro há mais de um século, mais precisamente a partir da edição do Decreto nº 4682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como a “Lei Eloy Chaves” – responsável por instituir as chamadas “Caixas de Aposentadorias e Pensões”. Já naquele período a previdência passou a assumir um caráter permanente e geral, objetivando o desenvolvimento de um modelo de seguridade social que seria expandido a partir dos anos de 1930, e que ganharia contornos cada vez mais amplos até atingir o seu ápice na constituição de 1988. Desde o seu início essa foi uma política pública pensada para resguardar os servidores das situações de risco social, em decorrência de enfermidades, de velhice ou de morte dos beneficiários do sistema. Embora tenham passado a adquirir status constitucional a partir da constituição de 1934, a proteção social ainda estava “vinculada ao exercício laboral de determinadas categorias profissionais consideradas estratégicas” (Costa e Demiranda, 2023, p.92).

Era um modelo em que cada empresa possuía a sua caixa de aposentadorias e pensões, financiadas e geridas por patrões e empregados (uma gestão bipartite), e que era administrada por meio de conselhos administrativos. Em relação ao funcionamento do sistema, havia uma contribuição dos empregadores em um percentual baseado no faturamento da empresa. Fleury e Alves (2004) destacam que o Estado não participava do financiamento e nem da gestão dessas CAPs, que haviam sido iniciados com o Decreto 22.872, de 29 de junho de 1933. Ele apenas participava do julgamento de recursos, por meio do Departamento nacional do Trabalho. Esse era um modelo relativamente abrangente e diversificado de concessão de benefícios, que contemplava inclusive os dependentes daqueles contribuintes. Ressaltam que naquele período “as CAPs eram, na sua maioria,

deficitárias, como consequência da má administração, da prodigalidade dos benefícios e da estreita base de contribuintes (Fleury e Alves, 2004, p. 981).

Porto e Caetano (2015) chamam a atenção para o fato de a Constituição de 1891 já tratar da possibilidade de concessão de aposentadorias por invalidez para servidores públicos. Aqui cabe um adendo de que aquela constituição era rica em antecipar-se no tempo, com propostas vanguardista e visionárias, o que denotava uma forte dissonância na relação entre o poder formal e o poder real. Mesmo em se tratando de Brasil, aquela constituição era a expressão mais acada de “ideias fora do lugar”. Feitas essas ressalvas, é importante destacar o processo de constitucionalização do direito à aposentadoria, que passou a constar na Constituição de 1891 (por invalidez), na Constituição de 1934 (regras de aposentadoria em geral) e na Constituição de 1937 (aposentadoria compulsória). Há que destacar, todavia, que foi apenas em 1938 que “os servidores públicos começaram a ter um sistema de proteção mais organizado, com a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE)” (Porto e Caetano, 2015, p. 3).

Ao longo dos anos de 1930, quando os agentes do poder foram incrementando as estruturas administrativas, houve uma significativa expansão da política previdenciária, que passou a ser ancorada na criação de uma série de institutos de aposentadorias e pensões com um caráter corporativo, a exemplo do IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (1933); do IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (1934); do IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (1934); IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (1936); do IPASE - Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (1938); entre outros. Esses IAPs foram organizados por categorias profissionais, com recursos de empregadores e empregados e gestão tripartite (empregadores e empregados e Estado). Com a centralização de recursos e dos instrumentos de decisão nas mãos do Estado, não houve uma melhora significativa dos benefícios e da situação financeira da previdência. Parecia uma espécie de experiência piloto para a DRU dos anos de 1990, na medida em que os “recursos acumulados acabaram sendo desviados para outras finalidades” (Fleury e Alves, 2004, p. 982).

Como destacado nos capítulos anteriores, os anos de 1930 marcaram uma mudança significativa em relação à estruturação do Estado, o que acabou por interferir no processo

de planejamento e execução das políticas públicas. As próprias constituições e a legislação infraconstitucional passaram a ocupar-se de normatizar esse novo momento institucional e cultural brasileiro – em que o Estado estava redefinindo os mecanismos de controle, e passando a ser, ele próprio, objeto do processo. Autores como Fleury e Alves (2004) e Porto e Caetano (2015) chamam a atenção para esse novo momento da vida institucional brasileira, que resultou na queda da ditadura do Estado Novo e no advento de um período de relativa democratização do país. Esse foi um período de incorporação do conceito de cidadania, quando se passou a reivindicar os direitos previdenciários e a participação política dos trabalhadores. A luta era por expansão da previdência social, no sentido de transitar “do modelo de seguro social para o modelo de seguridade, caracterizado pela universalização dos direitos e ampliação da cidadania (Fleury e Alves, 2004, p. 982).

Em um cenário marcado pela expansão de ideias populistas e pelo ativismo político da classe trabalhadora, a previdência social passou a ser objeto de barganha e cooptação entre os principais atores do processo: as lideranças políticas, a burocracia governamental e as lideranças classistas. Mesmo que a maioria da força de trabalho não estivesse vinculada e nenhum instituto de aposentadoria e pensão, houve uma expansão significativa do sistema de aposentadorias em meados dos anos de 1950. O problema é que essa dinâmica do processo de expansão das aposentadorias acabou por “acumular privilégios nos mesmos grupos de beneficiários com maior poder de barganha, ao invés de universalizar direitos (Fleury e Alves, 2004, p. 982).

Esse modelo previdenciário fragmentado, que tinha como base os Instituto de Aposentadorias e Pensões, perdurou até o final da década de 1950, se encerrando com a edição da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, a chamada Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Foi a partir da edição dessa lei que se começou a pensar na universalização das aposentadorias e pensões, com a instituição dos planos de benefícios e de custeio únicos para o conjunto dos trabalhadores – inclusive para aqueles que não estavam vinculados aos regimes próprios de previdência, e que teriam que se filiar ao sistema. Há que destacar, todavia, que somente nas décadas seguintes “a Seguridade Social passou a se desvincular da questão profissional, para começar a ser vista como um direito fundamental, a ser usufruído por toda a população” (Costa e Demiranda, 2023, p.92).

Como desdobramento desse processo houve a reformulação de todo o sistema previdenciário a partir de 1964, quando houve a fusão dos IAPs, que resultaria na criação do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, no ano de 1966. Tratou-se de um período de expansão do universo dos filiados ao novo sistema previdenciário, com a inclusão do trabalhador rural (1969), do empregado doméstico (1972), do jogador profissional de futebol (1973), do trabalhador temporário (1974), dentre outras categorias.

Esse foi um período bastante conturbado do debate sobre a previdência social dos servidores públicos federais, visto que houve uma centralização das decisões da política previdenciária, que resultou inclusive na exclusão dos trabalhadores da administração do sistema. Houve também um aumento de cobertura, com a incorporação dos empregados domésticos, dos autônomos, dos trabalhadores rurais e do benefício aos idosos e aos inválidos (amparo previdenciário). Essa ampliação da cobertura acabou por representar “um aumento de gasto imediato com os serviços de assistência médico-previdenciários, que já em 1972 representavam 24% do total dos gastos previdenciários” (Oliveira e Teixeira, 1985 apud Fleury e Alves, 2004, p. 983).

Esse foi o período em que os governos ditatoriais passaram a adotar o regime celetista para a contratação dos seus servidores, uma tendência que se consolidou a partir de 1967 como parte do processo de mudança da estrutura e do controle do Estado Brasileiro. O arremedo de descentralização administrativa, caracterizado pela criação de uma série de autarquias, empresas mistas, fundações, etc., criou ilhas de excelência que acabavam por driblar os mecanismos de controle do Estado centralizado. Essas eram utilizadas pelos militares quando pretendiam encaminhar as decisões que se pretendiam ágeis, na medida em que ficavam ainda mais distantes de qualquer possibilidade de controle. Essa dinâmica de “insulamento” em relação à formulação da política dos servidores perdurou até a promulgação da Constituição de 1988, quando houve a unificação dos regimes estatutário e celetista, que norteariam o debate sobre o Regime Jurídico dos Servidores do início dos anos de 1990.

Fleury e Alves (2004), ao tratarem do desenvolvimento da política previdenciária ao longo da década de 1970, ressaltam que aquele foi um período em que houve um incremento da estrutura e do funcionamento do sistema. Ocorreram grandes mudanças na dinâmica da

execução das políticas públicas previdenciária, com a divisão da estrutura em uma série de institutos especializados por área, tais como: benefícios – Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); assistência médica – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps); arrecadação, finanças e patrimônio – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS); processamento de dados – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Esse processo de desenvolvimento da política previdenciária resultou na criação, em 1974, do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que seria responsável pelas políticas de previdência, de assistência e de saúde, um desenho parecido com a estrutura da seguridade social na constituição de 1988.

O processo de desenvolvimento do sistema previdenciário brasileiro buscava dar respostas ao processo de urbanização e proletarização da classe trabalhadora, marcado pela mudança do perfil demográfico do país, quando esse segmento social foi forçado a abandonar a vida no campo e encarar todas as incertezas da vida urbana. Tratou-se de um contexto em que passou a haver ainda mais a necessidade de proteção social para esses trabalhadores e suas famílias. Mesmo com as limitações dos recursos materiais para lidar com a complexidade do problema, o Estado brasileiro foi impulsionado a desenvolver mecanismos de garantias de proteção social aos diferentes segmentos sociais urbanos, resultando inclusive na posterior constitucionalização desses direitos sociais.

Ao longo dos anos de transformação demográfica do país, e diante da magnitude do problema, o Estado buscou criar um modelo de financiamento da seguridade social com diferentes fontes de contribuição, que pudesse dar respostas aos inúmeros problemas sociais. O caminho adotado foi o de um modelo tripartite, em que o Estado, os empregadores e os trabalhadores passassem a ser os responsáveis pelo financiamento da chamada Seguridade Social – uma grande área que contempla a saúde, a previdência e a assistência social. Como o Brasil passou a enfrentar uma acentuada crise econômica a partir de meados dos anos de 1970, as políticas sociais, a exemplo de outras políticas públicas, sofreram uma série de revezes a partir daquele período. O represamento dessas demandas pressionou ainda mais as instituições no período de transição para a democracia, resultando em uma significativa mobilização social no processo constituinte, que acabaria

por influenciar no texto constitucional. A Constituição de 1988 marcou o ápice da expansão dos direitos dos servidores, ainda que o país enfrentasse uma prolongada crise econômica. Ao constitucionalizar direitos difíceis de serem garantidos, a constituição, ela própria, foi transformada no principal alvo dos reformadores.

4.2 Os encaminhamentos da agenda da previdência na Constituição de 1988.

O processo constituinte notabilizou-se por aprofundar o debate sobre a reestruturação do Estado brasileiro, quando houve a unificação do Regime Jurídico dos Servidores, uma matéria que foi encaminhada para ser tratada em uma lei específica. Em linha gerais, os constituintes reconheceram os direitos do grande contingente de servidores, inclusive os daqueles que acessaram as fileiras do Estado a partir das autarquias, das empresas públicas e das fundações. Dessa forma, os constituintes acabaram por adotar um modelo de estabilidade rígida para os cerca de 500 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias, que não haviam sido selecionados por meio de concursos. Destaca-se, ainda, que legislação complementar (o Regime Jurídico Único do Servidor Público) reforçou a estabilidade daqueles servidores, na medida em que tornou quase impossível mexer nos cargos efetivos, visto que garantia que esses servidores só seriam demitidos “em caso de falta grave, devendo a falta ser apurada por comissão de pares”, o que era uma possibilidade quase nula (Pacheco, 2002, p.90).

O Art. 40 da Constituição de 1988 garantiu que os aposentados e pensionistas receberiam a totalidade dos proventos dos servidores ativos, um valor que seria definido tendo como base na última remuneração em atividade, e que conservaria a paridade com os servidores ativos. Essa regra de paridade garantiu aos servidores inativos e aos pensionistas o direito de correção dos seus benefícios sempre que ocorressem as correções na remuneração dos servidores em atividade – inclusive aquelas decorrentes de benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores da ativa – a exemplo dos benefícios “decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se dava a aposentadoria” (Porto e Caetano, 2015, p. 9-10). Corrigiu-se, assim, uma distorção da Constituição de 1969, distorção essa que afetava sobremaneira os servidores inativos, que não dispunham

de garantias de paridades nas aposentadorias ou de outros dispositivos que evitassem a corrosão dos proventos.

A Constituição de 1988, em seu artigo 40, determinava as regras para a aposentadoria dos servidores, conforme destacado a seguir:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; II - compulsoriamente, aos 70 anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; III - voluntariamente: a) aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30 se mulher, com proventos integrais; b) aos 30 anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, em 25 anos, se professora, com proventos integrais; c) aos 30 anos de serviço, se homem, e aos 25 se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos 60 se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço (Mattos, 2005, p. 161-62).

Boschetti (2003) Fleury e Alves (2004) e Lourenço (2017) ressaltam que a Carta Constitucional era norteadas por um conceito de expansão cidadania e dos direitos sociais. Nesse sentido é que a mesma estabeleceu normas que passaram a tratar o trabalho como um direito social, e a Previdência Social (PS) como o principal instrumento de proteção social já implantado no país. Esse foi um modelo pensado a partir da ideia de garantia de seguridade social, que, além da previdência, contemplava a assistência social e a saúde. A seguridade social era tratada como um “importante mecanismo para a efetivação do estado democrático de direito (Lourenço, 2017, p. 468).

A Constituição de 1988 incorporou uma série de inovações na área da previdência social, como uma forma de ampliar os direitos dos trabalhadores. A previdência social era baseada na lógica do modelo de seguridade social, em contraposição à lógica liberal dos seguros mercantis, constituindo-se, assim, em “um dos principais mecanismos de promoção da igualdade e da cidadania” (Boschetti, 2003, p. 69). Muitas dessas mudanças buscaram atender os segmentos mais necessitados do país, concentrando-se em três aspectos: a) o salário mínimo como piso para os benefícios da previdência; b) o reconhecimento dos trabalhadores rurais como segurados especiais da previdência e c) a inclusão dos idosos e

das pessoas com deficiência, membros de família de baixa renda, como portadores de direito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Para esses últimos “também foi garantido o piso de um salário mínimo” (Marques e Mendes, 2004; Braga e Cabral, 2008 apud Lourenço, 2017, p. 468-69).

Autores como Boschetti (2003) Fleury e Alves (2004), ao discutirem sobre os avanços dessa constituição em termos de universalização da cidadania, ressaltam que a mesma consagrou um modelo de seguridade social, entendido como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, que estavam destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Os direitos previdenciários não estavam sendo tratados apenas como algo vinculado à condição de trabalhador, o que marcava uma ruptura com a abordagem contratual dos modelos anteriores. Fleury e Alves (2004) destacam os princípios organizadores da seguridade social, que se notabilizavam por buscar reduzir a vulnerabilidade do sistema, tais como:

universalidade da cobertura e do atendimento;
uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços;
equidade na forma de participação do custeio;
diversidade da base de financiamento;
e gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados (Fleury e Alves, 2004, p. 985-86)

A extensão dos direitos previdenciários acabou acarretando um acentuado crescimento dos dispêndios com a previdência social, o que tornou necessária a expansão das fontes de contribuições para a garantia de implementação desses novos direitos. Conforme autores como Marques e Mendes (2004), Fleury e Alves (2004) e Lourenço (2017), essa expansão de toda a política da seguridade social passou a ser custeada basicamente por três novas fontes de contribuição: a) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); b) a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL); e c) a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) – essa última perdurou entre 1997 a 2007.

Em relação à previdência social dos segurados do Regime Geral da Previdência não houve grandes mudanças. O sistema continuou financiado com recursos dos empregados e os empregadores, com riscos inerentes ao mercado de trabalho e aos incrementos demográficos da população. Os planos de previdência continuaram a atender “a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão”. Também continuou com a responsabilidade de segurar os dependentes dos trabalhadores de baixa renda, pela proteção à maternidade e ao trabalhador desempregado involuntariamente, bem como pelos pensionistas dos trabalhadores. A Constituição também manteve as aposentadorias por tempo de serviço, “aos 35 anos de trabalho para homens e aos 30 anos para as mulheres, bem como as aposentadorias especiais dos professores”, regras essas que estarão no centro do debate das Emendas Constitucionais discutidas em tópicos posteriores (Fleury e Alves, 2004, p. 990-91).

Autores como Fleury Alves (2004) e Lourenço (2017) ressaltam que todas essas mudanças acabaram por contemplar milhões de brasileiros que se encontravam em uma situação de pobreza extrema. A inclusão desses trabalhadores como beneficiários do sistema previdenciários, acabou por garantir aos mesmos, a exemplo dos seus familiares, o direito de serem alçados a uma condição de vida minimamente digna, o que foi fundamental para melhorar “decisivamente a qualidade de vida de milhões de brasileiros” (Lourenço, 2017, p. 469).

Há que destacar, entretanto, que a Constituição de 1988 foi marcada também por transformar uma série de privilégios em direitos, o que serviu de justificativa para o agendamento de mudanças que foram encaminhadas por meio das emendas constitucionais subsequentes. Uma das principais medidas que contribuíram para transformar privilégios em direito, foi a incorporação dos servidores da administração indireta à estrutura do Estado, passando esses a desfrutar das mesmas garantias dos servidores que ingressaram nas fileiras do Estado por meio de concursos públicos, inclusive o direito de estabilidade rígida. O agravante, nesse caso, é que muitos desses servidores recebiam remunerações muito maiores do que as dos servidores da administração direta, remunerações essas que eram formadas pelo salário base e por uma série gratificações, que foram incorporadas aos salários quando da passagem desses para o quadro de servidores da burocracia tradicional

do Estado.

É fato que esse processo de conversão de um grande contingente de celetistas em estatutário – com todos os direitos relativos aos salários, aposentadorias e pensões – contribuiu para o enorme crescimento dos gastos públicos, nas diferentes esferas governamentais, elevando sobremaneira o endividamento do Estado. Foi no desenrolar desse processo que os servidores foram sendo colocados na berlinda, na condição de principais vilões de endividamento público. Por conta disso, já a partir dos primeiros anos de 1990 os governos passaram a intensificar o debate sobre as reformas nos direitos previdenciários dos servidores, sob a alegação de que estavam tendo dificuldades de arcar com o financiamento desses direitos – um processo que foi ganhando corpo ao longo dos anos. Os governos foram intensificando ainda mais o debate sobre as dificuldades de arcar com as despesas decorrentes dos direitos dos servidores, de forma particular as despesas com previdência social, uma agenda que passou a ocupar o centro do debate público nas décadas subsequentes.

Aprovado o texto da constituição, concentrou-se os esforços na regulamentação da legislação complementar/infraconstitucional – a exemplo do Regime Jurídico dos Servidores (RJU), que normatizou o custeio e a organização da seguridade social (Lei 8.212/1991); e da Lei 8.213/1991, que estabeleceu o plano de benefícios da previdência social. A regulamentação dessas leis acabou por criar uma série de responsabilidades para os antes federativos, em que o governo de ocasião tinha que buscar cumprir a legislação que determinava a ampliação dos dispêndios com os servidores públicos, ainda que o país estivesse passando por um longo período de acentuada crise econômica. Esse cenário bastante complexo, colocou o Governo de Fernando Collor na berlinda, tendo que se equilibrar entre as exigências de atender as novas demandas que haviam sido alçadas à condição de direito constitucional, ao mesmo tempo em que tinha que seguir com os compromissos com a agenda minimalista de reformas, agenda essa que se notabilizava por defender a diminuição de gastos em todas as áreas da administração pública.

4.3 O Governo de Fernando Collor: o equilíbrio precário entre regulamentação da

legislação complementar e o ajuste fiscal

Pode-se afirmar que os vencedores da primeira eleição para presidente após a redemocratização do país foram aqueles que haviam sido os derrotados no processo constituinte. Nesse sentido, o Governo de Fernando Collor de Mela era bastante reticente em relação ao encaminhamento daquelas demandas, particularmente no que diz respeito ao tratamento dado àqueles direitos pelo texto constitucional. Havia uma série de críticas que focavam na constitucionalização das regras de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, pois entendia-se que essas questões deveriam ter sido tratadas em legislações complementares/infraconstitucionais mais específicas.

Os compromissos assumidos com a redemocratização do país e com o advento da Constituição de 1988 demandavam a retomada do crescimento econômico, algo necessário para melhorar a arrecadação, o que ajudaria a custear os novos investimentos. Havia uma esperança de que o processo de redemocratização pudesse recolocar país no caminho do crescimento, o que acabou por não ocorrer. O contexto político e as alianças programáticas do governo condicionaram o encaminhamento das políticas públicas, direcionando as ações administrativas em um sentido que ia de encontro à constituição. Abraçado às ideias neoliberais minimalistas, e acossado pelas circunstâncias, o governo passou a promover iniciativas como a abertura comercial e as privatizações de empresas, medidas que eram vistas como as únicas capazes de conter a inflação e diminuir o déficit público. Conforme já destacado no capítulo anterior, essas iniciativas de reformas administrativas, que tinham como foco o ajuste nas finanças públicas, darão o norte do debate em governos posteriores.

No que se refere à política previdenciária, o governo de Fernando Collor enfrentava os seguintes dilemas. Ao mesmo tempo em que sancionava as leis que dispunham sobre o custeio e a organização da seguridade social (Lei 8.212/1991), e sobre o plano de benefícios da previdência social (Lei 8.213/1991); apresentava uma série de medidas reformadoras da seguridade social – mexendo na organização, na base de financiamento e no modelo da gestão política de seguridade social. Essas iniciativas mais voltadas a ajustar as despesas públicas, eram sempre apresentadas pelo governo como algo necessário para tornar o sistema mais moderno, mais justo e mais democrático. A forma como essas iniciativas estavam sendo encaminhadas sintetizava “a complexidade do momento por que passava a

nação naquele primeiro governo diretamente eleito” (Marques et al., 2009, p. 200).

A regulamentação da Lei 12.112/1990 gerou um custo adicional para o qual o Estado Brasileiro não estava preparado, agravando ainda mais a situação financeira que já se encontrava em uma situação periclitante. Para se mensurar um impacto da regulamentação daquela lei, basta observar que no período imediatamente anterior à sua implementação, 80% dos funcionários públicos civis da União eram regidos pela CLT, contingente que “foi transferido para o regime estatutário, com efetivação automática, aposentadorias integrais, paridade de vencimentos e proventos”. Ademais, esse novo regime acabou por garantir a incorporação de outros tantos funcionários do setor público, a exemplo dos servidores contratados por prazo determinado, dos cargos em comissão e das funções de confiança, dos agentes políticos detentores de cargos eletivos, sem vínculo com a Administração Pública, entre outros (Pacheco Filho e Winckler, 2005, 225).

Os servidores públicos eram parte do embate maior sobre a implementação das políticas públicas definidas no texto constitucional. A exemplo do entendimento que se tinha sobre outras áreas de investimentos públicos, apontava-se a necessidade medidas de ajustes nos gastos com os funcionários públicos, algo que foi se tornando cada vez mais comum já nos primeiros anos de 1990. Havia uma grande polarização nesse debate, que colocava as elites políticas e econômicas de um lado, e os destinatários das políticas públicas de outro. E essas disputas foram ficando cada vez mais evidentes, na medida em que se ia discutindo as possibilidades e os limites da implementação das políticas de seguridade social constitucionalizadas na Constituição de 1988.

Autores como Boschetti (2003), Marques et al. (2009) e Fleury e Alves (2004) apontam que desde o início dos anos de 1990, um dos principais focos do debate sobre as reformas já se encontrava nos ajustes da previdência, por meio de iniciativas que esses autores entendem como contrarreformas. Havia duas abordagens específica sobre o tema, uma que tratava das normas gerais contidas no Regime Geral da Previdência Social, e a outra que tratava especificamente da previdência pública. Uma vez que o governo também tinha que dar resposta às demandas contidas na constituição, tentava se equilibrar entre a necessidade de garantia dos direitos, e a de controlar o endividamento público. Particularmente em relação à previdência servidores, o governo começava a “alinhar” uma proposta que ganharia

centralidade nos debates temáticos posteriores, com a proposição da criação de um Instituto de Previdência do servidor público e de um fundo de pensão, que seriam financiados pela contribuição de servidores ativos e inativos. Ainda pareciam ideias vagas e desprezíveis, mas, ao longo dos anos, foi se percebendo que essas estavam sendo transformadas em agendas centrais do debate. Os planos de segurança complementar privada, a exemplo dos fundos de pensão, passaram a ser as “meninas dos olhos” do mercado financeiro, uma fonte segura de ganhos em um momento de pouca liquidez em outros ramos de investimentos. Por óbvio, esses agentes não estavam preocupados com as aposentadorias e pensões dos servidores, mas com os vultosos recursos das contribuições diretas dos mesmos.

