

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Serviço Social  
Mestrado em Política Social

**ASPECTOS DA DESCONSTRUÇÃO DA REFORMA DEMOCRÁTICA DO ESTADO:  
PERSPECTIVA GERENCIAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO.**

Marlene de Jesus Silva Santos

Brasília

2006

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

**ASPECTOS DA DESCONSTRUÇÃO DA REFORMA DEMOCRÁTICA DO ESTADO:  
PERSPECTIVA GERENCIAL E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO.**

Marlene de Jesus Silva Santos

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção de grau de Mestre em Política Social, sob orientação da Professora Doutora Nair Heloísa Bicalho de Sousa.

Brasília

2006

Brasília, 07 de agosto de 2006.

Banca Examinadora:

---

Orientadora - Profa. Dra. Nair Heloísa Bicalho de Sousa.

---

Profa. Dra. Analia Laura Soria Batista.

---

Prof. Dr. Mário Lisboa Theodoro.

## DEDICATÓRIA

*À minha mãe Maria Vitória de Jesus, sempre companheira, no incentivo e  
no sofrimento conjunto.*

*A mim, pela coragem de continuar e a força de superar.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus.

Ao apoio e orações constantes de minha mãe.

A Profa. Dra. Nair Heloísa Bicalho de Sousa, pela coragem em assumir minha orientação e respeito que tem pelo ser humano e pelo trabalho acadêmico.

Aos componentes da banca Profa. Dra. Anália Laura Soria Batista e Prof. Dr. Mário Lisboa Theodoro por aceitarem o convite de participação.

*Não diga a Deus a grandeza de seus problemas, mas sim, mostre aos seus problemas a grandeza de Deus. Tudo posso naquele que me fortalece.*

## RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo apontar a realidade da precarização que hoje afeta o serviço público brasileiro. A discussão se baseia na análise das principais realizações teóricas, legais e práticas do processo de Reforma do Aparelho do Estado, iniciado no Brasil a partir do ano de 1995, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Por meio da análise do arcabouço legal, assim como de seus textos balizadores, como a Nova Política de Recursos Humanos e o Plano Diretor de Reforma do Estado, foi construído um caminho crítico, que busca desvendar sua perspectiva ideológica neoliberal.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco histórico reformador, cuja forma democrática rompeu com o autoritarismo vigente, propondo uma nova organização política, social e administrativa, e o processo de reforma administrativa, conduzido pelo ministro Bresser Pereira no governo de Fernando Henrique Cardoso, tem sido uma negação destes preceitos, sobretudo, porque se localiza como um fator relevante no processo de reestruturação produtiva que se gesta em resposta à nova crise do sistema capitalista no Brasil e no mundo.

Por conseguinte, a realidade brasileira não se desvincula das propostas mundiais de adaptação do mercado privado às regras flexíveis que se apresentaram como saída para a retomada do lucro, após a situação de crise ter sido instalada. Entretanto, a centralidade do estudo está na demonstração de que durante o governo FHC fez-se, não só uma adequação do mercado privado de trabalho à precarização, mas ela também tomou o espaço no mercado de trabalho do serviço público.

A análise do caso emblemático da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome permite observar a amplitude da mudança administrativa implementada pela reforma de 1995. Neste estudo, consta-se que este órgão público funciona pelas mãos de terceiros, por meio de uma relação de terceirização precária sob todas as direções de análise.

Neste sentido, este trabalho aponta como principal êxito da Reforma de 1995 a instituição da precarização do trabalho no serviço público, nos moldes daquela instituída no mercado de trabalho privado em resposta à reestruturação produtiva dos anos 1970.

Palavras – chave: Reforma do Estado; Serviço Público; Precarização do Trabalho.

## **ABSTRACT**

This work has main goal to point out the process of precarization of labor that, nowadays, affects the Brazilian public service. The debate is based on the analysis of the main theoretical, legal and practical accomplishments, which occurred during the process of State Reform. This Reform initiate in Brazil in 1995, during the government of Fernando Henrique Cardoso and its effects can be felt until today. Analyzing legal changes, as well as the documents of the New Politics of Human Resources and the Managing Plan of State Reform, a critic way that unmasks its neoliberal ideological perspective was elaborated.

Moreover, the Constitution of 1988 is considered as a reform historical landmark, which democratic form break with the authoritarianism, creating a new politics, social and administrative organization, and the process of administrative reform is presented as negation of the rules, because it is seen as an important factor in the process of productive reorganization done in reply to the new crisis of the capitalist system in Brazil and all over the world.

Therefore, Brazilian reality is not out of the worldwide proposals that adapt the private market to the flexible rule that was presented as an exit for the retaken of the profit, after the installed crisis situation.

However, the center of this study is to demonstrate that during FHC government the precarious labor was installed in the private market of work, but also it has occupied the space of the public labor market.

The analysis of the case of the Secretaria Nacional de Assistência Social, which belong to the Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome allows us to observe the nature of the administrative changing implemented by the 1995 Reform. In this study, it was possible to realize that this public agency functions by other hands, involved with the relation of a precarious out-sourcing.

In this way, the thesis point out to the fact that the main success of the 1995 Reform was related to the precarious conditions of the public market sector as has occurred in the private labor market because of the productive reorganization of labour in the 1970' s.

Key-words: State Reform; Public service; Precarization of labor.



## LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 – Ciclo econômico produtor da crise do Estado .....	38
Figura 2 – Delimitação da área de atuação do Estado segundo a reforma do Estado de 1995.....	42
Quadro 1 – Comparativo do texto do art. 37 na Constituição e Emenda 19 .....	74
Quadro 2 – Comparativo do art. 169 da Constituição com o art. 21 da Emenda 19 .....	75
Quadro 3 – Comparação do art. 39 da Constituição com o art. 5 <sup>o</sup> da Emenda 19.....	78
Quadro 4 – Cargos extintos pela Nova Política de Recursos Humanos .....	86
Figura 3 - Setores do Estado e formas de propriedade segundo a Reforma 1995.....	87
Quadro 5 - Incentivos para a demissão do servidor com até 14 anos de efetivo exercício .....	91
Quadro 6 - Incentivos para a demissão do servidor com mais de 14 e até 24 anos de efetivo exercício .....	91
Quadro 7 - Incentivos para a demissão do servidor com mais de 24 anos de efetivo exercício .....	91
Quadro 8 - Resumo da Lei n <sup>o</sup> 8.745 .....	97
Quadro 9 - Resumo da Lei n <sup>o</sup> 9.962. ....	98
Quadro 10 - Direitos previdenciários dos servidores públicos previstos na Constituição de 1988....	101
Quadro 11 - Direitos previdenciários dos servidores públicos previstos na Emenda 20 .....	102
Figura 4 – Relação de terceirização. ....	106

Figura 5 - Composição dos Recursos Humanos na Secretaria Nacional de Assistência Social .....	115
Quadro 12 – Nomenclatura dos cargos ocupados pelos terceirizados alocados no MDS .....	120
Quadro 13 – Tabela salarial de 2005 da categoria de vigilantes do Distrito Federal .....	121
Figura 6 - Composição dos recursos humanos no Conselho Nacional de Assistência Social vinculado ao MDS.....	124
Tabela 1 – Composição dos recursos humanos no Gabinete do Ministro MDS .....	127
Tabela 2 – Composição dos recursos humanos da Secretaria Executiva do MDS .....	128
Figura 7- Composição dos recursos humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MDS.....	128
Tabela 3 – Composição dos recursos humanos da Consultoria Jurídica do MDS .....	129
Figura 8 - Composição dos recursos humanos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS.....	131
Tabela 4 – Composição dos recursos humanos na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS.....	132
Figura 9 - Composição dos recursos humanos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS .....	134
Tabela 5 – Composição dos recursos humanos da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do MDS.....	134
Figura 10 –Total de recursos humanos alocados no MDS.....	135
Quadro 14 - Concursos Autorizados pelo Governo Lula em 2003.....	141
Quadro 15 - Concursos Autorizados pelo Governo Lula em 2004.....	141

Quadro 16 - Concursos Autorizados pelo Governo Lula em 2005 .....	142
---	-----

## **SUMÁRIO**

RESUMO.....	7
ABSTRACT .....	8
LISTA DE FIGURAS E TABELAS.....	9
INTRODUÇÃO .....	14
METODOLOGIA.....	17
1 REFORMA DEMOCRÁTICA E REFORMA NEOLIBERAL DE 1995 .....	23
1.1 Reforma democrática de 1988: antecedentes históricos.....	23
1.2 A Constituição de 1988: aspectos administrativos e de segurança social inovadores .....	26
1.3 O início da reengenharia dos preceitos democráticos de 1988 .....	32
1.3.1 A reversão administrativa de 1995 .....	35
1.3.1.1 O argumento de crise .....	35
1.3.1.2 O gerencialismo e a fragmentação do Estado .....	39
1.3.1.3 O argumento de reengenharia do mercado de trabalho público .....	43
2 TRABALHO E PRECARIZAÇÃO: A QUESTÃO DA ATUALIDADE .....	45
2.1 O trabalho como categoria central na vida humana .....	45
2.1.1 Especificidade do trabalho humano.....	46
2.2 A precarização do trabalho humano: a relação capital/trabalho .....	48
2.2.1 Especificidade da relação de exploração no sistema capitalista .....	50

2. 3 As formas de precarização do trabalho no capitalismo .....	51
2.3.1 A precarização na Primeira Revolução Industrial.....	51
2.3.2 A precarização na Segunda Revolução Industrial.....	53
2.3.3 A crise dos anos 1970 e a precarização do trabalho .....	54
2.4 O mercado precário do Brasil: evolução histórica e atualidade.....	60
2.5 Análise do mercado de trabalho no setor público brasileiro .....	66
2.5.1 Estado e Administração Pública: a importância da organização administrativa estatal. ....	66
2.5.2 Breve resgate histórico do serviço público brasileiro .....	68
<b>3 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995: ASPECTOS DA INSTALAÇÃO DO MODELO GERENCIAL E DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO .....</b>	<b>72</b>
3.1 Emenda Constitucional 19: a consolidação do modelo gerencial de administração pública .....	73
3.2 Análise do papel da Lei de Responsabilidade Fiscal na redução do arcabouço estatal.....	79
3.3 Uma Nova Política de Recursos Humanos: as diretrizes para a precarização do trabalho no serviço público.....	83
<b>4 MEDIDAS PRÁTICAS DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO E MUDANÇA DE PERSPECTIVA NO GOVERNO LULA.....</b>	<b>89</b>
4.1 A implementação dos propósitos da Nova Política de Recursos Humanos.....	89
4.1.1 O papel do Programa de Demissão Voluntária.....	90
4.1.2 A flexibilização do Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União .....	92
4.1.3 A Reforma da Previdência Social dos Servidores Públicos .....	100
4.2 A terceirização como ideologia e não como serviço.....	104

4.2.1 A precarização privada trazida para o mercado de trabalho público: o estudo do caso da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome .....	110
4.3 A generalização da terceirização no serviço público e a mudança de perspectiva no Governo Lula .....	140
CONCLUSÃO.....	146
REFERÊNCIAS.....	148
ANEXO .....	159

## INTRODUÇÃO

A cabeça do pesquisador é composta por um emaranhado de informações, muitas delas difusas, heterogêneas, desorganizadas e outras sistematizadas. Todavia, a dúvida é o fator intrínseco de sua atividade, e em meio aos conhecimentos adquiridos, existe sempre uma pergunta que começa pequena vai tomando forma aos poucos e em determinado momento aflora.

Às vezes advinda de um pensamento simples e outrora da indignação e inconformismo com a realidade, quando a dúvida toma forma de questão, não resta ao pesquisador outro caminho, senão o da busca de respostas. Estas podem sossegar-lhe o pensamento, ou, trazer-lhe novas perguntas, que aprimorem aquelas primeiramente formuladas.

Assim aconteceu no processo de concepção do presente trabalho. Ao tomar conhecimento do fenômeno da reforma do aparelho do Estado e ter contato com seus discursos e práticas, foi inevitável o surgimento de inquietações.

Diante de um entendimento e de uma formação acadêmica que primavam pela defesa das conquistas sociais historicamente consolidadas na sociedade brasileira, o contanto com a Reforma de 1995, trazia alguns questionamentos, assim resumidos por Di pietro (2006, p. 296):

“qual a razão pela qual a Constituição estabeleceu normas sobre licitação, concurso público, controle, contabilidade pública, orçamento e as impôs para todas as entidades da Administração Pública? Será que as impôs porque se entendeu que elas são essenciais para proteger a coisa pública ou foi apenas por amor ao formalismo? E se elas são essenciais, como se pode conceber que, para escapar às mesmas, se criem institutos paralelos que vão administrar a mesma coisa pública por normas de direito privado, inteiramente à margem das normas constitucionais?”.

A indagação principal levava ao impulso da pesquisa: se a Constituição de 1988 estava tão próxima, com seus preceitos nascidos da luta política ainda não completamente efetivados, que propósitos ocultos levavam à sua reforma? A realidade observada tinha desconexão com o discurso apresentado. Havia, portanto, meandros a desvendar a respeito das intenções e realizações, que a reforma de 1995 queria implementar.

Era preciso desvendar o processo da Reforma de 1995 em seus objetivos e reais rebatimentos na realidade da administração pública brasileira.

O processo desta pesquisa começou com a caracterização da reforma de 1995 como um processo desconstrutor, tendo em vista o entendimento de que a Constituição de 1988 caracterizou-

se como um marco histórico democrático. Seu principal mote estava na garantia de uma organização administrativa democrática e baseada no mérito.

A Constituição cidadã é inovadora ao instituir mudanças político-institucionais no âmbito do Estado brasileiro. Cria a Seguridade Social como conjunto integrado de políticas públicas responsáveis pela proteção social. Adicionalmente, estabelece um arcabouço burocrático-administrativo que consolida um Estado interventor, a se efetivar pelas mãos da equipe de trabalho formada por servidores públicos concursados, imbuídos do compromisso com o bem público.

Em contrapartida, o complexo arcabouço legal e a gama de textos explicativos da reforma de 1995 davam a entender que o objetivo maior era adaptar o Estado ao novo modelo de administração gerencial. O discurso resumia a perspectiva de incorporação de uma cultura empresarial e a idéia de um Estado cada vez mais gestor e menos interventor.

A perspectiva crítica com a qual se fez a leitura do Plano Diretor de Reforma do Estado, permitia entendê-lo apenas como uma aparência fenomênica de um processo envolto em uma totalidade reformista com perspectiva ideológica definida. Entretanto, a aparência começava a ser negada no discurso e na prática decorrentes.

No discurso de crise, rasteiro e anunciado por meio de argumentos curtos e com pouca base histórico-social havia certa aparência da busca do bem público, que se desvendava na realidade da perspectiva neoliberal de enxugamento do Estado e adaptação de suas estruturas às novas necessidades do capital. A prática legal, extensa, perversa e ambígua desmascarava a implementação de uma realidade gerencial, que faz da terceirização seu instrumento principal.

Assim traçada a problematização do tema, estava o pesquisador envolto na busca de respostas às suas indagações. No entanto, nunca se perdeu de vista a perspectiva de que o entendimento dos fenômenos é sempre precário e provisório. Por isto, deve ser delimitado e definido de forma objetiva, para que não se perca na totalidade de possibilidades e caminhos.

Para tanto, sem perder de vista o todo (referente ao amplo projeto de Reforma do Estado proposto pelo governo FHC), era preciso aproximar-se sucessivamente do fenômeno de reforma administrativa. Este processo começou a ser traçado com o objetivo geral de **analisar os instrumentos legais da Reforma do Estado de 1995, de modo a compreender o processo de precarização do trabalho no serviço público, especialmente, no que se refere à terceirização implementada na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).**

Traçado o caminho geral, passou a ser urgente explicitar a engenharia do processo reformador que, em última análise, instituiu uma realidade totalmente nova no serviço público brasileiro.

O primeiro desdobramento do objetivo geral buscava colocar sobre novas bases o discurso de reforma e desvendá-lo em sua perspectiva ideológica neoliberal, em contraposição à Reforma Democrática de 1988. Neste sentido foi definido como primeiro objetivo específico **a análise da proposta de reforma democrática do Estado feita pela Constituição de 1988, em contraposição à mudança de concepção administrativa presente na Reforma do Aparelho de Estado do governo Fernando Henrique Cardoso.**

A efetivação deste objetivo resultou na confecção do primeiro capítulo deste trabalho, intitulado **Reforma Democrática e Reforma Neoliberal de 1995**, onde os aspectos de reforma democrática previstos na Constituição de 1988 são confrontados com a realidade da Reforma do Aparelho do Estado de 1995.

