

## Os três papéis do presidente da República

Antônio Augusto de Queiroz\*

O presidente da República, no Brasil, personifica, em sua integralidade, o Poder Executivo, e exerce, simultaneamente, 3 papéis: 1) de líder da Nação; 2) de chefe de Estado; e 3) de chefe de governo. Os 2 primeiros são mais simbólicos. O verdadeiro estadista é aquele que preenche essas 3 dimensões do cargo e o faz com o espírito republicano e que, apesar do enorme poder que o cargo lhe confere, não o exerce de forma autocrática ou irresponsável.

Os principais atributos de um presidente da República são sua legitimidade e liderança, as duas condições que o habilitam a liderar a Nação, convencendo-a da importância, necessidade e conveniência de suas iniciativas, inclusive daquelas que eventualmente contrariem interesses. É o principal requisito para que conquiste e preserve a governabilidade. Isso é o que se chama de capital político.

Nesse papel, de caráter mais simbólico que prático, o presidente deve ser percebido como exemplo em defesa e no respeito à Constituição, na condução da ordem interna e na promoção da paz social entre os brasileiros, bem como em defesa da soberania nacional e no zelo pela defesa do Estado Democrático de Direito.

É tanto que no ato de sua posse, conforme previsto no artigo 78 da Constituição Federal, o presidente é obrigado a prestar o juramento perante o Congresso Nacional, “prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”.

O papel de chefe de Estado, cuja principal missão é bem representar o País e o povo brasileiro perante governos estrangeiros e organismos internacionais, além de autoestima e confiança, tem como pressuposto

acreditar no Brasil e defender sua inserção soberana no mundo globalizado, inclusive para efeito de disputa de mercados. Esse papel requer uma postura ativa, mas não arrogante nem belicosa.

Presidentes subservientes e com síndrome de vira-lata são uma tragédia para o reconhecimento e a valorização do Brasil, porque se preocupam mais em reconhecer os méritos e importâncias dos outros países do que defender e valorizar o seu. Por outro lado, um presidente que não saiba dialogar com seus Pares, tende a levar seu país ao isolamento, e gerar conflitos desnecessários.

No exercício dessa função, que na verdade é missão, o presidente também se constitui em comandante em chefe das Forças Armadas, tanto para a defesa da integridade do território e da soberania nacional, quanto para auxiliar outros países em missões humanitárias. Um presidente que saiba conciliar essas tarefas será um estadista respeitado mundialmente.

O papel de chefe de governo, entretanto, é o que exige mais tempo do presidente. Sob este aspecto compete ao presidente exercer a direção superior da Administração federal, definir as políticas públicas prioritárias, conduzir a organização e o funcionamento do governo, promover a sanção, promulgação e publicação das leis, bem como expedir os decretos e regulamentos, entre outras atribuições relevantes.

É também na função de chefe de governo que o presidente escolhe os ministros, dirigentes de autarquias, empresas estatais e agências reguladoras, que são seus auxiliares mais importantes na condução do mandato presidencial. Chefe de governo que não saiba escolher seus imediatos, e respeitá-los em suas funções, rapidamente perderá o respeito e a fidelidade de sua equipe de governo.

O presidente da República, ainda na

dimensão de chefe de governo, deve se focar mais na definição de prioridades e na cobrança de resultados do que na condução pessoal dos assuntos, sob pena de excessiva centralização e atraso na tomada de decisão, além de deixar em segundo plano as outras dimensões do presidencialismo, que são indispensáveis à legitimidade da autoridade. Precisa saber delegar, mas, sobretudo, dar o norte ao governo e impedir que se torne um monstro de sete cabeças, em que cada setor pensa e age por si.

O presidente da República, como se vê, exerce o poder político, faz a direção superior da administração e, portanto, é o responsável por apontar os caminhos para a solução dos graves problemas brasileiros. Precisa ser mais respeitado do que temido, e, principalmente, ter capacidade de diálogo para pacificar o país e reunir maioria para aprovar seu programa de governo.

Portanto, num cenário desses, os principais atributos do presidente devem ser o equilíbrio emocional, a tolerância, a calibragem nas decisões, a capacidade de formar consenso e não fomentar o ódio ou a sede de vingança, porque pessoas com este perfil, em lugar de acender uma vela, limitam-se a condenar o país à escuridão.

Estas eleições vão exigir muita prudência e responsabilidade na hora de votar. O voto precisa ser refletido e muito bem pensado. Votar por diagnóstico, apenas porque o candidato expressa rejeição a tudo que o eleitor também rejeita, é um enorme risco. É preciso saber que propostas ele apresenta para resolver os problemas — e se tem equipe e base política para executar o que promete — e não a mera negação do status quo. Se agir de modo irrefletido, poderá eleger seu próprio algoz.

(\*) *Jornalista, consultor, analista político e diretor de Documentação do Diap. Publicado originalmente na revista eletrônica Teoria&Debate.*

**“Cabeças” do Congresso  
DIAP divulga a composição  
da elite do Legislativo  
federal de 2018**

Página 3

**Direitos Trabalhistas  
Negociações coletivas  
evidenciam importância dos  
sindicatos no Brasil**

Página 7

**Prognósticos do DIAP  
Para o Congresso Nacional –  
Câmara dos Deputados  
e Senado Federal**

Encarte

**TERCEIRIZAÇÃO****Temer edita decreto regulamentador na Administração Federal**

**F**oi publicado na edição do Diário Oficial da União (DOU), do dia 24 de setembro, o Decreto 9.507/18, que regulamenta a terceirização na Administração Pública Federal. O decreto foi assinado pelo presidente Michel Temer (MDB), em 21 de setembro, e substitui a regulamentação anterior, do fim dos anos 1990. Destaque-se que a nova regra não abrange as administrações públicas estaduais e municipais.

As novas medidas se aplicam à Administração Federal direta, indireta, autárquica e fundacional, além de empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União. Foram estabelecidas, no entanto, algumas vedações que ajudam a esclarecer as finalidades do decreto.

Entre as regras, o decreto proíbe que órgãos e empresas contratem funcionários terceirizados para ocuparem cargos previstos em lei, com exceção das empresas públicas com as quais o decreto permite a contratação de temporários para as atividades.

**PROIBIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL**

Segundo o artigo 3º do decreto, não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, indireta, autárquica e fundacional os seguintes serviços:

- que envolvam tomada de decisão ou posicionamento nas áreas de pla-

nejamento, coordenação, supervisão e controle;

- considerados estratégicos pelo órgão (proteção de controle de processos e de conhecimentos e tecnologias);

- relacionados a poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e aplicação de sanções;

- inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade (a não ser que haja disposição legal em contrário ou se tratar de cargo em extinção).

Isto é, não será possível a contratação de serviços para o desempenho de funções atribuídas por lei às diversas carreiras federais.

Fica proibida a terceirização de cargos de chefia, que envolvam conhecimento estratégico (tecnologia militar, por exemplo) ou atividades que envolvam fiscalização ou regulação, como auditoria fiscal ou do trabalho, ou na área de segurança pública.

**EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA**

Em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União (como Caixa, Banco do Brasil e Petrobras), o artigo 4º do decreto proíbe a contratação de serviços que demandem a utilização de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus planos de cargos e salários.

As exceções ficam por conta da ocorrência de pelo menos uma das seguintes hipóteses:

- serviços temporários;

- incremento temporário do próprio volume de serviços;

- atualização de tecnologia ou especialização de serviço (quando for mais atual, segura, reduzam custo ou seja ambientalmente mais favorável); e

- impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.

A regra nas empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União é a da contratação de serviços temporários ou que exijam especialização, como, por exemplo, adaptação de um determinado órgão a padrões ambientais mais atualizados.

**NEPOTISMO PROIBIDO**

O decreto proíbe a contratação de serviços de pessoa jurídica cujo administrador ou sócio tenha relação de parentesco com:

- detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou pela contratação; e

- autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade.

**EXPEDIENTE****Publicação do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar**

Endereço: SBS - Edifício Seguradoras  
Salas 301/7 - 70093-900 - Brasília-DF  
www.diap.org.br  
diap@diap.org.br  
Fones: (61) 3225-9704/9744  
Fax: (61) 3225-9150

**Supervisão**  
Ulisses Riedel de Resende  
**Edição**  
Viviane Ponte Sena  
**Redação**

Alice Coutinho, Alysson de Sá Alves, André Luis dos Santos, Antônio Augusto de Queiroz, Iva Cristina de Sant'Ana, Marcos Verlaine, Neuriberg Dias, Robson Graça e Viviane Ponte Sena

**Diagramação**  
Fernanda Medeiros da Costa  
**Fone:** (61) 3224-5021  
**Ilustração capa:** Cerino  
**Impressão:** Stephanie Gráfica e Editora

**CONSELHO DIRETOR DO DIAP**

**Presidente**  
Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

**Vice-Presidentes**  
Carlos Cavalcante Lacerda (CNTM-Força Sindical - Licenciado)  
Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)  
José Avelino (FETEC-CUT/CN)  
Maria das Graças Costa (CUT Nacional)  
Ricardo Nerbas (CNPL)

**Superintendente**  
Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

**Suplente**  
José Renato Inácio de Rosa  
(FED. NAC. DOS PORTUÁRIOS)

**Secretário**  
Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

**Suplente**  
Mário Lúcio Souto Lacerda (CTB)

**Tesoureiro**  
Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

**Suplente**  
Leonardo Bezerra Pereira (SIND. DOS EMPR. COM. HOT. E SIMILARES-DF)

**Conselho Fiscal**

**Efetivos**  
Aulizio Firmiano da Silva Junior (SIND. NACIONAL DOS MOEDEIROS)  
Itamar Revoredo Kunert (CSB)  
Edmilson Wanderley Lacerda (BANCARIOS-DF)

**Suplentes**  
Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)  
Luiz Fernando Pereira Souza (FENAJUD)  
Landstone Timóteo Filho (FITRATTELP)

**“CABEÇAS” DO CONGRESSO****DIAP divulga a elite do Legislativo de 2018**

**E**sta é a 25ª edição dos “Cabeças” do Congresso Nacional, que na definição do DIAP, são aqueles parlamentares que conseguem se diferenciar dos demais pelo exercício de todas ou algumas das qualidades e habilidades aqui descritas. Entre os atributos que caracterizam um protagonista do processo legislativo<sup>[1]</sup>, se destaca a capacidade de conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações, seja pelo saber, senso de oportunidade, eficiência na leitura da realidade, que é dinâmica, e, principalmente, facilidade para conceber ideias, constituir posições, elaborar propostas e projetá-las para o centro do debate, liderando sua repercussão e tomada de decisão.

“Enfim, é o parlamentar que, isoladamente ou em conjunto com outras forças, é capaz de criar seu papel e o contexto para desempenhá-lo”, destaca-se na definição da publicação.

A pesquisa inclui apenas os parlamentares que estavam no efetivo exercício do mandato no período de avaliação, isto é, entre fevereiro e julho de 2018. Assim, quem esteve ou está licenciado do mandato, mesmo influente, não faz parte da publicação.

Por isto, não constam entre os 100 mais influentes de 2018 os deputados e ministros do governo Michel Temer — Alexandre Baldy (PP-GO), ministro das Cidades, Carlos Marun (MDB-MS), ministro Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, senador Blairo Maggi (PP-MT), ministro da Agricultura, Pe-



cuária e Abastecimento, e o senador Walter Pinheiro (sem partido-BA), atual secretário de Educação do estado da Bahia.

Entre os 100 parlamentares que comandam o processo decisório no Congresso, **65 são deputados e 35 são senadores**.

Além dos “100 Cabeças”, desde a 7ª edição da série, o **DIAP** divulga levantamento que inclui, na publicação, anexo com outros parlamentares que, mesmo não fazendo parte do grupo dos 100 mais influentes, estão em plena ascensão, podendo, mantida a trajetória ascendente, estar futuramente na elite parlamentar.

**DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA**

A elite do Congresso Nacional está assim distribuída partidariamente nas

duas casas legislativas — Câmara e Senado:

- **PT** - 13 deputados e 6 senadores na lista | bancadas na Câmara (61) e no Senado (9)\*;
- **PSDB** - 7 (D) e 7 (S) | 49/D e 12/S\*;
- **MDB** - 4 (D) e 8 (S) | 51/D e 18/S\*;
- **DEM** - 9 (D) e 2 (S) | 43/D e 5/S\*;
- **PP** - 6 (D) e 2 (S) | 50/D e 6/S\*;
- **PCdoB** - 5 (D) e 1 (S) | 10/D e 1/S\*;
- **PSB** - 3 (D) e 2 (S) | 26/D e 3/S\*;
- **PSol** - 4 (D) | 6/D\*;
- **PDT** - 2 (D) e 1 (S) | 19/D e 3/S\*;
- **PR** - 2 (D) e 1 (S) | 40/D e 4/S\*;
- **PSD** - 2 (D) e 1 (S) | 37/D e 5/S\*;
- **PTB** - 2 (D) e 1 (S) | 16/D e 2/S\*;
- **PTC** - 1 (S) | 1/S\*;
- **Rede** - 1 (D) e 1 (S) | 2/D e 1/S\*;
- **Avante** (5/D\*); ● **Pode** (17/D e 5/S\*), ● **PPS** (8/D e 1/S\*), ● **PSC** (9/D\*), ● **PV** (3/D e 1/S\*) e **SD** (10/D\*), cada um tem um deputado na elite.

(\*) Corresponde ao total de membros das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados (D) e no Senado Federal (S)

## NOTA

[1] Processo legislativo, para efeito deste trabalho, é entendido como algo além dos procedimentos formais de elaboração, apresentação e deliberação de leis no âmbito do Poder Legislativo. Ele, neste particular, precede e extrapola essas fases da tomada de decisão no rito de tramitação do Congresso para alcançar a influência da sociedade, das organizações e dos demais poderes interessados na formulação e conclusão das negociações que antecedem a institucionalização das leis.

## LEGISLATURA 2015-2019

# Pauta dos trabalhadores: como foi votada no Congresso?

*O DIAP, em cumprimento à sua missão institucional, apresenta contribuição para o processo eleitoral de 2018, oferecendo aos eleitores, em geral, e aos trabalhadores, em particular, três publicações que poderão ajudar na orientação do voto e na identificação do comportamento dos atuais parlamentares — deputados e senadores — em temas relevantes para a cidadania*

A primeira publicação é um “Diagnóstico”, que:

- 1) mapeia os cargos em disputa;
- 2) apresenta informações quantitativas e qualitativas sobre os eleitores;
- 3) apresenta o número de partidos habilitados a participar do processo eleitoral;
- 4) divulga a distribuição das vagas no Congresso por estado;
- 5) faz breve histórico com as características das sete últimas eleições presidenciais;
- 6) apresenta o nome dos candidatos à eleição presidencial e suas respectivas coligações;
- 7) divulga o tempo de rádio e TV;
- 8) traz informações sobre os recursos do fundo eleitoral;
- 9) trata dos principais indicadores políticos e eleitorais dos candidatos; e
- 10) trata de informações sobre os atuais deputados e senadores, com estatísticas e dados sobre os cargos que disputam, sobre suas bases eleitorais e principalmente como votaram em três temas de interesse direto dos trabalhadores:

o congelamento do gasto público, a terceirização e a Reforma Trabalhista.

A segunda, que também será divulgado antes das eleições, vai ser o “Prognóstico”, que antecipa as tendências da eleição, tanto para a

**O objetivo da divulgação do “Diagnóstico”, a 1ª das 3 publicações, é estimular o engajamento no processo eleitoral, seja em defesa da reeleição daqueles que honraram seus mandatos, seja na perspectiva de denunciar aqueles que votaram de modo diferente do que prometeram na campanha eleitoral**

Câmara dos Deputados quanto para o Senado. Foram considerados no “Prognóstico”, as pesquisas eleitorais, a estrutura de campanha dos candidatos, as coligações em cada estado e os demais recursos de campanha, que englobam tempo de rádio e TV, palanques, dobra-

dinhas, cabos eleitorais, nomes conhecidos e serviços prestados, entre outros.

A terceira, “Radiografia do Novo Congresso”, que será publicada após as eleições, trará avaliação global da eleição presidencial e estudo detalhado com o resultado do pleito para os governos estaduais, Câmara e Senado, com informações sobre índice de reeleição e novos, nomes e profissão e perfil político e ideológico do próximo Congresso.

O objetivo da divulgação do “Diagnóstico”, a primeira das três publicações, é estimular o engajamento no processo eleitoral, seja em defesa da reeleição daqueles que honraram seus mandatos, seja na perspectiva de denunciar aqueles que votaram de modo diferente do que prometeram na campanha eleitoral.

O cidadão vai encontrar nesta publicação três informações fundamentais sobre os atuais parlamentares — deputados e senadores:

- 1) que cargo disputarão,
- 2) como votaram nas três matérias mais relevantes da legislatura, e
- 3) quais são os “redutos eleitorais”. Com isto, é possível divulgar o comportamento desses parlamentares para seus eleitores, diretamente nas bases eleitorais.

**SENADO FEDERAL**

# 358 candidatos de todo o País concorrem às 54 vagas

*Na eleição deste ano, 2/3 das cadeiras do Senado Federal estão em disputa — são 54 vagas. Entre os candidatos, estão 55% dos senadores que encerram mandato e tentam a reeleição. Foram registrados 358 candidatos de todo o País, que concorrerem a essas vagas. Cada um dos 26 estados, mais o DF, votarão em dois nomes para o Senado*

**A**s eleições para o Senado são majoritárias, assim como para a Presidência da República e para os governos estaduais. Para o Senado, entretanto, não há possibilidade de 2º turno. Trata-se, pois, de eleição dos mais votados.

Nas eleições de 2014, concorreram ao Senado 185 candidatos, que disputaram as 27 vagas então disponíveis. Uma média de 6,85 (16,01%) candidatos por cadeira, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Pela quantidade de concorrentes neste pleito para o Senado dá uma média de 6,63 candidatos por vaga, segundo dados fornecidos no portal do TSE.

O consultor do Senado Fernando Trindade explicou que a renovação de 2/3 e de 1/3 a cada 4 anos para mandato de 8 anos vem da Constituição de 1946. Ele destacou que ao contrário da Câmara dos Deputados, onde cada estado tem uma bancada de acordo com o tamanho do eleitorado, o Senado tem representação igual. Isto é, são três senadores por Unidade da Federação representando o estado.

Em termos absolutos, os estados com mais concorrentes são: DF, com 20; PA (18); PI (18); RJ (17); e SP (20). Os com menos concorrentes são: AC (6); AL (9); AM (9); e PB (7).