Na medida em que essas reformas avançavam, foi-se percebendo que a previdência privada e os fundos de pensão eram os alvos principais dos agentes do mercado. Cientes do que estava em jogo, os servidores sempre resistiram a essas propostas, encontrando apoio nos partidos de esquerda e nos sindicatos que representavam a categoria, um cenário que seria alterado sobremaneira a partir de início dos anos 2000.

O Governo de Fernando Collor de Melo sempre buscou contornar os encaminhamentos da Constituição de 1988, por meio de medidas que buscavam reduzir a estrutura do Estado e o volume dos investimentos públicos. O intuito era de esquivar-se das suas responsabilidades com a execução das políticas públicas, o que incluía negligenciar os direitos dos servidores. Como parte desse processo, o Estado Brasileiro passou a mascarar inclusive o seu compromisso em contribuir com a previdência pública na condição de empregado, disfarçando essa sua obrigação em uma rubrica chamada de “transferência da União”. Essa forma de registro da contribuição do Estado, na condição de empregador, era uma artimanha que passava a ideia de que o governo estava fazendo transferências extras para cobrir o rombo da previdência, quando, na verdade, essas transferências eram apenas uma parte de suas responsabilidades.

O Governo de Fernando Collor de Melo era um exímio signatário do chamado “Consenso de Washington”, um difusor da crença de que o responsável por todos os males econômicos e políticos de países como o Brasil era o grande Estado – alçando os servidores públicos para o centro de debate sobre as reformas. Para esses agentes públicos, o Estado e a sua gigantesca burocracia eram os principais responsáveis por travar o desenvolvimento

econômico, na medida em que oneravam sobremaneira o sistema. De posse desse diagnóstico enviesado, o governo tomou uma série de medidas para diminuir a estrutura administrativa, a exemplo da não realização de concursos, da proposição de plano de demissão voluntária e de mecanismos que incentivavam os pedidos de aposentadorias. Além dessas medidas que resultaram na diminuição do quadro dos servidores, esses passaram a enfrentar problemas como: “perdas salariais devido à ausência de reajuste salarial; o crescimento de formas variáveis de remuneração; a ampliação do quadro de temporários e terceirizados; etc.” (Gomes e Sória, 2014, p. 219).

O governo de Fernando Collor de Melo foi uma espécie de governo errante. Embora tivesse compromisso com um programa político e econômico, padecia de uma incapacidade muito grande de diálogo, o que resultou no insucesso do encaminhamento das reformas defendidas pelo governo. Essa postura errática foi uma das razões que levaram esse primeiro presidente eleito pelo voto popular no pós-ditadura militar a ser impedido de completar o mandato.

4.4 O Governo Itamar Franco: um curto período que foi causa e consequência de um grande pacto

Como assumiu o governo em circunstâncias excepcionais, a partir de um evento traumático como o impeachment de o presidente eleito, Itamar Franco procurou governar com base em uma postura de conciliação, sem medidas conflitivas. Nesse sentido, as propostas de reforma da previdência praticamente cessaram, embora o governo tenha conseguido aprovar a Emenda Constitucional nº 3 de 1993, que acabou por alterar a forma de acesso a aposentadoria para os servidores – que passou a estar condicionada a uma exigência de contribuição, que tinha como base um percentual que incidiria sobre a remuneração desses funcionários públicos. Essa emenda foi regulamentada pela Lei nº 8.688/93, que acabou por fixar “uma alíquota a ser cobrada do servidor, incidindo sobre a totalidade de sua remuneração” (Pacheco Filho e Winckler, 2005, 225). A partir daquela emenda inaugurou-se uma prática que passou a ser corriqueira a partir de meados dos anos de 1990, a da desconstitucionalização dos direitos.

Foi também nesse governo que se começou a criar os mecanismos de fundos sociais de emergências (uma das novidades do Plano Real), os chamados fundos provisórios, que seriam posteriormente convertidos em fundos permanentes. Autores como Fleury e Alves (2004) ressaltam que a formação desses fundos foi um mecanismo utilizado pelos governos para avançar sobre os recursos da seguridade social, causando um enorme desfalque financeiro na área da previdência. A arrecadação para custear a grande área seguridade social, que inclui a previdência, foi incrementada sobremaneira pelos recursos da CSLL, da CONFINS e da CPMF, criados para custear as despesas com as políticas de seguridade social. Ressalta-se, todavia, que na medida em que esses recursos passaram a entrar no caixa o governo, foram sendo criados mecanismos de retenção dos mesmos. Foi nesse período que se criou o Fundo Social de Emergência (1994), que passaria a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (1996), e que passou a ser usado para canalizar os recursos da área da seguridade social para outras despesas públicas. Esses fundos foram utilizados como espécies de programas pilotos para o projeto maior que seria aprovado em 1999, criando a chamada Desvinculação dos Recursos da União (DRU).

Itamar Franco agia no sentido de legitimar o seu governo perante a sociedade, evitando medidas que acarretassem em desgastes políticos que pusessem em risco o processo sucessório. A ideia dos agentes que gravitavam em torno do governo era a de que houvesse uma transição sem solavancos, razão pela qual se centrou esforços na política monetária, com o intuito de estabilizar a moeda e debelar a inflação. O governo precisava de uma marca que mobilizasse a opinião pública, e que pudesse potencializar a continuidade do projeto em curso. Foi em função disso que o governo criou o Plano real, que foi colocado sob a batuta do Ministério da Fazenda, liderado por Fernando Henrique Cardoso, a figura escolhida pelo *establishment* para representar a continuidade projeto. Em um jogo claramente combinado entre as elites no poder, que ocorreu em torno de uma espécie de repactuação do “Consenso de Washington”, o ministro foi alçado à condição de figura central do governo, aparecendo como uma espécie de patrono do Plano Real – uma gigantesca plataforma eleitoral. Confirmando as expectativas criadas desde o primeiro mês da campanha eleitoral, saiu vitorioso o candidato de *establishment*, o que facilitou o encaminhamento de uma transição institucional que agradou os agentes do mercado, evitando as incertezas representadas pela principal candidatura oposicionista.

Destaca-se, porém, que o Governo de Itamar Franco não se resumiu apenas às tarefas de reestabelecer a paz institucional e articular o processo de transição. Ele foi fundamental na criação do Plano Real, que se notabilizou por estabilizar a moeda e controlar a inflação. Também teve um papel primordial na articulação de um grande consenso em torno da importância daquele plano, um consenso que envolvia as elites econômicas, as principais lideranças políticas, os organismos multilaterais, a grande mídia e uma gigantesca parcela da opinião pública. Esse grande consenso em torno do Plano Real foi algo que dificultou, inclusive, o posicionamento da candidatura oposicionista na eleição presidencial de 1994. Apesar do curto período em que esteve à frente do poder, foi um governo com um projeto político bastante claro, funcionando como uma espécie de laboratório para os programas que seriam implementados no próximo ciclo. Em relação à previdência social, foi um governo que contribuiu com o aprofundamento de um projeto, como pode ser observado a partir da parceria que o mesmo fez com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), parceria essa que resultou em uma série de pesquisas com renomados especialistas, cujo resultado foi divulgado na série “a Previdência e a Revisão Constitucional”. O Ministério da Previdência daquele governo, sob a liderança de Antônio Brito, acabou por legitimar “a necessidade de reforma da PS junto a importantes formadores de opinião” (Marques et al., 2009, p. 207-08).

4.5 O Governo FHC: de um equilíbrio precário ao pacto que resultou nas emendas reformadoras do Estado e da administração pública

Como destacado no tópico anterior, em vários aspectos o governo de Itamar Franco foi uma espécie de laboratório para os governos liderados por Fernando Henrique Cardoso, agente político que havia sido uma figura central naquele governo. Uma vez no poder, o governo FHC adotou uma agenda ampla de reformas, pautada, em larga medida, no entendimento de que seriam necessárias uma série de iniciativas de ajustes nas contas públicas. Os agentes do governo tinham um objetivo claro, o de reformar um modelo de Estado construído ao longo de décadas (a chamada “Era Vargas”) – modelo esse que, em muitos aspectos, havia sido reafirmado na Constituição de 1988. O encarregado pela sistematização dessas ideias em um plano mais coeso foi Bresser Pereira, a liderança que assumiu o Ministério da

Administração e Reforma do Estado. O Plano em questão foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), um documento que continha um rol de medidas para melhorar o funcionamento do aparelho do Estado, medidas essas que resultariam em duas emendas à Constituição de 1988.

A primeira dessas emendas foi a Emenda Constitucional 19, que contemplou inúmeras iniciativas que já foram discutidas no capítulo anterior, e que formalizou mudanças em diferentes aspectos do aparelho de Estado Brasileiro. A segunda dessas emendas, que nos interessa mais particularmente aqui nesse tópico, é a Emenda Constitucional nº 20. Essa emenda tratou mais detidamente dos direitos dos servidores, a partir do entendimento de que esses direitos passaram a ser um problema para as finanças públicas, razão pela qual deveriam ser reformados. Desde a formulação daquela proposta, os reformadores alegavam que estavam buscando combater o que eles entendiam como os privilégios dos servidores públicos.

Pacheco Filho e Winckler (2005) ressaltam que o modelo pensado pelo governo preconizava uma mudança estrutural em todo o sistema previdenciário brasileiro, com a unificação do Regime geral da Previdência Privada (RGPS) e do Regime Próprio da Previdência Privada (RPPS). O objetivo declarado da proposta original foi o de unificar esses regimes já consolidados, limitando o teto de suas remunerações com base no RGPS (3 salários mínimos). Destaca-se, todavia, que o governo também propunha a criação de um segundo regime, um regime de capitalização, que seria obrigatório para os segurados com renda de até 10 salários mínimos, e voluntário para aqueles trabalhadores com remunerações mais elevadas” (Pacheco Filho e Winckler, 2005, 228).

Mobilizados pelas teses da Nova Gestão Pública, os reformadores, liderados por Bresser Pereira, passaram a tratar as normas institucionais que serviram para formatar Estado racional como se fossem regras garantidoras de privilégios dos servidores. Eram bastante críticos em relação ao modelo de estabilidade, considerado bastante rígido, inibidor do desenvolvimento de um espírito empreendedor. Tendo o mercado como parâmetro, propunham a flexibilização da estabilidade, para que os servidores pudessem ser demitidos por insuficiência de desempenho. Para esses reformadores, a flexibilização da estabilidade seria bastante salutar para melhorar a qualidade dos servidores, uma medida necessária para

“levar o funcionário comum a valorizar o seu emprego” (Lourenço, 2017, p. 472).

Autores como Nakahodo e Savoia (2008), Boschetti (2003), Lourenço (2017) e Marques e Mendes (2004), Costa e Demiranda, (2023), Marques et al. (2009) chamam a atenção para o fato de essas propostas terem sido encaminhadas para o Congresso Nacional ainda do início do primeiro ano do governo, em forma de proposta de Emenda Constitucional (a PEC 33). Essa proposta de emenda sugeria inúmeras mudanças gerais em relação à previdência social, embora deixasse de fora os militares das forças armadas. Eram propostas controversas, que encontraram resistências dos setores mais organizados da burocracia e de grande parte do Parlamento Brasileiro, sendo aprovadas apenas no final do primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1998, em forma de emenda constitucional – a Emenda Constitucional nº 20. Essa emenda resultou no aumento do tempo de contribuição, dificultando acesso à aposentadoria para todos os segurados. Ela também contemplou a desconstitucionalização da forma do cálculo para o valor dos benefícios previdenciários, remetendo essa norma para ser regulamentada por uma lei complementar que seria aprovada em 1999 – a que instituiu o contestadíssimo fator previdenciário, que acabou por impor “uma espécie de multa a quem quisesse aposentar-se sem ter atingido os requisitos instituídos” (Lourenço, 2017, p. 472-73).

Fleury e Alves (2024), Peres (2024), autores que tratam essas medidas como contrarreformas, destacam que a emenda era apresentada como necessária para restaurar o equilíbrio da previdência. Com esse propósito, estabelecia uma idade mínima para acessar a aposentadoria, e condicionava o acesso não apenas ao tempo de trabalho, mas também ao tempo de contribuição. Ademais, a emenda também propunha a cobrança de contribuição dos servidores inativos, entre outras medidas de ajustes. Embora as mudanças encaminhadas pela emenda tenham sido bem mais modestas do que as que foram apresentadas na PEC, o debate em torno dela abriu caminho para as reformas que viriam na sequência – pavimentando o debate para a desconstitucionalização dos benefícios do RGPS, para a contribuição dos servidores para o regime da previdência, para a instituição de um teto para aposentadorias, bem como para a criação de um regime complementar de previdência.

Autores como Boschetti (2003), Pacheco Filho e Winckler (2005), Gomes, Barbosa e Sória

(2012), Porto e Caetano (2015), Lourenço (2017) ressaltam que Emenda Constitucional nº 20 também foi responsável pela quase extinção das aposentadorias especiais, mantendo essa prerrogativa apenas para professores que atuavam exclusivamente no ensino básico, fundamental e médio, bem como para trabalhadores em atividades insalubres. Ela também foi a responsável por estabelecer um novo critério para as aposentadorias, com a adoção da exigência do tempo de contribuição; a exemplo de uma nova modalidade de cálculo do valor dos benefícios. Ela também aboliu a pensão integral por morte, estabeleceu a idade mínima para se aposentar (60 anos, se homem; e 55, se mulher) condicionou a aposentadoria ao tempo efetivo exercício no serviço público (dez anos) e ao tempo no cargo em que se dará a aposentadoria (cinco anos). Tentou regulamentar a contribuição dos aposentados, uma medida inviabilizada por uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Havia uma clara intenção de dar um caráter securitário à Previdência Social, “desvinculando-a do conceito de Seguridade Social, garantido no texto constitucional (Lourenço, 2017, p. 473).

Houve um esforço coordenado de ataque aos direitos dos servidores, o que invariavelmente atingia a política previdenciária. Os mesmos foram sendo cada vez mais apontados como uma casta privilegiada, quando comparado aos segurados do setor privado, num esforço coordenado para legitimar o debate sobre a necessidade de redução de seus direitos. O enfoque sobre o déficit da previdência social, escamoteava uma série de informações que seriam cruciais para reestabelecer os termos do debate, a exemplo dos vultosos desvios de recursos como aqueles retidos pelo fundo social de emergência, que seria convertido nas famosas Desvinculações de Receitas da União (DRU) – e que passaram a ser utilizados para pagar outras despesas públicas como os juros da dívida pública.

O objetivo principal desse esforço coordenado que envolvia o governo, os setores engajados do mercado, a maior parte dos parlamentares, a maioria dos partidos políticos, a grande mídia, etc.; era desmontar o sistema de seguridade social organizado a partir da Constituição de 1988. Buscava-se desvincular a previdência social da saúde e da assistência social para facilitar a desconstitucionalização da área, garantindo que a mesma fosse ainda mais atrativa ao mercado. Os reformadores estavam encaminhando essas reformas (contrarreformas) da previdência social “para torná-la superavitária, destinando o excedente

aos bancos e serviços da dívida” (Lourenço, 2017, p. 470-71).

Autores como Fleury e Alves (2004) ressaltam que o resultado do longo processo de discussão que teve como base a proposta de emenda constitucional (a PEC 33) foi a formatação de uma emenda que manteve os regimes públicos de repartição, segmentados da seguinte maneira: trabalhadores da iniciativa privada em geral, servidores públicos civis e militares, bem como o regime privado de caráter complementar. Após inúmeros e controversos debates no parlamento brasileiro, que se estendeu ao longo de mais de três anos e meio, conseguiu-se viabilizar uma mudança significativa na estrutura do sistema previdenciário, que passou a contemplar a criação de um modelo complementar privado de previdência. Esse modelo teria a sua organização e funcionamento definidos da seguinte forma:

Pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), voltado aos segurados do setor privado; pelo Regime Próprio da Previdência dos Servidores Civis (RPPS), que contempla a cobertura aos servidores da União, estados e municípios; pelo Regime dos Militares das Forças Armadas; e pelo Regime de Previdência Privada, de caráter complementar, voluntário e organizado de forma autônoma em relação à previdência social pública. Esses quatro regimes se agrupam em dois grandes segmentos: a previdência social, de caráter público (que abarca o RGPS, o RPPS e o Regime dos Militares), e a previdência complementar, de caráter privado. (Fleury e Alves, 2004, p. 995)

O país estava passando por um longo período de estagnação econômica, que acabava por dificultar a geração de empregos formais, e por comprometer sobremaneira a manutenção das contribuições para a previdência. Enfrentava um longo período de arrocho salarial, o que comprometia a capacidade contributiva dos trabalhadores para o sistema previdenciário. Também havia inúmeras distorções nos valores das aposentadorias e pensões, que teriam que ser corrigidas. Esses eram problemas para os quais os governos teriam que encontrar saídas, com medidas que se mostrassem assertivas. Há que destacar,

todavia, que a discussão sobre o déficit público deveria contemplar uma agenda mais ampla, para evitar o enviesamento do debate. Era necessário abordar outros problemas que dificultavam o custeio da seguridade social, tais como: aqueles relacionados às Desvinculação de Receitas da União (DRU), e os relacionados à concessão de benefícios para “segurados” que nunca contribuíram com um centavo para a previdência, a exemplo dos trabalhadores rurais e dos Benefícios de Prestação Continuada, benefícios que deveriam “estar numa conta de Assistência Social e não de Previdência Social” (Cano, 2004, p. 16).

Autores como Boschetti (2003), Fleury e Alves (2004), Marques et al. (2009), Gomes, Silva e Sória (2012), Mattos (2005) e Abreu (2004) ressaltam que as principais mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 20/98 foram em relação aos trabalhadores do setor privado. Destacam, todavia, que a emenda em questão mexeu nos direitos dos servidores públicos, em temas como: a idade mínima para a aposentadoria integral ou proporcional (60 anos para homens e 55 para mulheres), o vínculo de cinco anos no cargo efetivo de servidor público para requerimento da aposentadoria, o fim da aposentadoria especial para professores universitários, a proibição da contagem em dobro da licença prêmio para efeito de aposentadoria, a proibição de acumulação de aposentadorias, a introdução da aposentadoria compulsória aos 70 anos, a duração do estágio probatório (de 2 para 3 anos), as novas condições para perdas de cargos (avaliação de desempenho e excesso de despesas), o regime jurídico dos servidores, entre outros.

Como o foco era sempre nas medidas de ajustes fiscais, os governos de Fernando Henrique Cardoso foram fragmentando as abordagens sobre as finanças da previdência para facilitar o convencimento de que a mesma era deficitária. Autores como Boschetti (2004), Felgueiras e Lobo (2003), Gentil (2017) e Mattos (2005), ao discutirem sobre as abordagens acerca do déficit da previdência destacam que o governo subdimensionava o valor de sua contribuição empregador, ao mesmo tempo em que retinha vultosos recursos por meio da DRU. A Desvinculação de Recursos da União possibilitou àqueles governos lançarem mão inclusive sobre os recursos de contribuições criadas exclusivamente para custear a grande área da seguridade social, a exemplo da CPMF, da COFINS e da CSLL. Olhando retrospectivamente como as coisas se desenrolaram, essas contribuições financeiras criadas pelo governo eram mais eficientes para ajudar a propagandear a

existência de grande déficit da previdência do que para aumentar os recursos da seguridade social. Sem contar que também garantiam os recursos para o pagamento de juros da dívida pública.

Como o governo estava tocando a reforma da previdência como uma das medidas incluídas no programa de reformas do grande Estado, um processo que também contemplava a privatização das empresas estatais, o mesmo poderia ter transferido parte dos recursos da privatização para as contas da previdência. Seria algo totalmente justificado do ponto de vista das finanças públicas, uma vez que autores como Felgueiras e Lobo (2003) destacam que uma das principais razões para esse déficit foram os desvios de recursos previdenciários para o financiar empresas estatais e obras dos governos ao longo de décadas. Os autores em questão citam os exemplos de empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Ponte Rio Niterói, Itaipu, etc. – bens públicos que foram privatizados na “bacia das almas”, sem que as contas da Previdência Social tenham visto a cor dos recursos arrecadados.

Autores como Pacheco Filho e Winckler (2005) chamam a atenção para o fato de que muitas das propostas que foram enviadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional não foram aprovadas, a exemplo da desconstitucionalização do conjunto das regras da previdência, da contribuição dos inativos, da redução de 30% sobre as aposentadorias e pensões com maior remuneração, do fim da integralidade das aposentadorias e pensões, do teto de três salários mínimos para os servidores públicos, da extinção da paridade entre ativos e inativos em relação aos salários e aos reajustes salariais, etc. Esses foram tópicos que continuaram na agenda de reformas, e foram sendo aprovados de acordo com as mudanças na correlação de forças.

O enfoque nos direitos dos servidores públicos fazia parte, uma parte muito importante, diga-se de passagem, do grande programa de reforma do Estado. O argumento era o de que esses direitos deveriam ser modificados para adaptarem-se às novas exigências do modelo gerencial. Ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso houve uma redução gigantesca no número dos concursos para repor os servidores que haviam passado para a inatividade, algo da ordem de 15,9%. Ademais, o governo também passou a desrespeitar o

princípio da isonomia, dando aumentos diferenciados para as carreiras entendidas como estratégicas do Estado. Embora essa definição sobre as carreiras estratégicas (típicas) do Estado fosse uma questão bastante controversa, razão pela qual os reformadores foram se esquivando de enfrentar o debate sobre a definição das mesmas, o governo foi encontrando formas de resolver o problema a sua maneira. Acabou priorizando a realização de concursos para cargos de alto escalão, atividades de formulação e avaliação de políticas públicas, regulação e fomento, o que contribuiu sobremaneira para alterar “profundamente o perfil da força de trabalho, em direção a um quadro mais qualificado de servidores” (Pacheco Filho, 2002, p. 81).

No final do Governo de Fernando Henrique foram encaminhadas duas medidas formais que interferiram na discussão sobre a previdência dos servidores, medidas essas que buscaram adaptar a política dos servidores à nova forma de agendamento das políticas públicas e aos ditames do mercado. A primeira dessas medidas foi a criação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), por meio do Decreto nº 99.350, resultado da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Sem contar o atropelo dessa iniciativa, que foi tomada à revelia de um debate mais aprofundado, a troca da nomenclatura seguridade social por seguro social, por si só, já é esclarecedora sobre quem estava por traz dessa mudança, os agentes a quem se pretendia agradar.

A segunda dessas mudanças foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa nova lei teve um impacto (para o bem e para o mal) em toda a institucionalidade brasileira, ao impor limites de gastos a todos os entes federativos. Essa foi uma legislação que atingiu frontalmente o debate sobre a previdência dos servidores, uma vez que estabeleceu limites muito rígidos em relação às despesas com pessoal nas diferentes esferas do poder federativo. Muito rígidos porque estabeleceu tetos para as despesas com ativos e inativos do serviço público, e passou a penalizar os que descumpriam essas regras. Essas penalizações não eram apenas na esfera administrativa, também implicava os gestores na esfera processual penal e na esfera da legislação eleitoral – muitas vezes resultando em prisões e perdas de direitos políticos. Foi uma vitória acachapante do mercado, a legitimidade de uma responsabilidade que se retroalimentava da mais absoluta irresponsabilidade com as

políticas públicas, daí o descaso com os executores dessas política (os servidores) e com os destinatários (a sociedade civil).

4.6 O Governo Lula e a reafirmação do paradigma de ajustes na Previdência dos servidores

A vitória do Presidente Lula da Silva na eleição de 2002 foi um dos acontecimentos mais emblemáticos da história da República. Pela primeira vez na nossa história, uma liderança forjada nas lutas da classe trabalhadora havia chegado ao posto de Presidente da República, um fato comemorado efusivamente pelos diferentes segmentos populares do país.

O desenrolar dos primeiros meses de governo demonstrou a importância daquela vitória eleitoral, uma vez que houve a abertura da agenda governamental para a discussão de uma série de questões que enfrentavam a oposição dos setores resistentes a quaisquer propostas de ampliação das políticas públicas de cunho social. O governo expandiu os programas de combate à fome, com a criação do Fome Zero, do Bolsa família, do Programa Brasil sem Miséria; democratizou o acesso à energia elétrica, com a criação do Luz Para Todos; democratizou o acesso à universidade, com a abertura de novos Campus, a criação do FIES e PROUNI; melhorou o acesso à saúde, com a criação do Saúde da família, do Farmácia Popular, do Mais Médicos; melhorou o poder aquisitivo dos trabalhadores, com a correção do salário mínimo acima da inflação – a exemplo de uma série de outras medidas populares importantes. Enfim, tratou-se de um governo que tomou medidas importantes para a democratização do acesso aos direitos sociais básicos.