Seguindo a aproximação com o objeto de análise, foi traçado o segundo objetivo específico **descrever o processo de precarização do trabalho presente na sociedade capitalista e agravado com a crise do capital nos anos 1970, assim como suas peculiaridades no Brasil, a partir da adoção de políticas neoliberais nos anos 1990.**

Este objetivo cumpria a função de não perder de vista a totalidade da discussão, que tem como base, o entendimento de que as realizações pontuais não se encontram fora de um propósito total e complexo. O segundo capítulo apresenta esta discussão sob o título **Trabalho e precarização: a questão da atualidade**. Nesta parte, busca-se deixar claro que, embora seja primordial entender os meandros internos e a essência da reforma de 1995, isto não pode se dar sem levar em consideração que seus propósitos e raízes pertencem à totalidade de crise e de reestruturação afeta à sociedade capitalista. Além disso, a leitura de totalidade constrói as bases da discussão da precariedade privada que se esboça no âmbito do mercado de trabalho público, por meio da reforma de 1995.

Em seguida, tendo sido feito o caminho de caracterização e entendimento mais próximo do objeto, foi delineado o terceiro objetivo específico, ou seja, a proposta de **analisar os aspectos legais de instalação do modelo gerencial na administração pública e a conseqüente precarização do mercado de trabalho dos servidores públicos.**

A materialização da discussão advinda deste objetivo se dá no terceiro capítulo deste trabalho, que se intitula **Reforma administrativa de 1995: aspectos da instalação do modelo gerencial e**



**da precarização do trabalho no serviço público brasileiro.** Nesta parte do texto, se dá a análise aprofundada dos aspectos jurídico-práticos que formatam a reforma em sua faceta real desconstrutora, assim como se procura desvendar seus propósitos ideológicos.

Por fim, fechando o ciclo de discussão e trazendo sempre novos horizontes, o quarto objetivo específico propõe **analisar os aspectos de precarização do mercado de trabalho público por meio do caso prático de generalização da terceirização, como forma de contratação de outros agentes públicos, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.**

A discussão frutificada deste objetivo se desenvolve no quarto capítulo intitulado **Medidas práticas de precarização do trabalho no serviço público e mudança de perspectiva no governo Lula**, com dois propósitos: o primeiro, desvendar a prática precarizadora da terceirização como real rebatimento prático do processo reformador; o segundo, apontar as recentes mudanças de perspectiva, observadas no governo atual.

Com estes objetivos orientando o processo de pesquisa, a explicação mais plausível do objeto de estudo foi definida da seguinte maneira: **O principal êxito da Reforma de 1995 foi, instituir a precarização do trabalho no serviço público, nos moldes daquela instituída no mercado de trabalho privado em resposta à reestruturação produtiva dos anos 70.**

Esta explicação provisória do problema da pesquisa deve guiar os passos desse estudo, de modo a orientá-lo em busca da resposta adequada ao problema colocado para reflexão.

## **METODOLOGIA**

Após a delimitação da pesquisa, passou a ficar clara a certeza de que investigar consiste em arriscar-se no processo de aproximação sucessiva de compreensão da realidade, sabendo, desde o início, que nunca será possível apreender a totalidade dos fenômenos, posto que a realidade social é intrinsecamente mutável e mais complexa do que a capacidade de compreendê-la. Além disso, a pesquisa permite que se veja com mais clareza a realidade vivida, pois a verdade dos fatos não se encontra aparentemente demonstrada, mas se desvenda no processo do conhecimento.

Não há, portanto, a pretensão de apreender toda a realidade, mas parte deste todo complexo e multifacetado, sem perder de vista a totalidade das mudanças atuais pelas quais passa a sociedade capitalista brasileira.

Tendo clareza das possibilidades e limites de um trabalho acadêmico foram escolhidos os meios e caminhos pelos quais fosse possível uma aproximação sucessiva das respostas buscadas.

A primeira questão refere-se à forma como se faria a leitura crítica de um amplo arcabouço legal construído pela Reforma de 1995. Era preciso analisar a Emenda Constitucional nº 19, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as alterações no RJU, na Previdência do Servidor, além de uma extensa gama de textos expositores dos propósitos da reforma.

Este trabalho pretende utilizar a **dialética** como um caminho pertinente ao seu propósito de desvendamento da realidade da Reforma de 1995, pois como diz Konder (2000), modernamente dialética significa: "modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação".

Demo (2000) indica, que a dialética deve ser observada a partir de dois planos: primeiramente, o plano da sua *concepção de realidade* e um outro plano de como ela *imagina o conhecimento*, ou de como se constrói um conhecimento nela baseado, ou seja, a dialética parte de um pressuposto definidor de realidade para poder estudá-la.

Para utilizar a dialética como método, segundo os dois autores, é importante apreender sua maneira de **entender a realidade**, a partir de alguns pressupostos:

**1. Todos os fenômenos da realidade se relacionam.** É impossível que um fato aconteça sem que se relacione internamente com o ambiente ou o contexto onde ele se dá. Pode-se observar um fenômeno particular, mas a sua existência não se separa da existência de outros fenômenos que o cercam e das condições ambientais à sua volta. Esta característica dos fenômenos relaciona-os intimamente com o movimento histórico, portanto, os fenômenos sociais são *históricos*, porque influenciados pelo passar dos tempos. A historicidade da realidade advinda deste processo relacional concretiza-se pelo processo:



Tal síntese é fruto de um processo dual, como diz Demo (1989) onde uma tese, ou seja, um fenômeno em sua forma inicial, se confronta com sua antítese, ou seja, com seu contrário e da dinâmica de luta entre os dois resulta um processo de elevação e superação, dando origem à uma

novo fenômeno, agora denominado síntese, que é uma nova tese, posto que todo fenômeno está em constante mutação e superação. A realidade, portanto, é um todo formado não por partes isoladas, mas por partes que se relacionam e promovem sua própria mudança histórica (KONDER, 2000).

**2. A realidade encontra-se em transformação constante e ininterrupta** - a aparência do fenômeno revela muito pouco sobre sua essência, pois em seu íntimo ele vive constantemente *mudanças incessantes*, e a evolução acontece como conseqüência deste processo inerente à matéria. Quando a análise da realidade se atém à aparência, perde-se a captação do movimento. Esta mudança constante na realidade permite também entender que ela é um *todo* harmônico e mutante, ou uma *totalidade*, pois os fenômenos só podem ser vistos em conjunto. Não sendo a soma das partes, a visão de totalidade é fruto de um processo de conhecimento profundo do fenômeno, mas sempre provisório, pois, como diz Konder (2000): "a visão de conjunto (...) é sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que ele se refere. A realidade é sempre mais rica do que o conhecimento que a gente tem dela", principalmente, porque de todo processo que vai da tese à síntese, sempre se cria uma nova tese que dará início a um novo processo de mudança.

**3. A mudança da realidade se dá por um processo que vai do qualitativo ao quantitativo** - conforme Demo (2000): "a quantidade indica o horizonte da extensão, a qualidade apresenta a intensidade das coisas". Tudo se relaciona e como resultado tudo se transforma, processo que vai do acúmulo quantitativo à mudança qualitativa. Por estarem intimamente ligadas numa relação necessária, jamais, no pensamento dialético, pode-se fazer a dissociação destes dois aspectos da realidade, o acúmulo diário de experiências nunca permite aos fenômenos começar um novo dia do mesmo jeito, pois o acúmulo quantitativo produz a construção de aspectos qualitativamente novos nos fenômenos.

**4. O motor da mudança na realidade é a luta de contrários.** A mudança inerente à realidade que acontece do quantitativo ao qualitativo, não acontece como fruto do acaso. O motivo particular pelo qual a realidade muda é porque os objetos e fenômenos da natureza supõem contradições internas e intrínsecas. Portanto, a contradição é o motor da mudança constante e irreversível da realidade, a qual é composta por três características:

a) *A contradição é interna.* Além da aparência do fenômeno, na sua essência vão sempre ser encontradas forças em contradição permanente.

b) *A contradição é inovadora.* É por meio da contradição que o velho torna-se novo. A mudança qualitativa consiste exatamente no resultado da luta do novo com o velho.

c) *A contradição é unidade de contrários*. Uma contradição é na verdade a luta de dois termos, ela é uma unidade de contrários, que são inseparáveis desta unidade, pois um depende do outro e a contradição não se reduz a nenhum deles, mas a interação entre eles é uma "unidade indissociável".

Em resumo, pode-se dizer que a dialética **vê a realidade** como uma totalidade, mutante e histórica, que deve ser observada além do aparente, podendo-se dela captar a essência da mudança representada pela unidade de contrários a ela inerente. A realidade muda porque é internamente e intrinsecamente contraditória, muda ao longo da história, porque evolui e acumula condições de superação através da luta de contrários.

Em relação ao plano da construção do **conhecimento**, destacam-se algumas características da **dialética como método científico de observação**:

1. A dialética não aceita que os fatos sejam observados em sua aparência. Somente na essência dos fenômenos se pode encontrar a luta de contrários e assim sua verdadeira face.
2. Não se pode estudar os fenômenos desgarrados de seu contexto imediato e de seu contexto histórico.
3. Não se pode reduzir o estudo da realidade a nenhum de seus aspectos, pois ela é uma totalidade. Assim como também não se deve separar o quantitativo do qualitativo.
4. Devem estar presentes sempre no processo de construção de conhecimento a crítica e a autocrítica. A crítica permite o acúmulo quantitativo que vai levar à mudança e a autocrítica, permite que este processo não morra em si mesmo, pois é só pela constante alimentação dos conflitos que o processo de conhecimento tornar-se-á cada vez mais profundo.
5. O conceito (ou a teoria) exprime a totalidade do objeto, pois é uma construção que parte da observação do aparente confrontando-se com ele, e negando-o no sentido de ir além dele, desvendando seus aspectos de conflito interno.
6. O método dialético não faz distinção entre teoria e prática (YAKHOT, 1967), a teoria, constrói observação da prática, indo além do seu aparente. Como explicita Demo (1989): "Toda prática apequena a teoria, pois não ultrapassa a condição histórica de uma versão dela". Teoria e prática formam uma unidade de contrários, pois uma influencia a outra e permite a sobrevivência de ambas nesta luta constante.

7. O estudo da realidade implica num processo, nunca acabado. Como diz Yakhot (1967): “a verdade não pode ser apresentada como uma imagem final e total ou como uma fotografia de toda a natureza”. O estudo dialético é sempre um recomeçar a conhecer.

Em resumo, **o método dialético** é científico e lógico e não se contenta com a aparência dos fatos, porque entende que a realidade é uma totalidade dinâmica. Disso serviu este trabalho para analisar o processo de 1995, em busca de sua essência, desvendando no discurso o seu propósito. No entanto, cabe mencionar sua articulação com a realidade da reestruturação produtiva capitalista a partir dos anos 1970.

Todavia o mundo das idéias se refaz na prática, então, era preciso não só analisar os aspectos teóricos na busca dos sentidos da linguagem, mas também procurar relacionar o pensamento com os rebatimentos cotidianos do discurso. Para tanto, a pesquisa documental, a pesquisa quantitativa, as entrevistas e a observação participante foram instrumentos fundamentais.

A pesquisa documental referiu-se aos textos explicativos e legais da Reforma de 1995. O uso desta “técnica de análise de conteúdo” permitiu a “cobertura de uma gama de fenômenos” (GIL, 1994, p. 71-73) sem necessariamente pesquisar diretamente os fatos. Os documentos foram a base material sobre a qual se assentavam os propósitos reformadores. A análise documental com a ajuda do método dialético permitiu extrapolar o texto na busca dos elementos ideológicos e capazes de explicitar os propósitos reais da gestão Bresser Pereira a respeito da sua proposta de reforma do Estado.

A pesquisa quantitativa foi realizada com levantamento dos dados secundários<sup>1</sup> fornecidos pela Coordenação de Recursos Humanos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a partir daí, teve início o processo de relacionamento da leitura da reforma com sua prática de resultados. As informações referem-se à mão-de-obra institucional, definida como componente da equipe do órgão, formada por servidores públicos, funcionários de cargos em comissão, funcionários terceirizados e estagiários.

Os dados datam de janeiro de 2006 e a pesquisa foi complementada pela **observação participante**. Esta forma de coleta de dados “é obtida por meio do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado, para recolher as ações dos atores em seu contexto natural, a partir de sua perspectiva e seus pontos de vista” (CHIZZOTTI, 1995, p. 90). Neste trabalho, este processo aconteceu durante o período de julho a agosto de 2005, quando a pesquisadora freqüentou as dependências do ministério observando o trabalho terceirizado realizado no órgão.

---

<sup>1</sup> “Dados secundários (dados já existentes, anteriormente colhidos por outro pesquisador ou por outra instituição; dados de segunda mão)” (HIRANO, 1979, p. 37).

Os dados levantados ofereciam uma visão global e panorâmica dos efeitos da reforma de 1995 na estrutura dos recursos humanos da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS. A escolha do lócus de pesquisa justifica-se pelo fato deste comportar as principais ações sociais do governo Lula e, principalmente, porque sua estrutura abriga a secretaria responsável pela efetivação de uma das políticas públicas de seguridade, a assistência social.

Esta dissertação baseou-se fundamentalmente na **pesquisa documental**, ou seja, no levantamento de bibliografia vinculada ao tema e problema da pesquisa. Além disso, foi feito um levantamento detalhado dos documentos oficiais a respeito da Reforma de 1995, especialmente as publicações da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) e do MARE, órgãos centrais responsáveis pela reformulação e divulgação das propostas governamentais.

Por fim, a realização de **quatro entrevistas semi-estruturadas com informantes qualificados** se justifica por ser “um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (HAGUETTE, 2005, p. 86). Sua forma relacional permitiu traduzir de forma mais próxima e fiel a realidade sobre a qual se debruça o estudo.

Os informantes qualificados foram três diretoras de departamento (denominados Diretora 1, 2 e 3) e um Coordenador de regulação<sup>2</sup> (ao qual se vai nominar Coordenador), componentes da equipe da Secretaria Nacional de Assistência do MDS. São considerados informantes especiais, tendo em vista a posição de responsabilidade e mando administrativo, o que envolve conhecimento global da realidade cotidiana, além de, institucionalmente, serem agentes autorizados para o fornecimento de informações.

O uso da **entrevista semi-estruturada** consiste em uma “série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista, mas na qual o entrevistador pode acrescentar perguntas de esclarecimento” (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 188), serviram ao propósito de aproveitar profundamente as informações fornecidas pelos entrevistados, de forma contínua e natural, mas significativamente rica em detalhes.

Nesta oportunidade, é também relevante informar que, por questões éticas, não será mencionado o nome da empresa terceirizada contratada pelo MDS, nem mesmo identificados os informantes entrevistados.

Em última análise, ciente da incompletude de qualquer estudo que busca analisar parte da totalidade, este trabalho se propõe a desvendar o processo silencioso da reforma administrativa do

Estado brasileiro, na perspectiva de que pelo conhecimento da realidade e desvelamento de suas características fenomênicas, é possível construir alternativas renovadoras do compromisso com o serviço público estatal.

## **1 REFORMA DEMOCRÁTICA E REFORMA NEOLIBERAL DE 1995**

No ano de 2006, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 completa dezoito anos de existência. Fato histórico comemorativo demonstra a solidez desta Carta Magna no ordenamento da nação, mas também revela as mudanças e reformulações que sofreram tanto o texto constitucional, como a sociedade brasileira. A Constituição cidadã é fruto de um processo transitório entre o autoritarismo e a democracia, fatores que ressaltam sua importância como um instrumento de reforma.

### **1.1 Reforma democrática de 1988: antecedentes históricos**

O texto constitucional reformador de 1988 é fruto de um processo constituinte com embates de interesses de classes e, conseqüentemente, na busca de consensos que culminaram em um documento com ambigüidades, posto que ao mesmo tempo, preza pela propriedade privada, e também garante como dever do Estado a prestação universal de serviços sociais públicos.

Um de seus marcos significativos como reforma democrática foi a consolidação do conceito de Seguridade Social que engloba as áreas de saúde, previdência e assistência social e define princípios e diretrizes para o custeio, organização administrativa e participação popular (MOTA, 2000).

Tal texto constitucional vem sofrendo modificações, por meio de emendas, descumprimento de seus preceitos ou pela demora em sua regulamentação. Adicionalmente, foi alvo de um processo de recomposição de seu conteúdo em seus aspectos gerais e administrativos sob forma de uma ofensiva neoliberal no governo FHC que objetivou reordenar o país (NOGUEIRA, 1998), trazendo uma nova cultura administrativa para o serviço público nacional.

Para compreender o significado da Constituição de 1988, assim como as modificações que sofreu, é preciso anteriormente resgatar a realidade brasileira do momento de sua formulação, haja vista que a lei suprema de 1988 consolida e amplia um Estado Social gestado no país desde os anos 1930.

---

<sup>2</sup> Tendo em vista a diretora de um dos departamentos se encontrar de férias, foi realizada a entrevista com um coordenador desta diretoria.

