

Willian Douglas Guilherme  
(Organizador)

# Desafios e Soluções da Sociologia 2



Willian Douglas Guilherme  
(Organizador)

# Desafios e Soluções da Sociologia 2

Atena Editora  
2019

2019 by Atena Editora  
Copyright © Atena Editora  
Copyright do Texto © 2019 Os Autores  
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora  
Editora Executiva: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Antonella Carvalho de Oliveira  
Diagramação: Rafael Sandrini Filho  
Edição de Arte: Lorena Prestes  
Revisão: Os Autores

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

#### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

#### **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

### **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Prof.ª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista  
Prof.ª Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof.ª Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal  
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)</b>	
D441	Desafios e soluções da sociologia 2 [recurso eletrônico] / Organizador Willian Douglas Guilherme. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. – (Desafios e soluções da sociologia; v. 2)  Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web ISBN 978-85-7247-426-9 DOI 10.22533/at.ed.269192506  1. Sociologia – Pesquisa – Brasil. I. Guilherme, Willian Douglas. II. Série.  CDD 301
<b>Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422</b>	

Atena Editora  
Ponta Grossa – Paraná - Brasil  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
contato@atenaeditora.com.br



## APRESENTAÇÃO

O livro “Desafios e Soluções da Sociologia” foi dividido em dois volumes, totalizando 42 artigos de pesquisadores de diversas instituições de ensino superior do Brasil. O objetivo da organização deste livro foi o de reunir pesquisas voltadas aos desafios atuais da Sociologia, assim como apresentar possíveis soluções para estes desafios.

No Volume 2, os artigos foram agrupados em torno de duas partes denominadas “Soluções da Sociologia”. Na Parte 1, são 13 artigos e as temáticas giram em torno da economia criativa, cidadania, meio ambiente, educação, tecnologia e literatura. E na Parte 2, os 9 artigos discutem temas como autoajuda, quilombo, identidade cultural e valorização profissional.

No Volume 1 as duas partes foram denominadas “Desafios da Sociologia”. Na Parte 1, são 11 artigos que discutem questões como a representação feminina e masculina, política LGBT, assédio moral e violência familiar. E na Parte 2, são 9 artigos que apresentam desafios à Sociologia por meio de discussões de temas como abuso sexual, masculinidades e racismo.

Entregamos ao leitor o Volume 2 do livro “Desafios e Soluções da Sociologia”, e a intenção é divulgar o conhecimento científico e cooperar com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Boa leitura!

Willian Douglas Guilherme

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
A CRIATIVIDADE Esvaziada: A Economia Criativa de acordo os Ministros da Cultura depois do término da Sec	
Diego Santos Vieira de Jesus	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2691925061</b>	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>15</b>
ABORDAGEM fitoquímica e farmacológica das folhas <i>Terminalia catappa</i> Linn (Combretaceae)	
Maria da Costa Belina	
Mônica Regina Silva de Araújo	
Beatriz Dias	
Francisco Washington Araújo Barros Nepomuceno	
Aluísio Marques da Fonseca	
Ana Isabel Vitorino Maia	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2691925062</b>	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>28</b>
ASPECTOS socioambientais dos sistemas de dessalinização implantados no município de Barreira, Ceará, Brasil	
Maria Dasdores Gonçalo Costa	
Olienaide Ribeiro de Oliveira Pinto	
Juan Carlos Alvarado Alcócer	
José Wertson Gonçalo Pereira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.2691925063</b>	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>45</b>
Cidadania e Participação Política: O que os livros didáticos de Sociologia falam sobre isso?	
Dayane Gomes da Silva Rodrigues	
Ninótica Rosa Vieira Andrade	
Marta da Silva Aguiar	
Ismael Ferreira do Nascimento	
João Vitorino dos Santos Gonçalo	
Isaiane Rozado Pereira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.26919250634</b>	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>58</b>
CONJUNTO arquitetônico do Largo e Beco do Boticário (RJ): Uma ruína esquecida?	
Patrícia Martins de Sá	
Maria Amália S. A. Oliveira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.26919250635</b>	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>73</b>
ESTUDO quantitativo dos impactos ambientais dos complexos eólicos Santa Mônica e Rosa dos Ventos	
Guilherme Geremias Prata	
Rejane Félix Pereira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.26919250636</b>	