Ressalta-se que o povo brasileiro, especialmente os setores mais populares, tem muitos motivos para comemorar em relação ao governo Lula da Silva. Mesmo em relação aos servidores públicos, foram propostas uma série de medidas com a finalidade de melhorar a política de recursos humanos, demarcando uma significativa diferença em relação ao governo anterior. Em um documento do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2003), o governo externava o compromisso com iniciativas como: “a necessidade de recomposição da força de trabalho; redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos; realinhamento de salários; definição de política de capacitação

técnica e gerencial permanente de servidores; promoção de ações visando a saúde ocupacional; redesenho de estruturas e processos de trabalho” (Gomes e Sória, 2014, p. 224).

Há que destacar, todavia, que o desenrolar daquele governo não se mostrou tão favorável às agendas dos servidores públicos federais, particularmente em relação aos diretos previdenciários. A vitória de Lula da Silva, em si, já provocou uma mudança na correlação de forças no debate sobre a previdência dos servidores, desarticulando os atores que resistiam àquelas propostas. Em decorrência daquele processo, houve a movimentação de dois organismos importantes: o Partido dos Trabalhadores e a Central Única dos Trabalhadores para o centro do debate institucional. Esses dois polos de formulação de propostas, de socialização de debates, de aglutinação de indivíduos e organizações em torno da resistência àquelas medidas de contrarreformas da previdência, que estavam presentes no debate desde o início dos anos de 1990, passaram a ocupar um outro papel na arena política. Descolavam-se dos movimentos que resistiam às investidas reformistas, na condição de opositores das reformas, e passavam a cumprir o papel de formuladores e executores de políticas públicas e de correia de transmissão da agenda do governo, respectivamente.

Em relação ao processo de garantia de seus direitos, não chega a ser um exagero afirmar que os servidores passaram a estar em uma situação ainda pior do que a do período imediatamente anterior. Não podendo contar com os aliados de outrora, e conhecendo bem os que haviam sido apeados do governo, os servidores encontravam-se desamparados em relação às suas agendas. O agravante aqui é que muitas das suas lideranças na categoria haviam se aposentado, e muitos dos novos servidores que haviam sido contratados, em sua maioria para funções estratégicas do Estado, já eram indivíduos “mordidos pela mosca do gerencialismo”, não demonstrando os mesmos compromissos políticos dos setores mais históricos do funcionalismo. Essa nova elite do funcionalismo muitas vezes se identificava mais com o mercado do que com o Estado, formando um tipo de agrupamento que Marco Aurélio Nogueira (1989/90) denominou de “os inimigos do Estado”.

O fato é que continuou a haver um grande pacto em torno do entendimento de que havia um enorme déficit na previdência social, apesar de todas as controvérsias em torno dessa

questão, por isso a manutenção da agenda de reformas no rol das prioridades governamentais. Mesmo em relação a esse governo, os compromissos com a agenda de reformas dos direitos dos servidores não se repetiam em relação a resolver outros gargalos que ajudavam a compor os tão propalados déficits da previdência. A exemplo do governo anterior, o governo Lula continuou a reproduzir a escandalosa desvinculação de vultosos recursos públicos (por meio da DRU), que eram utilizados para o pagamento de despesas com os serviços da dívida pública. A exemplo do governo anterior, o governo Lula continuou a patrocinar a farra da renúncia fiscal. A exemplo do governo anterior, o governo Lula continuou com a expansão da política de superávit primário. A exemplo do governo anterior, o governo Lula continuou a subestimar a contribuição do Estado na condição de empregador para a previdência dos servidores. Boschetti (2003) e Gentil (2017) Gentil ressaltam que o governo Lula poderia ter buscado outros caminhos para reformar a previdência, o caminho do equilíbrio financeiro pela via da recomposição e ampliação das receitas, uma vez que “reformular a previdência pelo ângulo do corte e redução dos direitos é, no mínimo, render-se à lógica securitária atual e restritiva, que subordina o social ao econômico e aos ditames do mercado” (Boschetti, 2003, p. 88).

Essa continuidade em relação às reformas nos direitos dos servidores não significava propriamente uma traição aos compromissos assumidos na campanha, visto que essa aproximação de setores importantes do Partido dos Trabalhadores em relação a esse modelo de reformas da previdência pública já havia ocorrido na campanha eleitoral. Aliás, o envolvimento de expoentes importantes do PT com a formulação dessas propostas de reformas nos direitos dos servidores, uma agenda mais associada às demandas do mercado, ocorreu ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso; ocasião em que Luiz Guschiken coordenou a elaboração de um estudo denominado “Regime Próprio do Servidor Público: Como Impletar?”, em atendimento a uma solicitação do Ministério da Previdência do Governo FHC.

Esse debate foi aprofundado no processo de construção do programa de governo para a eleição de 2002, quando os agentes que comporiam o futuro governo avançaram sobremaneira na elaboração do projeto. Essa é uma parte da explicação sobre a rapidez com a qual aquela proposta foi encaminhada para o debate no Congresso Nacional, algo que não

é comum quando se trata de medidas complexas, que mexem com interesses de setores com um potencial significativo para resistir ao encaminhamento das mudanças sugeridas. A prontidão em apresentar a proposta de emenda constitucional, facilitou a costura de um grande acordo com o parlamento em torno da aprovação da proposta, e dificultou a articulação do processo de resistência por parte dos servidores. Essa foi a junção de fatores que facilitou o rápido encaminhamento da PEC 41/2003 ao Congresso Nacional ainda no final de abril daquele ano, uma alteração constitucional que foi aprovada em dezembro do mesmo ano. Pelo teor das mudanças, autores como Marques e Mendes (2004) entendem essa emenda como “mais um passo decisivo na destruição do Estado” (Marques e Mendes, 2004, p. 3).

O encaminhamento dessa agenda de reformas da previdência pública pelo Governo Lula da Silva seguiu uma dinâmica bastante astuta, o que ajudou a arrefecer a resistência da própria categoria. O governo procurou estabelecer regras claras do modelo de transição, deixando evidente que a maioria das mudanças mais robustas afetariam apenas os novos servidores; preservando, sempre que possível, os servidores que estavam na ativa. O governo que já contava com as bênçãos do mercado, com apoio da grande mídia (que direcionava a opinião pública), com o apoio de uma oposição que já era signatária dessa agenda, entre outros fatores favoráveis, também passou a contar com certa conivência dos servidores da ativa. Era um cenário marcado por condições objetivas favoráveis no plano político, o que facilitou o encaminhamento do processo. Enquanto Fernando Henrique Cardoso “teve que digladiar por mais de três anos no Congresso até que a reforma fosse promulgada em dezembro de 1998, Lula levou menos de um ano para que sua emenda obtivesse aprovação na Câmara e no Senado em 2003” (Nakahodo e Savoia, 2008, p. 51).

O conjunto das medidas de reforma da previdência pautado e aprovado pelo governo parecia contrariar a agenda do Partido dos Trabalhadores, na medida em que reafirmava parte da agenda reformista do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Digo parecia, porque o desenrolar do processo mostrou que setores do partido já estavam adiantados em relação à sistematização do projeto – o que explica a velocidade no encaminhamento do mesmo para o debate e a aprovação. Como destacado anteriormente, o projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional ainda em abril de 2003, tramitou nas

comissões da Câmara e do Senado até a primeira quinzena de dezembro, e foi aprovado em 19 de dezembro do mesmo ano. Autores como Fleury e Alves (2004) atribuíram o sucesso da aprovação dessas propostas à capacidade de articulação do governo para dialogar com a oposição, algo que faltou ao Governo de Fernando Henrique Cardoso. O entendimento aqui é o de que o Governo de Lula da Silva não teve que enfrentar os mesmos problemas do governo anterior. Após romper a barreira ideológica do próprio partido, um caminho já parcialmente percorrido durante a campanha eleitoral, o governo não teve nenhuma dificuldade de mobilizar a oposição, pois essa já era formada pelos já convertidos àquela agenda, o que tornou a aprovação uma espécie de confraternização. A desenvoltura com a qual o governo lidou com aquela medida, passou a impressão de que o partido sempre foi favorável àquelas medidas. Ao discutirem sobre o encaminhamento daquele processo, autores como Marques e Mendes (2004) e Marques et al. (2009) chamam a atenção sobre a maneira como o governo encaminhou a proposta, ressaltando que se alguns parlamentares do partido do presidente não tivessem se rebelado contra a posição majoritária, “ficaria a impressão de que as manifestações anteriores do PT nunca aconteceram” (Marques e Mendes, 2004, p. 7).

Outra ressalva importante é a de O Governo de Lula da Silva pode centrar esforços no encaminhamento da reforma da previdência pública, não necessitando desperdiçar tempo com a previdência do setor privado, na medida em que essa tarefa já havia sido realizada pelo governo anterior. Autores como Pacheco Filho e Winckler (2005) ressaltam que logo nos primeiros meses do governo, intensificou-se o debate sobre o encaminhamento da proposta ao Congresso Nacional. Como parte desse processo, o governo reuniu-se com os governadores, que se transformaram em forças auxiliares importantes no encaminhamento da agenda. Mobilizados para uma reunião que ocorreu na capital federal, em 22 de fevereiro de 2003, os governadores contribuíram com a elaboração da chamada Carta de Brasília, um documento que foi assinado pelos participantes. Aquele documento cumpriu um importante papel na ampliação da divulgação da existência de um grande déficit na previdência pública, ajudando a criar um grande consenso em torno da necessidade de reformar o sistema, como o único caminho para evitar o estrangulamento financeiro da previdência. Essa foi também uma peça de propaganda que foi reforçada por um outro documento do gênero, a carta que foi enviada pelo governo ao FMI naquele mesmo

período.

Autores como Mattos (2005), Abreu (2004) e Porto e Caetano (2015) ressaltam que a reforma da previdência aprovada já no primeiro ano do Governo Lula, com a Emenda Constitucional nº 41/2003, adicionou um caráter solidário a contribuição; alterou as regras de cálculo do valor dos proventos da aposentadoria e pensão por morte, passando a ter como base uma média aritmética simples. Essa emenda contemplou uma medida importante para os servidores mais antigos, medida essa que seria regulamentada em uma legislação complementar oportuna, uma regra de transição entre os sistemas. O objetivo com esse processo foi o de “resguardar os servidores que já possuíam ‘direitos adquiridos’ à aposentadoria na data de promulgação das reformas previdenciárias anteriores” (Porto e Caetano, 2015, p. 6).

Aquela emenda também contemplou outras alterações importantes para os servidores, a exemplo da concessão de aposentadoria especial para os servidores deficientes, para os que exerciam atividade de risco, bem como para os que desenvolviam atividades insalubres. Também garantiu a paridade de valor dos proventos das aposentadorias por invalidez permanente que forem concedidas para os contratados até a data de promulgação da mesma.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 manteve alguns tópicos que constavam das propostas anteriores, em um movimento bastante voltado para o atendimento de agendas do mercado. Deu bastante ênfase à criação de fundos de pensão, à criação do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais efetivos, à fixação de um teto para concessão de aposentadorias e pensões do regime contributivo e solidário (Art. 40 da Constituição), à autorização para a criação de uma entidade para cuidar da previdência complementar dos servidores - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP), entre outras medidas. Parte da regulamentação de todo esse processo tramitou no Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei 1922/2007, que manteve “a incerteza da renda na aposentadoria e o privilégio dos bancos na administração dos recursos” (Salvador, 2011 apud Peres, 2024, p. 3-4).

Como destacado anteriormente, desde o início o governo assumiu o discurso do déficit

(rombo) da previdência, jogando a culpa do endividamento nas costas dos servidores, o que facilitava sobremaneira a legitimação das agendas reformistas. O governo não quis assumir a responsabilidade por esclarecer que o déficit da previdência que aparecia nos balancetes da dívida pública devia-se a vários fatores, a saber: os desvios para financiar empresas estatais e obras públicas; os desvios dos recursos de contribuições (a exemplo da COFINS, da CSLL e da CPMF), que foram criados para financiar a seguridade social, algo que ocorria inclusive por meio das famosas Desvinculações das Receitas da União; as subarrecadações com os imensos e vergonhosos volumes de sonegações fiscais e renúncias fiscais; os gastos na rubrica da previdência com políticas públicas que pertencem a outras áreas, a exemplo da aposentadoria e pensões para os trabalhadores rurais e dos Benefícios de Prestação Continuada.

Esses esclarecimentos contribuiriam para alterar o entendimento acerca dos verdadeiros responsáveis pela retirada dos recursos da seguridade social, e mais particularmente da área da previdência social. Abordagens como as de Felgueiras e Lobo (2003) e Pacheco Filho e Winckler (2005), e Cano (2004) lançam luzes sobre as verdadeiras causas do déficit da previdência, ajudando a identificar os atores e os interesses por traz dessa busca desenfreada pelas reformas. Elas ajudam a entender que o governo tinha outras tarefas importantes se o objetivo, de fato, fosse e de resolver o suposto déficit da previdência. Poderia rediscutir a política de garantia de superávit fiscal; poderia acabar com as Desvinculações da Receitas da União; poderia acabar com a política de incentivos fiscais; poderia endurecer os mecanismos de cobranças da dívida ativa, entre outras medidas. O problema é que o governo, tanto aquele como qualquer outro da história da Nova República, não estava sendo suficientemente eficiente para satisfazer as necessidades do mercado em relação ao pagamento dos juros da dívida (um montante que já havia superado a casa dos R\$ 102,4 bilhões), que era a quantia necessária para cobrir a fatura que era a verdadeira causadora do rombo nas contas públicas.

Autores como Mattos (2005), Abreu (2004) e Gomes e Sória (2014) apresentam uma lista das principais mudanças em relação aos direitos previdenciários dos servidores que foram efetuadas pela Emenda Constitucional 41/2003, a saber:

- Aposentadoria integral condicionada à idade (aos 60 anos, se homem; e aos 55 anos,

se mulher); ao tempo de contribuição (35 anos, se homem; e 30 anos, se mulher) e ao tempo do vínculo (20 anos de serviço público e cinco de exercício efetivo do cargo);

- Os que não preenchiam os critérios para a aposentadoria integral poderiam se aposentar pela média de contribuição à previdência desde julho de 1994;
- As futuras aposentadorias passariam a ter um teto de R\$ 2.400,00. Os benefícios acima desse valor ficariam na dependência dos planos de previdências complementares;
- Seriam instituídos planos de pensão público, fechados, acessados apenas pelos funcionários de determinadas carreiras, e com contribuições definidas. O poder executivo ficou encarregado de apresentar um Projeto de Lei para instituir esses fundos;
- Estabelecia-se um limite (de R\$ 17.300,00) para as aposentadorias do setor público federal (Executivo, Legislativo e Judiciário);
- Para aqueles que se aposentariam a partir de 2012, a idade para aposentadoria compulsória aumentaria de 70 para 75 anos;
- A idade mínima para aposentadoria dos servidores que entraram no setor público até 1980, passaria a ser de 55 anos para as mulheres e de 60 para os homens;
- Redução do valor dos proventos daqueles que se aposentarem antes de completar o tempo mínimo de contribuição (em um percentual que ia de 3,5% até 35%);
- A redução em um percentual de 30% do valor da pensão que ultrapassar o teto das futuras (R\$ 2.400,00);
- Os servidores passariam a contribuir com um percentual de 11% sobre o valor que exceder o teto das futuras das aposentadorias (R\$ 2.400,00);
- Os servidores que cumpriam os critérios para ter direito à aposentadoria e preferiam continuar na ativa, passavam a ser beneficiados com isenção de contribuição de 11% para a Previdência – o chamado “abono de permanência”;
- Mantém a paridade de reajustes entre ativos e inativos e em relação às pensões apenas para os benefícios integrais já concedidos.

Tratou-se, assim, de uma emenda constitucional que alterou uma série de direitos dos servidores públicos, que eram entendidos como direitos adquiridos. O governo conseguiu aprovar, com essa emenda constitucional, mudanças significativas em direitos dos servidores – em muitos aspectos, indo muito além das reformas anteriores. Por conta disso, o governo acabou por enfrentar uma série de ações na justiça, a maioria delas protocoladas por entidades representativas dos servidores, que alegavam que as reformas haviam violados direitos protegidos pela Constituição de 1988. Autores como Fleury e Alves (2004), Mattos (2005), Nakahodo e Savoia (2008) e Oliveira (2020) ressaltam que essas controvérsias em torno da violação dos direitos dos servidores federais acabaram por desembocar no Supremo Tribunal Federal, causando um certo mal-estar na corte, uma vez que não havia consenso em como encaminhar uma decisão sobre o problema. Após um período de relutância, o Supremo acabou flexibilizando a tese dos direitos adquiridos, reconhecendo a legalidade da supressão de uma série de direitos, ainda que tivesse modulado em alguns pontos – como ocorreu em relação à proposta de contribuição dos inativos. Embora tenha reconhecido a constitucionalidade da contribuição desses, o STF definiu que essa não deveria incidir sobre o valor total dos vencimentos, mas sobre o valor acima do teto de R\$ 2.400,00 do Regime Geral da Previdência Social.

Autores como Gomes e Sória (2014) e Lourenço (2017) ressaltam que um outro posicionamento do Governo Lula e de grande parcela do Partido dos Trabalhadores que os aproximavam das ideias do mercado era a defesa contundente dos fundos de pensão, denominado de fundos de previdência privada aberta e fechada. Havia um entendimento bastante difundido no governo sobre a importância da redução da dimensão estatal de sistema previdenciário, sob a alegação de que isso melhoraria o funcionamento da previdência e criaria mecanismos facilitadores do desenvolvimento do país. Alegava-se que essa redução da dimensão estatal não traria prejuízos ao sistema, uma vez que seria compensada pela entrada dos fundos de pensão. O governo não estava propriamente preocupado em resolver os problemas dos servidores, o foco era o “desenvolvimento do país”. A alegação do governo era a de que a redução do sistema previdenciário traria alívio para o mercado, criando as condições para a redução de impostos. Já os fundos de pensão formariam um grande volume de recursos responsáveis por “irrigarem os sistemas financeiros nacionais, implicando em fortalecimento da formação de capital e impulsão do

crecimento econômico” (SORIA, 2011 apud Gomes e Sória, 2014, p. 226).

O Governo Lula passou a tratar esses fundos de pensão como uma grande possibilidade para equacionar os problemas da previdência pública, adotando o caminho perigoso da mercantilização da previdência pública e das políticas sociais, algo materializado no grande empenho para elevar sobremaneira o superávit fiscal. Autores como Felgueiras e Lobo (2003), Marques e Mendes (2004) e Lourenço (2017) comentam que a própria Central Única dos Trabalhadores foi mobilizada para essa agenda, sob a alegação de que esses fundos contribuiriam para a formação de uma poupança interna expressiva, “que financiará o desenvolvimento do país” (Marques e Mendes, 2004 apud Lourenço, 2017, p. 477).

No entender desses autores, o Governo Lula da Silva não apenas contribuiu para legitimação desses fundos de pensão, como passou a manter um significativo controle sobre eles – uma relação que sempre foi objeto de uma série de controvérsias no governo e no PT. O resultado do desenrolar do processo de formatação desses fundos de pensão foi que membros do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores (instituições que se separam e se misturam no debate) passaram a fazer parte dos conselhos de fundos de pensão como PREVI, PETROS e FUNCEF. Os gestores desses fundos muitas vezes se esqueciam de que esses recursos eram para garantir aposentadorias e pensão aos servidores, e passavam a agir como agentes do próprio mercado, nas mãos de quem o governo estava jogando os novos servidores. Os quadros do PT e da CUT formavam uma grande parcela dos indicados para os conselhos administrativos desses fundos (uma espécie de classe social). Esses agentes acabavam por deter “o poder sobre os recursos financeiros que o capital privado necessita para dar continuidade ao processo de acumulação” (Felgueiras e Lobo, 2003, p. 731).

Esses fundos de pensão, de um futuro incerto, contemplavam apenas os servidores públicos mais antigos. Em relação aos atuais e aos que viriam a ser contratados, de um futuro mais incerto ainda, ter-se-ia que instituir novos fundos de pensão totalmente controlados pelo mercado financeiro, o agente que estava por traz de todo o processo. Autores como Felgueiras e Lobo (2003) ressaltam que se tratava de uma reforma contra a classe média assalariada do setor público, a partir de uma visão canhestra de “defesa de uma espécie de socialização da pobreza, que parte da premissa de que ser ‘classe média’ no Brasil é ter

privilégios que devem ser cortados e extintos”. (Felgueiras e Lobo, 2003, p. 735).

Essa aproximação entre as agendas do governo e do mercado em relação à temática da previdência social dos servidores causou muitos descontentamentos nas bases de sustentação do governo e na militância partidária, ainda que esse fosse um processo esboçado pelo partido desde o final do segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso, quando da aprovação das Leis Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001 – leis essas que operaram significativas mudanças no arcabouço jurídico institucional da previdência complementar, abrindo espaço para a criação dos fundos de pensão. Pacheco Filho (2005) ressalta que Governo de Lula da Silva já se iniciou com uma atuação em defesa previdência complementar e dos fundos de pensão, um processo que foi liderado por expoentes partidários como Ricardo Berzoini e Luiz Gushiken. Esse foi um debate que gerou enormes descontentamentos em setores do governo, do Partido dos Trabalhadores e da Bancada do partido no Congresso Nacional; resultando inclusive em inúmeras saídas de quadros partidários das fileiras do governo e do próprio partido.

O governo havia se convertido em defensor dos fundos de pensão, uma agenda que atendia aos interesses do capital financeiro. Estava totalmente empenhado em expandir o superávit primário, uma medida fundamental para custear os serviços da dívida, e que também estava totalmente afinada com o mercado financeiro. Tratava-se de uma proposta que, em muitos aspectos, era antidemocrática, na medida em que desconsiderava um processo de transição; e antirrepublicana, na medida em que facilitava o encaminhamento da agenda do mercado. Acabava por significar “uma redistribuição de renda às avessas, entre servidores e o capital financeiro” (Marques e Mendes, 2004, p. 12).

Como uma forma de continuar a legitimar a proposta de reforma, o governo alardeava que estava tomando medidas no sentido de combater os privilégios dos servidores públicos. Essa era uma forma de abordagem que mais tumultuava do que esclarecia a questão, pois afirmava que os servidores era um segmento muito bem remunerado, uma situação que abarcava apenas a elite da burocracia. Ao comentar sobre essas artimanhas do governo, autores com Marques et al. (2009) ressaltam que não se esclarecia que essa era a condição de uma fatia diminuta dos servidores, o que, de resto, era uma espécie de fotografia do Brasil. Mais uma vez um governo de ocasião estava usando os servidores público de “bode

expiatório” dos problemas fiscais do Estado, uma forma de abordagem que acabou por mobilizar inclusive uma grande parcela dos trabalhadores do setor privado, que se encontravam excluídos dessas benesses das quais a propaganda do governo fazia crer que todos os servidores públicos desfrutavam. Os servidores eram apresentados como integrantes dos segmentos privilegiados da população. Por isso, “em nome da justiça social, deveria impor-se a reforma” (Marques e Mendes, 2004 apud Marques et al., 2009, p. 214).

Apesar das dificuldades encontradas para a mobilização dos servidores, algumas categorias com mais capacidade de organização e de mobilização acabaram por resistir às reformas – a exemplo dos Fiscais da Previdência, dos Auditores Fiscais da Receita Federal, dos diferentes órgãos do Poder Judiciário, etc. A partir das suas próprias trincheiras, defendidas pelas organizações de cada categoria, lutaram pela manutenção dos direitos adquiridos sobre a irredutibilidade de vencimentos e a integralidade dos proventos na aposentadoria. Havia o entendimento de que a manutenção da integralidade dos proventos na aposentadoria “poderia inscrever-se dentre as cláusulas hierarquicamente superiores aos demais preceitos constitucionais, sendo cláusula pétrea, portanto, irrevogável” (Maciel, 2003 apud Pacheco Filho e Winckler, 2005, 236). Apenas para constar, essa nata dos servidores invariavelmente adotava outro tipo de argumentação quando estava em jogo os direitos adquiridos pela burocracia da porta de rua e pelos segurados gerais da previdência. Essa tese gelatinosa sobre os direitos adquiridos abarcava inclusive as decisões do STF, o que era constatado toda vez que havia um julgamento de ações Diretas de inconstitucionalidade sobre as supressões desses direitos, um posicionamento que muitas vezes contribuía mais para aumentar do que para diminuir a insegurança jurídica.