O sistema de proteção social brasileiro começa a ganhar corpo em 1923 quando a Lei Eloy Chaves implementou a concessão de seguros sociais aos trabalhadores das ferrovias. Financiada em parte pelos trabalhadores, e em parte pelos empresários, oferecia, basicamente, quatro benefícios: 1) medicina curativa; 2) aposentadoria por tempo de serviço, velhice ou invalidez; 3) pensões para dependentes e 4) ajuda para funerais (IAMAMOTO, 1985). Posteriormente, outras categorias de trabalhadores também tiveram acesso aos seguros previdenciários que visavam, sobretudo, reduzir os impactos sobre a força de trabalho que já sentia os efeitos da forte exploração capitalista na incipiente industrialização do país (IAMAMOTO, 1985).

Neste momento, predominou a proteção social por meio de seguros privados destinados os trabalhadores formais<sup>3</sup>, sistema que viria dar forma à política de previdência social brasileira. A assistência social ainda não era uma realidade como política pública<sup>4</sup>, ou como alternativa de proteção social ao restante da população não envolvida no mercado de trabalho formal. Suas ações eram realizadas com características restritivas, imediatistas e pontuais e, na maioria das vezes, a implementação estava a cargo das igrejas, portanto, sob a lógica da caridade. O público preferencial da atuação em assistência era formado pela população vulnerável e incapaz ao trabalho como as crianças, os portadores de deficiência e os idosos.

Desenvolvida durante os governos desenvolvimentistas e ditatoriais, a atuação social estatal deste período pode ser resumida, segundo as seguintes características (DRAIBE, 1998):

1. O poder executivo federal exercia papel central na definição das diretrizes e formas das políticas públicas e a realidade local era pouco valorizada;
2. A estruturação das ações era realizada com base em seu público-alvo, o que resultava em fragmentação da atuação estatal, além de duplicidade de atendimentos em alguns casos;
3. Havia um sistema de financiamento incompatível com as demandas sociais, uma vez que tinha como base a contribuição de trabalhadores formais e empresas. Como no Brasil o assalariamento e a inserção formal no mercado não eram generalizadas, a base de financiamento das políticas sociais tornava-se fraca e instável;
4. Existia uma participação popular era pouco valorizada;

---

<sup>3</sup> Segundo Fleury (s.d: 2), "no modelo de seguro social a proteção social dos grupos ocupacionais estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à filiação dos indivíduos a tais categorias ocupacionais que são autorizadas a operar um seguro. A organização altamente fragmentada dos seguros expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados de cada categoria, como resultado de sua capacidade de pressão sobre o governo".

<sup>4</sup> Segundo Fleury (s.d: 2), "no modelo assistencial as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontinuada, gerando organizações e programas muitas vezes superpostas. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direitos social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes".



5. Ampla participação do setor privado na prestação de serviços, uma vez que o aparato estatal disponível era ainda incipiente;

Em razão do exposto, vê-se que o Brasil chega aos anos 1970 com uma atuação social estatal já instalada, mas ainda incipiente e carente de organização, pois um importante contingente populacional estava fora do acesso à proteção (FERREIRA, 1998).

Em contrapartida, os anos 1970, também são marcados como um momento de efervescência política no país, posto que ainda sob os efeitos do regime militar e do AI-5 a população começa a expressar sua insatisfação política, mesmo só tendo como opção o voto em dois partidos: a ARENA (partido do governo) e o MDB (partido de oposição).

Em 1974, o MDB consegue sua primeira vitória efetiva como partido que “havia sido realmente ‘adotado’ pela maioria do eleitorado das grandes cidades” (BIERRENBACH, 1986, p. 57), pois ganha a maioria de votos para o Senado Federal nas eleições daquele ano. Esse fato abre caminho para a luta democrática, pois as classes dominantes percebem a diminuição de sua legitimidade política.

O resgate da dívida social passa a ser ponto central na agenda política brasileira. A correlação de forças gera discussões que se mostram claramente (FLEURY, s.d.) quando teve início o processo de convocação da Assembléia Nacional Constituinte, pois tornou-se visível o estabelecimento de duas concepções opostas (BIERRENBACH, 1986, p. 70-71):

De um lado, o establishment governamental, com todo o Poder Executivo, a maioria do Legislativo, os partidos políticos majoritários e alguns setores do Judiciário, convocando uma Constituinte "congressual", ou seja, composta por senadores e deputados. Provavelmente disposta a receber, pronto e acabado, um anteprojeto adrede elaborado por uma "Comissão de Estudos Constitucionais" de cinquenta sábios nomeados pelo Executivo. Sábios e sabidos. De outro, toda a sociedade civil brasileira, mais representativa do que partidos, alguns de pouca, outros de nenhuma representatividade, exigindo participação popular.

Além disso, no que diz respeito à seguridade social, havia ainda algumas outras forças em correlação. Os partidos políticos neutralizaram aspectos corporativistas, no momento de definição das camadas populares que seriam atendidas pelos serviços assistenciais. Os sindicatos atuavam privilegiando o âmbito da empresa como local de proteção social. Os movimentos sociais, embora um pouco menos organizados que os partidos e sindicatos, não deixaram o debate se direcionar apenas para a proteção da classe trabalhadora, lembrando da necessidade de amparo daqueles não incluídos no sistema de seguro. A classe empresarial, que optou por reivindicar alguns de seus interesses, mas também aceitar algumas reivindicações sociais, e logo que entendeu ser preciso ceder para não perder todo o espaço político (MOTA, 2000).

Neste sentido, a Constituição de 1988 consagrou um avanço social, já que foi fruto da luta entre vários interesses e interessados, como diz Netto (1999, p. 77, *apud* MONTAÑO, 2002, p. 35):

A Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa [...], ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam "dívida social". A Constituição de 1988 configurou um "pacto social" que, pela primeira vez no país, apontava para a construção de "uma espécie de Estado de Bem - Estar Social".

De maneira que, o marco significante da instituição de tal "pacto social" foi a adoção, no texto constitucional, do conceito de seguridade social, esboçando um sistema de proteção social cujo objetivo é proteger nos casos de eventualidades, independentemente da capacidade laborativa do indivíduo e acabando por se constituir num verdadeiro "sistema de contingências sociais" (VIANNA, 2002).

Com a definição de seguridade social na Constituição de 1988, a sociedade brasileira passa a admitir, em termos legais, que o Estado é o responsável pela formulação de políticas sociais e a prestação de serviços com o objetivo de garantir o bem-estar dos indivíduos independente de sua inserção laborativa devendo protegê-los das conseqüências que a exploração capitalista produz. Em virtude disso, pode-se considerar o texto constitucional de 1988 como um documento de reforma democrática e de garantia de direitos novos.

## **1.2 A Constituição de 1988: aspectos administrativos e de segurança social inovadores**

A lógica protetiva do país sofreu importantes mudanças com o aparato institucional construído em 1988. Ao invés da exclusão pelo seguro e pela assistência, consolida-se a inclusão pela seguridade.

A seguridade social garantida pela Constituição de 88 é um avanço como um passo atrás. Ela produz inovações (acesso universal à saúde), mantendo características restritivas do passado (previdência restrita ao trabalhador formal), fato previsível, pois esse texto constitucional é a síntese da correlação de forças que lhe precedeu.

Isto posto, a amplitude e novidade de tal reforma democrática podem ser explicitadas por meio do exame das principais inovações do texto constitucional e de suas leis regulamentadoras.

Para tanto, inicia-se a análise por meio de um dos aspectos mais inovadores da Constituição de 1988: a reforma democrática realizada no Estado Brasileiro que se expressa já em seu artigo 1<sup>o</sup>:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** (...).  
(O grifo não é original)

Este Estado Democrático estrutura-se administrativamente, segundo princípios elencados no art. 37. O primeiro princípio é o da legalidade, que indica que o agente público só pode agir em nome e em função da lei, como explica Rigolin (1989, p.72) “toda e qualquer atuação da administração deve, pena de ilegítima e inaceitável, submeter-se em todos os termos à autorização legal”.

Outro princípio é o da impessoalidade, cujo propósito é afirmar que o serviço público composto por agentes profissionais que não confundem o âmbito público com suas questões pessoais. A moralidade acrescenta força a esse último, devendo a ação do agente público ser “sinônimo de idoneidade, lisura, honestidade, honorabilidade” (RIGOLIN, 1989, p. 72).

No arremate destes princípios está a publicidade, garantidora da divulgação de todo ato público, além de proibir que seja negada informação pública ao cidadão, salvo em caso de documentos sigilosos, cuja divulgação possa prejudicar o andamento dos trabalhos administrativos, mas aos quais o indivíduo pode ter acesso judicial, caso esteja realmente interessado em seu conteúdo (RIGOLIN, 1989).

Em resumo, o Estado e a administração pública são consolidados em seu caráter democrático nos primeiros capítulos da Lei Magna, observa-se, assumindo um caráter reformador que pode ser considerado um “salto *qualitativo* no que toca à Administração Pública” no Brasil (SANTOS, 1997, p. 93).

Além da organização da estrutura administrativa, foi também importante o aspecto de reforma do mercado público de trabalho feito neste texto legal. A atuação do servidor passa a ser vista como peça fundamental na administração pública, sendo tratada desde o capítulo referente a este tópico. Ganha, ademais, um capítulo específico de regulamentação de suas atividades, além de lei completar (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos - Lei 8.112), que fortalece a carreira e a atividade públicas.

Na perspectiva de realizar um resgate das principais inovações que a Constituição traz com relação ao servidor público e suas atividades, pode-se citar:

1. A regulamentação do direito de greve em seu art. 9<sup>o</sup>. Fator que reconhece a relação capital-trabalho no âmbito do Estado, sendo este um espaço democrático de disputa de

classes e o servidor público um cidadão legítimo para reivindicar melhores condições de trabalho (SANTOS, 1997).

2. A garantia da irredutibilidade salarial no inciso XV do art. 37 (RIGOLIN, 1989).
3. A previsão de que União, Estados, o Distrito Federal e Municípios instituirão no âmbito de suas competências regime jurídico único e plano de carreira para seus servidores. A regulamentação do art. 39 acabaria com a multiplicidade de regimes de contratação até então vigentes (SANTOS, 1997).
4. A extensão de direitos dos trabalhadores em geral também aos servidores públicos, tais como: vencimento não inferior ao salário mínimo; 13<sup>o</sup> salário anual; repouso semanal remunerado; licença gestante e paternidade; salário-família e adicional de atividades penosas. Estas garantias do § 3<sup>o</sup> do art. 39 instituem parâmetros mínimos de proteção ao servidor no âmbito da União, Estados e municípios (SANTOS, 1997).
5. A instituição de regime próprio de aposentadoria, que protege das imprevisões do futuro, assim como fortalece a estabilidade e o vínculo com o serviço público.
6. E por fim, a garantia da isonomia de vencimentos para cargos e atribuições iguais ou assemelhados do mesmo poder ou entre poderes no parágrafo 1<sup>o</sup> do art. 39 (RIGOLIN, 1989). Garantia legal que respeita o servidor como investido em função pública, independente do poder em que esteja lotado. Como resume Santos (1997, p. 178) tal regulamentação:

entendeu como pressuposto a necessidade que os quadros de pessoal dos poderes sejam organizados de forma assemelhada, possibilitando a identificação dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas existentes nos diversos planos e cujos vencimentos devem ser, obrigatoriamente, iguais.

Do mesmo modo que a Constituição reorganiza o mercado de trabalho público, também redefine as relações entre os entes federados brasileiros (FLEURY, s.d). Inovadoramente<sup>5</sup>, institui-se uma relação de interdependência que permitiu aos municípios agir independente das determinações do Poder Executivo. O texto constitucional organizou a estrutura administrativa municipal, além de listar suas atribuições específicas no art. 30.

Ao garantir autonomia, fica clara a relação de cooperação entre os entes federados, onde a União dá suporte a Estados e Municípios, e esses últimos, têm também o auxílio dos Estados no que couber, fator de fortalecimento da efetividade das políticas públicas em âmbito local.

De modo que, para arrematar as importantes inovações democráticas e o aspecto de reforma de tal Constituição é fundamental tratar da proteção social consolidada no conceito de seguridade social.

A seguridade social foi construída como conjunto de três políticas sociais organizadas de forma “descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental” (FLEURY, s.d, p. 5).

O financiamento é ponto crucial que permitiu ao sistema a edificação sobre bases mais fortes, pois a previsão orçamentária dá vida à política pública. Tendo em vista que até 1988 o financiamento das políticas sociais “apoiava-se decisivamente em contribuições sociais de trabalhadores e empregadores participantes do mercado formal de trabalho” (DRAIBE, 1998, p. 8), a Constituição cidadã não só diversificou a base de financiamento da seguridade, como também criou um sistema orçamentário uno, no art. 195.

A seguridade não só busca garantir proteção social, como se ancora em base financeira diversificada que funciona para garantir a sua efetividade. No entanto, por ser constituída pelo conjunto de três políticas públicas, torna-se importante a análise dos avanços de cada uma delas.

Primeiramente, a política de saúde é garantida sem a necessidade de uma contrapartida contributiva. Desvincula-se, portanto, da lógica do seguro ao entender que todo o cidadão tem direito a serviços integrados de saúde (art. 196 da Constituição).

Esta perspectiva pública universal rompe com a antiga realidade de exclusão do acesso à saúde, posto que até então, somente trabalhadores do setor formal tinham acesso ao sistema público de saúde. Como explicitava a Constituição de 1967:

Art. 165. A Constituição assegura **aos trabalhadores** os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem á melhoria de sua condição social:  
XV – assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva;  
(O grifo não é original)

Além de garantir o acesso ao direito universal de saúde, o texto legal consolidou um sistema integrado de proteção: o Sistema Único de Saúde (SUS), com descentralização das ações e participação do cidadão na gestão da política (art. 198 da Constituição de 1988).

---

<sup>5</sup> A Constituição de 1967 dava poder primordial à União, tanto que seu artigo 13 diz que a elaboração orçamentária, a fiscalização orçamentária e financeira, inclusive a aplicação dos recursos recebidos serão realizados pela União e atribuídos aos Municípios;

A lei regulamentadora do SUS (Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990) entende a saúde como o resultado de um conjunto de múltiplos fatores. Concebe também a saúde como um sistema público unificado e abrangente, que cuida não somente dos aspectos corretivos, mas também da prevenção de todas as ações que influem em uma boa qualidade de vida aos cidadãos, além de visar não só aspectos corretivos, mas também a prevenção, por meio da garantia da qualidade de vida do cidadão.

No que diz respeito à política de previdência social, ela reproduz as características de seguro pré-existent, pois os “benefícios são cada vez mais condicionados a uma contribuição prévia e seus montantes são proporcionais às contribuições efetuadas” (BOSCHETTI, 2003, p. 69). Todavia, também sofre avanços, que podem ser resumidos nos seguintes aspectos:

1. “A partir da Constituição, qualquer pessoa, mesmo que não esteja exercendo atividade remunerada pode contribuir para a previdência como autônomo, o que rompe com o conceito de ‘cidadania regulada’<sup>6</sup>” (BOSCHETTI, 2002, p. 17). Fator que foi regulamentado pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991:

Art. 12 - São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

IV - como trabalhador autônomo:

- a) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;
- b) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.

2. Incorpora-se como segurados trabalhadores de categorias até então excluídas como empregados domésticos e trabalhadores rurais;

3. Ocorre a incorporação de pessoas que exercem atividades com ganhos não regulares e também quaisquer outras que tenham interesse em contribuir como contribuinte facultativo, posto que o acesso foi ampliado com a criação de novas categorias contributivas.

CAPÍTULO I - Dos Contribuintes

SEÇÃO I - Dos Segurados

V - como contribuinte individual:

- a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária ou pesqueira, em caráter permanente ou temporário (...) ainda que de forma não contínua;
- b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral - garimpo, em caráter permanente ou temporário (...) ainda que de forma não contínua;
- c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada (...);
- e) o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional (...);

---

<sup>6</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

f) o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário (...), desde que recebam remuneração;  
g) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, (...), a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;  
h) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica (...);  
VI - como trabalhador avulso: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural definidos no regulamento;  
VII - como segurado especial: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemblado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar (...).  
Art. 14 - É segurado facultativo o maior de 14 (quatorze) anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição (...).  
(Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991) (Com adaptações).

O que se vê é que, mesmo mantendo aspectos do passado, a Constituição de 1988 consegue produzir avanços democráticos na lógica do seguro. Embora a proteção ainda se direcione aos contribuintes, estes últimos se tornam uma categoria mais ampla de pessoas, o que permite proteger também aqueles não inseridos no mercado de trabalho.

De maneira que, no conjunto das políticas constituintes da seguridade, talvez a assistência social seja a mais inovadora, posto que, historicamente, constituiu-se em ação estigmatizada e desorganizada.