<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>86</b>
FRONTEIRAS DE UMA SOCIEDADE DIGITAL	
Rosenilda Marques da Silva Felipe Antonio Idêrlían Pereira de Sousa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.26919250637</b>	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>94</b>
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NOS PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONALIZANTE: O PRONATEC	
Rodrigo dos Santos	
<b>DOI 10.22533/at.ed.26919250638</b>	
<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>107</b>
RAÍZES DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	
Marclin Felix Moreira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.26919250639</b>	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>120</b>
SOLO E SOCIEDADE: CONHECIMENTO BÁSICO EM SOLOS NA MACRORREGIÃO DO MACIÇO DE BATURITÉ	
Murilo de Sousa Almeida Francisco Nildo da Silva Maria Brenna Mendes Cunha José Abel Aguiar Silva Paz Henderson Castelo Sousa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506310</b>	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>126</b>
SUPER HERÓIS, INFORMAÇÃO E MEMÓRIA NA ERA TRANSMIDIÁTICA: AS ADAPTAÇÕES DOS QUADRINHOS MARVEL PARA O CINEMA	
Robson Santos Costa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506311</b>	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>141</b>
TECNOLOGIA, TRABALHO E TELETRABALHO NO PODER JUDICIÁRIO: DISCUSSÕES INICIAIS	
Maria Sara de Lima Dias Álaba Cristina Pereira	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506312</b>	
<b>CAPÍTULO 13</b> .....	<b>151</b>
TURISMO LITERÁRIO: RESGATE AOS LUGARES DE MEMÓRIA	
Nairon Gaia Coimbra Diana Priscila Sá Alberto	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506313</b>	
<b>CAPÍTULO 14</b> .....	<b>164</b>
AUTOAJUDA E EXPERIÊNCIAS DE GERENCIAMENTO DAS EMOÇÕES: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL	
Rossana Maria Marinho Albuquerque	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506314</b>	

<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>180</b>
COMIDAS MIGRANTES: ANÁLISES INICIAIS A PARTIR DA FEIRINHA DA JK EM FOZ DO IGUAÇU-PR	
Fátima Regina Cividini Paola Stefanutti Valdir Gregory	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506315</b>	
<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>192</b>
COMUNIDADE BARROSO (CAMAMU-BA) PÓS 2008 – A CERTIFICAÇÃO E A NOVA CONFIGURAÇÃO DE QUILOMBO	
Flavia Querino Da Silva Emily Alves Cruz Moy Ana Angélica Leal Barbosa	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506316</b>	
<b>CAPÍTULO 17</b> .....	<b>206</b>
CONTORNOS DE UMA IDENTIDADE CULTURAL: O ARTESANATO COMO PATRIMÔNIO DO RIO GRANDE DO SUL	
Letícia de Cássia Costa de Oliveira Ana Maria Dalla Zen	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506317</b>	
<b>CAPÍTULO 18</b> .....	<b>219</b>
MEMÓRIAS E NARRATIVAS DAS BANDAS FILARMÔNICAS PORTUGUESAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - COMPREENDENDO A REALIDADE ATUAL	
Antonio Henrique Seixas de Oliveira Diana de Souza Pinto	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506318</b>	
<b>CAPÍTULO 19</b> .....	<b>236</b>
OFICINA DE FOTOGRAFIAS E PESQUISA-AÇÃO: CONSTRUINDO FORMAS DE ACESSO A JUVENTUDE DO BARRO GUAJUVIRAS	
Luciane Marques Raupp	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506319</b>	
<b>CAPÍTULO 20</b> .....	<b>251</b>
QUEM TEM FOME TEM PRESSA! BANCO DE ALIMENTOS, DIGNIDADE PARA O INDIVÍDUO	
Tauã Lima Verdan Rangel	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506320</b>	
<b>CAPÍTULO 21</b> .....	<b>264</b>
SOCIABILIDADE EM CONDOMÍNIOS VERTICAIS DO PROGRAMA “MINHA CASA, MINHA VIDA” EM CURITIBA-PR: UMA AVALIAÇÃO DA PÓS-OCUPAÇÃO A PARTIR DA TRAJETÓRIA DE VIDA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS	
Viviane Vidal Pereira dos Santos Maria Tarcisa Silva Bega	
<b>DOI 10.22533/at.ed.269192506321</b>	



**CAPÍTULO 22 ..... 281**

VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES E REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA GESTÃO LULA: DOIS LADOS DE UM MESMO GOVERNO

Ninótica Rosa Vieira de Andrade  
Dayane Gomes da Silva Rodrigues

**DOI 10.22533/at.ed.269192506322**

**SOBRE O ORGANIZADOR..... 293**

## VALORIZAÇÃO DOS SERVIDORES E REFORMA PREVIDENCIÁRIA NA GESTÃO LULA: DOIS LADOS DE UM MESMO GOVERNO

### **Ninótica Rosa Vieira de Andrade**

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa/Paraíba

### **Dayane Gomes da Silva Rodrigues**

Professora de Sociologia do Instituto Federal de Ciência, Educação e Tecnologia da Paraíba - João Pessoa/Paraíba