Autores como Abreu (2004), Marques et al. (2009) ressaltam que aprovação da Emenda Constitucional 41/2003 gerou reações dos sindicatos dos servidores e da oposição parlamentar, produzindo um significativo ruído na mídia. Havia questionamentos sobre a quebra da paridade, sobre a falta de parâmetros mais claros no regime de transição, sobre a falta segurança jurídica em relação aos direitos, sobre a sobreposição dos interesses do capital financeiro (imposição do FMI), sobre a existência de um nivelamento por baixo no trato dos direitos trabalhadores do setor público, bem como sobre a exigência da contribuição dos inativos (que funcionava como um verdadeiro confisco).

Com o intuito de minimizar uma parte dos traumas desse processo, a base governista no Senado Federal aprovou uma nova proposta de emenda constitucional, a chamada PEC Paralela. A nova emenda propunha a manutenção da paridade dos reajustes dos servidores ativos e inativos, a instituição de um mecanismo que possibilitasse a inclusão de trabalhadores sem vínculo empregatício no RGPS, a ampliação do teto para a isenção de inativos – ao mesmo tempo em que propunha a ampliação do tempo de serviço público, a criação de um mecanismo que associasse a idade mínima e o acréscimo no tempo de contribuição. Porto e Caetano (2015) ressaltam que Emenda Constitucional 47/2005 também reconheceu a constitucionalidade das aposentadorias especiais para servidores com deficiência, e para os que exerciam atividades de risco para a saúde e integridade física, direitos que estavam “pendentes de regulamentação por lei complementar” (Porto e Caetano, 2015, p. 8).

A Emenda Constitucional estabeleceu normas de transição para as aposentadorias integrais dos servidores públicos, ao mesmo tempo em que estendeu os benefícios previdenciários aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria, e aos que se dedicavam exclusivamente ao trabalho doméstico. Embora o resultado dessas medidas tenha sido bastante satisfatório em termos sociais, o que ocorreu foi a criação de uma espécie de jaboti na previdência social, pois se passou a reconhecer como assegurados da previdência, os indivíduos que teriam que estar vinculados à área da assistência social. Essa emenda também serviu para reforçar os direitos dos servidores, no que diz respeito às regras de transição, “para permitir a aposentadoria integral, com paridade nas pensões, àqueles servidores públicos que ingressaram (...) até a data da promulgação da EC 20/1998” (Porto e Caetano, 2015, p. 6).

Autores como Gomes e Sória (2014) ressaltam que nos dois governos de Lula da Silva sempre houve essa relação bastante ambígua e controversa com os servidores públicos federais. A aprovação da Emenda Constitucional 41 logo no início do primeiro governo, uma emenda bastante prejudicial aos interesses dos servidores, criou uma animosidade que se perpetuou para todo o ciclo. A aprovação da Emenda Constitucional 47/2005, que representou claramente o movimento do governo e do Partido dos Trabalhadores de retomada do diálogo, não conseguiu distensionar essa relação. O segundo Governo de Lula

da Silva até tentou retomar o diálogo com os servidores no início do segundo mandato, quando resolveu instituir a chamada “Mesa Nacional de Negociação Permanente”. Realizadas as primeiras reuniões, o processo voltou a ser interrompido quando o governo, ainda em 2007, abriu um canal com o Congresso Nacional no sentido de construir uma legislação que estabelecesse um teto de gastos com os servidores públicos – esse foi um debate que distanciou ainda mais os servidores do governo.

4.7 O Governo de Dilma Rousseff e a continuidade da deterioração da relação com os servidores Públicos

O modelo administrativo do Governo Dilma Rousseff foi bastante marcado por uma continuidade em relação ao governo anterior, governo no qual ela havia sido uma figura central. A presidente eleita já ocupava o papel de articuladora de um governo quando foi escolhida como candidata, tendo bastante concordância com as medidas adotadas por aquele governo. O período inicial de execução do seu programa foi marcado por medidas de ajustes em programas políticos que já se encontravam em andamento.

Em relação à previdência social, o governo fez algumas mudanças importantes para os servidores, o que contribuiu para reestabelecer pontes com uma parte significativa da burocracia estatal. Um desses gestos no sentido de buscar refazer essas pontes com os servidores, algo contemplado na Emenda Constitucional 70/2012, foi a alteração das regras da aposentadoria por invalidez. Uma das medidas importantes que foram contempladas naquela emenda foi a que definiu que os servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003, a data de publicação da Emenda Constitucional 41/2003, passariam a ter “o direito à aposentadoria por invalidez com proventos correspondentes à remuneração integral do cargo efetivo e ao critério de reajuste pela paridade” (Porto e Caetano, 2015, p. 6).

Outra medida governamental que caminhou no sentido de continuar a busca pelo restabelecimento das pontes com os servidores foi a decisão de dar andamento aos processos seletivos para a recomposição do quadro dos servidores, algo que havia sofrido um grande revés ao longo dos anos de 1990. Essa era uma iniciativa que buscava dar

continuidade a um processo iniciado no governo anterior, e que resultou na contratação o de 221.578 servidores, entre 2003 e 2013; recompondo uma parcela significativa do contingente dos servidores que haviam sido desligados dos quadros do Estado ao longo da última década do século passado. Assim, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff buscaram recompor os quadros dos servidores públicos federais, ainda que essas contratações tenham sido concentradas no ensino superior e em cargos técnico/tecnológico. Esses governos também empreenderam um considerável esforço na capacitação e treinamento servidores. Ainda que não tivessem conseguido resolver os problemas da falta de pessoal, esses governos interromperam “a trajetória de redução do funcionalismo público iniciada nos primeiros anos da década de 1990” (Gomes e Sória, 2014, p. 225).

Cabe destacar, todavia, que a política previdenciária do Governo Dilma Rousseff também adotou uma dinâmica fortemente voltada para o atendimento de demandas do mercado. O governo equilibrava-se em duas frentes: a que tentava manter a relação com os aliados históricos, por isso as iniciativas que buscavam continuar a cultivar essa relação; e a que buscava continuar com as reformas mais voltadas a atender os interesses do mercado, um compromisso que estava na agenda do Partido dos trabalhadores desde a campanha eleitoral de 2002. O posicionamento público desse governo, fortemente influenciados pelas ideias gerenciais, também era o de que havia um enorme déficit da previdência social, que era causado principalmente por distorções na previdência pública – o que acabava por justificar as medidas drásticas de ajustes que estavam sendo implementadas.

A fórmula da reforma da previdência já era bastante conhecida, na medida em que as suas linhas mestras já estavam em andamento há quase duas décadas. Autores como Felgueiras e Lobo (2003), Gomes e Sória (2014), Porto e Caetano (2015) e Peres (2024) ressaltam que o entendimento era o de que se teria que tomar as medidas necessárias para controlar os gastos na previdência social, aumentando o tempo de contribuição, criando regras que dificultasse o acesso e diminuindo o valor dos proventos de aposentadorias e pensões. Embora o Governo de Dilma Rousseff não tenha coordenado processos de reforma da previdência tão robustos como os de governos anteriores, processos esses que resultaram das Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, foi nesse governo que se transitou de reformas paramétricas para uma reforma estrutural do sistema, com regulamentação da

previdência complementar.

O marco dessa virada no sistema da previdência social foi o dia 30 de junho de 2012, ocasião em que o governo de Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.618; a lei que instituiu o regime de previdência complementar dos servidores públicos federais. Essa sanção por parte do governo simbolizou uma espécie de coroamento de um processo que se iniciou em meados dos anos de 1990, e que vinha exercendo uma enorme pressão sobre os agentes políticos desde aquela época. Com aquele ato criou-se a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP), que abrangeria os servidores Executivo do Legislativo e do Judiciário. Com a entrada em vigor dos planos de previdência complementar, os servidores públicos passariam a contribuir “com 11% sobre o teto do RGPS, e não mais sobre o total de sua remuneração” (Porto e Caetano, 2015, p.17).

O governo justificava a necessidade dessas mudanças para ajustar as despesas com a previdência social, sob a alegação de que esse setor estava passando por dificuldades em seu balanço financeiro, um problema que se arrastava havia muitos anos. Ao tratar dos problemas que geravam o déficit previdência Pública, mais uma vez elencava fatores como: a) benefícios elevados, se comparados aos dos trabalhadores da iniciativa privada; b) excessos de privilégios, c) aumento constante das despesas; d) diminuição da arrecadação, entre outros. Mais uma vez dava-se um tratamento bastante enviesado ao tema, o que facilitava a leitura que acabava por culpar os próprios servidores pelo endividamento da previdência. Esse era um enfoque que acabava por preservar o governo e o mercado, os maiores culpados pelo problema.

Uma prova de que o governo tratava de forma enviesada os supostos déficits da previdência, é que, conforme destacado por Gentil (2017), o mesmo continuava a facilitar a vida de empresas e entidades sociais, com a promoção de uma demasiada farra de renúncia de arrecadações financeiras, com os famosos incentivos fiscais – que havia se convertido em um mecanismo para incentivar a sonegação e a expansão dos lucros, quando deveria servir para facilitar a geração de empregos e o aumento dos investimentos. Constata-se a ineficácia desses incentivos fiscais quando se observa que o Governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, foi um dos que mais concedeu esses benefícios, em um período em que o crescimento anual dos investimentos não passou de 1,8%. As chamadas desonerações

“provocaram apenas aumento das margens de lucro e queda importante nas receitas da Previdência Social, privando a sociedade de recursos que poderiam ter sido empregados de forma mais eficiente para gerar bem-estar” (Gentil, 2017, p. 1-2).

Destaca-se que no ano de 2015, quando o governo de Dilma Rousseff caminhava para um fim traumático, a desoneração atingiu o patamar de 282,4 bilhões de reais, que daria para cobrir todos os gastos na esfera federal, um incentivo que obviamente não estava cumprindo com o prometido. Pegando o recorte específico das renúncias tributária na área da seguridade social, relativos ao ano de 2015, constata-se que “o valor ultrapassou a fronteira dos R\$100 bilhões, tendo alcançado R\$ 157,6 bilhões, quase 3% do PIB ou 55,8% do total desonerado neste ano” (Gentil, 2017, p. 2-3). Olhando para esses números fica difícil aceitar o argumento da existência de déficit na previdência, e mais difícil ainda aceitar que, se ele existisse, fosse culpa dos servidores públicos federais.

O Governo de Dilma Rousseff também não tomou nenhuma medida para reverter o avanço sobre o orçamento público federal que passou a ocorrer em larga escala a partir de 2008, por meio a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU). A bem da verdade, esse governo promoveu foi o aumento do montante desses recursos, com o intuito de garantir o pagamento dos juros da dívida pública e continuar a produzir superávits fiscais. Autores como Salvador (2012), Silva (2016) e Gentil (2017) ressaltam que essa foi mais uma medida dos governos brasileiros no sentido de favorecer um dos lados na disputa, o do mercado, que sempre teve à disposição os instrumentos facilitadores dos seus interesses. Em 2015, no “apagar das luzes” do Governo de Dilma Rousseff, o percentual dos recursos desvinculados do orçamento da seguridade social, era da ordem de 20% do orçamento da área, percentual esse que seria elevado para 30% já no início do Governo de Michel Temer.

Outro ponto não atacado pelo governo foi o conjunto dos débitos não pagos por pessoas físicas e jurídicas com a previdência social, a chamada dívida ativa. Embora conhecedores dos mecanismos utilizados pelos devedores para dificultar o pagamento dessas dívidas, os agentes da fazenda do governo poderiam ter movido processos de execução fiscal em relação a essa dívida, cumprindo com os seus deveres funcionais. Afinal não se pode abrir mão, sem ao menos tentar receber, de um montante que “em 2015 alcançou R\$350,7 bilhões” (Gentil, 2017, p. 4).

O segundo governo de Dilma Rousseff foi uma espécie de não governo, uma experiência administrativa que se encerrou antes mesmo de iniciar-se. Pressionada por uma oposição que não aceitou o resultado das urnas, e por segmentos econômicos que teimavam expandir seu controle sobre o governo, a presidente eleita acabou entregando a sua política econômica nas mãos dos setores privados. Colocou à frente do Ministério da fazenda uma figura estritamente ligada às agendas do mercado financeiro, Joaquim Levy, cuja atuação sempre esteve voltada para a política de ajustes fiscais. Houve a continuidade da propagação da alegação de que o país estava passando por um processo acentuado de endividamento público, mais uma vez adotando o remédio amargo dos ajustes radicais.

Como uma espécie de estelionato eleitoral, a política fiscal do início daquele governo, se é que ele iniciou, foi marcada pela aplicação de grande parte do programa que havia sido derrotada nas urnas – um programa que tinha como mote principal o corte de gastos. Essa reviravolta fiscal fez com que o governo buscasse aprovar medidas austeras no Congresso nacional, sob a alegação de que era necessário ajustar as contas públicas. Embora a maioria dos parlamentares tivesse acordo com essas iniciativas governamentais, a instituição já estava mobilizada em torno de uma outra agenda, a de desgastar o governo. Ao invés de aprovar as medidas de ajustes que eram encaminhadas, o parlamento aprovava medidas que aumentavam ainda mais esses gastos públicos, as chamadas “pautas bombas”. Esse impasse administrativo contribuiu para desgastar ainda mais o governo perante a opinião pública, o que facilitou o caminho para o desfecho traumático do processo, que resultou no impeachment da titular do cargo e na consequente assunção do vice ao centro do poder.

4.8 O Governo de Michel Temer: uma imposição do mercado para aprofundar o ajuste Fiscal

Toda a movimentação dos governos do Partido dos Trabalhadores no sentido de estabelecer as pontes com o capital financeiro nacional e internacional nunca foi o suficiente para conquistar a confiança da grande banca. O mercado nunca se contentou em ser o principal interlocutor do governo no processo de definição e execução das políticas públicas. Ele sempre quis estar comandando diretamente as decisões, para conseguir encaminhar as

medidas que aumentassem exponencialmente os seus retornos financeiros. Não bastava estar no centro do debate sobre a formulação das agendas governamentais, queria-se era uma quase exclusividade na interlocução. Foi essa postura agressiva e pragmática que levou esses agentes a fomentarem o aprofundamento do desgaste do Governo Dilma Rousseff, para conseguirem aprofundar a mudança na correlação de forças, criando as condições objetivas para que pudessem embarcar despudoradamente na aventura da ruptura institucional que resultou no Governo de Michel Temer.

Uma vez consumada a transição pouco republicana do poder, Michel Temer tratou de pagar a fatura. Atuou no sentido de diminuir os investimentos em políticas sociais e atacar ainda mais os direitos dos servidores, em um alinhamento total com os agentes do mercado – funcionando como uma espécie de governo de encomendas. As circunstâncias sob as quais assumiu o governo, não sendo propriamente em decorrência da soberania popular, facilitou o encaminhamento de medidas totalmente impopulares aos olhos da população, medidas essas eminentemente plutocráticas. Em consonância com um parlamento conservador e elitista, que em muito se assemelhava ao parlamento atual, o governo de encomendas conseguiu aprovar a famigerada emenda constitucional 95/2016, que estabeleceu os limites de gastos com as despesas primárias do governo pelos próximos 20 anos; e a Lei 13.467/2016, que flexibilizou as regras trabalhistas, tornando-as regras ainda mais draconianas no que se refere à relação entre capital e trabalho. Comentando sobre essas mudanças autores como Lourenço, Lacaz e Goulart (2017), Gonçalves et al. (2018), Costa e Demiranda (2023), Peres (2024) afirmam que essas “medidas neoliberais adotadas visaram favorecer os interesses do mercado, aumentando os lucros das empresas em detrimento dos direitos da classe trabalhadora” (GONÇALVES et al., 2018 apud Costa e Demiranda, 2023, p.94).

Como parte do chamado pacote fiscal (PEC nº 55/2016), o Governo de Michel Temer também tentou aprovar a reforma da previdência, uma discussão que norteia mais diretamente a discussão feita nesse capítulo, que tramitou no Congresso Nacional como a PEC 287/2016. Em um movimento coordenado de ataque aos direitos previdenciários, o governo extinguiu o Ministério da Previdência Social, e criou uma Secretaria Nacional da Previdência, que passou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda. Autores como Lacaz

(2016), Goulart (2016), Lourenço, Lacaz e Goulart (2017), Silva (2019) e Peres (2024) ressaltam que esse ineditismo demonstrava que o governo estava dando vazão à estratégia do mercado financeiro de “colocar os direitos previdenciários sob a tutela do mercado, transformando-os em mercadorias” (Lacaz, 2016 apud Lourenço, Lacaz e Goulart, 2017, p.479).

O cerne da proposta era endurecer ainda mais as regras para acessar o sistema de aposentadorias e pensões da previdência, por meio da elevação do tempo de contribuição e da idade mínima para que os segurados da previdência pudessem ter direito à aposentadoria integral. Propunha-se também eliminar os mecanismos de proteção à diferenciação dos direitos das mulheres em relação ao acesso à aposentadoria, que era uma salvaguarda ao fato de as mesmas, em uma sociedade majoritariamente machista, acabar exercendo uma jornada dupla de trabalho. Essa proposta também defendia a desvinculação dos Benefícios de Prestação Continuada em relação ao salário mínimo. Autores como Gentil (2017), Silva (2019) e Nunes e Teles (2021) questionam as alegações de que essas eram medidas para combater os déficits públicos, ressaltando que esse tipo de iniciativa era parte “de uma estratégia de manutenção dos ganhos do capital financeiro, que se apropria de uma parcela extraordinária do orçamento público, por meio do sistema da dívida pública” (Silva, 2019, p. 215).

O Governo de Michel Temer elevou o corte nos direitos dos servidores e na política social a um patamar infinitamente superior ao dos governos anteriores. A partir de uma agenda formulada no bojo do processo de encaminhamento do impeachment (uma agenda sob encomenda), que contava com o beneplácito das elites econômicas e políticas, dos setores hegemônicos da grande mídia, da maioria do parlamento, de uma grande parcela do poder judiciário, etc; o governo intensificou ainda mais as medidas de contenção dos direitos sociais. Atuava abertamente de forma enviesada, sendo extremamente duro em relação às políticas sociais e aos direitos dos servidores; e bastante generoso em relação aos interesses do capital financeiro nacional e internacional.

Tal postura ficou claramente manifestada quando do envio da PEC 287/2016, que não fazia referência aos imensos gastos com juros da dívida pública no ano anterior, da ordem de 502 bilhões de reais; nem às desonerações tributárias, da ordem de 280 bilhões de reais, nem às

Desvinculações de Receitas da União, que abarcavam 20% de todos os recursos da seguridade social; e nem mesmo às sonegações fiscais, da ordem de 452 bilhões de reais. A PEC buscava atacar os gastos com as políticas da previdência social, os únicos entre os citados gastos que estavam amparados pelas normas institucionais e pelo princípio do interesse público. O intuito era o de endurecer as regras de acesso aos benefícios da Previdência e da Assistência Social, com iniciativas como: a extinção das aposentadorias por tempo de contribuição; a extinção da diferenciação da idade mínima entre homens e mulheres, não importando a atividade profissional (que seria elevada para 65 anos); a mudança da base de cálculo para acessar a integralidade dos benefícios previdenciários, o que resultaria na redução geral do valor dos mesmos; a proibição do acúmulo de benefícios (aposentadorias e pensões); a desvinculação dos benefícios assistenciais e de pensões do valor do salário mínimo, entre outras iniciativas do gênero. Eram medidas desfocadas (ou seria com foco bem definido?), visto que o principal causador do aumento do déficit público não era a expansão dos direitos sociais, como queriam “os economistas conservadores, mas sim a apropriação do fundo público pelo capital financeiro” (Silva, 2019, p. 219).

O fato é que o governo mais uma vez estava adotando a prática de “dois pesos e duas medidas”. Enquanto buscava aprovar medidas drásticas em relação às políticas sociais e aos direitos dos servidores, silenciava-se sobre as medidas que pudessem contrariar os interesses do Mercado. E quando tocava nessas medidas era para aumentar ainda mais os benefícios para os segmentos já demasiadamente beneficiados. Salvador (2016), Gentil (2017) e Silva (2019) ressaltam que essa foi a razão para que o governo, ainda em 2016, tivesse enviado uma lei para o Congresso Nacional em que prorrogava a Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023. Além de prorrogar a medida, o governo conseguiu o aval do congresso para elevar o percentual desvinculado de 20 para 30%, intensificando ainda mais o “assalto” ao erário público. Dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP), citados por Gentil (2017), dão conta de que o volume de desfalque no orçamento federal possibilitado pela DRU foi de 230,5 bilhões entre 2010 e 2014. A autora destaca que com “o aumento do percentual de 20 para 30%, estima-se que, a partir de 2017, poderão ser desvinculados cerca de R\$ 120 bilhões de contribuições sociais ao ano” (Gentil, 2017, p. 3).

Com uma postura ainda mais enviesada do que a dos governos anteriores, o Governo de Michel Temer nunca identificou a necessidade de reverter essas famigeradas Desvinculações das Receitas da União, e nem as desonerações (as renúncias fiscais). Atuou foi no sentido de elevar essas “transferências de recursos”, eufemisticamente chamada de renúncia fiscal, a um patamar ainda mais elevado, algo em torno de 300 bilhões de reais no ano de 2017. Para se ter uma ideia do que essas renúncias representavam de desfalque ao orçamento, basta observar que se tratava de um montante “maior do que a soma de tudo o que foi gasto na esfera federal, com Saúde (R\$98,5 bilhões), Educação (R\$84,6 bilhões), Assistência Social (R\$77,6 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$5,8 bilhões)” (Gentil, 2017, p. 1-2).

Essas desonerações (renúncias fiscais) são ainda mais nefastas quando se observa que grande parte desse montante foi subtraída das rubricas que custeiam as políticas públicas. Ao tratar das desonerações da seguridade social, autores como Gentil (2017) destacam como essas cifras foram se avolumando ao longo da segunda década desse século; saindo de um percentual de um pouco mais de 100 bilhões em 2010, para atingir um percentual 157,6 em 2016. Esse foi um processo que atingiu em cheio a qualidade das políticas públicas para os segmentos mais pobres da população, uma vez que mais da metade dessas renúncias foram “feitas com recursos da Seguridade Social que deveriam estar financiando a saúde pública, as aposentadorias e pensões e todas as políticas de combate à pobreza” (Gentil, 2017, p. 2-3).

Embora não tivesse conseguido aprovar a PEC 287/2016, a proposta apresentada possibilitou o debate nas diferentes comissões do Congresso Nacional, reverberando para os diferentes segmentos do mercado, da grande mídia, dos partidos políticos, da própria justiça, do que sobrou do sindicalismo do pós-reforma trabalhista, entre outros espaços de discussão. Foi uma espécie de balão de ensaio para o que viria depois da eleição de 2018, quando assumiu o poder uma coalizão ultraliberal, declaradamente a favor da redução das políticas sociais e partidários dos programas que privilegiavam o capital em detrimento do trabalho – coalizão essa que tinha os servidores públicos como os alvos privilegiados.

4.9 O Governo Bolsonaro e a intensificação do enviesamento do debate sobre os ajustes fiscais – o papel da Emenda Constitucional 103/2019

Como destacado anteriormente, os atores políticos e econômicos que chegaram ao poder nas eleições de 2018, para o exercício de um mandato que se estenderia entre 2019 e 2022, tinham um perfil político ultraliberal em termos econômicos. Desde o processo eleitoral essa diretriz política havia ficado bastante clara, uma vez que a figura central na elaboração da política econômica do futuro governo era o “Chicago Boy” Paulo Guedes. Visto com um certo desdém pelos partidos de esquerda, pelos sindicatos e por outros defensores das políticas públicas sociais, o mesmo era reverenciado pelo mercado, particularmente pela banca dos especuladores do mercado financeiro. Era a pessoa certa para o dismantelamento final do Estado e das políticas públicas, como uma forma de facilitar o caminho para a capitulação final do Estado e de suas instituições perante o mercado.