## POR VAGA

A disputa pela cadeira do Senado está bastante concorrida por vaga. Os estados cuja concorrência está mais acirrada são: DF, 10 candidatos por vaga; seguido pelo PA, com 9; RJ, com 8,5; e SP, com 10.

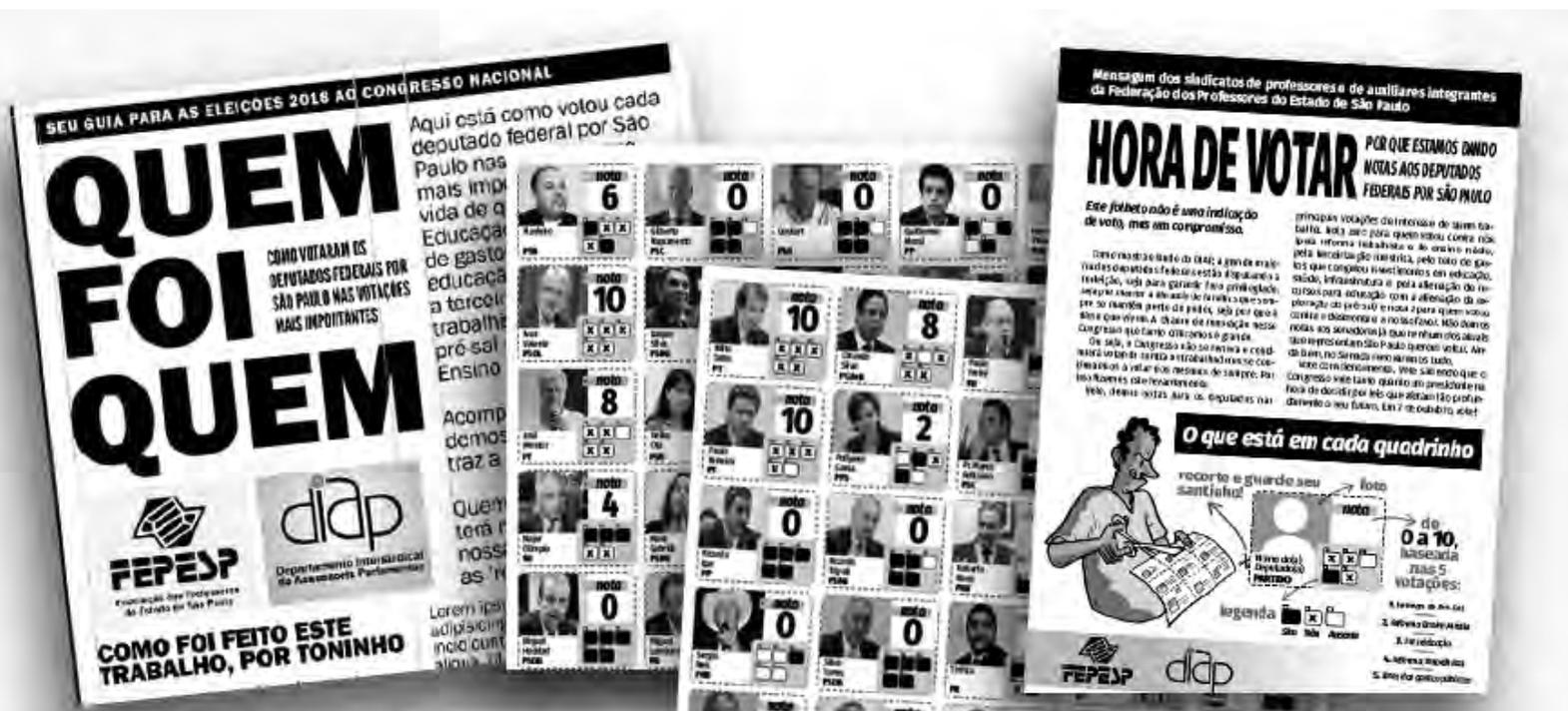
Na tabela abaixo estão a quantidade de concorrentes por estado e ainda a quantidade por vaga, em cada estado.

DISPUTA AO SENADO FEDERAL			
UF	Nº DE CANDIDATOS	VAGA	CONCORRÊNCIA
AC	6	2	3
AL	9	2	4,5
AM	9	2	4,5
AP	12	2	6
BA	11	2	5,5
CE	13	2	6,5
DF	20	2	10
ES	11	2	5,5
GO	12	2	6
MA	11	2	5,5
MG	15	2	7,5
MS	15	2	7,5
MT	11	2	5,5
PA	18	2	9
PB	7	2	3,5
PE	12	2	6
PI	18	2	9
PR	16	2	8
RJ	17	2	8,5
RN	15	2	7,5
RO	16	2	8
RR	11	2	5,5
RS	15	2	7,5
SC	14	2	7
SE	14	2	7
SP	20	2	10
TO	10	2	5

## DIREITOS TRABALHISTAS

# Fepesp e DIAP atribuem notas aos deputados federais por SP

A Federação dos Professores do Estado de São Paulo (Fepesp) elaborou, em parceria com o DIAP, publicação em que mostra como foi a atuação dos 70 deputados federais do estado na atual legislatura. O estudo, que atribui notas de zero a 10, visa orientar o voto na eleição de outubro. Na Agência Sindical



Cada deputado foi avaliado com base na votação em cinco temas: terceirização, Reforma Trabalhista, teto dos gastos públicos, lei do pré-sal e reforma do ensino médio. Os que votaram contra as medidas receberam nota 2 em cada votação; votos contra os trabalhadores, ausência e abstenção receberam nota zero.

O professor Celso Napolitano, presidente da Fepesp e do DIAP, explicou à Agência Sindical que os temas das votações em plenário foram escolhidos de acordo com a relevância de cada um para os trabalhadores em geral e os professores, em especial.

“Esse levantamento é uma prestação de contas, que os próprios parlamentares deveriam fazer a respeito de sua atuação no Congresso — mas não fazem. Por isso, os resultados servem agora como orientação ao trabalhador da nossa categoria na hora do voto. Quem levou nota zero, ou abaixo do razoável, não deve ser reeleito”, afirma.

## BOLETIM

O dirigente destaca que a publicação, que traz o título “Quem foi Quem nas votações mais importantes no Congresso” — em alusão ao célebre “Quem foi Quem na Constituinte...”, lançado pelo DIAP em 1988 — será distribuído em toda a base.