A assistência social, nesta Carta Magna, assume o status de direito não contributivo e isto, por si só, já constituiria um considerável avanço. Embora ainda privilegie atendimento de determinadas categorias da sociedade, os chamados "vulneráveis", ou pessoas que por sua natureza estão incapacitadas para o trabalho:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;  
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;  
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;  
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;  
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.  
(Constituição de 1988)

As contradições e as lutas de forças que conformaram o texto constitucional, se apresentam claramente no que se refere a esta política pública, na medida em que a assistência como direito prioriza segmentos sociais vulneráveis, mas ao mesmo tempo garante um salário mínimo para idosos e portadores de deficiência. Este é um contraponto garantidor de renda que responde às necessidades sociais em detrimento do mercado de trabalho, como solucionador de problemas deste público-alvo.

A Lei Orgânica da Assistência (LOAS) (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993) avança na definição da assistência social como uma política de combate às desigualdades, ao primar pelo atendimento às necessidades sociais em detrimento da rentabilidade econômica (PEREIRA, 1996).

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

Além disso, a LOAS consolida uma política pública que prevê, em seu capítulo IV, benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social. Entre os benefícios, estão previstos, na Seção I, o Benefício de Prestação Continuada e na Seção II, os Benefícios Eventuais. Estes últimos, auxílios pecuniários concedidos, eventualmente, às famílias, em virtude do acontecimento de alguma situação específica; como é o caso do auxílio-natalidade, auxílio-morte, entre outros que podem ser propostos para atender situação de vulnerabilidade temporária de crianças, famílias, idosos, gestantes, nutrizes e pessoas portadoras de deficiência.

Bem como nas seções IV e V têm-se os programas de assistência social e projetos de enfrentamento da pobreza, que não se restringem a nenhum público alvo. Eles criam um modelo de aparato institucional protetor e abrem espaço, inclusive, para a criação de novas formas protetivas no âmbito de estados e municípios, ao entender que a proteção social deve ser ampla e adaptada às necessidades da comunidade local.

Em razão do exposto, vê-se que o padrão de seguridade da Constituição de 1988 é avançado até mesmo para o modelo original de seguridade, que segundo a OIT (1984) é a “proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais”. A Carta Magna lança as bases para construção de um inédito arcabouço protetivo nacional, assim como realiza clara reforma democrática em amplos aspectos da vida nacional. Todavia tal inovação legal instala-se no país em momento histórico adverso, e começa a sofrer com o processo de reengenharia de seus preceitos a partir de uma perspectiva neoliberal que se instala a partir do governo Collor de Melo em 1990.

### **1. 3 O início da reengenharia dos preceitos democráticos de 1988**

Diante dessa conjuntura democrática favorável dos anos 1990, as condições objetivas para a implementação da perspectiva constitucional não eram certas. No momento histórico em que o Brasil lança as bases para a implantação de um amplo arcabouço social protetivo, estava em curso,



internacionalmente, um processo de questionamento e negação do *Welfare State*<sup>7</sup> e da intervenção estatal na sociedade (MOTA, 2000, p. 142).

Embora, na década de 1990 a Constituição de 1988 deveria permitir a efetivação da democracia e da proteção social por meio do Estado, inicia-se neste período, um processo de desconstrução (NOGUEIRA, 1998) do aparato social e administrativo estatal, ainda não totalmente consolidado, como esclarece Montañó (2002, p. 36):

Inicia-se, lenta e gradualmente, o processo de reestruturação (ajuste) capitalista no Brasil. Começa a amadurecer a idéia de reformar o Estado, eliminando os aspectos "trabalhistas" e "sociais" (...) e, particularmente, esvaziando as conquistas sociais contidas na Constituição de 1988.

Logo, para colocar em prática o "pacto social" preconizado na Constituição de 1988 era preciso haver envolvimento das elites nacionais para, no plano econômico, reduzir taxas de exploração e, no plano político, construir mecanismos democráticos de controle social, assim como garantir o investimento estatal em amplo aparato de serviços públicos universais (NETTO, 1999, p. 79 *apud* MONTAÑO, 2002, p. 37). Em contrapartida, internacionalmente, havia a negação de quaisquer condições a este processo, posto que o novo ideal político propunha o mínimo de intervenção estatal para um máximo de exploração, na busca da maximização dos lucros.

De sorte que parece ter havido uma opção dos governos, que assumiram o poder no período pós - Constituição de 1988, no sentido de realizar atitudes "orientadas pelo favorecimento do capital e pela subordinação aos ajustes exigidos pelas agências internacionais de enxugamento do aparelho do Estado" (BOSCHETTI, 2004, p. 118).

Esse posicionamento ideológico começa a recompor a reforma democrática por meio de estratégias que dificultam a implantação de serviços públicos. Tal processo reconstituinte atinge boa parte dos aspectos da vida social brasileira, mas se faz de maneira específica no que se refere à reforma/desconstrução do arcabouço administrativo institucional.

Este trabalho explicita os fatores deste processo reconstrutor e se debruça no aspecto de reforma administrativa, com a clareza de que este último é parte de um amplo processo de reversão dos rumos da realidade brasileira traçado pela Constituição de 1988.

---

<sup>7</sup> *Welfare State* - política social moderna, também chamada Estado de Bem-Estar Social, integrante de um complexo político-institucional fruto de um consenso político entre classes e entre partidos, visando a constituição de uma economia mista e de um amplo sistema de bem-estar ancorado na doutrina keynesiana que, desde os anos 30, vinha pregando a intervenção do Estado na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica. Ela recomendava também a construção de um novo sistema de seguridade social, mais amplo que o alemão de Bismark, o qual contemplaria, além do seguro social (de natureza contributiva), serviços sociais afins, de natureza distributiva (PEREIRA, 2000a, p.120-124).

O governo Sarney pode ser considerado o momento de passagem da perspectiva de reforma democrática da Constituição para a efetivação posterior da perspectiva neoliberal. As legislações regulamentadoras do texto constitucional foram deixadas para posterior regulamentação, além do fato que, concomitante ao processo de promulgação da Lei Magna, estava em curso a adesão nacional ao Consenso de Washington<sup>8</sup> (ROJAS COUTO, 2004).

Deste momento em diante, os governos democráticos que assumiram o poder (Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso), fizeram a opção por um projeto político “alicerçado (...) na centralização da estabilidade econômica e no desejo de reformar a Constituição de 1988, considerada um peso para a nação e um entrave ao projeto de crescimento” (ROJAS COUTO, 2004, p. 151).

O governo Collor procedeu a reformas administrativas baseadas em um discurso forte. Aproveitou-se da situação de precariedade estatal para efetivar ações de reforma substanciais, como sintetiza Oliveira (1995, p. 25):

A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais. Foi esse voto de desespero que elegeu o Bismark das Alagoas.

Posteriormente, estando a população impactada com a situação econômica de hiperinflação, e pouco convencida pela intervenção estatal precária do governo Itamar, criou-se um espaço político propício para a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ministro da fazenda desse governo, que aparecia como única solução à situação de crise instalada (OLIVEIRA 1995).

A "Era FHC" , como é chamado o período de oito anos que o presidente Fernando Henrique governou o país, foi marcado por mudanças profundas no Estado e na sociedade.

De início, o adiamento na regulamentação do texto constitucional, principalmente, quando isso representava um aumento de gastos (HENRIQUE, 1998). Por outro lado, a política econômica passou a assumir o objetivo de atrair capitais externos de curto prazo e conquistou a estabilidade com o Plano Real, aliado à elevação da taxa de câmbio e aumento das taxas de juros, o que tornou o país mais atrativo a capitais financeiros voláteis e não vinculados ao setor produtivo. Este último, por sua vez, na falta de uma política de reestruturação industrial, passou a racionalizar as atividades e aumentar os lucros por meio da terceirização de serviços e subcontratação de trabalhadores (HENRIQUE, 1998).

---

<sup>8</sup> As orientações do Consenso de Washington indicam a diminuição do gasto estatal em política sociais com o objetivo de priorizar o setor econômico (ROJAS COUTO, 2004).

Adiciona-se a isso, a mudança de paradigma na implementação da seguridade social. Ela passou a realizar-se de forma fragmentada, em um sistema com três políticas independentes, e, em alguns aspectos, até contrárias. Além disso, o financiamento se diluiu na “tendência de predominância da contribuição dos trabalhadores, em detrimento dos empregadores e do Estado” (BOSCHETTI, 2002, p. 19). Conseqüentemente, percebe-se o constante discurso de déficit, da necessidade de cortes orçamentários nas políticas sociais, além do uso do recurso orçamentário para pagamento da dívida externa e manutenção de superávit primário (FLEURY, s.d.) se fez presente.

Em razão do exposto, vê-se que a partir do governo Collor e principalmente ao longo do governo FHC, passou-se a conviver com uma realidade de reversão dos aspectos de reforma democrática de 1988. Entre os inúmeros fatores componentes deste processo, o presente trabalho direcionará sua atenção para a desconstrução da estrutura administrativa nacional, por meio da Reforma de 1995.

### **1.3.1 A reversão administrativa de 1995**

#### **1.3.1.1 O argumento de crise**

O processo reformador da estrutura administrativa do Estado brasileiro chamado, durante o governo FHC, de Reforma do Aparelho do Estado<sup>9</sup>, teve início em 1994, com o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser Pereira.

O principal documento de tal reforma é o Plano Diretor de Reforma do Estado, que apresenta um diagnóstico próprio da situação do aparelho de Estado brasileiro e aponta suas principais debilidades, propondo correções. Tal documento, já em seu primeiro parágrafo explicita de forma clara suas perspectivas, como se vê na apresentação do texto escrita pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (MARE, 1995, p. 9):

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais.

---

<sup>9</sup> Segundo a argumentação da reforma: “Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende, adicionalmente, o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, assim como tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território” (MARE, 1995, p.16).

Como se vê, o documento explicita que a reforma administrativa do Estado tornou-se necessária porque também era o momento propício para o início de uma Reforma do Estado como um todo, justificada pelo diagnóstico amplo da chamada situação de crise brasileira, que em última instância, é o resultado de uma crise do Estado, caracterizada por três fatores (MARE, 1995, p.15):

A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.

Junta-se a estas argumentações algumas proposições, tais como: 1) A Constituição de 1988 engessou o Estado 2) O Estado gasta muito, produz crise fiscal e não sabe agir com qualidade como as empresas privadas (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 20-41 apud MONTAÑO, 2002, p. 38-39); 3) A estrutura da administração pública é ineficiente porque: a) é muito grande, b) é muito burocrática, c) sustenta muitos servidores públicos, a maioria deles pouco funcionais e até desnecessários (LUZ, 2004).

Para resolver este quadro de crise o mesmo documento aponta como saídas à dificuldade fiscal, uma intensa política de diminuição do gasto público, estabilização da moeda, diminuição do déficit público e controle da inflação; para o problema da intervenção estatal, a solução é a adoção de uma política de privatização de empresas públicas e liberalização dos mercados, deixando ao Estado apenas com a função de fiscalizar; no que se refere ao aspecto da burocracia, a saída é a reforma do aparelho do Estado, passando de burocrático à gerencial, este último visto como mais eficiente e condizente com a nova realidade internacional (SIMIONATTO, 2000).

O Plano Diretor assume que tal reforma da estrutura estatal não é fator descolado de um processo social mais amplo caracterizado por uma profunda reforma do Estado. No entanto, deixa de apresentar os fundamentos de tal propalada crise, que se apresenta como instalada e resolvível apenas pelos aspectos expostos no texto.

Os aspectos de crise são listados separadamente (crise fiscal, crise no modo de intervenção econômica e social; crise do aparelho do Estado; crise política), como partes estanques dentro de uma estrutura fragmentada, numa visão do Estado como uma junção de partes que produzem um todo em crise (NEVES, 2001).

O texto de reforma parece abstrair a inserção do Brasil numa realidade de reestruturação produtiva internacional, assim como a sua posição marginal neste processo.

O documento não menciona as bases da crise dos anos 1970 nos países capitalistas avançados e nem menciona, que são parte de um processo de resposta à realidade mundial de crise capitalista, advinda dos aspectos apontados por Antunes (2002, p. 29):

1) queda da taxa de lucro, (...), pelo aumento do preço da força de trabalho, conquistado durante o período pós-45 e pela intensificação das lutas sociais dos anos 60, (...); 2) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção (...), dado pela incapacidade de responder à retração do consumo que se acentuava; 3) hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos,...) colocando-se o capital financeiro como um campo prioritário para a especulação (...); 4) a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; (...) 6) incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho (...).

Esta situação de crise recebe algumas respostas instituídas de imediato em países capitalistas avançados, e no Brasil mais tarde também incorporadas, como: 1) reestruturação produtiva, por meio da flexibilização do processo produtivo e do uso mínimo da força de trabalho com relações heterogêneas, fragmentadas e inseguras de trabalho (ANTUNES, 2002); 2) adoção de novas determinações para as políticas econômicas e industriais, priorizando a liberalização dos mercados e a mundialização (BEHRING, 2003); 3) mudança no padrão entre Estado e sociedade, tentando garantir o mínimo de intervenção estatal na vida social, embora com um aparato estatal forte que garanta a liberdade dos mercados de capitais (BEHRING, 2003) e 4) instituição de uma nova relação entre esferas produtiva e financeira, onde o capital volátil é priorizado (BEHRING, 2003), entre outras ações favorecedoras da retomada da produção de lucro.

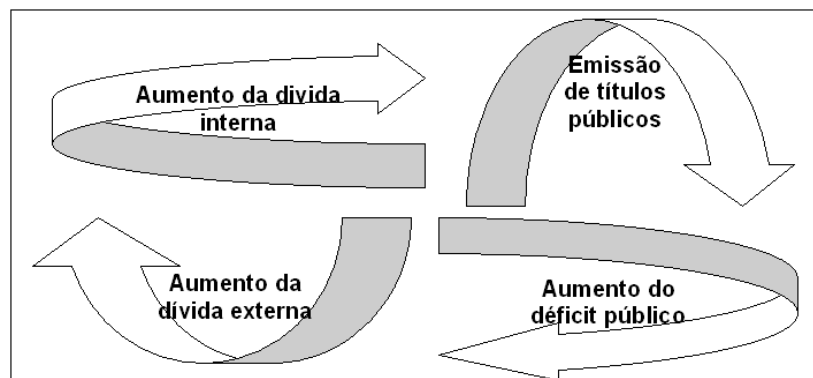
Por conseguinte, o Plano diretor não apresenta a reforma administrativa como parte de uma realidade de mudança internacional. Por isso, o argumento de crise do Estado deve ser analisado de forma mais cautelosa, haja vista que não consiste em realidade estanque como o texto tenta transparecer.

A afirmação que “a crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado” (MARE, 1995), ganha um aspecto inconsistente, pois a crise do Estado é, em grande medida, uma consequência dos rebatimentos da crise instalada do capitalismo.

Uma argumentação mais completa de crise precisa levar em conta que os anos 1980, no Brasil, representam uma situação chamada “paradigmática e paradoxal” por Rojas Couto (2004, p.139), pois a retomada democrática foi ofuscada por uma grave situação de endividamento externo. O Estado, desde os anos 1930, foi o ponto de apoio da expansão do mercado produtivo e o início da Terceira Revolução Industrial no país, implicando em uma socialização da dívida externa feita para financiar o setor privado em momentos de expansão (BEHRING 2003).

Tais ações governamentais priorizaram a impressão de dinheiro e a venda de títulos públicos a juros atraentes (BEHRING 2003). Esta situação, segundo o documento do Plano Diretor, também foi fator de “crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa” (MARE, 1995). Assim o documento da reforma acerta no diagnóstico da crise, mas o apresenta de forma incompleta.

De fato, a crise tem importante ligação com a forma como o Estado se reproduz depois de instalada a crise mundial, ou seja, uma forma de reprodução que pode ser resumida segundo o ciclo abaixo ilustrado:



**Figura 1 – Ciclo econômico produtor da crise do Estado**

Este quadro pode ser explicado conforme afirma Cano (1994, p. 595):

A estatização formal da dívida externa, posta em prática entre 1979 e 1980, minou as bases financeiras do Estado, desencadeando o conhecido processo interativo dívida externa/dívida interna, vulgarmente chamado de “ciranda financeira”.

Entretanto, para entender esta lógica interpretativa é preciso começar considerando o Estado como o histórico esteio do capital, não só na sociedade brasileira, como em países capitalistas desenvolvidos. Ilustrativo do caso brasileiro, a Figura 1 aponta as saídas encontradas pelo Estado brasileiro para responder ao aumento do desemprego e diminuição da esfera produtiva nacional.