Autores como Garcia (2019), Penna (2020), Nunes e Teles (2021), Druck (2021) e Peres (2024) destacam a prontidão com a qual Bolsonaro encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019, logo no início do governo. Esse foi um processo bastante acelerado para uma medida como essa, que exige a tramitação por uma série de comissões nas duas casas legislativas, e a aprovação em dois turnos nas duas casas por maioria 3/5 dos Deputados Federais e dos Senadores da República. É claro que o processo foi facilitado pela mudança acentuada do perfil dos representantes nas casas legislativas, uma composição formada por empresários, ruralistas, lideranças evangélicas, forças de segurança, etc. Tratava-se de uma legislatura majoritariamente formada por inimigos dos servidores, e partidários de toda e qualquer medida que facilitasse o controle do Estado pelo mercado.

A emenda tramitou no parlamento sem muitos sobressaltos, o que se deve a fatores como a inexistência de uma oposição significativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a uma opinião pública anestesiada desde o impeachment de Dilma Rousseff e a criação de garantias de proteção aos direitos (privilégios) da alta burocracia do Estado – que era composta principalmente pelo alto escalão servidores do judiciário, pela diplomacia do Estado, pela alta burocracia dos setores do planejamento e das finanças, pelas forças armadas, entre outras castas do Estado Brasileiro. Em uma dinâmica marcada pela

diminuição dos direitos dos servidores dos setores médios e da base da burocracia, e pela manutenção e/ou até ampliação dos privilégios de segmentos da elite do Estado, a PEC nº 6/2019 contornou as potenciais resistências e foi aprovada como a famosa Emenda Constitucional 103/2019.

Estava-se, mais uma vez, implementando uma reforma por meio de uma emenda constitucional, o que significava a desconstitucionalização de direitos. Alterou-se regras importantes do sistema de previdência, o que ocasionou no rebaixamento dos direitos da maioria dos segurados da previdência social. Essas medidas também afetaram os servidores públicos, com destaque especial para os servidores de médio escalão e da burocracia de porta de rua. O anúncio de que se estava combatendo privilégios era uma artimanha para enganar os incautos, uma vez que os setores privilegiados da burocracia foram totalmente poupados por aquela reforma. Druck (2020) afirma a aprovação dessa emenda significou a coroação de um processo de contrarreforma que havia sido intensificado já no governo de Michel Temer, quando da aprovação da Reforma Trabalhista e da lei da Terceirização. Todas essas iniciativas tiveram como mote “a rejeição da função protetiva do Estado, através da negação do direito do trabalho e do direito previdenciário” (DRUCK, 2020, p. 74-75)

A Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 buscava criar um modelo de previdência baseado em três regimes: os já existentes Regime Próprio da Previdência Social e Regime Geral da Previdência Social, e um terceiro modelo mais sintonizado com os propósitos dos responsáveis pela elaboração da proposta no governo. Ainda que sugerisse mudanças nos regimes existentes, a exemplo da autorização para que cada ente federativo tivesse o seu regime próprio de previdência, a principal novidade da proposta era a criação do chamado Novo Regime de Previdência Social, “organizado com base em sistema de capitalização, admitida a denominada ‘capitalização nocional’” (Garcia, 2019, p. 82). Essa novidade, que tinha como foco atender os agentes do mercado, combinava elementos do regime de capitalização e de repartição. O novo regime proposto pelo governo era uma espécie de modelo repaginado de capitalização, que buscava contornar os desgastes provocados pela gestão anterior da capitalização da previdência, particularmente em relação aos fundos de pensões. Ao explicar a diferença entre o modelo de “capitalização” e o da “cota nocional”,

no que se refere à forma de gestão dos fundos, Garcia (2019) destaca que “enquanto, na capitalização, os recursos permanecem em uma conta individual, na cota nocional, o valor recolhido é conhecido, mas é incorporado a um todo maior” (Garcia, 2019, p. 84).

Autores como Garcia (2019), Peres (2020) e Costa e Demiranda (2023) ressaltam que a Emenda Constitucional nº 103/2019 estabeleceu regras que reduziram o acesso, os valores e o tempo de usufruto dos benefícios; elevou as alíquotas de contribuição; pavimentou o caminho para a privatização da previdência social, atingindo inclusive as normas da previdência complementar. Como parte dos desdobramentos da aprovação da referida emenda, houve a redução das aposentadorias e pensões por morte; a exemplo da mudança do pagamento dos afastados por incapacidade temporária e do salário maternidade – que passaram a ser cobertos pelo ente federativo e não mais pela conta do RPPS. Ademais, houve a “elevação das alíquotas de contribuição de 11% para novos percentuais, conforme as faixas salariais, variando de 14% a 24% e o estabelecimento de contribuições extraordinárias de servidores aposentados e pensionistas pelo prazo de 20 anos; em caso de necessidade dos regimes “ (Peres, 2024, p. 4).

Tratou-se de uma reforma com um profundo viés neoliberal, que impunha perversas limitações às possibilidades de acesso aos benefícios de aposentadorias e pensões. Intensificou ainda mais os ajustes nos direitos de todos os segurados da previdência social, recorrendo-se às velhas falácias de que se teria que tomar medida duras para combater o déficit do sistema, que estava caminhando para uma situação insustentável. Criticando essa forma de abordar o problema, autores como Bosquetti (2003) e Costa e Demiranda (2023) ressaltam que esse foi um artifício utilizado desde os anos de 1990 para desmontar o sistema de proteção social contido na Constituição de 1988. Esse tipo de déficit tem sido produzido pela “fuga de recursos, que são utilizados para custear outras despesas, como pagamento da dívida e manutenção do superávit primário” (Costa e Demiranda, 2023, p.95).

Ciente da tarefa de superar as resistências de uma medida que suprimia uma série de direitos, o governo – ao propor a PEC nº 6/2019, que seria aprovada como Emenda Constitucional 103/2019 – mais uma vez recorria ao artifício de que estava empreendendo uma batalha do “bem” contra o “mal”. Por meio de uma dinâmica que seria a marca

daquele governo, operava-se uma verdadeira lavagem cerebral, buscando convencer a sociedade de que a estrutura burocrática do Estado Brasileiro era responsável por uma série de privilégios e distorções, que só poderiam ser combatidos pela “salvadora” reforma administrativa que estava sendo apresentada. Esse discurso mais uma vez encontrou eco nos diversos segmentos do mercado e da grande mídia, que muitas vezes estão diretamente vinculados por interesses e por negócios em comum. Para autores como Garcia (2019) e Nunes e Teles (2021), o suposto combate aos privilégios era uma verdadeira cortina de fumaça para facilitar o encaminhamento de uma reforma que se notabilizava por proteger os interesses do mercado e de determinados setores da alta burocracia, segmentos que exerciam uma forte influência sobre a agenda do governo.

Aquela reforma nunca quis combater privilégios, nem os dos setores do mercado nem os dos setores da burocracia pública. Em relação aos primeiros, não houve nenhuma iniciativa no sentido de barrar as isenções fiscais ou de mexer na base de cálculo, o que poderia corrigir as distorções nas contribuições de empresas e de outras instituições que deveriam contribuir com a previdência social. Não houve iniciativas no sentido de combater as fraudes e as sonegações, ou mesmo para cobrar as dívidas dos que estavam em débito com a previdência social. Também não houve iniciativas do governo no sentido de encerrar as farras da Desvinculação de Receitas da União, uma excrescência na execução orçamentária brasileira, que está em vigor desde meados dos anos de 1990. Aliás, o que houve em relação à DRU foi um incremento no montante dos recursos desvinculados da seguridade social, elevando o percentual de 20 para 30%. Garcia (2019), utilizando-se de uma espécie de ironia, ressalta que com a aprovação da PEC 6/2019 “o segurado deixará de ser visto como tal e passará a ser o segurador do gestor (...), na hipótese bem provável de prejuízos serem causados, os segurados, digo, seguradores, lá estarão para sanear o déficit” (Garcia, 2019, p. 79)

Em relação aos privilegiados da alta burocracia do Estado, o governo nunca quis combatê-los. Autores como Garcia (2019) e Nunes e Teles (2021) ressaltam que os ajustes dos reformadores não contemplaram os militares federais e estaduais, que foram arbitrariamente deixados de fora do processo. Também não atingiram os setores nos quais se concentravam os maiores salários da burocracia pública, a exemplo do Ministério

Público da União, dos tribunais regionais superiores, do Tribunal de Contas da União, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Ministério das Relações Exteriores. O governo fez questão de não entender que os privilegiados da burocracia do Estado eram “procuradores, desembargadores, juízes, ministros, diplomatas”, as categorias profissionais que, como se sabe, não foram incluídas na suposta proposta de combate aos privilégios (Nunes e Teles, 2021, p. 20).

O governo também fez questão de fechar os olhos em relação a outros privilégios, que são ainda mais aviltantes quando comparados às condições dos trabalhadores comuns ou da burocracia de porta de rua, os privilégios dos dirigentes de sociedades de economia mista e de empresas públicas. A bem da verdade, o governo atuou foi no sentido aprovar dispositivos para permitir o acúmulo de aposentadorias e as vultosas remunerações desses cargos, que nem sequer eram atingidos pela regra do teto remuneratório constitucional. Essa medida permitiu ao Governo Bolsonaro contemplar uma série de indivíduos, em sua maioria militares, em funções altamente remuneradas. Esses “ricos” não tinham com o que se preocupar em relação ao governo quando o assunto era combater privilégios, pois o governo havia escolhido protegê-los. Garcia (2019) destaca que, embora esses empregos não fossem normatizados pelo Regime Próprio da Previdência Social, os seus excessos também teriam que ser controlados pelo governo, arrematando que “em crises extremas, as medidas de moralização hão de ser igualmente extremas” (Garcia, 2019, p. 80).

Como se não bastassem todas essas mudanças em relação aos critérios de acesso e de financiamento do sistema da previdência, o que, por si só, acabou por significar danos profundos aos direitos dos servidores; a principal consequência negativa para os segurados da previdência foi a desconstitucionalização dos dispositivos constitucionais. Esse contexto político marcado por uma adesão quase religiosa ao mercado, é o que explica a aprovação de uma emenda que facilitou sobremaneira a ampliação da desconstitucionalização dos direitos previdenciário, que acabou por descer um degrau no sistema normativo, ao garantir a possibilidade de alterar-se continuamente esses direitos por meio de atos infraconstitucional. Isso causou um enorme prejuízo para os segurados, “uma vez que ficarão diante de incertezas permanentes sobre o destino de seus direitos” (Peres, 2024, p. 4).

Essa desconstitucionalização dos direitos dos servidores facilitou o andamento de outras iniciativas do governo, a exemplo daquela que resultou na Lei nº 14.463/2022. Essa foi uma lei encaminhada pelo governo ao parlamento, e que era apresentada como uma medida para formalizar a prorrogação do prazo para a adesão ao FUNPRESP. Há que destacar, todavia, que o governo aproveitou o ensejo, para inserir duas mudanças significativas nos mecanismos de adesão a esse fundo: no quesito base de cálculo para a definição dos benefícios, que passou a adotar como parâmetro a média de todas as contribuições dos segurados; e na questão da personalidade jurídica dos fundos de pensão, que deixou de ser de direito público e passou a ser de direito privado. Tratou-se, na prática, “da transferência da previdência complementar dos servidores públicos federais para iniciativa privada (...), mais um mecanismo de exploração dos(as) trabalhadores(as)” (Peres, 2024, p. 4).

No decorrer desse processo também foi editado o decreto presidencial nº 10.620/2021, um ato normativo que previa a migração da gestão e da concessão dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Esse órgão passou a ser o responsável pelos dois regimes da previdência, colaborando, em larga medida, para dificultar o acesso aos afastamentos por incapacidade temporária às aposentadorias e às pensões. A face aparente do decreto era a unificação dos dois regimes, que passariam a ser administrados por um único órgão. A face oculta era a extinção do RPPS, com a sua migração para o RGPS, “engendrando a organização da privatização da previdência social brasileira, dos dois regimes (RGPS e RPPS)” (Peres, 2024, p. 5).

Em relação às regras de transição para os segurados do Regime Próprio da Previdência Social, autores como Penna (2020) e Costa e Demiranda (2023) destacam a importância de criação de normas que garantam a segurança jurídica a esse tipo de processo. Penna (2020) ressalta que Emenda Constitucional 103/2019 estabeleceu duas sistemáticas diferentes para acessar as aposentadorias. Pela primeira sistemática o direito a tal benefício seria alcançado com base no chamado sistema de pontos (a somatória de idade e tempo de contribuição). Pela segunda sistemática, que também seria aplicado aos filiados do Regime Geral da Previdência Social, o acesso ao benefício demandava um tempo adicional de contribuição, “que corresponde ao tempo que, na data da entrada em vigor da emenda, faltaria para alcançar o tempo mínimo de contribuição previsto no próprio dispositivo” (Penna, 2020, p.

48-49). O autor acrescenta que em matérias como a de previdência social, regras de transição são importantes tanto para salvaguardar os direitos quanto para proteger as expectativas de direitos – o que garante o mínimo de segurança jurídica ao processo.

Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou sobremaneira a previdência dos servidores, o governo encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020, propondo uma série de alteração na estrutura do Estado Brasileiro. O intuito dessa proposta de emenda era o de modificar a organização e o funcionamento do Estado, na medida em que propunha mudanças nas disposições sobre servidores, empregados públicos e organizações administrativas. Tratava-se de um processo liderado pelo Ministério da Economia, na figura do Ministro Paulo Guedes, que se propunha a modificar os processos de seleção dos servidores, o processo de conquista e manutenção da estabilidade, os mecanismos de subordinação dos servidores em relação ao Estado e aos governos, o estabelecimento de regras que norteariam toda a organização e funcionamento do Estado, etc. Era o tipo de proposição que, se aprovada, elevaria sobremaneira o poder discricionário do executivo em relação a organização e funcionamento da estrutura do Estado.

Toda a estruturação da proposta era marcada por uma série de falácias, o que não chega a ser uma novidade para quem acompanha a trajetória das reformas administrativas brasileiras. Ocorre que essa foi uma proposta infinitamente mais cínica do que as apresentadas anteriormente, uma vez que se apresentava como uma medida para combater privilégios, e deixava de fora os parlamentares, os juízes, os desembargadores, os ministros de tribunais superiores, os promotores, os procuradores, os militares e mesmo os diretores de autarquias e empresas públicas – aqueles que têm as maiores remunerações da república. Propõe-se a melhorar a eficiência, mas busca destruir toda a estrutura do Estado, inclusive a parte que cuida da fiscalização e do controle; o que fragmentaria todo o processo de definição e execução das políticas públicas, tornando o Estado uma completa “geringonça”. Propõe-se a diminuir gastos, mas ancora o projeto no aumento de juros, na expansão da desvinculação das receitas, nos privilégios para os escolhidos pelo rei.

Era uma PEC esquizofrênica, na medida em que propunha a enfrentar os problemas que não existiam, ao mesmo tempo em que deixava intacta toda uma série de problemas que foram se constituindo ao longo da nossa história institucional. Propunha-se em acabar com

o excesso de servidores, quando se sabia que havia um enorme déficit de recursos humanos em inúmeras áreas do governo. Afirmava-se que ia combater os altos salários, mas deixava de fora os segmentos dos servidores públicos que desfrutavam dos maiores vencimentos. Afirmava-se que iria aumentar a eficiência, mas procurava desestruturar a organização e o funcionamento do Estado, mexendo no processo de seleção e nas garantias de estabilidade, por exemplo, com iniciativas mais propícias a aumentar a ineficiência pública. Assumia-se compromissos públicos no sentido de combater excrescências institucionais como a da aplicação da aposentadoria compulsória como punição, mas deixava de fora os juízes e desembargadores, os únicos servidores que se utilizam desse tipo de artifício. Falava-se em acabar com as férias anuais de 60 dias, mas deixava de fora os membros do judiciário e os parlamentares, que são os portadores desse tipo de privilégios. Também se comprometia combater a má qualidade do serviço público, mas não atuava no sentido de combater a corrupção, os desvios de verbas públicas, os cortes dos recursos para as políticas públicas – preferindo jogar a culpa nos servidores. Enfim, parece que proposta foi elaborada por alguém que nunca esteve em um governo, ou que não conhece nada sobre o Estado e os governos no Brasil.

Por conta disso, autores como Druck (2020), Nunes e Teles (2021) Costa e Demiranda (2023) ressaltam que a PEC 32 não buscava combater privilégios. A bem da verdade, a sua aprovação significaria o desmonte dos serviços públicos do Estado, que era totalmente dependente de servidores de carreira, razão pela qual esses deveriam gozar de segurança jurídica para a continuidade das suas atividades na estrutura burocrática. O discurso público do governo de que estava buscando combater a ineficiência e os privilégios, era uma espécie de cortina de fumaça, para escamotear o compromisso de manter intactas as benesses proporcionadas ao mercado e aos altos escalões da burocracia pública. O governo gostaria mesmo era de criar uma casta de privilegiados e sabujos, que o ajudasse a se manter no poder a qualquer custo. Tanto é assim que uma das principais propostas em relação aos servidores, era afrouxar os critérios de seleção e de estabilidade dos mesmos, o que facilitaria a contratação dos chamados cargos de liderança e assessoramento. Ao observar-se os mecanismos de contratações e de vínculos desses servidores definidos nessa proposta, verifica-se que o que se estava buscando era criar uma casta que pudesse atuar apartada do Estado, vinculando-se mais diretamente ao governo.

4.10 O terceiro Governo de Lula da Silva: os condicionantes do Arcabouço Fiscal

A análise sobre o período que vai da vitória eleitoral à assunção do poder permite apontar que Lula da Silva teve que se render ainda mais ao programa de ajuste fiscal, se comparado aos seus dois mandatos anteriores. Essa sua rendição foi uma medida desesperada para garantir o mínimo de governabilidade, evitando o colapso nos investimentos públicos que haviam sido profundamente afetados pela a Emenda 95/2016 (conhecida como Teto de Gastos). A institucionalização dessa rendição ocorreu por meio do Arcabouço Fiscal, um projeto que contemplou uma série de compromissos com a política de ajustes nas despesas públicas, como uma forma de garantir a aprovação da matéria no Congresso Nacional antes mesmo da sua posse. Esse pacto institucional desarmou uma bomba que estava preste a explodir, ao mesmo tempo em que armou uma outra que terá que ser desarmada em breve, como uma forma de evitar o comprometimento da continuidade dos gastos com Saúde e Educação, políticas públicas que têm pisos definidos pela Constituição de 1988. O governo sabe que em um futuro não muito distante terá que decidir se altera as bases do arcabouço fiscal, para aumentar o limite de investimentos, o que geraria um enfrentamento com os defensores da política de austeridade; ou se reduz os pisos constitucionais, o que comprometeria os investimentos nesses serviços públicos essenciais, o que geraria um enfrentamento com os movimentos que defendem a manutenção dos gastos com essas políticas públicas tão necessárias para a população.

O Arcabouço Fiscal foi uma medida de urgência para evitar um colapso iminente nas despesas públicas, que ocorreria em decorrência de um irresponsável congelamento das despesas do governo por 20 anos – algo que foi aprovado ainda em 2016, como lei do retorno aos patrocinadores de impeachment de Dilma Rousseff. O governo que iria assumir em janeiro de 2023, quando se aproximava dos 7 anos do famigerado teto de gastos, deparava-se com uma Lei Orçamentária Anual totalmente irresponsável, que dispunha de uma programação de investimentos em inúmeras áreas praticamente nula. Uma Nota Técnica do DIEESE ressalta que o engessamento do gasto público levou a uma situação em que, no final de 2022, “faltavam recursos não somente para as grandes políticas estruturantes, mas até para a emissão de passaportes e pagamento de bolsa de

pós-graduação”. O Novo Arcabouço Fiscal (NAF), que foi rebatizado pela Câmara dos Deputados como Novo Regime Fiscal (NRF), foi uma medida para destravar o futuro governo, garantindo que o mesmo ganhasse uma relativa capacidade para implementar algumas iniciativas governamentais.

Para a aprovação de projeto que buscava criar condições para a manutenção de investimentos públicos, e sabendo que havia uma correlação de forças bastante desfavorável no Congresso Nacional, o governo teve que ceder ao jogo do mercado. Por conta disso, aceitou que se vinculasse o crescimento das despesas do governo com crescimento da arrecadação com impostos, uma aposta de alto risco. Mais uma vez um governo de ocasião teve que aceitar uma imposição do mercado, um condicionante que não apenas garantiria a continuidade dessa canalização de recursos do orçamento para os agentes do mercado, mas a sua elevação. Pelos critérios acordados para a aprovação da matéria, as despesas do governo teriam que crescer menos do que a arrecadação, em uma proporção de 70 para 100. A cada 100 bilhões arrecadado, o governo só poderia gastar 70 bilhões, ficando sempre garantida a “parte do leão”. Aliás, a nova versão do texto, aprovada na Câmara dos Deputados em 2024, reduz esse percentual de 70 para 50%, em caso de o governo não atingir o resultado primário no exercício anterior ao da elaboração da nova Lei Orçamentária Anual (LOA).

O problema é que esse e os futuros governos terão que enfrentar e resolver a forma como essa matéria vai sendo encaminhada no parlamento, equilibrando-se entre respeitar esse limite de despesa e o teto constitucional dos gastos com saúde e educação. É uma equação difícil, uma vez que tem que programar as suas despesas gerais tendo como base o percentual de 70% (ou de 50%) do que é arrecadado; ao passo que tem que programar as despesas com saúde e educação, apenas para ficar nesses dois exemplos, tendo como base um percentual de 15 e 18%, respectivamente, de todo o montante arrecadado – e não o percentual dos 70% ou dos 50% que o governo é autorizado a gastar. Os governos vão estar sempre na berlinda, em meio a uma pressão que vem de todos os lados, e que só aumenta em períodos de crises econômicas.

E o curioso é que há sempre os especialistas que aparecem com medidas mirabolantes para resolver os problemas que possam desembocar em déficits públicos, quase sempre com

propostas que miram nos cortes dos direitos dos servidores e das políticas sociais. Marcelo (2023) e Costa e Demiranda (2023) citam uma entrevista do economista Paulo Tafner ao G1, concedida já no primeiro ano do Governo Lula 3, apontando as medidas que teriam que ser tomadas para garantir a sustentabilidade da Previdência Social, a saber: “a igualdade da idade mínima de aposentadorias para homens e mulheres; aumento da idade mínima para 67 anos, para ambos os gêneros; mudança na aposentadoria rural, com aumento da idade mínima; mudanças nas regras do Benefício de Prestação Continuada (BPC), fixando uma idade mínima diferente (maior do que a regra previdenciária) ou mantendo a idade mínima igual à do INSS e reduzindo o valor do benefício”. Acrescenta que nessa mesma entrevista, Leandro Rolim, consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados, defende a necessidade de “erradicar a diferença de idade entre homens e mulheres e as diferenças de idade urbano e rural; e criação de uma camada de capitalização obrigatória” (MARTELLO, 2023 apud Costa e Demiranda, 2023, p.97).

Essas entrevistas não configuram exatamente o levantamento de uma opinião de um especialista, elas são uma espécie de balão de ensaio. Por isso é que os escolhidos de sempre são aqueles que têm uma visão pró-mercado, mantendo essas teses na agenda pública para emparedar os governos. Não custa lembrar que o histórico das reformas administrativas demonstra que os governos têm cedido reiteradamente às pressões do mercado, uma pressão que tem contado sempre com a colaboração da grande mídia, um setor que invariavelmente tem compromissos muito próximos com os dos ditos agentes do mercado. Percebe-se mais uma vez que os interesses do mercado estão em rota de colisão com os direitos dos cidadãos e com a permanência dos já dilapidados direitos dos servidores. O Governo Lula 3 tem continuado refém dos agentes do mercado, que atuam para conter os investimentos em políticas públicas, e intensificar a precarização da prestação de serviços que são essenciais para a população. O mercado ganha duplamente nesse processo. Garante a liberação de mais recursos para o pagamento dos juros da dívida pública; e reforça a ideia de que os serviços públicos são ineficientes – uma tese que legitima a transferência da prestação dos serviços para serem explorados pelo mercado. Peres (2024) ressalta que o governo Lula tem continuado refém do mercado, da “permanência do ajuste fiscal e a inviabilidade de investimento nas políticas públicas, bem como, nos regimes de previdência social” (Peres, 2024, p. 9).