**RESUMO:** Este trabalho propõe uma discussão acerca da política de pessoal do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), destacando a relação ambígua existente entre a valorização dos servidores e a reforma da previdência ocorrida durante a gestão Lula. Neste período, houve um aumento de 46.582 servidores ativos da administração direta e mais 38.816 da indireta. Não obstante, houve redução de 40.070 do número de servidores inativos na administração direta e um pequeno aumento na indireta, da ordem de 12.342 servidores. Sob esse contraste, este trabalho considera como resultado final a falta de definição de uma política de pessoal específica na gestão Lula, diferentemente do que ocorreu no governo FHC, em que se preconizava claramente a redução dos gastos através do enxugamento da máquina pública. De um lado, Lula ampliou e valorizou os funcionários, com aumento do número de concursos públicos e reajustes salariais, mas de outro, promoveu

a reforma previdenciária na contramão do keynesianismo desenvolvimentista, tornando difícil a definição unívoca da postura econômica e social do seu governo no tangente à política de pessoal. A elaboração deste conteúdo se pautou pela organização e análise de algumas fontes primárias e secundárias vinculadas ao tema, envolvendo documentos, discursos, pronunciamentos, estatísticas, relatórios, diagnósticos oficiais e a produção acadêmica referente ao tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política de Pessoal, Servidores, Reforma Previdenciária

**ABSTRACT:** This work proposes a discussion on the personnel policy during President Luiz Inácio Lula da Silva's administration (2003-2010), with highlight to the ambiguous relationship between the evidenced improvements for public servants in contrast to the social welfare reform proposed in Lula's administration. In this period, there was an increase of 46,582 working servants of the direct administration and another 38,816 of the indirect administration. Oppositely, there was a reduction of 40,070 in the number of inactive servants of the direct administration and a discrete increase of about 12,342 employees regarding the indirect administration. In light of this contrast, this work concludes that there was been a lack of a specific personnel policy definition in Lula's administration, oppositely

from what occurred during the former FHC's government, which explicitly claimed for a significant cost reduction in the public sector. If on the one hand, Lula has improved public servant's conditions, through opening new public tenders and increasing salaries. On the other hand, he has promoted a social welfare reform which went in the opposite direction of the Keynesianism Economics theory, making difficult the definition of a coherent social and economic position regarding personnel policy. The elaboration of this content stands on the organization and analysis of some primary and secondary sources related to the subject, such as documents, speeches, pronouncements, statistics, reports, diagnostics and the scientific production on the subject.

**KEYWORDS:** Personnel Policies, Public Servants, Brazilian Social Welfare Reform

## 1 | INTRODUÇÃO

Os cortes de benefícios ocorridos dentro das reformas previdenciárias sempre foram marcados por medidas impopulares dos governos. Essa discussão encontra resistência na aprovação de medidas por parte dos movimentos sociais, de uma ala mais radical dos partidos de esquerda e da população de um modo geral. Na nossa história, os governos alegam a necessidade de equilibrar as contas públicas, acusando a previdência como sendo protagonista do desequilíbrio destas contas.

No ano de 2003, Lula foi eleito com alto índice de popularidade e aproveitou-se da situação para tratar de uma pauta, que, segundo sua equipe, já se fazia necessária: a reforma da Previdência. O então presidente conseguiu aprovar suas mudanças ainda em seu primeiro mandato, no entanto, sua maior oposição veio do seu próprio partido. A chamada ala radical do partido causou problemas ao governo e parlamentares que votaram contra a reforma foram desmembrados do partido. Mesmo com forte resistência e votação apertada no senado, a Emenda Constitucional 41 foi promulgada em dezembro de 2003.

Não há como discutir a reforma da previdência ocorrida no governo Lula, sem que haja uma breve apresentação da reforma que antecedeu a de sua gestão, e em qual situação o sistema previdenciário se encontrava naquele período. O fato é que a Previdência já havia sofrido um golpe ainda maior na gestão de Fernando Henrique Cardoso. A redução dos gastos públicos pela via do enxugamento do funcionalismo foi propalada como um mecanismo "necessário" para obtenção do equilíbrio fiscal e da retomada do crescimento econômico. Simultaneamente, as condições e relações de trabalho apresentaram-se mais precarizadas, situação evidenciada pela ausência de reajustes salariais, pela ampliação do quadro de temporários e terceirizados, pela perda da força de representação sindical e pela reforma da previdência.

## 2 | A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO FHC

Em março de 1995, FHC apresentou a proposta de Emenda Constitucional 33 – PEC 33. A mesma alterava a previdência social tanto dos trabalhadores do setor privado da economia como do público, além de impedir que novas vantagens concedidas aos servidores públicos fossem estendidas aos inativos. Mas, em razão da forte resistência das forças de esquerda e, principalmente, da Central Única dos Trabalhadores – (CUT) - em 1997, o sexto congresso da entidade sindical aprovou a resolução contra a Reforma Previdenciária de FHC- a proposta acabou sendo retirada e reformulada. No entanto, em 1998, com a disseminação do discurso de que a Previdência Social era um dos principais fatores que contribuía para o déficit público, FHC conseguiu a aprovação da Emenda Constitucional 20 – EC 20, alterando a aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e daquele próprio dos servidores públicos.