A crise dos anos 1970 teve como saída escolhida pelos governos, a priorização do mercado financeiro em detrimento do produtivo, fator que implicou em importante diminuição das formas arrecadatórias de fundos para o Estado. Adicione-se a isso o resultado principal deste processo de reestruturação produtiva: o aumento significativo do desemprego, fator que tem sobre o Estado dois impactos: 1) diminuição da contribuição do cidadão trabalhador para o Estado, em função da

diminuição da renda e 2) aumento da demanda por serviços sociais públicos, principalmente, no que se refere à assistência social e seguro-desemprego (BEHRING, 2001).

Diante da realidade de diminuição da base arrecadatória e concomitante aumento da demanda por serviços sociais, o Estado passa a manter-se com base no “redemoinho” ilustrado acima. Opta-se pela emissão de títulos públicos no mercado financeiro e a busca de empréstimos internacionais, aumentando as dívidas internas e externas do país (BEHRING, 2003).

De tal processo de endividamento resulta que nos anos 1980 dois terços da dívida externa brasileira estavam estatizados (BEHRING, 2003). Todavia, embora este fator indique uma realidade crítica, não pode ser apontado como causa única da crise brasileira, mas sim como um dos reflexos do processo de reestruturação produtiva e do ajuste nacional às novas necessidades do capital (ROJAS COUTO, 2004).

Esta lacuna explicativa permite apontar a perspectiva neoliberal do documento de Reforma do Estado. Logo, em contraposição ao seu argumento, pode-se afirmar que a crise no Brasil não é fruto somente de uma crise do Estado, mas mudanças significativas neste último em resposta à situação da crise capitalista instalada, como resume Behring (2003, p. 197):

Em outra perspectiva – a da crítica marxista da economia política, um patamar de observação que busca a interação de um feixe de determinações o mais amplo possível, na totalidade concreta -, tem-se que as mudanças em curso passam por uma reação do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 1970, que pressiona por uma refuncionalização do Estado, a qual corresponde a transformações no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação.

Em síntese, a argumentação da Reforma do Estado de 1995, é incompleta, pois, expõe uma situação de crise sem bases históricas, assim como não leva em consideração a situação brasileira de desenvolvimento, de desigualdade e de injustiça social (NEVES, 2001).

### **1.3.1.2 O gerencialismo e a fragmentação do Estado**

Feita esta larga discussão sobre crise é pertinente também expor outros fatores relevantes da Reforma 1995, principalmente, o que se refere à discussão de adotar o modelo gerencial na estrutura administrativa brasileira.

Segundo Bresser Pereira (1996) existem três formas de administração pública: 1) Patrimonialista<sup>10</sup> - ineficiente porque clientelista; 2) Burocrática<sup>11</sup> - insatisfatória porque muito rígida e 3) Gerencial - adotada na Reforma de 1995.

Para tal autor, a forma gerencial pressupõe romper com o excesso de normas da gestão burocrática sem, no entanto, negar parte de sua eficiência. A diferença fundamental entre ambas é que administração a burocrática busca o controle dos processos e a administração gerencial o controle por meio dos resultados (BRESSER PEREIRA, 1996).

O modelo gerencial atrela a Reforma de 1995 a uma perspectiva neoliberal, pois este modelo de administração pública é peculiar a duas perspectivas: a) a negação da luta democrática no âmbito do aparato estatal e b) a flexibilidade necessária à priorização do capital nas suas urgentes e mutantes necessidades.

Como explica Luz (2004):

O gerencialismo consiste na adoção por parte do Estado de mudanças orientadas à melhoria da relação custo/benefício nas atividades por ele executadas, utilizando os métodos gerenciais do setor privado, com a intenção de orientar suas ações para a satisfação do cliente/usuário desses serviços e o alcance de resultados dessas ações, avaliadas dentro de critérios de eficiência racionais. Estas reformas contemplam técnicas de gestão relativas a: (a) introdução gradativa de flexibilidade no emprego (perda de estabilidade e terceirizações); (b) criação de ambientes competitivos entre as unidades administrativas – resultantes de *downsizings* e reengenharias; (c) separação entre planejamento e execução dos serviços; (d) concessão de incentivos de acordo com as responsabilidades (desenho dos servidores medidos por indicadores); (e) mudança na cultura organizacional com ênfase para o alcance de resultados (eficiência e qualidade total) e finalmente; (f) inserção da cultura da orientação do serviço prestado com foco no cliente (qualidade total).

A perspectiva gerencial, portanto, busca adequar a estrutura estatal ao modelo utilizado no mercado privado, no que se refere à flexibilidade de atividades e de pessoal. Por conseguinte, segundo o argumento gerencial, a estrutura flexível deve contar com o mínimo de interferência externa no momento da definição de seus rumos e ações, assim como deve ser possível redefinir a ação estatal conforme as necessidades sociais (entenda-se as necessidades do capital). Essas últimas, vistas como racionalmente mensuráveis e passíveis de atenção com simples mudanças de rumo.

<sup>10</sup> Diz Batista (1999, p. 65-66): "A administração pública no Brasil tem seu marco espacial e temporal a partir da independência em 1822 (...) Neste primeiro momento se instaura, na estrutura do Estado, a administração pública patrimonialista, envolvida por um conjunto de princípios teóricos e práticos que perduram, enquanto estrutura dominante, até o final da década de 20 deste século (...). Dentre as principais características destacam-se: a presença do clientelismo, do apadrinhamento e do *genrismo*".

<sup>11</sup> Com a revolução de 1930 o patrimonialismo expõe suas debilidades e torna-se urgente a substituição pela administração pública burocrática: "lógica instrumental do poder racional legal, propõe construir e implementar, na administração pública estatal, algumas características centrais: profissionalizar o quadro de trabalhadores públicos; (...) implementar o quadro de carreira; construir uma hierarquia funcional e implementar a impessoalidade." (BATISTA, 1999, p. 68)



Em conseqüência desta lógica, infere-se a motivação que leva à defesa da concentração do poder nas mãos de altos funcionários públicos (núcleo estratégico), eliminando, desse modo, fatores de influência política. Isto implica em importante fator de diminuição da participação popular no âmbito estatal e diminuição dos canais democráticos, tão bem definidos e priorizados pela Constituição de 1988.

Para instituir este arcabouço gerencial, a Reforma de 1995 traça alguns objetivos globais (MARE, 1995): 1) aumentar a governança do Estado, entendida como aumento de sua capacidade administrativa; 2) limitar a ação do Estado à funções que lhe são próprias, deixando atividades secundárias a instituições mais competentes e organizações da sociedade civil; 3) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; 4) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre estados e União.

A análise de tais objetivos globais permite apontar questões importantes. Primeiramente, o Estado pode escolher onde agir e no âmbito do Estado, atualmente, existem atividades primordiais e outras secundárias que podem ser relegadas a outros agentes não-estatais, como é o caso de serviços sociais a serem prestados por organizações da sociedade civil (BEHRING, 2000).

Ademais, é clara a separação entre os entes federados, entre quais a Constituição de 1988 instituiu uma relação de complementaridade. Segundo o texto da reforma, a União é o ente superior que delega responsabilidades e se atém a gerenciar políticas públicas, numa perspectiva de desconcentração de atividades sem a efetiva descentralização<sup>12</sup>, fator considerado primordial na relação entre entes federados, segundo a Constituição de 1988 (STEIN, 2000).

Conseqüentemente, a Reforma de 1995 reduz a estrutura estatal da União à realização das atividades do chamado núcleo estratégico, que segue a lógica de fragmentação do Estado como se pode ver no texto abaixo (MARE, 1995, p. 20):

Núcleo Estratégico. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. (...) Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público (...), ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos (...).  
Atividades Exclusivas. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos têm-se: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.  
Serviços Não Exclusivos. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As

<sup>12</sup> Segundo Stein (2000, p. 74) "a descentralização pode ser utilizada tanto com o significado de simples transferência de responsabilidades, atribuições ou tarefas (conhecida como desconcentração), como também de transferência de poder decisório (conhecida como descentralização propriamente dita)". Assim, como a Constituição de 1988 prevê a descentralização baseada em "princípios da autonomia política, financeira e administrativa das instâncias de governo" neste texto constitucional tem-se a proposição de uma descentralização efetivamente democrática e não apenas a desconcentração de responsabilidades para estados e municípios.

instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. (...) São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado (...). Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Em conformidade com esta visão da estrutura do Estado, o texto propõe, adicionalmente, alguns objetivos específicos: 1) tornar o núcleo estratégico um gerenciador de contratos, através das agências reguladoras; 2) dar mais autonomia às autarquias componentes da esfera de atividades exclusivas; 3) publicizar<sup>13</sup> as ações dos serviços não exclusivos, além de 4) privatizar a produção de bens que podem ser de interesse do mercado.

A Reforma Gerencial, portanto, consegue dividir em partes um ente eminentemente social que é o Estado e consegue também dividir tarefas. Exceto pelas ações do núcleo estratégico, todas as outras esferas do Estado podem ter suas atividades repassadas a outros setores da sociedade. O núcleo estratégico deve ser formado por servidores públicos, imbuídos de um sentimento de compromisso com o público e com o serviço ao cidadão, recebendo altos salários, muito bem preparados, treinados, com um plano de carreira profissional e estabilidade (MARE, 1995).

Na prestação dos serviços não exclusivos de Estado, a ação deve ser descentralizada e autônoma, o que implica em três possibilidades: 1) permanecerem sob o controle do Estado; 2) serem privatizadas ou 3) serem prestadas por organizações públicas não-estatais, financiadas pelo Estado nos termos de um contrato de gestão e controladas por meio dos resultados apresentados (BRESSER PEREIRA, 2001).

Logo, segundo tal raciocínio a nova estrutura estatal deveria funcionar segundo o seguinte quadro:

## **Figura 2 – Delimitação da área de atuação do Estado segundo a reforma do Estado de 1995**

---

<sup>13</sup> Publicizar nesta reforma significa transferir para o setor público não-estatal as atividades consideradas não exclusivas (MARE, 1995).

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais ( <i>Core</i> )	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	→	tercerização	→

Fonte: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado, v.1).

Em virtude do exposto, pode-se concluir que a Reforma de 1995 propõe uma estrutura de administração pública que fragmenta a ação do Estado, diminui seu tamanho e espaço de atuação, além disso, institui realidades duais, no que se refere a diferentes aspectos, como: a) duas categorias de servidores, os necessários e os dispensáveis; b) duas categorias de serviços, os exclusivos e aqueles delegáveis a outrem e c) o espaço público e o espaço privado não-estatal.

Tais considerações levam ao entendimento de que a estabilidade funcional é para poucos e a precarização e a terceirização são a alternativa para muitos que compõe o corpo técnico do Estado. Ademais, a idéia de Seguridade Social, presente na Constituição de 1988 é vista como secundária na estrutura de um Estado divisível em partes a serem distribuídas ao mercado privado.

### 1.3.1.3 O argumento de reengenharia do mercado de trabalho público

Silenciosa e paulatinamente, a Reforma do Aparelho do Estado instituiu uma nova realidade para o serviço público, atrelada à mudança de concepção administrativa. Baseada em um argumento de crise, a reforma proponha a flexibilização pelo gerencialismo e a fragmentação como formas de adaptação da estrutura do Estado às novas necessidades do capital. No entanto, há ainda um argumento da reforma que dá vida ao principal objetivo de análise deste trabalho.

O argumento de crise do Estado no qual se baseia a Reforma de 1995 entende que o Estado está em crise, principalmente, porque possui um número de funcionários públicos despreparados e mal distribuídos, o que resulta em serviço público pouco eficiente e inflexível (MARE, 1995).

Como resposta a esta situação considerada insustentável, ao invés de propor um Estado que precisa voltar a responder com eficiência às demandas sociais, utiliza o modelo gerencial atrelado à

nova política de recursos humanos, fator que terá importantes rebatimentos no mercado de trabalho público.

A nova política de recursos humanos visa, segundo o texto, organizar o serviço público, compondo-o com servidores bem formados, bem remunerados e alocados nos quadros do núcleo estratégico de Estado.

Todavia, para realizar o intento de reforma, havia um fator primordial a ser resolvido: diminuir a presença do servidor público, ao qual a Constituição de 1988 garantiu estabilidade no cargo e um regime jurídico único para reger sua atuação (MARE, 1995).

Para superar o aspecto da proteção do servidor público, a Reforma de 1995 aprovou significativo quantitativo de legislações<sup>14</sup> que promovem a mudança necessária para diminuir o poder e a estabilidade do servidor, ao aumentar o tempo de estágio probatório; facilitar a contratação de trabalhadores temporários, entre outros aspectos, resultando em um movimento de subordinação do servidor ao interesse da administração.

Além disso, desfeita a proteção do servidor pela diminuição de seu arcabouço protetivo, a Reforma de 1995 apresenta a **terceirização** como complemento e arremate da busca da diminuição e precarização do arcabouço público de trabalho. Embora apenas mencionada pelos documentos da reforma, a terceirização parece ser importante fator de precarização das atividades dos agentes públicos. Esta situação será analisada neste trabalho mais detalhadamente em seu terceiro capítulo, e pode ser exemplificada pelos resultados da pesquisa “Perfil dos municípios brasileiros” realizada pelo IBGE em 2005 (25-26):

A proporção de servidores estatutários no conjunto dos servidores, entre 1999 e 2002, pouco se alterou passando de 66,0% para 64,7%; já a proporção de celetistas caiu de 20,2% para 15,8%, enquanto a de servidores com outros tipos de vínculo à administração municipal passou de 14% para 19%, (...). A despeito da leve queda na fatia, o total de estatutários apresentou um crescimento de 15,6%, passando de 3,38 para 4,06 milhões de servidores entre 1999 e 2002. Os celetistas apresentaram um decréscimo de 5,6%, passando de 0,68 para 0,64 milhão (...). O movimento mais expressivo ocorreu com os servidores com outros tipos de vínculos. Estes foram os que apresentaram a maior variação, 66,6%, passando de 0,47 para 0,79 milhão. Esse aumento se deve, provavelmente, às maiores dificuldades para contratação devido à regulamentação dos concursos de admissão pelo RJU e ao controle estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) junto à crescente dificuldade financeira do setor público, o municipal, em particular.  
(O grifo não é original)

<sup>14</sup> Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998; Lei nº 9.515, de 20 de novembro de 1997; Lei nº 9.525, de 3 de dezembro de 1997; Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997; Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998; Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998; Medida Provisória nº 1.554-29, de 18 de junho de 1998; Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995.

Em virtude dos fatos mencionados, vê-se que tal reforma, embora propusesse um melhor atendimento a um custo menor ao “cidadão-cliente”, (BRESSER PEREIRA, 2001, p. 33), não parece viabilizar uma estrutura para alcançar tais propósitos.

A argumentação da Reforma de 1995 se abstêm de explicar as causas e efeitos de suas afirmações, assim como, se auto considera solução para a crise do Estado e parte da solução da crise brasileira.

De maneira que a análise da argumentação da reforma e das mudanças por ela implementadas permitem retirar duas principais conclusões: 1) a fragmentação do Estado em partes torna-o flexível às necessidades do capital e 2) a vitimização do servidor público (principal esteio da organização hierárquica proposta em 1988) inaugura, no âmbito público, condições precárias de trabalho que consolidam o enfraquecimento do serviço público como um todo.

Por isso, é em torno da precarização do trabalho e sua inserção no âmbito do mercado de trabalho público no Brasil que este trabalho se deterá daqui por diante.

## **2 TRABALHO E PRECARIZAÇÃO: A QUESTÃO DA ATUALIDADE**

Na parte anterior foi abordada a Constituição de 1988 com uma reforma democrática e todo o arcabouço por ela construído e reordenado pela Reforma de 1995 do governo FHC. A partir de agora, este trabalho passará a analisar a categoria trabalho e sua precarização, de modo a discutir o aspecto considerado significativo na Reforma de 1995 do aparelho do Estado: a consolidação da precarização no mercado de trabalho público.

Para entender a realidade da precarização, seja no serviço público ou privado, é preciso antes se ater ao entendimento histórico da categoria trabalho e a evolução de sua precarização na sociedade capitalista.

### **2.1 O trabalho como categoria central na vida humana**

O ser humano é por natureza um trabalhador. A condição objetiva da existência humana é o trabalho, não só o simples esforço, mas também aquele que se traduz na produção. A atividade humana é a base de construção da vida social, pois, a forma como ela é explorada no processo produtivo determina o contorno do desenvolvimento social.

As comunidades humanas constroem-se desde os tempos primitivos, pela relação entre a espécie humana e os recursos naturais que ela possui para sobreviver. A natureza é o “objeto geral de trabalho humano” (MARX, 1983, p. 150), ou seja, é onde os sujeitos vão encontrar seus meios de subsistência e construir sua evolução. O mundo material é uma realidade objetiva que existe independentemente da vontade do ser humano que a ele se apresenta para ser dominado, e ao longo deste processo, junto com ele, se transforma (BATISTA, 2003).

Toda transformação do ambiente em favor da reprodução constitui trabalho humano. Nesse processo, o ser humano “põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua vida” (MARX, 1983, p. 145), modifica a natureza e também a si mesmo, pois desenvolve potencialidades em seu corpo e mente, em seu objeto de ação e em suas relações sociais.