O desenrolar desse processo tende a criar uma situação propícia para que os setores que sempre estiveram engajados em influenciar a opinião pública passem intensificar os ataques aos tetos constitucionais em saúde e educação, responsabilizando esses “gastos excessivos” pela inexistência de recursos para outros investimentos. Não parece haver dúvidas de que mais uma vez eles farão questão de esquecer de mencionar outros responsáveis ainda maiores pelo desequilíbrio das contas públicas, e exemplo das Desvinculações de Receitas da União (DRU), das isenções fiscais, das sonegações de impostos, das dívidas ativas gigantescas, do pagamento dos enormes juros da dívida pública (dívida essa que já ultrapassou a casa de 1 trilhão de reais), etc. O mercado nunca terá culpa de nada, a culpa é sempre dos governos, do Congresso Nacional, da corrupção, das políticas públicas assistencialistas, entre outros alvo privilegiados.

Mesmo que não seja possível tratar mais detidamente dessa questão aqui, cabe fazer uma menção à queda de braço institucional que tem havido entre o governo e o parlamento. Na virada da última década criou-se um cenário em que os governos têm virado reféns do legislativo, uma instituição que tem tomado medidas no sentido de inviabilizar determinados investimentos, para facilitar o seu avanço sobre os recursos públicos. Ainda que nas aparições públicas os parlamentares sempre se mostrem favoráveis aos ajustes fiscais, o que se observa, na prática, é a adoção de uma série de medidas no sentido de elevar o volume das suas despesas e de dificultar a arrecadação de impostos pelo governo. Um processo com essas características ocorreu ao longo da última semana do mês de junho de 2025, quando houve a aprovação do aumento do número de Deputados Federais, ao mesmo tempo em que se votou, a toque de caixa, a derrubada da medida provisória do governo que elevava a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). A principal razão para esse enfrentamento do Parlamento Brasileiro em relação ao governo, como é possível constatar, não tem nada a ver com a persecução de ajustes. Ele se deve à batalha empreendida pelos parlamentares para garantir a manutenção a excrescência chamada do “orçamento secreto”, uma “geringonça” que garante a gestão, sem controles republicanos, de vultosos recursos do orçamento público federal pelo Poder Legislativo.

4.11 Considerações conclusivas sobre o capítulo

O modelo de seguridade social criado pela Constituição de 1988 notabilizou-se por

estabelecer uma série de direitos, tanto aos usuários do sistema como aos servidores públicos federais. Não foi por acaso que uma das personalidades mais emblemáticas daquele processo constituinte, o Deputado Ulisses Guimarães, tenha apelidado aquela Carta Constitucional de “a Constituição Cidadã”. Como ocorre em todos os processos complexos de mudanças, o texto da Constituição de 1988 teve que se contentar em contemplar uma série de direitos, e transferir para a legislação complementar/infraconstitucional inúmeras questões que não se conseguiu estabelecer consensos necessários para colocar no corpo do texto constitucional, a exemplo do que ocorreu em relação à normatização do direito de greve no setor público.

Em relação à discussão sobre os direitos dos servidores, o tema principal de toda essa discussão, ressalta-se que a forma como esses foram contemplados no texto constitucional foi um dos principais motivos de resistência de uma grande parcela do parlamento e das elites políticas envolvidos naquele processo. Os constituintes tiveram que lidar com inúmeros problemas extremamente delicados que são característicos de um processo de transição política, em meio a um cenário de crise econômica que se arrastava por quase duas décadas. Os compromissos assumidos naquele processo acabaram por colocar na ordem do dia a necessidade de reorganizar a estrutura e a dinâmica do funcionamento do Estado e de sua burocracia; tendo em vista a necessidade de encaminhar as agendas de políticas contempladas pela constituição.

O processo constituinte que resultaria na Constituição de 1988 já ocorreu em um contexto de forte polarização entre os defensores do Estado e os seus críticos. A grosso modo, se pode apontar que os vitoriosos naquele processo foram os que se posicionavam na defesa do Estado indutor do desenvolvimento e provedor das políticas públicas. Mas essa foi uma vitória construída no “fio da navalha”, e a contragosto de uma parcela muito grande do parlamento, dos partidos políticos e da opinião pública. Tanto o é que as forças que saíram derrotadas daquele processo conseguiram se articular no ano seguinte, tornando possível a vitória de um candidato claramente contrário aos encaminhamentos do modelo de seguridade social contido naquela Carta Magna.

Pode-se afirmar que a eleição de Fernando Collor de Melo significou uma espécie de reação dos que se consideravam derrotados pelo processo constituinte, e que foram hábeis

em utilizarem-se daquele pleito para reposicionar a agenda de debates que saiu vitoriosa naquela eleição. Os agentes que assumiram aquele governo eram refratários do processo de implementação das políticas públicas sociais, e da regulamentação dos direitos dos servidores. Em um cenário de acentuada crise econômica, algo que exigia uma ação coordenada do governo, optou-se por adotar medidas enviesadas de enfrentamento – sempre a partir de um entendimento de que a mesma seria resolvida a partir de medidas de ajuste fiscal. Esse foi o início de um ciclo de governos que passaram a administrar o país seguindo as premissas do “Consenso de Washington”, virando as costas para o modelo de seguridade social que havia sido contemplado na constituição no período imediatamente anterior.

Eleito prometendo acabar com os “marajás”, Fernando Collor não dispunha exatamente de um projeto para o Brasil. Tentando encontrar um caminho administrativo, o governo passou a tentar implementar as ideias neoliberais, que se notabilizavam por defender a redução drástica do Estado e das políticas públicas – uma visão diametralmente em desacordo com aquela que constava no texto da constituição. Ao invés de pensar em uma estrutura do Estado que fosse capaz de garantir a execução das políticas públicas anunciadas pela constituição, o governo passou a discutir as iniciativas de abertura comercial, de privatização das empresas públicas, de cortes de gastos, vistas como necessárias para conter a inflação e diminuir o déficit público. Era um governo que claramente buscava priorizar as agendas do mercado, o seu principal fiador.

O modelo de ajuste colocado em prática por aquele governo, que seria seguido em maior ou menor grau pelos governos que viriam depois, foi marcado pela adoção de um posicionamento totalmente enviesado. Era bastante severo em relação às políticas sociais e aos direitos dos servidores, e bastante ameno em relação aos privilégios dos setores privados. Tratava-se de um ajuste nas despesas de sempre, nos gastos com as políticas públicas sociais e com os direitos dos servidores. Ao mesmo tempo em que exigia sacrifícios dos servidores, a exemplo da não reposição salarial, dos planos de demissão voluntária, da não realização de novos concursos públicos e da adesão a planos de previdência complementar; ia formatando os programas de fomento às privatizações, os programas de incentivos fiscais e os mecanismos de desvinculações de receitas da União

(DRU). Esse modelo enviesado de ajustes foi criando um cenário que colocava as elites políticas e econômicas de um lado, e os destinatários das políticas públicas e os servidores públicos do outro.

Era o início da formatação de um processo de reforma do Estado e da administração pública que autores como Boschetti (2003), Marques et al. (2009) e Fleury e Alves (2004) passariam a chamar de contrarreformas. Desde o início aquele governo posicionou-se abertamente favorável às medidas neoliberais, e contrário ao modelo de Estado e de políticas públicas contidos na Constituição de 1988. Estava sempre envolto em discussões sobre a necessidade de reformas, invariavelmente atacando os privilégios dos servidores (entendidos como os marajás) – uma espécie de ideia fixa que Fernando Collor tinha desde a campanha eleitoral. Havia um entendimento constante da parte do governo de que os direitos dos servidores, tanto os dos ativos como o dos inativos, estavam entre principais causadores dos enormes gastos do Estado. Por conta disso, o mesmo passou a discutir medidas como a criação de um instituto de previdência do servidor público e a organização de fundos de pensão, deixando patente os propósitos por trás das iniciativas reformistas. Como foi se mostrando ao longo dos anos, os planos de previdência complementar privada, a exemplo dos fundos de pensão, eram as “meninas dos olhos” do mercado financeiro, as fontes de ganhos seguros em momentos de pouca liquidez em outros ramos de investimentos. Esses agentes não estavam preocupados com as aposentadorias e pensões dos servidores, mas com os vultosos recursos das contribuições diretas dos mesmos.

Os servidores, particularmente os setores mais influentes da burocracia pública, entendiam muito bem a dinâmica das reformas, e sabiam que a previdência privada e os fundos de pensão eram as prioridades dos agentes do mercado – particularmente do segmento que passava a adquirir uma importância ainda maior naquele contexto, o mercado financeiro. Por conta disso, os mesmos e as suas entidades representativas passaram a resistir àquelas propostas, resistência que encontrou apoio nos partidos de esquerda e nos sindicatos que representavam a categoria, uma dinâmica que se manteve inalterada até início dos anos 2000. Embora fosse uma espécie de governo errante, o que resultou na sua perda de legitimidade e no processo de impeachment, ele foi o responsável por desencadear as reformas sob as premissas do mercado, uma diretriz que seria ajustada ao programa de

todos os governos que viriam depois.

Em relação ao Governo de Itamar Franco, foi uma experiência administrativa fortemente condicionada pelas circunstâncias que o levou a assumir o poder. Uma vez que assumiu o mandato a partir de um evento traumático como o impeachment de o presidente eleito, acabou por desenvolver um governo bastante pautado pela conciliação política. Em função disso, o debate sobre a reforma da previdência foi colocado em segundo plano, ainda que o governo tivesse ajudado a aprovar a Emenda Constitucional nº 3 de 1993, que inaugurou uma prática que passou a ser corriqueira a partir de meados dos anos de 1990 – a da desconstitucionalização dos direitos. Aquela medida de ajuste na previdência pública aprovada pela referida emenda, foi regulamentada pela Lei nº 8.688/93; uma legislação infraconstitucional que alterou a forma de custeio das aposentadorias e pensões dos servidores, que passaram contribuir para o sistema a partir de uma alíquota que incidia sobre a totalidade de sua remuneração.

Foi também naquele governo que se iniciou o debate sobre a criação dos fundos sociais de emergência para garantir recursos para a grande área da seguridade social. Eram os chamados fundos provisórios, que seriam convertidos posteriormente em fundos permanentes. Cabe destacar, porém, que o objetivo dos reformadores com a criação daqueles fundos não era o de aumentar os repasses para a seguridade social, mas o de liberar uma parte dos recursos antes destinados para aquela grande área para atender as demandas do mercado. Assim, os recursos arrecadados com o CONFINS, o CSLL e com a CPMF, que deveriam ser destinados para o financiamento da Educação, da Assistência Social e da Saúde, passaram a ser retidos numa conta específica. A retenção desses recursos foi uma espécie de programa piloto para o projeto maior que seria aprovado em 1999, a famosa Desvinculação dos Recursos da União (DRU), que se notabilizaria por possibilitar uma manobra orçamentária e financeira para garantir a execução de políticas pouco republicanas.

Enquanto mantinha as reformas em compasso de espera, o governo preparava o terreno para o processo que viria depois da eleição. Em função disso, encaminhava uma série de diagnósticos sobre as diferentes áreas do Estado, com o intuito de embasar as mudanças que só poderiam ser feitas depois de consumada a vitória eleitoral. No que se refere à

temática discutida nesse capítulo, a questão da previdência dos servidores, a mesma esteve no centro a agenda no final daquele governo. Em um processo que contou com a colaboração da CEPAL, o Ministério da Previdência encaminhou inúmeras pesquisas com renomados especialistas, pesquisas essas que foram publicadas na série “a Previdência e a Revisão Constitucional”. O responsável pelo encaminhamento desse debate sobre a necessidade de reformar a previdência pública dos servidores foi o próprio ministro Antônio Brito, um entusiasta da medida.

Mas como é sabido por qualquer analista sobre aquele contexto, a tarefa daquele “governo tampão” não foi propriamente viabilizar as reformas, mas a eleição de um presidente comprometido com aquelas agendas. Foi com esse propósito que o Governo Itamar Franco centrou esforços na política monetária, com foco na estabilização da moeda e no controle da inflação. O carro chefe daquelas medidas foi a criação do Plano real, que foi colocado sob a batuta de um ministério (o da Fazenda) dirigido Fernando Henrique Cardoso. Em um jogo claramente combinado entre as elites comprometidas com uma transição segura, o referido ministro foi alçado à condição de figura central do governo, aparecendo como uma espécie de patrono do Plano Real, o que pavimentou enormemente o caminho para a sua vitória eleitoral nas presidenciais de 1994.

Os Governos de Fernando Henrique Cardoso intensificaram agenda de reformas de cunho gerencial, por meio de propostas que defendiam a reforma do aparelho do Estado, como uma forma de garantir o ajuste nas despesas do Estado e o aumento da eficiência no planejamento e na execução das políticas públicas. Os reformadores daquele governo, liderados por Luiz Carlos Bresser Pereira, defendiam um modelo de Estado e de administração pública (o modelo gerencial), que era utilizado como contraponto ao modelo que foi sendo construído no Brasil ao longo de décadas, e que havia se tornado anacrônico para os reformadores, denominado por eles de: a “Era Vargas”. A proposição de superar a “Era Vargas” era uma forma de escamotear o enfrentamento à Constituição de 1988, que, em muitos aspectos, havia reafirmado a importância do modelo de Estado e de administração pública formatados a partir de 1930, como estruturas importantes para a implementação das políticas públicas sociais.

Uma vez no governo, Fernando Henrique Cardoso tratou de encaminhar essas reformas

administrativas por meio de mudanças institucionais bastante amplas. Devido à abrangência dessas mudanças, ter-se-ia que mexer na estrutura do Estado e da administração pública, alterando uma série de prerrogativas e direitos que estavam garantidos pela constituição. Por conta disso, recorreu-se ao caminho da mudança pela via da emenda constitucional, um artifício já utilizado pelo governo anterior. Após o encaminhamento da Emenda Constitucional 19, já bastante discutida no capítulo anterior, o governo tratou de discutir a Emenda Constitucional nº 20, que tinha a tarefa de reformar os direitos dos servidores a partir da perspectiva do ajuste fiscal, do “combate aos privilégios”.

Mobilizados pelas teses da Nova Gestão Pública, os reformadores entendiam que as normas institucionais do Estado eram garantidoras de privilégios dos servidores, ao mesmo tempo em que facilitava a manutenção de um Estado rígido e ineficiente. Havia o entendimento de que eram necessárias mudanças no modelo de contratação, de efetivação e de atuação dos servidores, necessárias para tornar o Estado mais eficiente. As propostas contidas na PEC 33, que resultaram na Emenda Constitucional nº 20, eram bastante controversas, o que resultou na resistência dos setores mais organizados da burocracia e de grande parte do Parlamento Brasileiro – sendo aprovadas apenas no final do primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1998. As principais controvérsias estavam relacionadas às mudanças na base de cálculo, que passava a associar tempo de serviço e tempo de contribuição, regras que dificultariam o acesso à aposentadoria para todos os segurados. Ainda que algumas dessas regras não tenham sido contempladas na emenda, aprovou-se a desconstitucionalização da forma do cálculo para a definição do valor dos benefícios previdenciários. Essa foi uma medida encaminhada para ser regulamentada por uma lei complementar específica, a Lei Complementar 9.876/1999, que acabou por instituir o chamado fator previdenciário. Ao condicionar o acesso à aposentadoria à idade e ao tempo de contribuição, o governo dificultou ainda mais a vida dos servidores.

Outra medida proposta, medida essa que contava com um grande apoio do mercado, e que acabou por afetar todo o sistema previdenciário brasileiro, foi a que buscou unificar o Regime geral da Previdência Privada (RGPS) e o Regime Próprio da Previdência Privada (RPPS). No bojo desse debate sobre a unificação dos regimes, defendia-se a adoção de um teto para as remunerações de todo o sistema da previdência, e que já era utilizado pela

Regime Geral da Previdência Social (3 salários mínimos). A “joia da coroa” proposta por aquele governo foi a criação de um segundo regime, o regime complementar obrigatório. O mesmo teria como base um sistema de capitalização de contas individuais, que contemplaria os segurados com renda de até 10 salários mínimos; e outro sistema complementar voluntário, também capitalizado, que seria responsável por contemplar os servidores com remunerações acima de dez salários mínimos.

Embora os resultados normatizados diretamente naquela emenda de reforma tenham sido bem mais modestos do que os pretendidos pelos reformadores, aquela medida facilitou a agendamento das reformas que viriam na sequência, pavimentando o caminho para a recorrente “desconstitucionalização dos benefícios do RGPS” – o que facilitou o encaminhamento do debate sobre o caráter contributivo do regime dos servidores, e abriu a possibilidade para os governos instituírem um teto para aposentadorias. Ademais, colocou o debate sobre o déficit da previdência no centro da agenda, criando as condições objetivas para que os governos passassem a discutir abertamente sobre a necessidade de criação de um sistema complementar que pudesse custear aqueles benefícios que fossem superiores ao teto.

Além de estabelecer a exigência do tempo mínimo de contribuição, essa emenda constitucional também foi a responsável por estabelecer uma nova modalidade de cálculo do valor dos benefícios, que não mais seria a última remuneração, mas a média de 80% das maiores contribuições. Ela também aboliu a pensão integral por morte, estabeleceu a idade mínima para se aposentar (60 anos, se homem; e 55, se mulher) condicionou a aposentadoria ao tempo no serviço público (dez anos) e na função em que requeria a aposentadoria (cinco anos). Também tentou regulamentar a contribuição dos aposentados, o que foi inviabilizado por uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Havia uma clara intenção de dar um caráter securitário à Previdência Social, “desvinculando-a do conceito de Seguridade Social, garantido no texto constitucional (Lourenço, 2017, p. 473).

Ao longo desse período houve um esforço coordenado de ataque aos direitos dos servidores, o que, invariavelmente, atingia a política previdenciária. Os servidores públicos eram apontados como uma casta privilegiada, se comparada com os segurados do setor privado, um artifício utilizado para legitimar o debate sobre a necessidade de redução de

direitos. Intensificou-se ainda mais o enfoque sobre o déficit da previdência social, escamoteando as informações que seriam cruciais para reestabelecer os termos do debate, a exemplo dos vultosos desvios de recursos como aqueles retidos pelo fundo social de emergência, que seria convertido nas famosas Desvinculações de Receitas da União (DRU) no ano de 1999. Após inúmeros e controversos debates no parlamento brasileiro, que se estendeu ao longo de mais de três anos e meio, o novo modelo foi aprovado.

Cabe destacar, ainda, que no final do Governo de Fernando Henrique foram encaminhadas duas medidas formais que interferiram na discussão sobre a previdência dos servidores. Essas foram medidas que buscaram adaptar a política dos servidores à nova forma de agendamento das políticas públicas aos ditames do mercado. A primeira dessas medidas foi a criação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), trocando seguridade por seguro, o que foi feito por meio do Decreto nº 99.350; a segunda dessas mudanças foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A vitória do Presidente Lula da Silva na eleição de 2002 criou uma enorme expectativa nos defensores da expansão das políticas sociais e nos servidores públicos. Pela primeira vez na nossa história, uma liderança forjada nas lutas da classe trabalhadora havia chegado ao posto de Presidente da República, um fato comemorado efusivamente pelos diferentes segmentos populares do país.

Aquele governo implementou uma série de políticas sociais que favoreceram os segmentos menos favorecidos, a exemplo do programa Fome Zero, do Programa Bolsa família, do Programa Brasil sem Miséria, do Programa Luz Para Todos, da expansão das universidades públicas, do FIES e PROUNI, do Saúde da família, do Farmácia Popular, do Mais Médicos, da política de reajuste do salário mínimo acima da inflação, entre outras iniciativas. Há que destacar, todavia, que aquelas gestões também foram marcadas pela sobreposição dos interesses do mercado, algo bastante cristalino quando se analisa o encaminhamento do debate sobre os direitos dos servidores.

A vitória em si já significou uma mudança significativa na dinâmica do encaminhamento das agendas dos servidores, uma vez que mexeu em toda a estrutura do poder formal, e acabou por alterar significativamente a maneira de atuação dos diferentes atores e

instituições. Em relação ao tema tratado nesse capítulo, o da reforma da previdência dos servidores, a chegada de Lula da Silva ao poder provocou uma reviravolta no debate, o que deixou os servidores atônitos, e causou a desarticulação das forças de resistência àquelas propostas. Esse novo cenário movimentou dois dos mais importantes organismos na resistência àquelas medidas, o Partido dos Trabalhadores e a Central Única dos Trabalhadores, que passaram para o outro lado do espectro político. Esses dois expoentes de formulação, de socialização, de aglutinação de indivíduos e organizações para o enfrentamento às medidas de contrarreformas da previdência, que haviam estado presentes na agenda dos anos de 1990, passaram a ocupar um outro papel na cena política. Descolavam-se dos movimentos que resistiam às investidas reformistas, na condição de opositores das reformas, e passavam a cumprir o papel de formuladores e executores de políticas públicas e de correia de transmissão da nova agenda prioritária do governo.

Em muitos aspectos, os servidores passaram a estar em uma situação ainda pior do que a do período imediatamente anterior. Não podendo contar com os aliados de outrora, e tendo o conhecimento de como agiam aqueles que foram apeados do governo, os servidores passaram a ter ainda mais dificuldades em encaminhar suas agendas. Outro fator que fragilizou o encaminhamento das demandas dos servidores foi a perda de muitas de suas lideranças, que foram se aposentando ao longo desse processo. Os novos servidores, que foram contratados em sua maioria para funções estratégicas do Estado, já estavam mobilizados por uma outra cultura política. Os mesmos já haviam sido “picados pela mosca do gerencialismo”, não demonstrando os mesmos compromissos dos setores mais históricos do funcionalismo. Essa nova elite do funcionalismo muitas vezes se identificava mais com o mercado do que com o Estado, formando um agrupamento que Marco Aurélio Nogueira ((1989/90) havia denominado de “os inimigos do Estado”.

Os servidores ficaram ainda mais atônitos com a rapidez com a qual o Governo Lula da Silva apresentou o seu grande projeto de reforma da previdência, que adotou como foco principal os ajustes dos direitos previdenciários dos servidores. Aliás, o empenho do governo em torno da agenda de reformas dos direitos dos servidores não encontrava paralelo em relação ao que foi feito em relação a outros gargalos que eram muito mais responsáveis pelos déficits da previdência. A exemplo do governo anterior, o Governo Lula

da Silva continuou a reproduzir a escandalosa desvinculação dos recursos públicos (por meio da DRU), recursos esses que eram utilizados prioritariamente para o pagamento de despesas com os serviços da dívida pública. A exemplo do governo anterior, o governo Lula continuou a patrocinar a farra da renúncia fiscal. A exemplo do governo anterior, o governo Lula continuou com a expansão da política de superávit primário. A exemplo do governo anterior, o governo Lula continuou a subestimar a contribuição do Estado na condição de empregador para a previdência dos servidores.

Como destacado por autores Boschetti (2003) e Gentil (2017), o governo Lula poderia ter buscado outros caminhos para reformar a previdência, o caminho do equilíbrio financeiro pela via da recomposição e ampliação das receitas, corrigindo esses dutos que beneficiavam o mercado. Ao invés disso, preferiu priorizar as medidas mais voltadas atender as demandas dos setores interessados nos planos de previdência privada – um compromisso que havia sido assumido ainda durante a campanha eleitoral, e que teve como principais fiadores no governo Luiz Guschiken e Ricardo Berzoini. O governo não encontrou muita resistência no parlamento para aprovar a Emenda Constitucional 41/2003, pois quem deveria fazer oposição estava na base do governo. A maior parte da oposição ao governo no parlamento e nos governos dos estados era de partidos que sempre foram favoráveis a essas reformas, transformando o que deveria ser um debate em uma espécie de confraternização. Os principais enfrentamentos foram de deputados desavisados do PT, que decidiram descumprir a orientação do governo, sendo premiados com um “convite” para se retirarem das fileiras partidárias.

A Emenda Constitucional 41/2003 pode centrar-se na reforma da previdência pública, uma vez que o governo anterior já tinha centrado bastante esforços nas mudanças da previdência do setor privado. Essa emenda contemplou mudanças como a contribuição solidária dos servidores, alterou as regras de cálculo sobre o valor dos proventos da aposentadoria e pensão por morte, modificou os critérios para a concessão de aposentadoria especial para os servidores deficientes, para os que exercem atividade de risco, e para os que exercem atividades insalubres, entre outras mudanças. Essa emenda acabou por contribuir para a expansão dos fundos de pensão, uma área movediça na qual muitos interlocutores prioritários do governo passaram a atuar na organização e na gestão, inclusive por acreditar

que a boa gestão desses fundos liberaria recursos para o desenvolvimento do país.