Celso Napolitano adiantou que o material, em fase final de produção, deve começar a ser distribuído semana que vem. “Será entregue aos sindicatos e, principalmente, a professores, que são formadores de opinião. Vamos distribuir aos estudantes em portas de escola, a fim de que também cheguem aos pais de alunos”, comenta.

## CONSCIENTIZAÇÃO

O professor ressalta que o estudo dá continuidade ao trabalho iniciado contra a reforma da Previdência, que acabou sendo paralisada devido à pressão popular. Na época, a Fepesp distribuiu 100 mil folhetos com a relação dos parlamentares por São Paulo, com o lema “quem votar contra nós não terá nosso voto”.

**DIREITOS TRABALHISTAS**

# Negociações coletivas mostram importância dos sindicatos

*Dados sobre negociação coletiva mostram importância dos sindicatos. A maioria esmagadora das entidades sindicais de representação dos trabalhadores realiza plenamente as funções que são de sua responsabilidade, negociando e produzindo direitos trabalhistas, por meio de instrumentos coletivos de trabalho, na contramão do que tem sido declarado publicamente.*

Clemente Ganz Lúcio\*

O debate sobre o papel dos sindicatos no Brasil apresenta dados díspares sobre o número de entidades existentes no país e o trabalho por elas desenvolvido.

Ultimamente, informações que não refletem a realidade são utilizadas para justificar medidas que atacam o financiamento sindical, baseadas no argumento de que a maior parte das instituições possui pouca ou nenhuma representatividade junto aos trabalhadores e, efetivamente, não negocia.

Nessa visão simplista e, por vezes, mal-intencionada, os sindicatos que não negociam deveriam simplesmente ser fechados. O ataque ao custeio dessas instituições serviria para quebrá-las financeiramente.

Os sindicatos laborais são instituições criadas pelos trabalhadores desde a 1ª Revolução Industrial no século 21. Os trabalhadores se associam e reúnem força política para produzir e defender seus direitos.

São instituições fundamentais para a sociedade, pois atuam para gerar equilíbrio nos sistemas de relações de trabalho, visando criar obstáculos à exploração dos trabalhadores e à submissão dos indivíduos ao poder do empregador.

A negociação é uma das dimensões da atuação sindical, parte essencial de um leque de inúmeras outras atribuições dessas entidades, que representam trabalhadores assalariados, servidores públicos, autônomos, agricultores familiares, trabalhadores avulsos e profissionais liberais.

**São instituições fundamentais para a sociedade, pois atuam para gerar equilíbrio nos sistemas de relações de trabalho, visando criar obstáculos à exploração dos trabalhadores e à submissão dos indivíduos ao poder do empregador**

Negociar é um dos principais meios para se chegar a qualquer acordo ou regulação. O poder efetivo da negociação varia segundo as características do modelo de relações de trabalho vigente em cada país.

A ação sindical se materializa em movimentos de reivindicação e defesa de direitos, muitos dos

quais são tratados nas negociações coletivas e podem ser assegurados em acordos e convenções. Outros serão tratados na regulação geral da legislação ou em instrumentos normativos aprovados ou deliberados no âmbito do Legislativo, Executivo ou Judiciário.

No Brasil, tanto trabalhadores como empregadores se organizam em sindicatos.

Uma análise sobre o número e a atuação de entidades sindicais no Brasil pode ser realizada hoje por meio do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais (Cnes) e do Sistema Mediador, ambos mantidos pelo Ministério do Trabalho (MTb).

O Cnes possibilita pesquisa sobre número e perfil de entidades de trabalhadores e patronais legalmente constituídas no país.

Já o Mediador é um sistema para protocolar convenções e acordos coletivos firmados após negociação entre entidades patronais (ou empresas) e sindicatos de trabalhadores, que permite, em tese, pesquisar todos os documentos resultantes das negociações realizadas no país desde 2009, quando o registro se tornou obrigatório. São dois importantes bancos de dados que devem ser analisados quando se quer avaliar o papel dos sindicatos.

Segundo o Cnes-MTb, há, no país, 17.516 entidades sindicais (informações de maio/2018). Aqueles que representam trabalhadores totalizam 12.052, enquanto as patronais são 5.464.

Para a representação patronal, há 14 confederações, 178 federações e 5.272 sindicatos. Já a estrutura que representa os trabalhadores reúne 11.578 sindicatos, 424 federações, 36 confederações e 14 centrais sindicais.

A seguir, o número de sindicatos de trabalhadores, de acordo com o tipo de profissionais representados, e a quantidade de acordos e convenções registrada no Mediador para cada grupo:

- 880 sindicatos de trabalhadores (empregados assalariados). Desses, 89% (4.354) negociaram e protocolaram acordos e/ou convenções coletivas no Sistema;

- 952 sindicatos de trabalhadores rurais, dos quais 33% depositaram instrumentos coletivos negociados no Mediador. A maioria (67%) não possui registro no Sistema, o que pode ser explicado, em parte, pelo fato de muitas entidades representarem trabalhadores da agricultura familiar;

- 200 sindicatos de servidores públicos, dos quais 11% inseriram algum instrumento coletivo no Mediador, representando servidor assalariado celetista. A maioria (89%) das entidades não possui nenhum registro, pois o direito de negociação coletiva ainda não foi regulamentado no setor público;

- 657 sindicatos de categorias diferenciadas, dos quais 73% dispõem de instrumentos coletivos no Sistema Mediador;

- 475 sindicatos de profissio-

nais liberais, entre os quais, 48% possuem registro de acordo ou convenção no Sistema;

- 268 sindicatos de trabalhadores autônomos, dos quais 14% registraram instrumento coletivo no Sistema; e

- 137 sindicatos de trabalhadores avulsos, 51% com acordo ou convenção inserido no Mediador.

Como mostram os números, 6.400 sindicatos de trabalhadores (55% das entidades sindicais de base) negociam e registraram instrumentos coletivos no Sistema Mediador.

**A maioria esmagadora das entidades sindicais de representação dos trabalhadores realiza plenamente as funções que são de sua responsabilidade, negociando e produzindo direitos trabalhistas, por meio de instrumentos coletivos de trabalho, na contramão do que tem sido declarado publicamente**

Entre os 5.178 sindicatos ausentes do Sistema, cerca de 80% (3.930) representam trabalhadores rurais ou servidores públicos, que, conforme já mencionado anteriormente, pouco praticam a negociação coletiva de trabalho — os rurais pelo peso considerável da agricultura familiar e os servidores, por não terem o direito à negociação regulamentada.