Conseqüentemente, não é possível à humanidade evitar o desenvolvimento dos seus modos e meios de produção, pois é parte inerente de sua natureza a busca do novo e do aperfeiçoamento. Qualquer que seja a sociedade, tudo que nela acontece e a maneira como acontece tem relação umbilical com a evolução do esforço do ser humano, pois ele é “condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais” (MARX, 1983, p. 153).

### **2.1.1 Especificidade do trabalho humano**

Logicamente, não é só a espécie humana que faz a história, mas a sua atividade, em virtude de suas características ímpares, é fundamental nesse processo. A primeira, entre outras, consiste no fato de que somente o ser humano consegue conceber o fruto de seu esforço antes mesmo de fazê-lo e, posteriormente, realizá-lo exatamente como idealizado. Nesse processo, ele constrói meios e relações de produção que o levam a certos objetivos, tornando o avanço das forças produtivas um fato concreto, pois o ser humano “não apenas efetua uma transformação da forma da matéria natural; realiza, ao mesmo tempo, na matéria natural seu objetivo, que ele sabe que determina, como lei, a espécie e o modo de sua atividade e ao qual tem de subordinar sua vontade” (MARX, 1983, p. 150).

A segunda característica significativa refere-se ao fato de que o processo de trabalho é capaz de transformar a matéria-prima (vinda em forma bruta da natureza) em meio de trabalho, na medida em que as forças naturais são “lambidas pelo fogo do trabalho, apropriadas por ele como seus corpos” (MARX, 1983, p. 153). Nada permanece como antes após passar pela transformação da ação humana.

Além de pensar produtos novos, soma-se uma terceira característica: o ser humano agrega valor ao que produz. Ele impõe a esta forma bruta natural características qualitativamente diferentes, que se apresentam em duas formas de valor: uma que se efetiva como resultado natural do processo produtivo e outra que se materializa socialmente. Para melhor explicar, diz Marx (1983, p. 53):

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força de trabalho do homem no sentido fisiológico, e nessa qualidade de **trabalho** humano igual ou trabalho humano **abstrato** gera o valor das mercadorias. Todo trabalho é, por outro lado, dispêndio de força de trabalho do homem sob forma especificamente adequada a um fim, e nessa qualidade de **trabalho concreto** útil produz valores de uso.  
(O grifo não é do original)

O trabalho concreto consiste no labor simples realizado pelos sujeitos para a efetivação de qualquer atividade. Ele produz valor de uso como, por exemplo, quando se faz um sanduíche em casa, o seu valor de uso é o consumo alimentar. No fim do processo de trabalho, toda matéria natural apresenta valor de uso e este se constitui de duas partes: uma agregada pela própria natureza, que fornece a matéria-prima, e outra pelo dispêndio de força humana transformadora. “Portanto, o trabalho não é única fonte dos valores de uso que produz, da riqueza material. Dela o trabalho é o pai, como diz William Petty, e a terra, a mãe” (PETTY, 1667, p. 47, *apud* MARX, 1983, p. 51). A atividade humana transforma irreversivelmente algo natural em um produto útil. O valor de uso é uma medida qualitativa, individualizada em cada objeto realizado.

O trabalho abstrato não se apresenta explicitamente no fim do processo de trabalho, nem o valor por ele criado: o valor de troca. Embora presentes, eles só se materializam ou se efetivam como resultado das relações sociais de produção. Nos modos de produção baseados na troca, torna-se inviável o câmbio de produtos diferenciados em “espécie, família, subespécie, variedade” (MARX, 1983, p. 50). Para que a venda se realize, é preciso que os vários valores de uso convertam-se em mercadorias, processo que consiste na homogeneização de produtos diferenciados, numa medida socialmente aceita.

A mercadoria cadeira, por exemplo, é a conversão do valor de uso da cadeira em horas de trabalho necessárias à sua produção, portanto, a cadeira não perde seu valor de uso e sua confecção se realiza pelo trabalho concreto, mas, na forma de mercadoria (valor de troca), transforma esta ação específica em algo geral e abstrato. O trabalho abstrato consiste na generalização do trabalho individualizado na construção de valor de troca, como diz Marx (1982, p. 32):

Diversos valores de usos são, além disso, produtos da atividade de indivíduos distintos, portanto resultado de trabalhos individualmente diferentes. Mas, como valores de troca, apresentam trabalho igual, sem diferenças, isto é, trabalho em que a individualidade dos trabalhadores se extinguiu. Trabalho que põe valor de troca é, por isso, trabalho abstratamente geral.

Logo, o trabalho humano é ao mesmo tempo concreto e abstrato. Como concreto produz, imediata e naturalmente, valores de uso, visíveis ao final do processo produtivo em qualquer

sociedade. Todavia, o valor de troca também está presente, embora só se realize quando a comunidade exige que se converta em mercadoria. Nesse momento, é preciso que as individualidades do produto se dissolvam de maneira geral e o esforço do indivíduo único se converta em trabalho abstratamente geral.

Em face do exposto, vê-se por que a atividade humana é fundadora da vida social e por meio dela a evolução se realiza. É uma atividade idealizada antes mesmo da execução, que transforma a realidade objetiva de forma irreversível e agrega valor aos objetos produzidos, conforme as relações sociais necessárias. Como faculdade humana multifacetada, é por meio da sua opressão que os modos de produção vêm, historicamente, construindo a sua evolução.

## **2.2 A precarização do trabalho humano: a relação capital/trabalho**

A evolução societal é sinônimo de sujeição do trabalho concreto ao abstrato, devido à prioridade do valor de troca em detrimento do valor de uso. Nesse processo, o salto evolutivo importante consiste no momento em que o modo de produção comunal dissolve-se, dando lugar à comunidade baseada na troca.

No modo de produção comunal, as comunidades não conheciam a opressão, pois tarefas e frutos eram divididos entre todos os membros, porquanto a produção visava o uso. Entretanto, o ser primitivo aperfeiçoou suas formas de produção, chegando ao ponto em que pôde criar produtos não só para a subsistência, mas também excedentes. Nesse momento, desenvolve-se a propriedade privada. O proprietário dos meios de produção torna-se o chefe e começa a subordinar os que possuíam apenas sua força de trabalho, dando início à submissão de um sujeito a outro.

Assim, de maneira combinada, tomam lugar a exploração e a propriedade, processo que ocorre essencialmente pela dissolução de um tipo de comunidade em função de outra, como diz Marx (1983, p. 882, *apud* MÉSZÁROS, 2002, p. 708-709): “A troca se inicia não entre indivíduos de uma comunidade, mas antes no ponto em que a comunidade termina (...). O sistema de produção fundado na troca privada é, para começar, a dissolução histórica deste comunismo que surgiu naturalmente”.

Contudo, para que a exploração se efetive, torna-se socialmente necessário que a atividade individualizada se subordine a um chefe, converta-se em trabalho abstrato geral e também que o produto, com características qualitativamente diferentes, transforme-se em mercadoria facilmente valorizável, segundo o tempo de trabalho necessário à sua produção. As relações sociais antes comunais assumem a forma de relação de exploração em função do capital, que vai se reproduzir nos modos de produção subseqüentes.



A relação de exploração constitui-se na efetivação de quatro fatores básicos que, juntos, conformam o sistema orgânico do capital (MÉSZÁROS, 2002, p. 720-721):

1. *Separação e alienação das condições objetivas do processo de trabalho do próprio trabalho* – com sua subordinação a um chefe, o trabalho objetivado se perde no processo produtivo, e ao trabalhador resta a execução alienada. Como esclarece Ferreira (1999, p. 98), “o trabalho do homem se processa de modo que produza coisas que imediatamente são separadas dos interesses e do alcance de quem as produziu, para se transformarem, indistintamente, em mercadorias”.
2. *A imposição de tais condições objetivadas e alienadas sobre os trabalhadores como um poder separado que exerce comando sobre o trabalho* – aqueles que dominam justificam a opressão como algo natural e necessário. O uso da religião nesse processo de difusão da ideologia exploratória foi muito importante (CASTEL, 1998).
3. *A personificação do capital como valor egoísta – que persegue a sua própria auto-expansão, como uma vontade própria* – ao assumir uma feição natural à reprodução da exploração, torna-se parte da convivência social como algo sem história. Depois de internalizado, o capital age como algo natural e perene.
4. *A equivalente personificação do trabalho* – aparentemente, o trabalho reduz-se àquele que produz mercadoria, e perde-se a noção de que ele é “condição natural eterna da vida humana” (MARX, 1983, p. 153), produtor de valores úteis. Torna-se estranhado e abstrato, apenas mais um na soma daqueles necessários à reprodução da relação de exploração em função do capital.

Enfim, na “sociabilidade produtora de mercadorias”, a finalidade básica é produzir objetos com valor de troca, mantendo-se o valor de uso apenas como condição necessária à valorização do processo produtor de mercadorias (ANTUNES, 1999, p. 76-77). O maior prejudicado é o ser humano, alienado do controle de suas próprias faculdades laborativas, pois, como diz Mézáros (2002, p. 710), “a condição crucial para existência e o funcionamento do capital é que ele seja capaz de exercer comando sobre o trabalho”.

Em resumo, o capital produz uma nova sociabilidade que se reproduz de forma circular e constante (MÉSZÁROS, 2002). O sistema orgânico do capital é compatível com todo modo de produção baseado na troca de mercadorias, embora as formas de domínio possam variar.

### 2.2.1 Especificidade da relação de exploração no sistema capitalista

Quando a sociedade começa a desenvolver-se por meio da relação de exploração em função do capital, o trabalho passa a ser subalterno à produção material. Todavia, comunidades antigas desenvolveram esta relação de exploração, mas mantendo certo nível de auto-suficiência do trabalho concreto em relação ao abstrato, pois as pessoas possuíam algum grau de liberdade na sua produção, por mais evidente que fosse o abuso. Como esclarece Mészáros (2002, p. 99-101):

nem mesmo a ordem feudal institui esse tipo de separação radical entre o controle e a produção material (...). As unidades básicas das formas antigas de controle sociometabólico eram caracterizadas por um grau elevado de *auto-suficiência* no relacionamento entre a produção material e seu controle. Isto se aplica não apenas às comunidades tribais primitivas, mas também à economia doméstica das antigas sociedades escravistas e ao sistema feudal da Idade Média.

A exploração, até a Idade Antiga, caracterizava-se por dois aspectos primordiais:

1. A explicitude, pois as relações eram claras e geralmente explicáveis por meio da religião.
2. A manutenção de certo grau de autonomia do trabalho concreto em relação ao abstrato.

Até o desenvolvimento do modo de produção capitalista<sup>15</sup>, mesmo as comunidades que tiveram mercado avançado mantiveram um distanciamento entre as relações sociais e as econômicas até, como descreve Polanyi (2000, p. 89): “Como regra, o sistema econômico era absorvido pelo sistema social e, qualquer que fosse o princípio de comportamento predominante na economia, a presença do padrão de mercado, sempre era compatível com ele”.

Todavia, tais características vão mudar radicalmente, quando se desenvolve o capitalismo, que defende a liberdade para criar nova forma de exploração. O diferencial desse modo de produção é a mercantilização dos principais fatores que sustentam a vida social: a natureza e o trabalho humano. Comercializadas em mercados específicos, tais fatores tornam-se mercadorias e entram na produção de lucro: a natureza, “sob o nome de terra”, passa a ser comercializada no mercado imobiliário e seu preço é o aluguel; a atividade humana, “sob o nome de mão-de-obra”, é colocada à venda no mercado de trabalho e seu preço é o salário (POLANYI, 2000, p. 162).

Por conseguinte, o capitalismo rompe com os laços de terra feudais como mediação do uso da força humana e institui o contrato e o salário. Até o século XVIII, o abuso do trabalho em âmbito feudal dava-se de duas formas: pelo trabalho regulado, o qual consistia na organização dos

---

<sup>15</sup> Para tratar a história do capitalismo, seu surgimento e evolução, a referência empírica central é a Inglaterra.

trabalhadores em corporações de ofício, e pelo trabalho forçado, que era o uso da força policial para impor a inserção dos chamados vagabundos em alguma atividade produtiva.

O trabalho livre destituiu o trabalho regulado, acabou com as corporações de ofício e apresentou o salário como forma atrativa de engajamento nas novas formas de exploração (CASTEL, 1998). Além disso, a relação salarial perpetua o domínio e camufla a sua existência, pois a figura do explorador se dilui no âmbito da relação contratual vista como natural e justa. Esclarece Mészáros (2002, p. 102) que a “escravidão assalariada” permite que, no capitalismo, a opressão seja internalizada pelas pessoas sem a necessidade da coerção e também que o sistema seja dinâmico e extremamente competente.

Em suma, o capitalismo subordina o trabalho concreto ao abstrato, de maneira nunca antes tão avassaladora e consistente, e se torna um modo de produção com a reprodução baseada na opressão constantemente renovada da ação humana.

## **2. 3 As formas de precarização do trabalho no capitalismo**

### **2.3.1 A precarização na Primeira Revolução Industrial**

O sistema de produção capitalista iniciou sua opressão tendo como primeira atitude necessária à imposição das novas regras exploratórias no convencimento de que o trabalho livre deveria ser a forma de exploração dali em diante. Para tanto, utilizou de três argumentos: 1) instituição em lei do fim do trabalho regulado, 2) estabelecimento da fome como alternativa ao trabalho livre e 3) regulamentação dos abonos sociais somente para incapazes para o trabalho (CASTEL, 1998).

Com a lei do fim das corporações de ofício, as pessoas acostumadas à atividade, como artesãos, não tiveram opção senão se engajar nas fábricas (CASTEL, 1998), o que implicava na fome como argumento, pois se só havia o mercado livre onde se engajar, como manter a sobrevivência senão com a venda da força de trabalho? A fome era mais convincente do que oferecer altos salários, pois aquela população ainda não havia internalizado valores culturais que lhes levassem a busca de acumulação de dinheiro (POLANYI, 2000). Portanto, cada indivíduo, além de se sujeitar a qualquer atividade, tinha também que aceitar receber qualquer salário, pois, no arremate deste processo, foi também extinta toda forma de assistência às pessoas capazes para o trabalho (CASTEL, 1998).

Em face do exposto, o trabalho livre torna-se o motor da Primeira Revolução Industrial (1760-1860), inaugurando a máquina a vapor e a sujeição dos indivíduos ao seu ritmo. Como explica Marx

(1984, p. 87), “a grande indústria supera tecnicamente a divisão manufatureira do trabalho, com sua anexação, por toda a vida, de um ser humano inteiro a uma operação de detalhe (...)”.

A condição proletária<sup>16</sup> foi a forma de precarização do trabalho no século XVIII. Ela consistia no uso extensivo e exaustivo da mão-de-obra, com uma legislação organizadora mínima (CASTEL,1998). Pela sua rudeza, esta forma de abuso foi a que melhor demonstrou o quão degradante era o sistema (MARX, 1984).

A condição proletária agrava a situação de subordinação do trabalho ao capital e deixa cada vez mais claro para a massa trabalhadora que a produção de riqueza capitalista é sinônimo de pobreza. Este fato novo<sup>17</sup> foi chamado pauperismo, termo que resume a pobreza crescente aliada à abundância produzida pelo capitalismo.

A maior vítima do pauperismo é a classe trabalhadora que diante da degradação crescente de suas condições de vida dá início a processos reivindicatórios. Os anos 1830 são marcados por um movimento proletário marcante na busca da emancipação do trabalho: a questão social. Para Castel (1998, p. 30):

Essa questão foi explicitamente nomeada como tal, pela primeira vez, nos anos 1830. Foi então suscitada pela tomada de consciência das condições de existência das populações que são, ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial. (...) Momento essencial aquele em que pareceu ser quase total o divórcio entre uma ordem jurídico-política, fundada sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos, e uma ordem econômica que acarreta uma miséria e uma desmoralização de massa. Difunde-se então a convicção de que aí há de fato “uma ameaça à ordem política e moral”, ou, mais energicamente ainda: “É preciso encontrar um remédio eficaz para a chaga do pauperismo ou preparar-se para a desordem do mundo”. Entenda-se isso como o fato de que a sociedade liberal corre o risco de explodir devido às novas tensões que são a consequência de uma industrialização selvagem.

A questão social, embora seja um termo único, alude a um processo de luta trabalhadora, como de respostas da classe dominante a esses levantes. Este processo de correlação de forças aconteceu no período entre 1830 e 1850, e produziu importantes avanços sociais e conquistas políticas, principalmente, no que se refere à intervenção do Estado nas relações de trabalho.