Como uma forma de neutralizar a resistência dos servidores mais antigos, a emenda contemplou a possibilidade de estabelecimento de regras de transição mais respeitadoras dos direitos adquiridos, direitos esses que foram regulamentados pela Lei 10.887/2004. Apenas para constar, a análise daquele e de outros processos do gênero possibilita afirmar que os servidores também adoravam os “botes salva vidas” oferecidos pelos reformadores. Garantiam os seus próprios interesses, e depois pensavam no futuro do Estado, dos serviços públicos e das políticas públicas.

Assim, o governo que já contava com as bênçãos do mercado, com apoio da grande mídia (que direcionava a opinião pública), com o apoio de uma oposição que já era signatária política dessa agenda, entre outros fatores favoráveis, também passou a contar com certa conivência dos servidores da ativa. Essas condições favoráveis no plano político, facilitaram o encaminhamento do processo. Enquanto Fernando Henrique Cardoso “teve que se digladiar ao longo de todo p governo para aprovar e promulgar a Emenda Constitucional número 20, Lula levou menos de um ano para aprovar e promulgar a Emenda Constitucional número 41/2003.

Ao longo dos dois governos de Lula da Silva sempre houve essa relação bastante ambígua e controversa com os servidores públicos federais. Mesmo com a aprovação da Emenda Constitucional 47/2005, a chamada PEC Paralela, uma medida que representou claramente o movimento do governo e do Partido dos Trabalhadores de retomada do diálogo com os servidores, não houve um avanço significativo no distensionamento dessa relação. Ainda que o início do segundo governo tenha sido marcado pela retomada do diálogo, por meio da chamada “Mesa Nacional de Negociação Permanente”; essa relação já estava fraturada. Em processo de deterioração permanente, esse diálogo sofreu um estrangulamento ainda maior no ano de 2007, quando o governo passou a pautar no Congresso Nacional uma legislação que estabelecia um teto de gastos para os servidores públicos, algo que resultaria na Lei 11.514/2007.

O Governo de Dilma Rousseff não operou mudanças significativas na relação com os servidores, sendo visto pelo segmento como uma gestão de continuidade. A presidente

eleita já ocupava o papel de articuladora de um governo mesmo antes da sua vitória eleitoral, e tinha bastante conhecimento e concordância com as medidas adotadas nas diferentes áreas administrativas. Em relação aos direitos dos servidores, a dinâmica inicial do seu primeiro mandato foi marcada por ajustes em programas políticos que já estavam em andamento. Passado o primeiro ano de mandato, buscou reestabelecer pontes com os servidores, articulando a aprovação da Emenda Constitucional 70/2012, que se encontrava parada no Congresso Nacional desde de 2008. A emenda em questão alterou as regras da aposentadoria por invalidez; garantindo que os servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003, data de publicação da Emenda Constitucional 41/2003, passassem a ter o direito à aposentadoria por invalidez com a remuneração integral do cargo efetivo, e com reajustes paritários aos servidores da ativa.

Outra medida que buscou dialogar com os servidores foi a continuidade da realização de concurso para a recomposição do quadro que havia se desligado do serviço público, uma iniciativa que já se encontrava em andamento desde o governo anterior. Esses processos resultaram na contratação de 221.578 servidores entre 2003 e 2013, com destaque para os cargos no ensino superior e nos cargos técnico/tecnológico, resultando na recomposição uma parcela significativa do número dos servidores que havia sido desligado das fileiras do Estado. Muito embora não tenham conseguido resolver os problemas da falta de pessoal, esses governos interromperam uma longa etapa de redução do número de servidores públicos, um ciclo iniciado desde os primeiros anos da década de 1990.

Há que destacar, todavia, que a política previdenciária do Governo Dilma Rousseff também adotou uma dinâmica fortemente voltada para o atendimento às demandas do mercado. Tal qual o governo anterior, atuava “no fio da navalha”, buscando equilibrar-se em duas frentes. Por um lado, o governo sabia da importância da manutenção da relação com esses aliados históricos, e por isso buscou continuar a cultivar essa relação. Por outro lado, também sabia dos compromissos assumidos desde a campanha eleitoral de 2002, e por isso manteve-se empenhado com o encaminhamento das demandas do mercado. Ainda que não tenha coordenado processos de reforma da previdência tão robustos como aqueles empreendidos nos governos anteriores, foi nesse governo que se transitou de reformas paramétricas para uma reforma estrutural do sistema, com regulamentação do plano de previdência

complementar, sancionado pela Lei 12.618. A sanção dessa lei resultou na criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP), coroando um processo que teve início ainda em meados dos anos de 1990, e que seria intensificado nos próximos governos.

Mesmo que no seu primeiro governo, o único em que conseguiu governar de fato, o país tivesse passado por consideráveis índices de crescimento econômico, Dilma Rousseff continuou a dar o tratamento enviesado à questão das reformas. Por um lado, foi bastante dura em relação aos servidores, cortando benefícios e abrindo o caminho para o modelo mercadológico dos planos de previdência complementar. Por outro, foi bastante generosa em relação ao mercado, com o aumento vertiginoso das concessões de isenções fiscais, que, em 2015 atingiu o patamar de 282,4 bilhões de reais, um incentivo que só serviu para aumentar os lucros das empresas. Apenas na área da seguridade social, esse valor ultrapassou a fronteira dos R\$100 bilhões em 2015. O governo também não tomou medidas para acabar com a escandalosa Desvinculação das Receitas da União, para combater o alto montante das sonegações fiscais, para cobrar os devedores escritos na dívida ativa, entre outras iniciativas que atingiriam o mercado. Nem mesmo incluiu essa parte da agenda no debate sobre a reforma da previdência, optando por continuar propagandeando o déficit, ao mesmo tempo em que jogava a culpa pela expansão do mesmo nos dispêndios com servidores públicos.

Cabe destacar, todavia, que a movimentação dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff para reforçar as pontes com capital financeiro nacional e internacional nunca foi o suficiente para conquistar a confiança da grande banca. Nessa nova quadra da história, o mercado queria mais do que apenas ter as suas demandas atendidas no processo de definição e execução das políticas públicas, gostaria mesmo era de comandar diretamente as decisões. Os agentes do mercado não se contentavam em ser os principais interlocutores dos governos na formulação das políticas públicas, queriam uma relação quase exclusiva nessa interlocução. Foi essa postura agressiva e pragmática que levou esses agentes a fomentarem o aprofundamento do desgaste do Governo Dilma Rousseff, contribuindo para uma mudança na correlação de forças, para que pudessem preparar o terreno para a aventura da ruptura institucional que resultou no Governo de Michel Temer.

A marca desse “governo tempão”, o Governo de Michel Temer, foi uma atuação contundente e constante contra o modelo de seguridade social contido na Constituição de 1988, em total alinhamento com os agentes do mercado. Funcionou como uma espécie de governo de encomendas. Em termos provocativo, é possível afirmar que esse foi um governo que se originou da “soberania do mercado”, para quem administrou com um nível de alinhamento nunca visto até aquele momento da história da república. Contando com a anuência de um parlamento conservador e elitista, que em muito se assemelhava ao parlamento atual, o “governo de encomendas” tratou de aprovar medidas bastante impopulares aos olhos da maioria da população. Esse foi o caso da famigerada emenda constitucional 95/2016, a chamada emenda do teto de gastos; e da Lei 13.467/2016, a chamada reforma trabalhista – medidas que visavam claramente favorecer os interesses do mercado.

Como parte desse pacote fiscal, o Governo de Michel Temer também tentou aprovar a reforma da previdência, um processo que tramitou no Congresso Nacional como a PEC 287/2016. Outra medida daquele governo foi a extinção do Ministério da Previdência Social, que foi substituído por uma Secretaria Nacional da Previdência vinculada diretamente ao Ministério da Fazenda. Essa mudança de foco em relação à política previdenciária acabava por deixar muito claro que o governo estava seguindo orientações do mercado, colocando a política previdenciária dentro da estrutura do Ministério da Fazenda. Com essa medida, governo vinculava a política previdenciária diretamente aos responsáveis pelo planejamento e controle, uma medida inédita que escancarava o tipo de tratamento que seria dispensado ao tema.

Esse novo desenho das políticas públicas dificultou ainda mais o acesso às aposentadorias e às pensões, pois incrementou os mecanismos de controle sobre esses gastos a partir da lógica do ajuste fiscal. Ao colocar a política previdenciária dentro do Ministério da Fazenda, claramente para exercer um maior controle, o governo passava um recado bastante claro sobre o encaminhamento da agenda, aumentando o rigor com os ajustes nos gastos com a previdência, ao mesmo tempo em que não tomava nenhuma medida para ajustar os gastos com o mercado. É bastante sintomático que a política previdenciária tenha sido colocada em um ministério que dava tanto destaque aos ajustes na previdência, ao

mesmo tempo em que não fazia qualquer menção a iniciativas no sentido de cortar os incentivos fiscais, de diminuir a sonegação de impostos, de cobrar o montante da dívida ativa, e nem tampouco de diminuir o volume de desvinculação de receitas da União. Muito pelo contrário, esse governo fez foi aumentar o volume dos recursos desvinculados da receita da união, de 20 para 30% do orçamento, uma medida que sempre teve o condão de garantir os recursos necessários para o pagamento dos juros da dívida pública.

A tônica desse governo foi a da rigidez em relação aos ajustes nos gastos sociais e nos direitos dos servidores, e a da flexibilidade em relação às medidas que poderiam contrariar o mercado. Funcionou como uma espécie de balão de ensaio para a experiência administrativa que viria depois da eleição de 2018. Contrariando as expectativas iniciais, saiu vitorioso daquele processo eleitoral uma figura abertamente comprometida com as agendas do mercado. A maioria dos eleitores brasileiros optou por escolher uma coalizão ultraliberal, declaradamente a favor da redução das políticas sociais e da expansão de programas que privilegiariam o capital em detrimento do trabalho, e que colocariam os servidores públicos como os principais alvos.

O governo liderado por Jair Bolsonaro adotou um perfil político ultraliberal em termos econômicos. O que não chegou a ser nenhuma novidade, uma vez que desde o processo eleitoral essa diretriz política já havia ficado bastante claro, quando as diretrizes econômicas do futuro governo passaram a estar sob a responsabilidade do “Chicago Boy” Paulo Guedes. Embora essa figura fosse um espantalho para a classe trabalhadora e para os defensores das políticas sociais, funcionava como uma espécie de farol para o mercado – particularmente para a banca dos especuladores do mercado financeiro. Era visto como a pessoa certa para a intensificação do desmantelamento do Estado e das políticas públicas, um entusiasta do aprofundamento de capitulação do Estado e de suas instituições perante o mercado.

O governo teve pressa para mostrar serviço, o que pode ser constatado pela prontidão com a qual encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019, que viria a ser aprovada ainda no final daquele mesmo ano como a Emenda Constitucional nº 103/2019. Em menos de um ano o governo aprovou uma emenda que versava sobre uma matéria bastante controversa, visto que exigia uma tramitação por uma série de comissões nas duas casas

legislativas, e a aprovação em dois turnos nas duas casas por maioria 3/5 dos Deputados Federais e do Senadores da República. É claro que o apoio do mercado e dos representantes do parlamento que mais parecia a “Casa dos Lordes” – formado por empresários, ruralistas, lideranças evangélicas, forças de segurança, etc., todos eles declaradamente inimigos dos servidores e partidários de medidas que viabilizavam o controle do Estado pelo mercado – facilitou bastante o andamento processo.

Mais uma vez se estava implementando uma reforma por meio de uma emenda constitucional, ou seja, por meio da desconstitucionalização de direitos. Essa emenda estabeleceu novas regras de transição para aposentados e pensionistas da previdência social, com foco no rebaixamento dos direitos dos segurados de médio escalão e da burocracia de porta de rua. Era uma forma cínica e dissimulada de “combate aos privilégios”, na medida em que retirava direitos dos servidores dos menores escalões, enquanto mantinha e até ampliava os privilégios da alta burocracia do Estado. Druck (2020) entende a aprovação dessa emenda como a coroação de um processo de contrarreforma iniciado ainda no governo de Michel Temer, com a Reforma Trabalhista e a lei da Terceirização, sustentando que as três iniciativas têm “em comum e central a rejeição da função protetiva do Estado, através da negação do direito do trabalho e do direito previdenciário” (DRUCK, 2020, p. 74-75)

Foi uma reforma com um profundo viés neoliberal, impondo grandes limitações às possibilidades de acesso aos benefícios de aposentadorias e pensões. Com o conhecido argumento de que se teria que tomar medida duras para combater o déficit insustentável da previdência, que tinha como principal vilão os dispendiosos privilégios de servidores, o governo foi traçando a sua trama maniqueísta, sob a alegação de que estava empreendendo uma batalha do “bem” contra o “mal”. Operava-se uma verdadeira lavagem cerebral na sociedade, buscando convencê-la de que a estrutura burocrática do estado Brasileiro era responsável por uma série de privilégios e distorções, que seriam combatidos pela “higienizadora” reforma administrativa que estava sendo apresentada. Era um discurso que agradava o mercado, os teóricos do fim do mundo e os teóricos do fim da sala – todos elas figuras centrais na orientação governo. O suposto combate aos privilégios era uma verdadeira cortina de fumaça para facilitar o encaminhamento de uma reforma que se

notabilizava por proteger os interesses do mercado e de determinados setores da Alta burocracia – os agentes que exerciam grande influência sobre a agenda daquele governo.

Essa emenda também endureceu as regras de acesso às aposentadorias e pensões, deixando os servidores ainda mais inseguros em relação aos supostos direitos adquiridos. Os mesmos passaram a acessar as aposentadorias por duas vias. Pela primeira, o benefício seria alcançado com base no chamado sistema de pontos (a somatória de idade e tempo de contribuição). Pela segunda sistemática, que também seria aplicado aos segurados do Regime Geral da Previdência Social, o acesso ao benefício exigia um tempo adicional de contribuição, nos casos em que o servidor ainda não tinha atingido a tempo mínimo quando da entrada em vigor da emenda. As regras de transição, um instrumento importante para salvaguardar os direitos e para proteger as expectativas de direitos, mais uma vez foi alterada para dificultar ainda mais a vida dos servidores, causando mais insegurança àqueles aos quais o Estado havia prometido justamente o contrário.

Pelo texto original da Proposta de Emenda Constitucional, o governo comprometia-se a manter o Regime Próprio da Previdência Social e o Regime Geral da Previdência Social; ao mesmo tempo em que propunha a criação do chamado Novo Regime de Previdência Social. Esse “Novo Regime” seria organizado como o sistema de capitalização, e notabilizar-se-ia por atrair os agentes do mercado, combinando elementos do regime de capitalização e de repartição. A própria nomenclatura “Novo Regime de Capitalização” era um artifício utilizado para contornar os desgastes provocados pela gestão da capitalização da previdência pelos chamados fundos de pensões. Aqui a “capitalização” passava a ser chamada de “cota nocional”, um modelo que não visava depositar o valor arrecadado em uma conta individual, mas em uma “conta sistêmica”, que seria muito mais difícil de ser acompanhada pelos servidores. Aliás, os novos escândalos envolvendo os descontos nos benefícios da previdência possibilitam apontar que esse acompanhamento fica difícil até mesmo para os próprios governos.

Com a aprovação da Lei nº 14.463/2022, o governo também atualizou as regras do FUNPRESP, o que resultou em uma série de mudanças em relação aos direitos dos servidores que haviam aderido a esse fundo. Essa “atualização” ocorreu na base de cálculo dos benefícios, que passou a ser definida pela média de todas as contribuições dos

segurados e na personalidade jurídica dos fundos, que passou a ser baseado no direito privado. Esse foi mais um passo no sentido de agradar o mercado, facilitando ainda mais a transferência da previdência complementar dos servidores públicos federais para iniciativa privada.

Outra medida do governo foi a edição do decreto presidencial nº 10.620/2021, um ato normativo que facilitou a migração da gestão e da concessão dos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Transferiu-se os dois regimes da previdência para um instituto de Seguros (INSS), por meio de um arranjo de legalidade bastante questionável, que contribuiu, em larga medida, para dificultar o acesso aos afastamentos por incapacidade temporária, a exemplo do acesso às aposentadorias e pensões. A face aparente do decreto era a unificação dos dois regimes, que passariam a ser administrados por um único órgão. A face oculta era a extinção do RPPS, com a sua migração para o RGPS, e migração posterior para o Instituto Nacional de Seguro Social.

O Governo de Jair Bolsonaro também tentou aprovar a emenda que tramitou no Congresso Nacional como PEC 32/2020. A aprovação dessa emenda alteraria sobremaneira a própria estrutura do Estado Brasileiro, na medida em que se propunha a encaminhar uma série de mudanças nos dispositivos sobre os servidores, os empregados públicos e as organizações administrativas. Era uma iniciativa coordenada pelo Ministro Paulo Guedes, que visava mexer nos processos de seleção dos servidores, nas regras de conquista e manutenção da estabilidade, na subordinação dos servidores aos governos, na autonomia das instituições de Estado em relação ao Presidente da República, etc. Tratava-se de uma proposta que, se aprovada, elevaria o sobremaneira o poder discricionário do executivo em relação a organização e funcionamento da estrutura de todo o Estado.

Apresentada como mais uma medida para combater privilégios dos servidores, não incluía os parlamentares, os juízes, os desembargadores, os ministros de tribunais superiores, os promotores, os procuradores, os militares e mesmo os diretores de autarquias e empresas públicas – aqueles que têm as maiores remunerações da república. Colocada como uma medida para melhorar a eficiência, buscava destruir toda a estrutura da Estado, inclusive os setores de fiscalização e controle, fragmentar todo o processo de definição e execução das

políticas públicas, tornando o Estado uma completa “geringonça”. Proposta como uma iniciativa para diminuir gastos, ancorava-se em uma política de aumento de juros, na expansão da desvinculação das receitas, nos privilégios para os escolhidos pelo rei.

Ao contrastar-se as propostas com a realidade da institucionalidade brasileira, constata-se que a mesma padecia de uma espécie de esquizofrenia, na medida em que se propunha a enfrentar os problemas que não existiam, ao mesmo tempo em que deixava intacta toda uma série de problemas que foram se constituindo ao longo da nossa história institucional. A PEC falava em excesso de servidores, quando se sabia que havia um enorme déficit de recursos humanos em inúmeras áreas do governo. Afirmava que ia combater os altos salários, mas deixava de fora as categorias dos servidores com os maiores vencimentos. Afirmava que iria aumentar a eficiência, mas procurava desestruturar a organização e o funcionamento do Estado – mexendo no processo de seleção e nas garantias de estabilidade, apenas para ficar em dois exemplos. Afirmava que combateria excrescências institucionais como a da aposentadoria compulsória como punição, mas deixava de fora os juízes e desembargadores, os únicos servidores que se utilizam desse tipo de artifício. Anunciava que iria acabar com as férias anuais de 60 dias, mas deixava de fora os membros do judiciário e os parlamentares, os únicos que desfrutam desse tipo de privilégio. Também se comprometia combater a má qualidade do serviço público, mas não atuava no sentido de combater a corrupção, os desvios de verbas públicas, os cortes dos recursos para as políticas públicas – preferindo jogar a culpa nos servidores. Pelo grau de dissimulação, parece que proposta foi elaborada por alguém que nunca esteve em um governo, e que não conhece nada sobre o Estado.

O governo atual, o Governo Lula da Silva 3, teve que jogar o jogo do mercado ainda na fase da “transição”. Em um cenário de caos no planejamento orçamentário para o primeiro ano de mandato que se iniciaria, em que algumas áreas de políticas públicas não dispunham nem de orçamento para custeio, foi necessário negociar com o Congresso Nacional e com o mercado para evitar o colapso nas políticas públicas. O novo governo teve que construir um arranjo institucional para contornar os problemas que vinham sendo agravados desde a aprovação da Emenda 95/2016, a que instituiu Teto de Gastos, o arranjo denominado de Arcabouço Fiscal. Essa construção envolveu uma série de negociações que condicionaram

o governo a assumir pesados compromissos com a política de ajuste fiscal. Desarmou-se uma bomba que estava preste a explodir, e armou-se uma outra que poderá dinamitar a continuidade das políticas públicas com saúde e educação, por exemplo, que são as áreas em que há maiores controles constitucionais dos gastos. O fato inconteste é que o governo teve que ceder ao jogo do mercado, vinculando diretamente o crescimento das despesas do governo ao crescimento da arrecadação com impostos, o que acabou sendo uma aposta de alto risco.

Ademais, o governo também aceitou que as despesas públicas crescessem menos do que a arrecadação, em uma proporção de 70 para 100. A cada 100 bilhões arrecadado, o governo só poderia gastar 70 bilhões, ficando sempre garantida a “parte do leão”. Como não há nada tão ruim que não possa piorar, a nova versão do texto, a que foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2024, reduziu esse percentual de 70 para 50%, em caso de o governo não alcançar o resultado primário no exercício anterior ao da elaboração da nova LOA. O problema é que esse e os futuros governos terão que enfrentar e resolver a forma com essa matéria vai sendo encaminhada no parlamento, equilibrando-se entre respeitar esse limite de despesa e o teto constitucional dos gastos com saúde e educação. Os governos vão estar sempre na berlinda, em meio a uma pressão que vem de todos os lados, e que só aumenta em períodos de crises econômicas. O governo sabe que em um futuro não muito distante terá que decidir se altera as bases do arcabouço fiscal, enfrentado o desgaste com os defensores da austeridade; ou se reduz os pisos, enfrentado o desgaste com os movimentos que defendem a manutenção dos gastos com essas políticas públicas essenciais.

Como sempre ocorre nesses momentos de impasses, há especialistas preocupados em resolver esses problemas de déficits públicos, invariavelmente apresentando medidas que miram nos cortes nos direitos dos servidores e nas políticas sociais, uma postura claramente orientada pelo mercado. Os governos têm cedido reiteradamente às pressões dos setores econômicos, uma pressão que tem contado sempre com a colaboração da grande mídia. O Governo Lula 3 tem continuado refém dos agentes do mercado, os maiores defensores da diminuição dos investimentos em políticas públicas. O resultado prático dessa pressão é que tem havido uma diminuição constante dos recursos para investimentos, o que proporciona a liberação de mais recursos para o pagamento dos juros da dívida pública, e

resulta na precarização da prestação dos serviços públicos, o que facilita o caminho para a legitimação da transferência dos mesmos para o setor privado.

Os setores engajados em influenciar a opinião pública sobre os excessivos gastos do Estado vão intensificar ainda mais os ataques aos tetos constitucionais em saúde e educação, colocando-os como os responsáveis pela inexistência de recursos para outros investimentos. Não parece haver dúvidas de que mais uma vez eles farão questão de não mencionarem outros responsáveis ainda maiores pelo desequilíbrio das contas públicas, a exemplo das Desvinculações de Receitas da União (DRU), das isenções fiscais, das sonegações de impostos, das dívidas ativas gigantescas, do pagamento dos enormes juros da dívida pública (que atualmente já ultrapassou a casa de 1 trilhão de reais), etc. O mercado nunca terá culpa de nada. A culpa continuará sendo dos governos, do Congresso Nacional (emendas), da corrupção, das políticas públicas assistencialistas, entre outros empecilhos.

5. Conclusão Geral

Ao longo desse trabalho sobre reforma do Estado e da administração pública foi possível constatar que algumas questões foram fundamentais para o sucesso no encaminhamento dessas reformas: o compromisso dos governos, o apoio das elites econômicas, a facilidade na interlocução com a maioria dos parlamentares, o entendimento heterodoxo do supremo em relação aos direitos adquiridos, entre outros. Independentemente do enquadramento ideológico do governo de ocasião, esses fatores estiveram presentes no cenário das reformas definidas e implementadas no Brasil. Mesmo porque essas reformas sempre tiveram um caráter elitista, centrando esforços nos ajustes das despesas das políticas públicas sociais e dos direitos dos servidores.

Em relação às instituições governamentais, ressalta-se que os governos, independente do espectro político-partidário, quase sempre são organizações que buscam navegar em águas seguras. Buscam implementar as suas propostas de acordo com o arcabouço institucional, ao mesmo tempo em que priorizam as agendas dos segmentos que têm mais poder interferir na dinâmica da definição e execução das políticas públicas, e mais capacidade de desgastar os agentes governamentais. Uma vez conquistado o direito de assumir o poder, todo e

qualquer governo vai dialogar prioritariamente com os detentores do poder real, ainda que se mostrem atentos e sensibilizados com as demandas dos setores menos favorecidos, que invariavelmente são também os que têm menor capacidade de desestabilização política.