As demais entidades que não inseriram documentos no Mediador (1.248) — e que correspondem a pouco mais de 10% do total de sindicatos de trabalhadores — não negociaram em função da natureza de sua representação.

Uma parcela delas representa trabalhadores cujas condições de trabalho e remuneração não são sujeitas à negociação coletiva — como avulsos, autônomos e profissionais liberais, entre outros; a outra parte representa trabalhadores que podem ser abrangidos por convenções e acordos coletivos negociados por outras entidades sindicais, como, por exemplo, as majoritárias na representação de funcionários de uma empresa.

Diferentemente do que defendem alguns, os dados estatísticos do Ministério do Trabalho revelam que aproximadamente 90% das entidades sindicais de trabalhadores que devem e podem estabelecer acordos ou convenções coletivas exercem essa tarefa.

Em outras palavras, a maioria esmagadora das entidades sindicais de representação dos trabalhadores realiza plenamente as funções que são de sua responsabilidade, negociando e produzindo direitos trabalhistas, por meio de instrumentos coletivos de trabalho, na contramão do que tem sido declarado publicamente. Afirmar o oposto, sem fundamentação, é buscar quebrar e aniquilar essas instituições e, com isso, tirar dos trabalhadores um instrumento eficaz para a resistência à exploração.

*(\*) Sociólogo e professor universitário. Diretor técnico do Dieese desde 2003. É membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Publicado originalmente no portal Poder360*

## EDUCAÇÃO POLÍTICA

# Política, Estado e Governo: o que é e para que serve o Estado?

*Antônio Augusto de Queiroz\**

O Estado, entendido como a nação politicamente organizada, representa o povo, o território, o governo, os objetivos nacionais e a soberania. O Estado é o poder público em sentido amplo, formado por conjunto de instituições que controlam e administram uma nação, de forma soberana e de modo impessoal, estável e permanente.

## POLÍTICA, ESTADO E GOVERNO: O QUE É E PARA QUE SERVE A POLÍTICA?

A missão do Estado, por intermédio do governo, é executar ações, programas e projetos, com a prerrogativa de limitar a ação dos indivíduos em prol do bem comum e até mesmo fazer emprego da força física (coerção) para fazer valer suas decisões.

A diferença, do ponto de vista da liberdade, entre o Estado e os particulares (privados) é que a ação do Estado é condicionada pelo princípio da legalidade, ou seja, tudo é proibido, exceto o que a lei autoriza, enquanto no caso do particular tudo é permitido, exceto o que a lei proíbe.

O Estado é soberano e nenhum poder, no âmbito do seu território, está acima dele, na medida em que determina quais são as normas válidas e tem o poder de constranger — inclusive fisicamente (coercitivamente) pelo uso do monopólio de punir — os destinatários da norma.

Portanto, o poder do Estado, em última instância, é soberano e se sobrepõe aos demais agentes sociais, porque é o que elabora, aplica e fiscaliza, subordinado apenas à Constituição que o rege, as regras de convivência social.

Entretanto, é preciso ter claro que pela nossa Constituição todo poder emana do povo que, por intermédio dos titulares das instituições de Estados, elabora e aplica as políticas públicas.

Por isso é dever do cidadão participar politicamente, inclusive para impor

limites à ação do Estado.

A organização do Estado brasileiro adota o princípio da separação dos poderes em 3 níveis de governo (União, estados e municípios) e da separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Embora o poder do Estado seja uno, existe separação das funções entre os três poderes. Assim, para atingir seus objetivos, o Estado se vale dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), sendo os titulares de dois deles eleitos diretamente pela população: no Poder Executivo — o prefeito, o governador e o presidente da República; e no Poder Legislativo — os vereadores, os deputados estaduais, os deputados federais e os senadores.

O Estado moderno, por intermédio dos poderes, tem por missão organizar a vida em sociedade, e, para tanto, exerce cinco macrofunções, que são:

- 1) funções políticas, que consistem na definição de direitos e deveres dos cidadãos, assim como a relação entre pessoas e entre estas e as instituições;
- 2) funções executivas, voltadas para a implementação das políticas públicas;
- 3) funções jurisdicionárias, direcionadas à solução de litígios;
- 4) funções fiscalizadoras, destinadas à garantia do cumprimento da ordem jurídica e da regulação estatal; e
- 5) funções de defesa da ordem e integridade territorial.

Assim, cabe ao Estado — mediante o manejo das instituições que o compõem — elaborar e aplicar as leis, definir, entre outras coisas, a carga tributária, a forma como deve ser gasto o dinheiro arrecadado com os tributos cobrados obrigatoriamente de todos, como são fixadas as tarifas públicas (IPTU, IPVA, taxa de iluminação pública, serviço de esgoto, etc), os limites ao direito de propriedade,

os meios para garantir o exercício de direitos pelos cidadãos, enfim, as regras que regem a sociedade.

Ou seja, o Estado, sempre por meio dos governantes, é que administra os recursos, elabora e aplica as políticas públicas em todas as relações humanas, especialmente nas arenas regulatória (definição de tarifas e preços), distributiva (saúde, educação, segurança, transporte) e redistributiva (previdência, reforma agrária, entre outras).

Nessa sua missão, o Estado recebe influência de três agentes sociais:

- 1) a alta tecnoburocracia operando no seu interior,
- 2) as classes ou elites dirigentes, formada pelos grandes empresários, pelos intelectuais de todos os tipos, e pelos chamados políticos e líderes corporativos, e
- 3) a sociedade civil como um todo, que engloba os 2 primeiros, mas é mais ampla que os mesmos.

Por fim, o Estado é resultado do pacto firmado em nível constitucional em cada país, e, no caso brasileiro, sua finalidade é:

- 1) satisfazer necessidades humanas,
- 2) estruturar as interações e relações sociais, e

3) determinar, mediante regulação, os processos de tomada de decisão. É, senão o maior, um dos maiores avanços civilizatórios da Humanidade, e que permite que as relações sociais se deem sob a proteção de instituições e pautadas pelo interesse coletivo, independentemente da vontade ou humor do governante de plantão.