Todavia, em virtude das mudanças sociais provocadas pelo movimento de luta de classes a partir de 1850, a questão social não mais se manifestou como um embate político que ameaçava a ordem vigente (PEREIRA, 2001), embora as motivações inerentes ao modo de ser capitalista

<sup>16</sup> “Proletário. [Do lat. *proletariu*, ‘cidadão pobre, útil apenas pela prole, i.e., pelos filhos que gerava’] **S. m. 1.** Na Roma antiga, cidadão pobre, pertencente à última classe do povo. **2.** Homem de nível de vida relativamente baixo, e cujo sustento depende da remuneração recebida pelo trabalho que exerce em ofício ou profissão manual ou mecânica. [F. red.: *proleta*. Cf. *camponês, operário e trabalhador*] **Adj. 3.** De, ou pertencente ou relativo a, ou próprio de proletário.” (FERREIRA, 1999)

<sup>17</sup> O pauperismo consistia em fato novo porque as sociedades anteriores conviveram com a pobreza resultante da escassez, pragas e doenças. Esperava-se que uma sociedade que produzia riquezas em abundância promovesse o fim das necessidades humanas; no entanto, produziu-se exatamente o contrário e em proporções ainda maiores (NETTO, 2001).

permaneçam imutáveis<sup>18</sup>. O desenvolvimento capitalista parece ter conseguido preencher habilmente os lapsos entre o social e o político-econômico, consolidando um importante arcabouço protetivo da classe trabalhadora aliado a novas formas de opressão de seu esforço.

### 2.3.2 A precarização na Segunda Revolução Industrial

Em um segundo momento histórico, já na Segunda Revolução Industrial (1860-1914), o capitalismo substituiu o vapor pela eletricidade e o petróleo (MELLO, 1986). As máquinas aperfeiçoam-se, mas o esforço humano nunca deixou de ser necessário, pois o capitalismo precisa de total dedicação do trabalhador; ao mesmo tempo, este último deixou claro que não aceitaria produzir sob condições aviltantes. O sistema se consolidou e preparou nova mudança na forma de precarização da ação dos sujeitos.

Para que a relação salarial se consolidasse acontecem a passagem das relações proletárias de exploração para as relações operárias, estas últimas organizadas na forma fordista. Diz Castel (1998) que o capitalismo consolidou alguns aspectos durante este processo:

1. Consolida-se a nítida separação entre os trabalhadores efetivos e os inativos;
2. Faz-se a fixação do trabalhador em um local específico na linha de produção e a racionalização do processo de trabalho;
3. Cresce o acesso, por intermédio do salário, às “novas normas de consumo operário”, nas quais o próprio trabalhador se torna usuário da produção em massa que realiza;
4. Cresce o acesso à propriedade social e aos serviços públicos;
5. Cria-se uma legislação de trabalho externa à relação individual do contrato de trabalho e o Estado entra como figura mediadora ao levar para a relação salarial um princípio legal que vai além do individual. Reconhece-se o trabalhador como membro de um coletivo dotado de um estatuto social, além da dimensão puramente individual.

Por conseguinte, na efetivação desses fatores dá-se o processo de consolidação do modo de produção capitalista como dominante, o proletário torna-se operário com a incorporação de uma série de direitos e garantias trabalhistas. A condição operária é resumida por Castel (1998, p. 444):

---

<sup>18</sup> Cabe ressaltar as experiências históricas da Revolução Russa (1917), Chinesa (1949) e Cubana (1959) com características específicas estruturais e conjunturais.

Seria possível, portanto, caracterizar o lugar que a condição operária ocupa na sociedade da década de 30 por uma relativa *integração na subordinação*. Os fatores de pertencimento foram sublinhados: seguros sociais, direito do trabalho, ganhos salariais, acesso ao consumo de massa, relativa participação na propriedade social e até mesmo no lazer. (...) Neste sentido, a condição operária difere muito da condição proletária do começo da industrialização, marcada por uma vulnerabilidade de todos os momentos. E também nesse sentido, pode-se falar de integração: a classe operária foi repatriada da posição de quase – exclusão que ocupava quando na margem extrema da sociedade.

Neste processo, os trabalhadores conquistam relações mais estáveis e a organização para luta se dilui, consideravelmente, na relação assalariada protegida (CASTEL,1998).

Além disso, o sistema de dominação do trabalho consolida, em 1913, uma nova forma de dominação: a relação fordista<sup>19</sup> de produção que, como diz Laranjeira (1997, p. 89-90):

Caracterizar-se-ia como prática de gestão na qual se observa a radical separação entre concepção e execução, baseando-se esta no trabalho fragmentado e simplificado, com ciclos operatórios muito curtos, requerendo pouco tempo para a formação e treinamento dos trabalhadores. (...) O trabalho, nessas condições, torna-se repetitivo, parcelado e monótono, sendo sua velocidade e ritmo estabelecidos independentemente do trabalhador, que o executa através de uma rígida disciplina.

Em oposição à atividade exaustiva, regulamentam-se as horas de atividade e organiza-se a produção de maneira metódica. O processo de reformismo consolida a relação salarial como a forma de precarização do trabalho do homem na comunidade.

Entretanto, permanece intocada a subordinação do valor de uso ao valor de troca do trabalho e mantêm-se e acentuam-se as condições precarizadas, embora envolvidas por direitos e melhores condições de trabalho. A evolução do sistema capitalista acumula avanços tecnológicos e a deterioração do trabalhador, o que se aplica à realidade atual com ainda mais intensidade.

### **2.3.3 A crise dos anos 1970 e a precarização do trabalho**

Sendo o capitalismo um sistema que se desenvolve sem dar freio à sua expansão, por volta dos anos 1970, instala-se um novo momento de crise<sup>20</sup> e de ruptura em sua onda produtiva/evolutiva. Ela se caracteriza pela utilização de renovados e perversos meios de “exploração da mais-valia, tanto a absoluta quanto a relativa” (MARCELINO, 2004, p. 9) e conformam a nova forma de exploração em função do capital: a precarização.

<sup>19</sup> “Fordismo é um termo que se generalizou a partir da concepção de Gramsci, que o utiliza para caracterizar o sistema de produção e gestão empregado por Henry Ford em sua fábrica, a Ford Motor Co. em Highland Park, Detroit, em 1913” (LARANJEIRA, 1997, p. 89).

<sup>20</sup> A palavra crise denota uma particularidade negativa; contudo, no sistema capitalista, não possui conotação má. Na verdade, é por meio dela que o sistema produtor de mercadorias cresce e se expande. A característica expansiva do sistema leva à crise que aponta algo que precisa ser modificado ou aperfeiçoado.

Para entender a precariedade que atinge atualmente o sistema capitalista é preciso resgatar os processos que levaram à crise. Primeiramente é importante lembrar que seu resultado central foi a tendência diminuição da massa de lucro, desencadeada, entre outros fatores, pela mobilização da classe trabalhadora, que Antunes (2002) denomina de revolta do “operário-massa”.

O “operário- massa “ é a caracterização do indivíduo explorado sob o modelo fordista de produção, quando o trabalhador era pensado como uma parte individual e fragmentada na produção e como um consumidor de massa. Esta homogeneização e individualidade faziam dele o componente de uma massa a serviço da produtividade e do consumo fordista (MARCELINO, 2004).

O modelo fordista, a partir dos anos 1960, dá sinais de esgotamento por meio um processo de crise, como diz Alves (1998, p. 114):

A nova crise do capital pode ser considerada uma *crise de superprodução* clássica, apesar de ter peculiaridades sócio-históricas que a distinguem das outras crises (ou, ainda uma crise de superacumulação, segundo Harvey). Suas principais características são o incremento da capacidade produtiva ociosa, excesso de mercadorias e estoque, um excedente de capital-dinheiro e um nível elevado de desemprego, de caráter estrutural.

Diante de um modelo produtivo que começa a apresentar seus sinais de esgotamento, a classe trabalhadora começa também a verificar a inconsistência de seu modo de vida alienante. Por isso, toma lugar, nos anos de 1960, uma reação trabalhadora às relações fordistas de produção, na qual os trabalhadores “recusam o trabalho alienante e a possibilidade de fazer dele o centro de suas vidas” (MARCELINO, 2004, p. 56).

As contradições inerentes ao sistema capitalista tomam, novamente, a forma de questão política que, no entanto, não encontra no modelo fordista a flexibilidade necessária para contornar a nova realidade de luta de classes (MARCELINO, 2004).

Some-se à intensificação da luta de classes e aos impactos da superprodução, os demais fatores apontados por Pochmann (2001) como “o esgotamento do padrão de industrialização norte-americano”, que interfere na hegemonia mundial deste país sem que outros assumissem sua função regulatória e a desvinculação do Sistema Financeiro Internacional do acordo de Bretton Woods, que garantia o compromisso de investimento no setor privado e a manutenção das bases das políticas keynesianas.

O rompimento com Bretton Woods abre as portas à priorização do investimento no mercado financeiro e fortalece a globalização financeira, que mundializa a tecnologia e também a desigualdade, “pressionando a eliminação de controles cambiais, a liberação de taxas de juros e a

desregulamentação bancária” (POCHMANN, 2001, p. 26). Como resultado deste processo, o dólar se fortalece como a moeda chave que faz crescer o setor financeiro em detrimento do setor produtivo.

De todo o exposto, vê-se que o processo que desencadeia a crise de 1970 é multifacetado e complexo e dá lugar à uma nova realidade, como resume Pochmann (2001, p. 27):

Em função disso assiste-se, desde a década de 1970, a uma modificação substancial na Divisão Internacional do Trabalho. Embora o comando da nova Divisão Internacional do Trabalho pertença à dimensão financeira, há principalmente dois vetores estruturais que influenciam a partir do centro do capitalismo mundial. O primeiro vetor está associado ao processo de reestruturação empresarial, acompanhado da maturação de uma nova Revolução Tecnológica.

A resposta à crise se dá pela reconversão produtiva ao nível da organização da produção e do trabalho (ALVES, 1998). Para tanto, foi preciso encontrar nova forma de produção que atendesse à duas necessidades: conter a luta operária e reverter a tendência à diminuição da massa de lucro e à superprodução. O modelo de produção deveria, portanto ser mais flexível que o fordismo e romper com sua produção em massa.

A forma de produção flexível que se desenvolve como propícia às novas necessidades do capital é o **toyotismo**. Nascido no Japão, no período após a Segunda Guerra Mundial, visava produzir de forma mais racional e lucrativa, tendo em vista a escassez de mão-de-obra, matérias primas e tecnologia daquele momento histórico (MARCELINO, 2004).

O modelo japonês passa a produzir número grande de mercadorias diversas com base apenas nas demandas do mercado. Sua idéia central é otimizar e para isto utiliza fatores como a produção *just-in-time*<sup>21</sup> e a flexibilização do processo produtivo. Por conseguinte, o modelo necessita que o trabalho atenda a esta flexibilidade, com contratos passíveis de dissolução rápida, assim como necessita de uma fábrica adequada a este objetivo (MARCELINO, 2004).

O toyotismo<sup>22</sup> nasce como resposta a uma necessidade nacional de reestruturação, mas dadas as suas características de flexibilidade, acaba se tornando adequado “sob a mundialização do capital, não apenas à nova base técnica do capitalismo (...) mas à nova estrutura da concorrência capitalista no cenário de crise de superprodução(...)” (ALVES, 2000, p. 30).

<sup>21</sup> Produção na medida e em resposta às demandas.

<sup>22</sup> Sendo uma resposta à crise do fordismo dos anos 1970, tal sistema de produção caracteriza-se, segundo Antunes (1999, p. 26-28), por “produção variada, diversificada e pronta para suprir o consumo (...). Para atender às exigências *mais individualizadas* de mercado, no melhor tempo e com melhor ‘qualidade’, é preciso que a produção se sustente num processo produtivo flexível, que permita a um operário operar com várias máquinas. É a chamada ‘polivalência’ do trabalhador japonês (...). O sistema toyotista supõe direitos flexíveis, de modo a dispor desta força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor” (com adaptações).



Além de tornar-se a forma flexível ideal às novas necessidades produtivas capitalistas, implementou importante golpe à revolta do “operário-massa”. Aproveitando-se do caráter empreendedor do trabalhador, introduziu novas máquinas automatizadas nas fábricas e eliminou boa parte dos postos de trabalho tornados inúteis. Os trabalhadores passaram a assumir responsabilidades polivalentes e houve aumento do tempo e da mutabilidade das atividades, o que passou a exigir reciclagem e formação profissional constantes (ANTUNES, 2002).

A inteligência operária foi utilizada como uma forma nova de exploração. O operário-massa passou a conviver com uma teia que o subordina às necessidades da empresa sob a forma de participação, entendida como “polivalência e plurifuncionalidade” (ALVES, 2000, p. 39), dedicação e fidelidade, todos utilizados como mecanismos de controle (MENELEU NETO, 1998). Além disso, passou a ser instrumento de desmobilização do sindicato, no sentido de trazer a luta de classe para dentro da fábrica, rompendo assim com sua força (ALVES, 2000).

Em contrapartida, não se pode, todavia, dizer que o processo reestruturador se resume ao toyotismo ou a qualquer outro fator específico. O aspecto multifacetado é característica intrínseca à esta realidade, portanto, pode-se listar os aspectos que são mais característicos, mas não finais ou acabados:

1. Aumento do uso da tecnologia em substituição à base eletromecânica do fordismo (CARELLI, 2003);
2. Transformação da estrutura verticalizada até então utilizada nas empresas para uma organização horizontalizada e descentralizada procurando eliminar do processo produtivo as atividades supérfluas (CARELLI, 2003);
3. A nova divisão internacional do trabalho faz de países até então somente consumidores também fornecedores de produtos industrializados (CARELLI, 2003);
4. Centralização da ação estatal no sentido de desregular o mercado de trabalho e reduzir os custos do trabalho (POCHMANN, 2002);
5. “Redução dos níveis de segurança do trabalho do pós-guerra, sem a plena configuração de uma nova relação salarial e de um padrão de consumo compatíveis com o salto executado pelas revigoradas forças produtivas” (MATTOSO, 1994, p. 525).

6. Política econômica que favorece a acumulação (MENELEU NETO, 1998), haja vista que a tendência à queda na massa de lucro acentua a necessidade de retorno rápido dos investimentos. Conseqüentemente, priorizar-se o mercado financeiro ao invés do produtivo, o que provoca o veloz aumento do desemprego (ANTUNES, 2002).

O aumento do desemprego, por sua vez, é importante fator de aumento da autonomia do mercado em relação à organização dos trabalhadores. Seu efeito principal consiste no rompimento com o movimento sindical e a recomposição do exército industrial de reserva, com vista a diminuir o poder das classes trabalhadoras e intensificar a exploração e o conseqüente lucro (MENELEU NETO, 1998).

Por meio deste conjunto de fatores diversos, o sistema capitalista infiltrou-se de forma ainda mais efetiva na vida das pessoas, intensificando a dominação do ofício humano e diluindo seus efeitos no cotidiano e na individualidade, permitindo a sua reprodução ainda mais devastadora (ALVES, 2004), materializada na forma de precarização.

Embora a precariedade do trabalho seja característica intrínseca do capitalismo, percebida desde a primeira Revolução Industrial, a atualidade traz à tona toda essa gama de precariedade anterior, intensificada e diluída em facetas diversas nos variados campos da vida humana.

O trabalhador que dela é vítima certamente tem inúmeras formas de conceituá-la, no entanto, dada sua característica exacerbada da subordinação do trabalho concreto ao abstrato, a precarização é de fácil observação, mas de muito difícil conceituação<sup>23</sup>, sendo encontrada em poucos trabalhos como o de Mattoso (2001, p. 8):

Precarização das condições de trabalho – Aumento do caráter precário das condições de trabalho, com a ampliação do trabalho assalariado sem carteira e do trabalho independente (por conta própria). Esta precarização pode ser identificada pelo aumento do trabalho por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial, enfim, pelo que se costuma chamar de bico. Em geral, a precarização é identificada com a ausência de contribuição à Previdência Social e, portanto, sem direito à aposentadoria.

Precarização das relações de trabalho – processo de deterioração das relações de trabalho, com a ampliação da desregulamentação, dos contratos temporários, de falsas cooperativas de trabalho, de contratos por empresas ou mesmo unilaterais.

Como se vê, a exploração multifacetada do sistema, não pode, portanto ser resumida em um só fator, mas, a precarização pode ser caracterizada por meio de inúmeros fatores, entres os quais pode-se citar:

---

<sup>23</sup> Diversos autores tratam do tema precarização, inserindo-o no contexto atual de reestruturação capitalista, sem, no entanto, arriscar um conceito acabado para o termo. Dado sua natureza contraditória e dialética, não permite definição acabada. Para o estudo do termo as leituras de Antunes (1999) (2002); Alves (1998) (2000); Mészáros (2002); Castel (1998); Marcelino (2004); Menelu Neto (1998); Carell (2003) foram importantes para demarcar o campo deste conceito nesta dissertação.