As principais mudanças foram, segundo Nakhodo & Savoia (2008), um maior rigor para se alcançar a aposentadoria, o estabelecimento de um período mínimo de contribuição e mudanças ocasionadas devido à introdução da utilização de uma fórmula de ajuste atuarial para que os contribuintes analfabetos obtivessem a aposentadoria, que ficou definida a partir do novo fator previdenciário. O fator previdenciário representava uma nova estrutura de incentivos que induziria o fim da aposentadoria por tempo de serviço. O fator representou um confisco parcial do valor da aposentadoria, impondo perdas aos segurados no caso do setor privado. É uma fórmula que possui variáveis para promover o ajuste atuarial entre as contribuições e o benefício de aposentadoria. Entretanto, esse fator recai somente sobre as aposentadorias por tempo de contribuição. Já o princípio atuarial contido no art. 201 da Constituição Federal é vigente para todo o sistema previdenciário, englobando todos seus benefícios.

De acordo com a CUT (2002), o fator previdenciário prejudicaria, principalmente, os mais pobres e as mulheres, além de estabelecer em relação ao cálculo anterior um redutor de 30% nas aposentadorias, obrigando todos a trabalharem mais para garantir o mesmo nível de aposentadoria da lei anterior. De acordo com PENNA (1999), o fator previdenciário é um redutor que obriga as pessoas a trabalharem mais. O fator impõe o adiamento da aposentadoria. A lógica dessa imposição é que, quanto mais velho o trabalhador, mais ele acaba ganhando por menos tempo. E quanto mais novo se aposenta, menos ganha, por mais tempo. Então, a longevidade é uma punição. Em outros termos, significa mais anos de vida com menos dinheiro no bolso. Assim, a aposentadoria por tempo de serviço e de contribuição, foi severamente desvalorizada.

No entanto, na perspectiva de Marques & Mendes (2004), FHC não obteve sucesso naquilo que ele mais considerava essencial: a supressão do direito à integralidade da aposentadoria com valor igual ao do provento da ativa e do direito à paridade nos reajustes (garantia, para o valor da aposentadoria, da aplicação do mesmo indexador e percentual utilizado no reajuste dos proventos dos servidores ativos); e



a exigência de contribuição dos aposentados. Para isso foi fundamental não só a mobilização ativa dos servidores, como a votação dos deputados de esquerda, com destaque para a atuação do Partido dos Trabalhadores, principal força de oposição.

De acordo com o governo, essas mudanças de regras, bem como várias outras medidas implementadas que acompanharam a reforma, tinham como principal objetivo a diminuição do volume da despesa com benefícios previdenciários, contribuindo para o ajuste fiscal. Por outro lado, a crítica a esta postura defendia a ideia de que a estratégia do governo teria sido marcada pelo gradualismo, incrementalismo, optando-se *por efetuar reformas paramétricas, que contribuíram para reduzir o problema fiscal no curto prazo, mas que não foram capazes de impedir o déficit no longo prazo* (NAKAHODO & SAVOIA, 2008, p. 46). Se de fato, a reforma da previdência se fazia necessária, os funcionários públicos não deveriam ser responsabilizados e penalizados pela crise fiscal, promovida por décadas de irresponsabilidade fiscal decorrente da deterioração das contas públicas.

Segundo a proposta original, a reformulação na previdência deveria enfatizar a geração de poupança interna através das retenções exercidas por meio do sistema previdenciário, além de atender aos critérios básicos que determinavam a constituição de 1988, onde se levava em conta a equidade e o equilíbrio financeiro-atuarial. A reforma da Previdência do governo FHC evidenciou a substituição, na prática, de um sistema redistributivo, por um sistema misto, no qual estavam abertas as comportas para o predomínio da tônica financeira, de acordo com o novo rentismo internacional.

O fato é que, com o objetivo de enxugar a máquina, FHC durante os seus oito anos de governo, praticou a política de arrocho salarial para os servidores. Após sete anos de congelamento, os funcionários receberam um único aumento às vésperas da eleição de 2002. Para desencadear o desmonte do setor público, houve a desarticulação dos sindicatos do setor, não tendo ocorrido qualquer negociação promissora nesse período.

### **3 | REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO LULA**

Na expectativa de ser colocada em prática uma política de governo diferenciada da gestão FHC, marcado pelo aumento do desemprego, da exclusão, da concentração de renda e da própria reforma previdenciária, elegeu-se o petista Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002. O partido tinha em sua base política a maior parte dos dirigentes dos sindicatos de servidores públicos. Havia uma forte expectativa de uma gestão mais social e menos “financeirizada”, que tirasse de foco dos preceitos neoliberais e do ajuste fiscal e colocasse nas políticas de geração de emprego e renda.

Na gestão de Lula, algumas ações dirigidas ao funcionalismo público pareciam indicar um novo paradigma. Seu programa de governo postulava um novo tipo de relacionamento entre governo e servidores públicos. As expectativas das estratégias de gestão do governo em relação à política de pessoal eram bastante positivas devido

à história de formação do Partido dos Trabalhadores, radicada nos sindicatos e movimento sociais.