(\*) *Jornalista, consultor e analista político, diretor de Documentação do Diap e sócio-diretor da Queiroz Assessoria Parlamentar e Sindical.*

## OPINIÃO

# Fragmentação partidária no Congresso deve continuar

*“Encurtamento da campanha e financiamento público via partidos privilegiam quem já é conhecido e quem possui mais estrutura de campanha, contribuindo para preservar o establishment”, lamenta analista*

*Marcos Queiroz\**

**A**pouco mais de 1 mês das eleições, as projeções sobre a representação dos partidos políticos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal apontam para a continuidade da fragmentação. As mudanças introduzidas pela recente reforma político-eleitoral, a decisão do STF de proibir o financiamento empresarial de campanhas, as ações da Operação Lava Jato sobre o mundo político e o provável recorde de “não voto” (abstenção, branco e nulo) tendem a não alterar muito o quadro atual.

O grande número de partidos com representação no Congresso deve dificultar sobremaneira a governabilidade do próximo presidente da República, em função da necessidade de se construir maiorias para a aprovação da sua agenda legislativa. Além disso, administrar a base aliada deverá exigir grande capacidade de articulação política por parte do Palácio do Planalto.

A Câmara, que é eleita por sistema proporcional e possui configuração partidária mais numerosa, deve sofrer pequena redução. Em 2014, 28 agremiações asseguraram representação. A previsão é de que esse número, a partir de 2019, fique pouco abaixo de 25. As novas

regras eleitorais contribuem diretamente para isso.

O encurtamento da campanha e o financiamento público via partidos privilegiam quem já é conhecido e quem possui mais estrutura de campanha, contribuindo para preservar o establishment. Com tal cenário, os partidos tradicionais e de maior densidade eleitoral serão os mais beneficiados.

**De 16 partidos que iniciaram a atual legislatura em 2015, os levantamentos apontam para salto que pode chegar a 24. Os maiores partidos, mesmo com redução em suas bancadas, deverão continuar hegemônicos. No entanto, legendas menores deverão ter acesso a vagas na Casa.**

Outro fator decisivo são as coligações proporcionais que ainda remanescem nesta eleição. A associação de partidos para eleger deputados contribui para

que siglas menores consigam vagas na Câmara. Mas a entrada em vigor da chamada “cláusula de barreira”, que inviabiliza a existência de partidos de menor potencial eleitoral, pode levar a uma diminuição. Isso porque parlamentares eleitos pelos pequenos ou nanicos tendem a migrar para os maiores.

No Senado, que será renovado em 2/3 (54 cadeiras) em eleição por sistema majoritário, as pesquisas apontam para situação mais extrema, com pulverização nunca vista na Casa.

De 16 partidos que iniciaram a atual legislatura em 2015, os levantamentos apontam para salto que pode chegar a 24. Os maiores partidos, mesmo com redução em suas bancadas, deverão continuar hegemônicos. No entanto, legendas menores deverão ter acesso a vagas na Casa.

Portanto, o Senado, que tradicionalmente prima pela formação de consensos entre seus membros, poderá ter composição menos identificada com esse princípio de convivência a partir da diversidade partidária que se vislumbra hoje.

*(\*) Jornalista, analista político e especialista em Processo Legislativo*

## TRÊS VISÕES DE ESTADO

# Que tipo de propostas se pode esperar do próximo presidente?

*O eleitor é quem irá fazer o julgamento do candidato que melhor representa seus interesses, tendo como parâmetro a visão de mundo e as propostas dos candidatos*

Antônio Augusto de Queiroz\*

**E**m artigo anterior, sob o título “As três visões em disputa na eleição de 2018”, tratei dos desenhos de Estado que estão em disputa. Neste trato de medidas que poderão ser propostas pelos representantes dessas três visões:

- 1) Estado de proteção social,
- 2) Estado liberal-fiscal, e
- 3) Estado penal.

Ressalte-se, desde logo, que alguns candidatos podem combinar, em seus programas de governo, políticas públicas de caráter liberal-fiscal com medidas do Estado penal, mas é bem menos provável que um candidato que adote a visão de Estado de proteção social possa compatibilizar seu programa com propostas de ordem liberal-fiscal, ainda que possa incorporar algumas medidas de reforço à segurança pública.

Os candidatos do campo da esquerda e da centro-esquerda, que adotam a defesa do Estado de proteção social, terão como prioridade recuperar a capacidade de o Estado ofertar serviços e proporcionar o acesso a bens públicos, especialmente aos mais vulneráveis. Isto não significa que deixarão de propor reformas estruturais, inclusive com impacto sobre direitos, como reforma da Previdência e do Estado, mas com generosas regras de transição.

Os pressupostos para a retomada do projeto de Estado de proteção social, entretanto, são a revogação ou flexibilização da Emenda Constitucional 95, e a realização de reforma tributária que amplie a arrecadação, sem o que será impossível conter o aumento da desigualdade e evitar o colapso do Estado.

Já os candidatos que defendem o

Estado de perfil liberal-fiscal<sup>[1]</sup>, além de manterem o congelamento do gasto público — admitindo a sua flexibilização somente se, e quando, forem aprovadas reformas profundas para reduzir o gasto social — descartam qualquer aumento de tributos, exceto do Imposto de Renda de pessoa física, aprofundando o ajuste apenas pelo lado da despesa, e notadamente na área social.

A prioridade — ao lado da venda de ativos, mediante a alienação do patrimônio público e da privatização de empresas estatais — tende a ser a promoção de reformas radicais nos regimes previdenciários e na Administração Pública, com o objetivo de reduzir, no curto prazo, as despesas com Previdência, Assistência Social e pessoal, sem o que será impossível manter a EC 95 durante seu mandato.

No caso dos servidores públicos — além da extinção da estabilidade, da paridade e da integralidade nas aposentadorias e pensões — a visão liberal-fiscal tende a ampliar a transversalidade nas relações de trabalho no serviço público, permitindo que o servidor possa ser remanejado de seu órgão de origem para onde houver necessidade de pessoal, para compensar a ausência de concursos públicos.

Ainda na esfera da Administração Pública, como a meta é economizar ou reduzir despesas, ganha força entre os liberais-fiscais a ideia de aumento da terceirização no serviço público, ou a contratualização de resultados mediante a simples transferência de funções para entidades privadas.

Duas medidas, que afetam fortemente os mais pobres, também tendem a ser propostas, caso ganhe alguém do campo liberal-fiscal: 1) a extinção do abono salarial, devido a quem ganha menos de dois salários mínimos por mês, e 2) a eliminação da política de aumento real

do salário mínimo, pela “economia” que elas representam para o erário.