Por conta dessa característica de todo e qualquer governo, os setores populares não devem ficar inebriados com a eleição do que eles entendem ser um expoente da classe trabalhadora, pois isso não garante, por si só, o encaminhamento de suas agendas – sem contar que ainda tem o potencial de colocar o povo em um estado de letargia, o que é totalmente danoso para a viabilização das demandas dos que contam com a boa-fé dos representantes eleitos. Uma vez que todo governo dialoga prioritariamente com as elites econômicas e políticas (nessa ordem), a única possibilidade de os de baixo, não importa se da sociedade ou da burocracia, terem os seus interesses preservados é por meio da manutenção de uma vigilância constante. É necessário não se esquecer da orientação do “Velho Rousseau”, um autor que, embora fosse partidário da defesa da representação política, alertava os indivíduos para a necessidade do controle em relação aos representantes. Essa vigilância constante, tão sabiamente defendida por aquele autor, é o que pode evitar a conversão dos representantes populares em representantes do país, da nação, do povo brasileiro – os tipos de generalizações que são utilizadas para escamotear a defesa dos interesses dos poderosos. A única forma de os de baixo interferirem na agenda do governo é por meio da participação, da soberania rousseaniana, que só pode ser mantida por um povo que não abre mão do ativismo político.

Outro fator importante para o encaminhamento das reformas é o apoio constante das elites econômicas, as maiores interessadas nas medidas propostas e aprovadas no jogo institucional. As elites econômicas foram os maiores fomentadoras de um debate totalmente enviesados sobre as reformas, centrando esforços na defesa de um rigoroso controle dos gastos com as políticas públicas sociais e com os direitos dos servidores; enquanto pressionavam os governos para aumentar a desvinculação das receitas da União, para aumentar o montante do superávit fiscal, para manter uma política constante de juros altos, para aumentar os escandalosos incentivos, para afrouxar os mecanismos de cobranças dos grandes devedores da União, entre outros desajustes fiscais e sociais provocados pelos grandes agentes do mercado.

Essas elites econômicas sempre foram as principais responsáveis pelo agendamento dessas reformas, garantido que alguns temas fossem propositalmente deixados de lado, e que outros menos nocivos ao Estado e à administração pública ganhassem centralidade no processo. Esse controle da agenda sempre foi importante para a manutenção do status quo, inclusive para viabilizar a normatização de uma estrutura social totalmente injusta e excludente. Ao centrarem esforços em ajustes nos direitos daqueles que se encontravam na base da pirâmide social, os responsáveis pelas reformas acabaram por facilitar ainda mais o caminho das elites econômicas, um caminho norteado pela realização desenfreada dos lucros. Por serem os maiores interessados nessas medidas, os agentes do mercado sempre foram os grandes entusiastas das reformas, uma espécie fio condutor de todo o andamento do processo.

Outro fator extremamente importante para o encaminhamento das reformas foi a existência de um parlamento majoritariamente comprometido com essas agendas. O apoio do legislativo a essas pautas foi aumentando ao longo dos anos, na medida em que ia crescendo o percentual dos representantes que se posicionavam mais abertamente na defesa dos interesses do mercado. A análise sobre esse processo permite apontar que os segmentos econômicos foram adotando posições cada vez mais arrojadadas em relação ao parlamento. Transitou-se do apoio financeiro àqueles que se colocavam na perspectiva de representa-los (na condição de lobistas), para uma condição em que eles próprios passaram a colocar-se como figuras elegíveis (uma espécie de representantes de si mesmos) – uma das características predominantes no parlamento atual. A composição e a dinâmica de atuação dos chamados representantes no Congresso Nacional nas últimas legislaturas ajudam a entender a rapidez com a qual essas “medidas impopulares” são aprovadas nas casas legislativas.

Em um cenário de “terra arrasada” para a representação popular, em que os interesses dos setores menos favorecidos são sempre negligenciados, não há nenhuma garantia de manutenção de direitos sociais. Não há que se falar inclusive em segurança jurídica para os portadores de qualquer direito constitucional, visto que não há nenhuma dificuldade em mobilizar o apoio de uma maioria qualificada, seja ela de 2/3 ou 3/5, para a viabilização de alterações do texto constitucional por meio de uma emenda. Com perfil que tem o

Congresso Nacional hoje, formado em sua maioria pelos setores mais arcaicos do capital (a afirmação aqui é a de que os parlamentares são capitalistas mesmos, pois foi-se o tempo em que os detentores do capital se faziam representar pelos lobistas), tornou-se bastante simples encaminhar qualquer medida que se proponha a retirar os direitos dos trabalhadores – não havendo qualquer dificuldade em formar maioria no parlamento, ainda que se trate de matéria que exija uma maioria qualificada.

Da mesma forma que a eleição de um representante dos setores populares não é uma garantia de encaminhamento das agendas dos setores que estão na base da pirâmide social, a constitucionalização dos direitos também não garante a continuidade da manutenção dos mesmos. Como o povo tem optado por escolher representantes que não os representam, verdadeiros inimigos do Estado e das políticas públicas, tem sido possível alterar e excluir a maioria dos direitos que se encontravam na constituição. Esse perfil elitista dos representantes no parlamento é um fator explicativo do encaminhamento enviesado das reformas do Estado e da administração pública. É algo que ajuda a entender a facilidade com a qual os governos aprovam a supressão das despesas sociais e dos direitos dos servidores; ao mesmo tempo em que vão mantendo, sem maiores contestações, uma série de privilégios das castas da burocracia pública e do mercado.

Outro fator que explica o sucesso no encaminhamento das reformas é o reposicionamento constante do judiciário brasileiro em relação à interpretação do texto constitucional. Particularmente em relação aos direitos dos servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal foi flexibilizando a sua interpretação, facilitando o caminho para o enfraquecimento constante das teses que se fundamentavam na preponderância dos direitos adquiridos. Desde as primeiras reformas que atingiram frontalmente as políticas sociais e os direitos dos servidores (em decorrência da implementação das Emendas Constitucionais 19 e 20/1998), houve uma série de tentativas no sentido de barrar a alteração desses direitos, sob a alegação de que essas mudanças estavam mexendo nos direitos adquiridos. Essas medidas ocorreram por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs), que geraram uma série de controvérsias no próprio Supremo Tribunal Federal, muitas vezes polarizando os ministros da Suprema Corte. Superada a fase de impasses, a maioria dos ministros do Supremo optou categoricamente por não reconhecer a legitimidade dos direitos adquiridos,

no que diz respeito uma série de matérias que se encontravam na constituição.

Ao longo desses 30 anos de intensificação do debate sobre a reforma do Estado e da administração pública, verificou-se uma série de medidas de desconstitucionalização de direitos, jogando cada vez mais por terra as teses dos direitos adquiridos. A partir da leitura dos dois últimos capítulos desse livro, é possível apontar que os reformadores foram bastante hábeis e astutos no encaminhamento de grande parte dessas reformas, optando por encaminhá-las por meio de emendas constitucionais. Essas emendas adotaram dois caminhos. O que optou por aprovar as mudanças diretamente nos artigos do texto da constituição; e o que optou por suprimir determinados temas do corpo do texto, remetendo a matéria para ser discutida em leis ordinárias, infraconstitucionais

Todo o arcabouço institucional foi utilizado recorrentemente para preservar o status quo, para legitimar a normatização de uma estrutura social totalmente injusta e excludente. Pensando em termos metafóricos, é possível apontar que houve governos que buscaram criar uma ilusão de ótica sobre o entendimento do nosso relevo, fazendo com as pessoas enxergassem uma paisagem muito mais plana do que ela de fato era, necessitando apenas de mudanças pontuais – mudanças essas que não buscavam tirar os indivíduos da planície, mas mantê-los encantados com os aspectos naturais da existência das cadeias de montanhas. Houve governos que foram um pouquinho além, ao buscarem assumir alguns compromissos com os que se encontravam nas planícies, procurando garantir uma relativa altivez para contemplar a cadeia de montanhas – ainda que alimentassem muito a esperança em relação às possibilidades de escalar a parte alta que estava sendo contemplada. E houve governos que simplesmente abandonaram os que se encontravam na parte mais baixa da paisagem, mantendo-os curvados para que não conseguissem sequer contemplar a paisagem – submersos em uma depressão de tal magnitude que não os permitia enxergar nem mesmo o horizonte. Esses últimos foram governos abertamente elitistas, que observaram os de baixo apenas como parte da paisagem, uma parte que despertava medo e incômodo – as medidas sugeridas, nesse caso, sempre foram as de ocultação e de repressão.

A primeira modalidade de governo se mistura com a própria paisagem, na condição de criador e criatura de todo o arcabouço institucional e da cultura política do universo liberal-burguês. A segunda modalidade de governo é aquela que se adapta facilmente ao

arcabouço institucional e à cultura política que condicionam as ações. Implementam medidas que buscam corrigir algumas distorções, mas não escapam da perspectiva da reprodução do sistema. A terceira modalidade de governo é aquela que tem mais dificuldades em adaptar-se às “regras do jogo”, uma vez que convive muito mal com os mecanismos de controle do Estado democrático-burguês. É uma modalidade de governo que está tão comprometida com o ultraliberalismo econômico, que faz questão de insurgir-se contra os freios institucionais impostos a quem se dispõe a participar do processo. É a modalidade administrativa que mais se coloca claramente contra o arcabouço institucional, ainda que seja a maior defensora da manutenção do sistema capitalista concentrador e excludente. Busca alterar as regras do jogo para facilitar ainda mais a atuação daqueles que não aceitam nenhum tipo empecilho para a realização desenfreada dos lucros. É essa radicalização na defesa desses interesses que leva esses indivíduos a atacarem constantemente o Estado e a sua burocracia, uma empreitada que, na maioria das vezes, mobiliza as elites econômicas, que é quem mais ganha com essas mudanças. A atuação enviesada das reformas sempre perseguiu um objetivo não declarado: o de garantir a preservação do lucro do mercado, ainda que às custas das despesas com as políticas sociais e com os direitos dos servidores, os alvos principais em todo o processo.

Bibliografia

ABREU, Nylson Paim. As Aposentadorias de Servidores Públicos em Face da Reforma da Previdência Social. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 237: 55-91, Jul./Set. 2004.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *In: Cadernos ENAP*; n. 10, 52 p. 1997.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Da “Era Vargas” À FHC: transições políticas e reformas administrativas. *In: Revista de Ciências Sociais*, v.36, n. 1/2, 2005.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *In: Revista do Serviço Público* Ano 48 Número 3 Set-Dez 1997.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Revista de Políticas Públicas*, v. 13, n. 1, p. 31–41, 2009. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2996>.

Acesso em: 07 jun. 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: Revista Psicologia & Sociedade; Porto alegre, 15 (1): 57-96; jan./jun.2003.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. A revelação do “estado malfeitor” a partir da questão previdenciária. In: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio; SORES, Hector Cury. (Orgs.). O estado de mal-estar social brasileiro. Belo Horizonte: IEPREV, 2020, v. 1, p. 318-340.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Rio de Janeiro/RJ: Congresso Nacional, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 29 maio 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília/DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro/RJ: Presidência da República, 1923. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm. Acesso em: 9 dez. 2022

BRASIL. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <http://www.legis.fgv.br/legislação/Decreto/1990/99350>.

planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm. Acesso em: 9 dez. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-atualizada-pl.pdf>. Acesso em 4 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF:

Congresso Nacional, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. emenda constitucional nº 88, de 7 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 7 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm. Acesso em: 29 maio 2023.

BRASIL. Previdência completa 99 anos com mais de 90 serviços digitais disponíveis ao cidadão. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/trabalho-e_previdencia/2022/02/previdencia-completa-99-anos-com-mais-de-90-servicos-digitais_disponiveis-ao-cidadao. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 4, de 2023 (PLDO 2024). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/156890>. Acesso em: 8 jun. 2023.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. In: RAP, Rio de Janeiro, 34(4), p. 7-26, Jul./Ago. 2000.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Revista do Serviço Público, Ano 47, Volume 121), Número I, Jan./Abr. 1996.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. In: rap – Rio de Janeiro 42(2), p. 391-410, Mar./abr. 2008.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República e Câmara dos Deputados. Brasília, 1995.

_____. Reforma do Estado para a cidadania. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Uma abordagem pragmática para a intervenção do estado: o caso brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v.43, n.1, p.05-19, 1991.

_____. SPINK, Peter (orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 2a. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: Revista Psicologia & Sociedade; Porto alegre, 15 (1), p. 57-96, jan./jun. 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (primeiras impressões). In: Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 214, p. 69-98, out./dez. 1998.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

CANO, Wilson. A Reforma da Previdência. In: Revista de Serviço Social & Saúde, Campinas v. 3, n. 3, p. 1-94, maio 2004.

CAPOBIANGO, Ronan Pereira. Reformas Administrativas no Brasil: Uma Reforma Administrativa Crítica. REGE, São Paulo – SP, Brasil, v. 20, n. 1, p. 61-78, jan./mar. 2013

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; JOSÉ, Herbert Antonio Age. Reforma e contrarreforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. In: RAP, Rio de Janeiro, 32(6), p. 97-111, nov./dez. 1998.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In: RAP, Rio de Janeiro, 42(5), p. 829-74, Set./Out. 2008.

_____. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. In: Revista do Serviço Público Brasília 59 (3), p. 271-288 Jul./Set. 2008.

_____. História, Narrativa e Representações da Administração Pública Brasileira. In: Rev. Serv. Público Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 31-52, dez 2018.

COSTA, José Ricardo Caetano. As Reformas da Previdência Social Brasileira: Entre o Individualismo e o Solidarismo Social. JURIS, v. 14, p. 55-68, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/juris/issue/view/388>. Acesso em: 13 jun. 2023.

COSTA, José Ricardo Caetano. A Visibilidade do “Estado Malfeitor” Brasileiro: analisando as políticas públicas de previdência e assistência social no cenário neo-reacionário-liberal. In: COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU Jr., Marco Aurélio; SORES, Hector Cury. (Org.). O estado de mal-estar social brasileiro. Belo Horizonte: IEPREV, v. 1, p. 342-371, 2020.

COSTA, José Ricardo Caetano; DEMIRANDA, Dandara Trentim. A Previdência Social no Contexto Neoliberal: Debates Sobre a Necessidade de Uma Nova Reforma Política. In: Revista Brasileira de Direito Social - RBDS, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 90-104, 2023.

CUNHA, M. W. V. O sistema administrativo brasileiro. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, 1963.

DIEESE, Departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos. Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos. Salário mínimo nominal e necessário. 2023. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 9 jun. 2023.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Nota Técnica sobre PLP 93/2023: Novo Arcabouço Fiscal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>, 2023.

DINIZ, Eli. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. Lua Nova: revista de cultura política, São Paulo, n.28-29, p. 107-156, abr. 1993.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro (2a ed. revista e aumentada). Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro v. 45(3), p. 813-36, Maio/jun. 2011

FERNANDES, Ciro Campos Christo. A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor - 1995-2002. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: Revista do Serviço Público, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set-dez 1996.

FILGUEIRAS, Luiz e LOBO, Breno. Política e Economia na Reforma da Previdência. In: Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 13, n. 3, p. 717-738, dez. 2003.

FILHO, Calino Pacheco; WINCKLER, Carlos Roberto. Reforma da Previdência: o ajuste no serviço público. In: Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221-248, mar. 2005.

FITTIPALDI, Ítalo, COSTA, Saulo Felipe & ARAÚJO, Cletiane Medeiros. Revisitando a Estratégia de Execução das Reformas Gerenciais no Setor Público: uma abordagem à luz do equilíbrio de Nash. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.1, pp. 184-200, Julho/2017.

FLEURY, Sonia; ALVES, Rosangela. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. In: RAP, Rio de Janeiro, 38(6), p. 979-1022, nov./dez. 2004.

GARCIA, Emerson. A Proposta de Reforma da Previdência de 2019: o que se Diz e o que Realmente É. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 71, jan./mar. 2019.

GENTIL, Denise Lobato. “Reforma da Previdência: o ajuste pela ampliação das receitas”. In: Revista Economistas, nº23, março de 2017. Conselho Federal de Economia – <http://cofecon.gov.br/downloads/revistas/2017/revista-marco.pdf>

GOMES, Darcilene Cláudio; SILVA, Leonardo Barbosa e SÓRIA, Sidartha. Condições e Relações de Trabalho no Serviço Público: o Caso do Governo Lula. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 42, p. 167-181, jun. 2012.

_____; SÓRIA, Sidartha. Política de Recursos Humanos do Governo Federal: a Experiência dos Governo Lula e Dilma Rousseff. In: Revista da ABET, v. 13, n. 2, julho a dezembro de 2014.

GONÇALVES, André de Menezes et al. Reformas da Previdência e Seus Impactos nos Direitos Sociais: Negação, Focalização e Privatização. In: Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Vitória/ES, v. 1, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/issue/view/938>. Acesso em: 30 maio 2023.

HOCHMAN, Gilberto. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945).

In: Educar, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005. Editora UFPR.

IANNI, Otávio. Estado e planejamento no Brasil-1930-1970. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo; VAZ, José Carlos. Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). Revista do Serviço Público, v. 118, n. 45, p. 9-42, 1994.

LAHEURTA, Milton. A Recuperação da Esfera Pública. In: São Paulo em Perspectiva, 3 (1/2): 46-50, Jan/junho, 1989.

_____. Educação e política no contexto da crise contemporânea: formação para a vida civil e o lugar público da escola. In: BOTO, Carlota; SANTOS, Vinício de Macedo; SILVA, Vivian Batista da; OLIVEIRA, Zaqueu Vieira (Orgs.). A escola pública em crise: inflexões, apagamentos e desafios. São Paulo: FEUSP, 2020, p. 355-380.

LEITE, Leonardo Queiroz. Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano. In: RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, Edição nº 07 – 1º Semestre de 2016.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, Ano 49, Número 2, Abr-Jun1998.

LOURENÇO, Edvânia Ângela de Souza; LACAZ, Francisco Antonio de Castro e GOULART, Patrícia Martins. Crise do Capital e o Desmonte da Previdência Social no Brasil. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 467-486, set./dez. 2017.

MAIA, Tânia Sofia Vieira et al. Modelos de Gestão Pública: Uma Temática de Gerações. In: Synesis, v. 15, n.2, 2023.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração Pública Brasileira: Evolução, Situação Atual e Perspectiva Futuras. In: R. Serv. Públ. Brasília, 117(2), p. 105-116, set./dez. 1989.

_____. Em Busca da Flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. In: RAP, Rio de Janeiro, n. 37(3) pp. 641-59, Maio/Jun. 2003.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-Institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz; PIERDONÁ, Zélia Luiza; FRANCISCO, José Carlos. A seguridade social brasileira é realmente Beveridgiana? O abismo que separa o modelo idealizado na Constituição de 1988 e a realidade que permeou a efetivação do sistema ao longo dos mais de 32 anos. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, [S. l.], v. 13, n. 26, p. 157-178, 2022. Disponível em: <https://>

revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/65461. Acesso em: 9 jun. 2023.

MARQUES, Rosa Maria et al. Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula. Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 8 n.2 p. 195-218. jul./dez. 2009.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Governo Lula e a Contrarreforma Previdenciária. In: São Paulo em Perspectiva, 18(3), p.3-15, 2004.

MARTELLO, Alexandro. Governo estima que rombo previdenciário deve dobrar até 2060; analistas veem necessidade de nova reforma no futuro. G1, 13 maio 2023. Economia. Disponível em: <https://encurtador.com.br/nxP23>. Acesso em: 13 maio 2023.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aposentadoria dos Servidores Públicos Federais após as Reformas da Constituição. In: A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 5, n. 19, p. 161-199, jan./mar. 2005.

MODESTO, Paulo. Reforma Administrativa e Direito Adquirido. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 211, p. 79-94 jan. mar/1998.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A Reforma da Previdência no Brasil: Estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. In: RBCS Vol. 23 nº. 66, p. 45-58, fevereiro/2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. In: São Paulo em Perspectiva, v. 11(3), p. 8-19, 1997.

_____. As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998;

_____. Mudança Difícil: notas sobre reforma do Estado e recursos humanos. In: Rio de Janeiro, RAP, n. 6 p. 61-88, Nov./Dez.1999;

_____. Reforma Administrativa ou Reforma do Estado? In: Perspectivas, São Paulo, p. 1-17, 1989/90.

NUNES, E. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997;

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984;

OLIVEIRA, Juliana de. Evolução Histórica da Previdência Social: o sistema previdenciário brasileiro é estável? Revista Brasileira de História do Direito. Salvador/ BA, v. 4, nº 1, pp. 64/86, jan/jun. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/4415>. Acesso em: 29 maio 2023.

OLIVEIRA Lucas Soares de. Reforma da Previdência e Desconstitucionalização. In:

Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, n. 91/92, p. 3-16, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/download/69/59/2112>. Acesso em: 29 maio 2023.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). In: HISTÓRIA, São Paulo, 28 (2), p. 775-96, 2009.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. In: Revista do Serviço Público, ano 53, número 4, p. 79-106, out-dez 2002.

PACHECO FILHO, Calino; WINCKLER, Carlos Roberto. Reforma da Previdência: o ajuste no serviço público. In: Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221-248, mar. 2005.

PECI, Alketa. Burocracia (s) e Reforma (s) ou o Inevitável Incrementalismo. In: Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, set/dez 2016.

PENNA, Rodolfo Breciani. Reforma da Previdência e Segurança Jurídica. In: R. Proc. Geral Est. São Paulo, São Paulo, n. 91/92:31-54, jan./dez. 2020

PEREIRA, Matias José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Rio de Janeiro 42(1), 61-82, Jan./Fev. 2008.

PERES, Viviane Aparecida Pereira. FUNPRESP: a privatização da previdência social dos servidores públicos federais. In: R. Katál., Florianópolis, v.27, e-96281. 2024 ISSN 1982-0259.

PORTO, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. A Previdência dos Servidores Públicos Federais: Um Regime Sustentável? In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, p. 1-27, maio de 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Emenda Constitucional nº 19, junho de 1998.

_____. Emenda Constitucional nº 20, dezembro de 1998.

_____. Emenda Constitucional nº 41, dezembro de 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 103, novembro de 2019.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que Reformas Administrativas Falham? In: Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, v. 17, n. 50, p. 123-84, outubro/2002.

RODRIGUES, Alberto Tosi. Democracia e Mobilização Social: Participação Autônoma e

Instituições Políticas na Transição Brasileira. In: Revista de Sociologia e Política, nº 12, pp. 99-119, Jun. 1999.

SARTORI, Giovanni. Comparação e o método comparativo. In A comparação nas ciências sociais, Madri: Alianza, 1991.

SCHWARTZMAN, S. Desempenho e controle na reforma administrativa. Texto para Discussão n. 8. Brasília, MARE/ENAP, 1996.

SILVA, Ilse Gomes. A Reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições. In: Revista Lutas Sociais, p. 1-9, ano 2001.

SILVA, Mauri Antônio da. Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 135, p. 213-230, maio/ago. 2019.

SOUZA, Nelson Melo. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. RAP, Rio de Janeiro, n. 28(1), p. 54-70, Jan/mar, 1994.

TAFNER, Paulo. Desafios e reformas da previdência social brasileira. Revista USP, n. 93, p. 137-156, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i93p137-156>. Acesso em: 7 jun. 2023.

TONI, Jackson de. Reflexões Sobre as Possibilidades do Planejamento no Setor Público - do orçamento participativo ao planejamento estratégico. Ensaios FEE, Porto Alegre, n. 23, v.2, p. 949-976, 2002.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. A Reforma Administrativa no Brasil: Experiência Anterior, Situação Atual e Perspectiva – Uma Apreciação Geral. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18(1), p. 49-59. jan./mar. 1984 A.

_____. Desburocratização e Desestatização: Novas Considerações sobre as Prioridades Brasileiras de Reforma Administrativa na Década de 80. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 18(4), p. 72-87, out./dez. 1984.

_____. O Governo Provisório de 1930 e a Reforma Administrativa. In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 9(4), p. 5-68, out./dez. 1975.

_____. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 8, p. 27-75, abr./jun. 1974.

WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. In: Revista do Serviço Público. Brasília 56 (3): 349-366 Jul/Set 2005.

ZWICK, Elisa ET AL. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. In: Cad. EBAPE.BR, v. 10(2), p. 285-301, jun. 2012.