De acordo com o documento Gestão Pública para um Brasil de Todos (MP/SEGES, 2003), a gestão do governo Lula teria como finalidade reestruturar o serviço público a partir das demandas sociais para que o Estado se tornasse mais “eficiente, inclusivo e equitativo”. Dentro de tal perspectiva, incluiu o funcionalismo público como operador da reorganização desejada. A estruturação da administração se daria através da recomposição da força de trabalho no setor público, o redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos, o realinhamento de salários, a definição de políticas permanentes de capacitação técnica e gerencial no sentido da qualificação dos servidores, a promoção de ações visando a saúde ocupacional e o redesenho de estruturas e processos de trabalho.

No entanto, a reforma da previdência aprovada no início da gestão de Lula, que avançou em pontos que a Emenda Constitucional n.º 20 não havia conseguido, impôs a aposentadoria por tempo de contribuição, dando fim à aposentadoria por tempo de serviço, dando indícios que o período seria marcado por aparente ambiguidade em relação aos interesses dos trabalhadores.

Segundo Vêras (2004) a própria composição heterogênea que levou Lula a se eleger e formou sua base social e política de sustentação gerou diferentes e contraditórias expectativas. O governo Lula articulou uma coalizão incluindo importantes setores do empresariado nacional, o que gerou insatisfação da parte do *campo democrático e popular*.

A retomada das câmaras setoriais foi um indício da “nova contratualidade” proposta. A Câmara Setorial teria como finalidade a interação entre o Estado e as próprias organizações representativas, de tal forma que influenciaria o ambiente organizacional e Institucional, no sentido de aumentar a eficiência das relações econômicas e a eficácia das políticas públicas. VÉRAS (2004) discorre que a proposta de pacto social entre o governo, empresários, trabalhadores e outros diversos segmentos, daria ensejo, segundo a proposta, a forma mais adequada de se enfrentar os problemas ocasionados pela dívida social do país naquele momento. O autor ainda atenta para o fato de que,

Para o *governo*, tal estratégia foi colocada como a única maneira viável de enfrentar a enorme dívida social do país. Seria o recheio (base social indispensável) do projeto de um governo de *coalizão nacional*. Da parte dos *empresários*, notam-se motivações e expectativas diversas. Há quem proponha uma nova atitude pública dos empresários em favor da “cidadania”. Para outros segmentos, o convite ao *pacto social*, sob a liderança de um governo que se propõe a priorizar a *produção*, pode ter significado uma (mesmo que vaga) oportunidade de reação às consequências maléficas do modo como o país estaria se inserindo na *globalização* (um contraponto *nacional-produtivista* à imposição de uma dinâmica *financeiro-globalizante*). Mas, para vários deles, pode ter significado, tão somente, uma oportunidade de influir o mais decisivamente possível nas “reformas” que o governo pautou. Quanto aos *trabalhadores*, sob grandes expectativas diante do Governo Lula, a ideia do *pacto social* constitui-se numa oportunidade histórica de influir sobre os rumos do país,

de modo a reverter os processos histórico e recente, ambos, de exclusão social. (VÉRAS, 2004, p. 51)

Em suma, as câmaras setoriais teriam o objetivo de tornar menos contraditórios e mais eficazes os interesses de ambos os setores: de um lado o público, com objetivo de tornar suas políticas legítimas, e do outro, o privado, que buscava constantemente um ambiente institucional favorável às suas atividades.

No âmbito da relação entre o Estado e os seus servidores, em meio a esse processo de tentativa de “concertação social”, destaca-se a instituição, logo no início do primeiro mandato de Lula, da Mesa Nacional de Negociação Permanente. Em texto publicado em fevereiro de 2003 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, anunciava-se que estava sendo criada a Mesa Nacional de Negociação Permanente entre os servidores Federais e o governo afirmava-se tratar de *uma reunião histórica para o funcionalismo público, colocou lado a lado na mesa de negociação seis ministros de Estado e 13 representantes de sindicatos que congregam os servidores públicos federais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário*. É importante ressaltar que a instituição da Mesa não é obra inovadora do governo Lula. Experiências frustradas em gestões anteriores parecem ter fertilizado o modelo que vingou nessa gestão. Ao que tudo indica, a MNNP foi inspirada na Mesa Nacional de Negociação do SUS, instituída em maio de 1993, através da resolução nº 52 do conselho Nacional de Saúde.

A MNNP teria o “intuito” de constituir um espaço de entendimento, negociação e formulação de propostas entre o governo, servidores públicos, movimentos sindicais e associativos do funcionalismo, para tratar de temas vinculados a carreiras, salários, melhoria de condições de trabalho, direitos e metas. Ou seja, seria um canal onde se buscaria soluções não apenas sobre conflitos de trabalho, mas também sobre questões econômicas, como a política salarial dos servidores, a seguridade social, a correção das distorções dos planos de carreiras, entre outras questões.

A ideia era de que a modernização da gestão pública e do Estado passava pela valorização dos seus servidores, salários e condições de trabalho, mas também pela busca da eficiência do serviço prestado à população, procurando adequar princípios burocráticos a preceitos de execução gerenciais.