O candidato que representa o Estado-penal, por sua vez, além do aprofundamento da agenda liberal-fiscal defendida pelo fundamentalista de mercado que o assessora nesse campo — Paulo Guedes — terá como prioridade a repressão e o aumento de pena para delitos, especialmente de integrante de movimentos sociais e de pequenos infratores. Poderá, ainda, adotar políticas de interesse das Forças Armadas, investindo no seu reaparelhamento e expansão, mas, em troca, tornando ainda mais presentes os militares em setores como segurança pública e gestão de infraestrutura tecnológica.

O receituário liberal-fiscal, especialmente as medidas de corte de despesas nos programas de transferência de renda, como o abono salarial, a revisão da política de aumento real do salário mínimo, a descentralização e terceirização de alguns serviços públicos, assim como a reforma da Previdência — com aumento de idade mínima, de tempo de contribuição e redução de benefício — já estão disponíveis para imediato envio ao Congresso, porquanto foram formuladas durante a gestão dos ministros da Fazenda Joaquim Levy, Nelson Barbosa e Henrique Meirelles.

Este é o cenário provável da postura do futuro presidente, dependendo de sua visão de mundo. No campo liberal-fiscal, o problema será mais de calibragem do que propriamente de tomar ou não a decisão de enviar tais propostas ao Congresso. O eleitor é quem irá fazer o julgamento do candidato que melhor representa seus interesses, tendo como parâmetro a visão de mundo e as propostas dos candidatos.

(\*) *Jornalista, consultor, analista político e diretor de Documentação do Diap*

NOTA  
[1] PSDB, MDB e Podemos

## ARTIGO

# Instituições do Sistema Político: sistemas eleitorais

*No Brasil se praticam duas formas: 1) o sistema proporcional de lista aberta, com exigência de quociente eleitoral, votação mínima dos candidatos e, a partir de 2018, com inclusão de uma espécie de “cláusula de barreira” (exigência de percentual mínimo do eleitorado nacional, para que os partidos tenham direito de acesso ao horário eleitoral gratuito e aos recursos do fundo partidário), e 2) o sistema majoritário, com duas dimensões*

*Antônio Augusto de Queiroz\**

**O**s sistemas eleitorais são a forma como os eleitores fazem suas escolhas e o modo como os votos são convertidos em mandatos. Há diversas formas, cujas principais são os sistemas majoritário, proporcional ou misto, com diversas variações.

O sistema eleitoral proporcional pode ser de lista aberta, ou seja, aquele em que o eleitor vota diretamente no candidato a deputado ou vereador; de lista pré-ordenada (fechada), no qual o cidadão vota no partido; e de lista flexível, no qual o eleitor vota 1º no partido e, existindo o interesse, poderá propor nova reordenação da lista ou escolher entre os seus integrantes aquele que prefere que seja eleito.

No Brasil se praticam duas formas: 1) o sistema proporcional de lista aberta, com exigência de quociente eleitoral, votação mínima dos candidatos e, a partir de 2018, com inclusão de uma espécie de “cláusula de barreira” (exigência de percentual mínimo do eleitorado nacional, para que os partidos tenham direito de acesso ao horário eleitoral gratuito e aos recursos do fundo partidário), e

2) o sistema majoritário, com duas dimensões.

O sistema proporcional é aquele que facilita o acesso aos mandatos e permite, inclusive, que minorias possam garantir a sua parcela de representação. Em outras palavras, é uma forma de evitar que majorias locais ou regionais monopolizem o poder.

Ou seja, seu objetivo é desvincular os representantes de áreas determinadas, ampliando o âmbito de votação, que poderá ser municipal, no caso da eleição para a Câmara de Vereadores

ou federal e estadual, nos casos de deputados federais e estaduais.

No sistema “proporcional”, tanto no de lista fechada quanto no de lista aberta, cada partido elege o número de deputados equivalente à porcentagem dos votos válidos que recebem. A título de exemplo, o partido que recebe 20% dos votos elege 20% das vagas para deputado.

**Os sistemas eleitorais são a forma como os eleitores fazem suas escolhas e o modo como os votos são convertidos em mandatos. Há diversas formas, cujas principais são os sistemas majoritário, proporcional ou misto, com diversas variações.**

A contagem de votos no sistema de lista aberta, que é praticado no Brasil, leva em consideração os votos dados aos candidatos, à legenda e às coligações (a aliança ou união de dois ou mais partidos para disputar uma eleição), além de exigir que o partido ou coligação atinja o quociente eleitoral para ter direito a cadeiras no Parlamento e também de votação mínima dos candidatos, equivalente, pelo menos, a 10% do quociente eleitoral.

Assim, no sistema proporcional, o eleitor vota no candidato, mas as vagas são preenchidas pelos partidos ou coligações proporcionalmente aos

votos recebidos por todos os candidatos, inclusive os de outros partidos, na hipótese das chamadas coligações partidárias, que nada mais são do que a união de dois ou mais partidos para disputar cargos na eleição, somando os votos, como se fosse um só partido.

O sistema eleitoral majoritário, por sua vez, pode ser de maioria relativa ou de maioria absoluta dos votos válidos. Os senadores, por exemplo, são eleitos pelo sistema de maioria relativa, o mais votado leva a vaga, enquanto os candidatos ao Poder Executivo (prefeito, governador e presidente) nas circunscrições eleitorais com mais de 200 mil eleitores, dependem da maioria absoluta dos votos válidos. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos válidos no primeiro escrutínio, haverá 2º turno entre os dois mais votados.

O sistema majoritário, portanto, é o sistema por meio do qual são eleitos os candidatos a cargos no Poder Executivo (presidente da República, governador e prefeito) e ao Senado Federal. É menos complexo do que o sistema proporcional.

No caso da eleição para senador, a votação se dá por maioria relativa. Ou seja, é eleito o mais votado. Isto é, se 10 candidatos disputam uma vaga para o Senado, por exemplo, o mais votado entre eles será o eleito, independentemente do alcance ou não da maioria absoluta.

Este texto é parte integrante da Cartilha, de nossa autoria, que trata do “Sistema Político e suas instituições”, naturalmente com adequações.

*(\*) Jornalista, consultor, analista político e diretor de Documentação do Diap*