Logo no primeiro ano do governo Lula, a Secretaria de Gestão do MPOG divulgou a falta de pessoal na administração pública federal através de estudos direcionados. As indicações seriam para uma necessidade de novas contratações durante toda a gestão, na expectativa de colocar o Estado voltado à promoção do crescimento. Nesse sentido, formaram-se cinco grupos de trabalho, autorizados por meio da Portaria nº 704 de 25.09.2003, no âmbito do Comitê de Política de Recursos Humanos, que executariam levantamentos e estudos sobre a reestruturação de cargos e carreiras, a definição de diretrizes para as terceirizações no serviço público, para a ocupação de cargos em comissão, o novo modelo de avaliação de desempenho de servidores e a criação de sistema de acompanhamento de nomeações. Isso contribuiria para concretizar a ação de aumento de servidores. De acordo com essa lógica, foram

instituídas quatro comissões temáticas no intuito de se discutir as propostas que seriam levadas à deliberação da MNNP. Seriam elas: Política Salarial, Seguridade Social, Direitos Sindicais e Negociação Coletiva e, por fim, a Reestruturação do Serviço Público.

O governo Federal anunciou por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que o avanço expressivo existente no novo padrão de relação de trabalho no serviço público brasileiro seria proveniente, em grande parte, da Mesa Nacional de Negociação Permanente:

Merece destaque especial a instalação das Mesas Setoriais de Negociação Permanente, a partir da criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente no Serviço Público Federal, grande avanço na construção de um modelo democrático, participativo e incluyente de relações do trabalho no setor público brasileiro. (Brasil, 2005)

É verdade que a MNNP representou um enorme avanço no que concerne ao diálogo entre o trabalhador da administração pública e o governo para que seus representantes pensassem o Estado e seu aparelho. A proposta da mesa seria a de assumir a postura de repensar a administração pública não contra seus funcionários, mas com eles. Entretanto, os conflitos apresentados no começo deste capítulo no que se refere ao tratamento dado às questões relacionadas à aposentadoria, foram facilmente evidenciados na própria Mesa. Além da reforma previdenciária, a defesa da contribuição dos aposentados ao regime previdenciário foi outra importante medida que se contrapôs aos interesses dos servidores públicos.

Segundo VÉRAS (2004), a partir do segundo semestre de 2003, a Mesa Nacional de Negociação Permanente foi cenário dos conflitos existentes entre os servidores e o governo, por reflexo das opções adotadas por esse último no que concerne à reforma previdenciária. Os funcionários públicos alegavam ter sido diretamente atingidos pela reforma, enquanto o governo se negava a tratar do problema na MNNP.

Um indício que o governo Lula manteria alguns pontos da política econômica do governo anterior – pautada pelo ajuste fiscal, com a promoção de superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante-, traduziu-se justamente nessa falta de diálogo entre os servidores públicos e o Estado durante o processo de reforma da Previdência. No lugar de valorizá-los, para resgatar a imagem do Estado na prestação de serviços essenciais à população, o governo restringiu direitos previdenciários como tentado na administração anterior.

A implementação da MNNP parecia ser uma mudança desse cenário. As relações da Administração com o funcionalismo, sob as expectativas dos funcionários, seriam capazes de assegurar direitos e prover serviços essenciais aos cidadãos brasileiros no sentido da reafirmação do caráter democrático do Estado. A Mesa deveria estimular a negociação com os servidores, antes das propostas de reformas serem encaminhadas ao Poder Legislativo. No entanto, em muitos aspectos esse compromisso não foi acatado.



O Informe da Previdência Social, publicado pelo Ministério da Previdência em 2003, tratou de expressar a posição que seria tomada pelo governo Lula, sugerindo as seguintes considerações:

O Regime Geral de Previdência Social — RGPS, que atende aos trabalhadores da iniciativa privada, está consolidado como um dos principais mecanismos de proteção social do Estado brasileiro. Se nos últimos anos o sistema passou a apresentar resultados financeiros negativos, com evidentes consequências no cenário fiscal, por outro lado não há dúvidas de que o papel social que desempenha em termos de redução da pobreza, melhoria na distribuição de renda e fomento ao desenvolvimento econômico, especialmente na zona rural e nas pequenas localidades urbanas, é fundamental para a estabilidade do país. Ademais, as projeções para os próximos anos indicam que a trajetória da necessidade de financiamento do RGPS em relação ao Produto Interno Bruto estará controlada, resultado das modificações legais efetuadas até o momento. (PACHECO & WINCKLER, 2005)

Dessa maneira, ficou clara a intenção do governo Lula de aproximar o RPPS do RGPS, aplicando aos servidores públicos critérios próximos aos dos trabalhadores do setor privado, encontrando forte resistência de setores da própria burocracia pública. A Emenda Constitucional nº 41/03 propôs, para o sistema da previdência dos servidores públicos, a implementação de um teto de contribuição e benefício equivalente ao do RGPS. Pacheco & Winckler ainda acrescentam que:

O objetivo central da Reforma da Previdência proposta no início da década de 90 foi a unificação do RPPS e do RGPS, com a extinção gradual da previdência do setor público. A EC nº 41 avançou nessa direção, ao instituir, para os novos servidores, um teto de contribuição e benefício equivalente ao do RGPS, na medida em que o Poder Executivo dos entes federados encaminhe, através de lei ordinária, a criação da previdência complementar, com entidades fechadas, de natureza pública, sem fins lucrativos, planos de contribuição definida e facultativa, sendo que não há expressa obrigatoriedade nem para os atuais nem para os futuros servidores. Porém é necessário frisar que o servidor — admitido após a promulgação da EC nº 41/03 — que ganhar acima do teto do RGPS será compelido a aderir à previdência complementar para não perder renda na aposentadoria. (PACHECO & WINCKLER, 2005, p. 240)

A primeira Reforma da Previdência, promulgada em 1998 no governo FHC pela emenda Constitucional nº 20, não alcançou todos seus objetivos propostos. Já a segunda Reforma, ocorrida sob a gestão Lula, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 41/2003, praticamente abrangeu todo o conjunto de alterações propostas para os regimes próprios de previdência social. A Emenda nº 20/98 efetivou a criação do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) voltado para os servidores públicos. Porém a Reforma da Previdência só ganharia contornos mais definidos com a Emenda Constitucional nº 41/03.

A tabela apresentada por Winckler & Pacheco descreve e compara a aplicação e consolidação de regras da emenda constitucional nº 20, da transição para emenda constitucional nº 41 e sua consolidação.

REGRA ANTERIOR (EC nº 20)	REGRA DE TRANSIÇÃO (EC nº 41)	REGRA ATUAL (EC nº 41)
<b>Base de cálculo das aposentadorias</b>		
Última remuneração do servidor.	Para os atuais servidores sem direito adquirido, vale a última remuneração como referência, desde que cumpridos os requisitos de idade (60 e 55 anos para homens e mulheres), tempo de contribuição (35 e 30 anos para homens e mulheres) e tempos de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (5anos).	Média de salários de contribuição no RPPS e no RGPS.
<b>Aposentadoria por tempo de contribuição para os ingressantes antes de 16.12.98</b>		
Regra de transição - aposentadoria, com o valor da última remuneração, aos 53 e 48 anos de idade para homens e mulheres mais 20% de acréscimo (pedágio) sobre o tempo de contribuição que falta para completar a aposentadoria.		Na nova regra de transição da EC nº 41, o que muda é o valor da aposentadoria, que passa a ser calculado pela média dos salários de contribuição, com 3,5% de abatimento por ano de antecipação em relação às idades de 60 e 55 anos para homens e mulheres. Continuam valendo: a idade mínima de 53 e 48 anos para homens e mulheres e o pedágio de 20%.
<b>Paridade entre ativos e inativos</b>		
A regra de reajuste das aposentadorias e pensões seguia os mesmos critérios dos servidores ativos.	Para os atuais servidores sem direito adquirido, é mantida a paridade, na forma da lei, desde que cumpram com requisitos de idade (60 e 55 anos para homens e mulheres), tempo de contribuição (35 e 30 anos para homens e mulheres) e tempo de carência no serviço público (20 anos), na carreira (10 anos) e no cargo (cinco anos).	<b>É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.</b>
<b>Carência</b>		
Estabelecimento de um período mínimo de exercício de serviço público de 10 anos, sendo que cinco anos no cargo que se dará a aposentadoria.		Vale a regra anterior, com exceção dos atuais servidores sem direito adquirido, incluídos na regra de transição da paridade (item anterior).
<b>Cálculo do valor das pensões</b>		

Igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido.		Igual à remuneração ou ao provento do servidor falecido até o limite do teto do RGPS, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite.
<b>Contribuição sobre aposentadorias e pensões</b>		
Não incidia contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões.		Atuais aposentados, pensionistas e pessoas com direito adquirido: - da União - faixa de isenção até 60% do teto do RGPS; - dos estados, Distrito Federal e municípios - faixa de isenção até 50% do teto do RGPS; - futuros aposentados e pensionistas faixa de isenção igual ao teto do RGPS.
<b>Previdência complementar</b>		
Instituição de previdência complementar para os novos servidores e criação de teto igual ao do RGPS, regulamentação por lei complementar.	Adesão ao teto do RGPS, e a previdência complementar é facultativa.	Após implantação por lei ordinária, os futuros servidores com salário superior ao teto do RGPS terão regime de previdência complementar. Para os atuais servidores, é facultativa.
<b>Teto remuneratório</b>		
Teto geral - subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Não foi aplicado.		Teto geral - subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Subtetos - nos estados, nos municípios, no Legislativo e no Judiciário.

Quadro 1 - Reforma da Previdência (EC nº 41/03)

Fonte: (PACHECO & WINCKLER, 2005, p. 241-242)

A Reforma de 2003 implementou no sistema previdenciário dos servidores públicos modificações que vão desde mudanças paramétricas, introduzindo alterações no plano de benefícios previdenciários sem mudar a sua forma de financiamento, até mudanças estruturantes, na maneira em que alteraram a forma de financiamento dos benefícios. Pacheco & Winckler (2004) revelam que ao contrário do governo FHC (que teve a intenção de reformar tanto RPPS quanto o RGPS), as mudanças propostas no programa de Governo Lula, tinham como alvo a previdência dos servidores públicos. Essa posição pode estar relacionada ao fato de que a reforma anterior realizou um “ajuste” significativo na previdência do setor privado, não necessitando de muitas mudanças.

## 4 | CONSIDERAÇÕES

A reforma da previdência colocada em prática na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva teve como alvo o funcionalismo público, por se tratar de pontos que ficaram descobertos na proposta de FHC: o acesso dos servidores à aposentadoria foi dificultado, foi instituída a cobrança da contribuição dos inativos e pensionistas, além da criação de um teto para os servidores federais.

No discurso do governo, os gastos com servidores inativos seria um dos principais responsáveis pelo desequilíbrio do sistema previdenciário. Dessa forma, considerava os aposentados vilões no tocante ao equilíbrio das contas públicas. A verdade é que dentre os inúmeros fatores condicionantes do aumento da dívida pública, a previdência é um dos menores intervindo apenas de forma indireta. A atitude de Lula, principalmente no tocante aos servidores públicos, representou um retrocesso em relação aos direitos previdenciários adquiridos.

Com base no respeito aos direitos dos servidores públicos, em seu fortalecimento e na retomada de desenvolvimento econômico e social (discurso propalado pelo governo Lula), deveria ser construído um novo relacionamento entre os servidores e a Administração pública, voltado para o atendimento das necessidades básicas da população. Lula empreendeu uma forma ambígua no tratamento dos servidores, ora avançando rumo a uma agenda mais progressista, afinada com os interesses e expectativas de seus funcionários, ora insistente nos marcos fundamentais da agenda consolidada nos anos 1990, condicionando a totalidade da gestão aos limites fiscais.

Sob esse contraste, percebe-se a falta de definição de uma política de pessoal específica nessa gestão, diferente do que ocorreu no governo FHC, em que se preconizava claramente a redução dos gastos através do enxugamento da máquina pública. De um lado Lula ampliou e valorizou os funcionários, com aumento do número de concursos públicos e reajustes salariais, mas de outro, promoveu a reforma previdenciária na contramão do keynesianismo desenvolvimentista, tornando difícil a definição unívoca da postura econômica e social do seu governo no tangente à política de pessoal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração federal e Reforma do Estado, 1995.

MARQUES, R. M. ; MENDES, A. **O governo Lula e a contra-reforma previdenciária**. São Paulo: São Paulo em Perspectiva,, v. 18, n. 3, pp. 3-15, 2004.

MP/SEGES. **Gestão Pública para um Brasil de Todos: um plano de gestão para o Governo Lula**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretária de Gestão, 2003.

NAKAHODO, S. N ; SAVOIA, J. R. F . **A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos FHC e Lula**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, p. 45-58, 2008.



PACHECO, C. F. F; WINCKLER, C. R. **Reforma da Previdência: o ajuste no regime geral de previdência social**. Porto Alegre: Indicadores Econômicos FEE, v. 32, n. 3, 2004.

PACHECO, C; WINKLER, C. R. **Reforma da Previdência: o ajuste no serviço público**. Porto Alegre: Indicadores Econômicos FEE, v. 32, n. 4, pp. 221-248, 2005.

PENNA, A. F. **O fator previdenciário: o destino de todos**. Campinas: Caderno Especial Adunicamp, 1999.

VÉRAS, R. O. **Governo Lula, Pacto Social e Ação Sindical**. In: Elísio Estanque; Leonardo Melo e Silva; Roberto Vêras de Oliveira; António Casimiro Ferreira; Hermes Augusto Costa. (ed.). *Relações Laborais e Sindicalismo em Mudanças: Portugal, Brasil e Contexto Transnacional*. Coimbra: Quarteto, 2004, v 01, p. 45-73.

\_\_\_\_\_. **O Diálogo Social e a Reforma Trabalhista e Sindical no Brasil: Debate Atual**. In: Elísio Estanque; Leonardo Mello e Silva; António Casimiro Ferreira; Hermes Augusto Costa; Roberto Vêras de Oliveira. (ed.). *Mudanças no Trabalho e Ação Sindical: Brasil e Portugal no Contexto da Transnacionalização*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2005, v., p. 45-70.

## **SOBRE O ORGANIZADOR**

**WILLIAN DOUGLAS GUILHERME** Pós-Doutor em Educação, Historiador e Pedagogo. Professor Adjunto da Universidade Federal do Tocantins e líder do Grupo de Pesquisa CNPq “Educação e História da Educação Brasileira: Práticas, Fontes e Historiografia”. E-mail: [williandouglas@uft.edu.br](mailto:williandouglas@uft.edu.br)

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-7247-426-9



9 788572 474269