1. Consolidação de uma nova forma de sociabilidade baseada na fragmentação que resulta na negação de práticas de solidariedade de classe (ALVES, 2000);
2. “Uma individualização do universo produtivo que é acompanhada da concorrência ativa entre trabalhadores” (DEDECCA, 1996, p. 70);
3. Como consequência dos dois fatores anteriores, ocorre um aumento da fragmentação da classe trabalhadora, pela perda do seu poder de luta e enfraquecimento dos sindicatos e dos grupos de pressão (ANTUNES, 2002).
4. As dificuldades no processo de negociação levam ao desgaste da condição salarial do trabalhador, aumentando a pobreza (ALVES, 2002).
5. Perda de direitos sociais e trabalhistas, aumento da jornada de trabalho, desregulamentação das leis trabalhistas e contratos de trabalho, implicando em uma atividade extremamente desprotegida (MARCELINO, 2004);
6. Criação de uma nova forma de exclusão social advinda do desemprego estrutural (ALVES, 2000);
7. Instabilidade da renda, muito variável em função dos empregos instáveis e sem garantia, o que implica também no aumento da desigualdade e da pobreza (MATTOSO, 1994);
8. Horários e jornadas diferenciados geram distúrbios de saúde, assim como interferência na vida familiar dos trabalhadores (DEDECCA, 1996).
9. Divisão do mundo do trabalho em dois: o primeiro, mínimo, onde os trabalhadores são formais, qualificados e dispostos a aceitar os preceitos do capital; e o segundo, mais amplo, formado pelos trabalhadores precários (ALVES, 2000);
10. Terceirização como uma forma de precarização tão perversa quanto o desemprego estrutural (MARCELINO, 2004).

Sob a terceirização é preciso deter atenção, tendo em vista seu papel flexibilizador e como forma de deterioração do trabalho humano, pois extrai mais-valia por meio do rebaixamento dos

salários, mantendo-se ou até intensificando-se a exploração do trabalho, com o aumento da jornada e da produtividade (MARCELINO, 2004).

A terceirização é mais um fator de enfraquecimento do movimento sindical, porque fragmenta a classe trabalhadora, principalmente pela diferenciação salarial entre efetivos e terceirizados, os quais, mesmo realizando atividades iguais às dos efetivos, são considerados de forma diferenciada e nem sempre encontram abrigo nos sindicatos dos trabalhadores da empresa (ALVES, 2000).

A terceirização e os fatores apresentados acima efetivam o processo de precarização das condições e relações de trabalho, enfraquecendo os trabalhadores em suas lutas reivindicatórias.

De todo o exposto, a conclusão mais efetiva a respeito da forma atual de exploração capitalista materializada na multifacetada precarização é que ela não se esgota nesses fatores. Os itens apresentados têm múltiplas determinações e desdobramentos, exatamente porque não consistem apenas em fenômenos característicos de um momento histórico capitalista, mas se aplicam também à realidade brasileira.

#### **2.4 O mercado precário do Brasil: evolução histórica e atualidade**

A precariedade presente no mundo do trabalho contemporâneo, até este momento apresentada em níveis gerais, pode também ser observada no que se refere à realidade brasileira. No entanto, ela se desenvolve segundo as particularidades do desenvolvimento do capital.

O Brasil é um país que se desenvolve como parte importante na consolidação do capitalismo europeu. Nesta terra viveram primeiramente os índios, ou seja, o primeiro modo de produção existente no Brasil era o primitivo e/ou comunal, sendo que, as forças produtivas não se desenvolveram em tal escala aqui como em países capitalistas avançados. A realidade comunal converteu-se em capitalista em função de fatores externos, no momento em que desembarcou do "além mar", a modernidade, não na forma de desenvolvimento nacional, mas como exploração colonizadora. Em resumo, o país teve acesso à modernidade pela via da opressão (MAZZEO, 1997).

Os colonizadores portugueses já conheciam o poder absolutista e rapidamente desenvolveram os primórdios da sociedade capitalista portuguesa e transportaram para o Brasil a realidade capitalista na forma de exploração colonial, como forma de expandir seu sistema produtivo. Como sintetiza Mazzeo (1997, p. 59; 61):

A colonização do Novo Mundo, a partir do século XVI, constitui-se num elemento integrante da expansão capitalista (...)

O sistema colonial, assim visto, expressa o papel das colônias na produção mundial, isto é, na divisão internacional do trabalho, que efetivamente se estrutura.

Em virtude destes fatores, deve-se atentar para o fato de que o Brasil possui particularidades que são de fundamental resgate quando se pretende tratar da formação de seu mercado de trabalho, a começar pelo fato de que a primeira forma de relação capitalista de trabalho instituída no Brasil foi a escravidão.

Fala-se em relação de trabalho capitalista, porque o Brasil não conheceu período feudal (BEHRING, 2003). Embora tenha se desenvolvido com base em uma realidade rural, esta estava baseada na escravidão e voltada para o mercado externo, o que caracterizava o mercado nacional como de natureza capitalista com características do tipo rural colonial (BEHRING, 2003). Tal argumentação é reforçada e explicada por Mazzeo (1997, p. 15) que diz:

(...) descartamos qualquer concepção que defina a formação social brasileira como um modo de produção distinto do capitalista ou como um “modo de produção subsidiário” ao capitalista (...). Como enfatizou Prado Jr. (1908), a América Latina esteve, desde sua gênese, da descoberta, colonização e estruturação econômica, dialeticamente integrada ao capitalismo, sendo parte integrante e constitutiva de seu desenvolvimento; quer dizer, da totalidade capitalista.

Assim, a forma inicial do mercado de trabalho brasileiro e sua conseqüente realidade posterior, têm fundamentação em dois fatores presentes em seus primórdios históricos: 1) a relação de escravidão que sustentava a produção agro-exportadora e 2) a existência de um setor de subsistência que absorvia os trabalhadores livres nacionais.

A relação escravista de trabalho significava não formar no país um mercado de trabalho livre, assim como não desenvolver um mercado consumidor nacional, o que fez o Brasil torna-se capitalista sem consolidar uma realidade, e tampouco uma mentalidade liberal (BEHRING, 2003).

Além da relação escravista de trabalho, havia também trabalhadores livres que estavam envolvidos no setor de subsistência nacional. Diz-se que assim como a escravidão foi funcional ao avanço da produção agro-exportadora e à expansão capitalista européia (MAZZEO, 1997), o setor de subsistência teve papel de provedor no capitalismo nacional.

De maneira que a realidade produtiva nacional, como diz Delgado (2004) ao tratar da obra de Prado Júnior, estava estruturada com base em um trinômio: 1) grande propriedade rural; 2) o trabalho escravo e 3) monocultura. Os setores de subsistência e pecuária eram setores fora deste trinômio, porém mantendo certa relação com ele.

Embora considerados residuais e pouco significantes, os setores de subsistência e pecuária ocupavam importante espaço territorial e mantinham o grande latifúndio com bens de consumo destinados ao consumo na fazenda e no mercado interno da colônia. Passavam ao largo das relações comerciais de exportação, mas incorporavam significativos montantes de trabalhadores livres nacionais (DELGADO, 2004).

O tamanho da produção costumava se resumir à produção familiar, com baixo nível técnico e dispersa no território nacional, assim como relações de trabalho diversas, não baseadas nem na escravidão, nem no trabalho assalariado (FURTADO *apud* DELGADO, 2004). Ademais, abastecia com bens de consumo a colônia, pois, essa última, dedicava grande parte de sua área produtiva à monocultura voltada para a exportação (DELGADO, 2004).

O trabalhador livre envolvido no setor de subsistência e os ex-escravos foram os primeiros a compor o mercado de trabalho brasileiro e as principais vítimas do não - assalariamento e da precariedade. Esse contingente de trabalhadores, embora tivesse importante papel econômico, não compunha significativa força de trabalho nacional. A abolição da escravidão, os trabalhadores livres nacionais, assim como os ex-escravos não chegavam nem a compor um exército industrial de reserva, mas sim uma massa marginal que nem chegava a fazer parte do mercado (THEODORO, 2004).

A abolição da escravidão trouxe ainda mais gravidade a este processo, pois os ex-escravos quando não ficaram em suas fazendas de origem, trabalhando sob as mesmas condições degradantes e sem assalariamento, foram incorporados ao setor de subsistência também marcado pela desorganização e pelo não assalariamento (THEODORO, 2004).

Neste ponto é importante resgatar o papel do Estado. Primeiramente, foi por meio da ação estatal que a escravidão manteve-se viva por importante período histórico, pois os grandes latifundiários sempre contaram com o poder público como esteio de seus problemas produtivos. A escravidão foi, em alguns momentos, patrocinada pelo Estado e a sua extinção teve efeito desagregador e excludente para grande parte dos ex-escravos, exatamente pela ausência de uma política pública estatal voltada para o emprego e a formação de um mercado interno (THEODORO, 2004). Some-se a isto, a opção estatal de favorecer a imigração ao invés de utilizar o trabalhador nacional na fase de introdução de relações assalariadas nas fazendas agro-exportadoras.

A junção dos fatores: 1) mão-de-obra escrava; 2) trabalhadores livres subordinados ao setor de subsistência; 3) opção pelo assalariamento de estrangeiros e 4) manutenção do latifúndio como base produtiva, resultaram no perfil do mercado de trabalho brasileiro, baseado no baixo assalariamento e na precariedade, realidade que se perpetua e se agrava ao longo da história.

O desenvolvimento do mercado de trabalho foi deste ponto em diante marcado pela dualidade de fatores e da convivência mútua de duas realidades: uma de trabalhadores do mercado formal e outros desprovidos de direitos e vivendo situações degradantes de trabalho.

Esta situação se perpetua de forma crescente e toma novas formas em um momento de inflexão em toda a história brasileira: o governo Vargas. Neste governo, o setor exportador estava em crise, tendo em vista a diminuição do mercado consumidor externo provocado pela crise de 1929. Em função disto, o setor industrial passa a ser o centro do desenvolvimento econômico, e mais uma vez, a ação do Estado vai ser decisiva na formação do mercado nacional. A ação estatal deixa de ser reguladora para tornar-se eminentemente interventora, assim como também reguladora das atividades laborativas (THEODORO, 2004).

Além de investir na industrialização nacional, o Estado passa a dar maior importância à gestão das relações sociais de exploração (SANTOS, 1987). Por isso, o período que vai das décadas de 1940 a 1970 foi marcado por uma estruturação do mercado de trabalho brasileiro em torno do emprego assalariado e de segmentos organizados de ocupação (POCHMANN, 2002), levando à diminuição de ocupações não organizadas.

Para Pochmann (2002) entre os anos 1940 e 1980 a cada 10 ocupações 8 eram assalariadas, sendo 7 com registro e as ocupações por conta própria e empregadores representavam apenas 20% do total de postos de trabalho criados no período. Essa estruturação do mercado de trabalho realizou-se pela forte implementação e consolidação da indústria nacional e pela intervenção estatal na institucionalização e regulamentação das relações de trabalho (POCHMANN, 2002).

Além disso, durante o governo Vargas os direitos de cidadania, principalmente direitos civis e políticos (e sociais no que se refere a direitos do trabalho e certa organização de serviços sociais) se consolidam, com o objetivo de facilitar a industrialização e restringir as lutas, assim como calar algumas vozes que pudessem se contrapor ao objetivo nacional desenvolvimentista, ao mesmo tempo em que garantiam a paz entre as categorias profissionais (SANTOS, 1987).

A sociedade passou a valorizar o pertencimento ao mercado de trabalho e, principalmente, a uma categoria profissional. A organização da categoria e a relação desta com o governo, determinava a posição que se ocupava nas relações sociais. O parâmetro de pertencimento social passou a ser a carteira profissional assinada, o pertencimento a uma profissão regulamentada e a vinculação a um sindicato forte (SANTOS, 1987).

Assim, mais uma vez, o Estado foi o ator principal na determinação do rumo e do formato do mercado de trabalho brasileiro, tendo em vista seu papel no campo das reivindicações trabalhistas, tais como emprego, salários e benefícios sociais (SANTOS, 1987).

Em contrapartida, apesar de toda esta nova organização do mercado de trabalho, o assalariamento não se generaliza no Brasil (THEODORO, 2004). A situação de desigualdade histórica persiste, pois a ação do Estado não se refere aos trabalhadores informais, uma vez que o objetivo estatal visa proteger o processo de industrialização.

Em conseqüência, cria-se uma categoria de “quase” ou de “pré – cidadãos” onde se acomodam todos os demais indivíduos: desempregados, autônomos, trabalhadores rurais, informais e toda a gama de profissionais não protegidos ou vinculados ao Estado (SANTOS, 1987).

Como se vê, a dualidade e a convivência de realidades antagônicas será a tônica e a raiz do mercado de trabalho brasileiro, agravado a partir dos anos 1970/80, quanto importante inflexão no sistema capitalista de produção teve impacto no mercado de trabalho brasileiro.

Os anos de 1970 são marcados pelo esgotamento do mercado externo consumidor dos produtos brasileiros, posto que os países capitalistas centrais vivem um momento de crise estrutural. Diante da realidade de diminuição das exportações, o Brasil vê crescer sua dívida externa e o Estado antes interventor, torna-se um gestor de problemas, tais como a inflação, a dívida externa, o comércio exterior, entre outros (THEODORO, 2004).

A crise da dívida externa no início dos anos 1980 e a adoção de medidas de ajuste macroeconômico implicaram no colapso do padrão de emprego até então observado, dado o rompimento com o projeto de industrialização nacional (POCHMANN, 2002).

A opção política brasileira de resposta à situação de crise passou a priorizar o aumento de superávits através do fomento das exportações, fato que implicou em substituição de importações e diminuiu a geração de postos de trabalho.

Embora Pochmann (2002) lembre que não houve evolução negativa do número de empregos assalariados, ou seja, os postos já existentes não foram extintos, ocorreu importante alteração na composição dos empregos. Estes últimos passaram a ser caracterizados por contratações sem registro; ou seja, não – assalariadas e por conta própria, levando ao aumento do desemprego. Por outro lado, as estruturas existentes foram desmontadas sem que fossem criados outros substitutos para incorporar a mão-de-obra nacional (MATTOSO, 2001).



Em substituição ao modelo anterior e dando respostas à nova realidade recessiva e de reestruturação produtiva capitalista, desenvolvem-se no país novas formas de relação no mercado de trabalho que se caracterizam segundo Pochmann (2002) do seguinte modo:

1. Diminuição das ocupações no setor primário e expansão do setor terciário, que embora crescendo, não é capaz de compensar o total de ocupações;
2. Eliminação dos empregos com registro;
3. Desenvolvimento e crescimento de novas formas precárias no mercado de trabalho como:  
a) subcontratação; b) cooperativas construídas como forma de burlar a legislação trabalhista e permitir contratos de trabalho mais precários; c) trabalhos temporários; d) trabalhos em tempo parcial e determinado e e) ausência de cobertura previdenciária (ALVES, 2002).
4. Diminuição significativa do movimento sindical e de sua força reivindicativa em todos os setores econômicos (ALVES, 2002).

Desse modo, o momento capitalista atual caracteriza-se pela imbricação, cada vez mais crescente do formal e do informal, dado que as empresas capitalistas têm introduzido características não organizadas à sua produção, assim como a terceirização e novas formas de gestão da produção e organização do trabalho (POCHMANN, 2002).

A realidade do mercado de trabalho atual aponta para a convivência cada vez mais próxima entre os setores modernos assalariados e os setores informais e precários, sendo muito tênue a distância entre um trabalhador com registro formal e o desempregado (ALVES, 2002).

Um mercado de trabalho com formas contraditórias semelhantes à forma da sociedade brasileira é ilustrado por Oliveira (2003, p. 133) como um "Ornitorrinco":

Como é o ornitorrinco? Altamente urbanizado, pouca força de trabalho e população no campo, dunque nenhum resíduo pré-capitalista; ao contrário, um forte agrobusiness. Um setor industrial da Segunda Revolução Industrial completo, avançado, tatibitate, pela Terceira Revolução, a molecular-digital ou informática. Uma estrutura de serviços muito diversificada numa ponta, quando ligada aos estratos de altas rendas, a rigor, mais ostensivamente perdulários que sofisticados; noutra, extremamente primitiva, ligada exatamente ao consumo dos estratos pobres. Um sistema financeiro ainda atrofiado, mas que, justamente pela financeirização e elevação da dívida interna, acampara uma alta parte do PIB (...). Mas esta é a descrição de um animal cuja "evolução" seguiu todos os passos da família! Como primata lê já é quase Homo sapiens!

Em contrapartida, embora a precariedade e a dualidade sejam características do mercado de trabalho privado no Brasil, isto não se repete no que se refere ao mercado de trabalho público. Este último, diversamente, constituiu-se como um espaço alternativo para a alocação de mão-de-obra desde do início da história nacional.

Na realidade, o setor público de trabalho brasileiro, tem seguido ao inverso da regra do setor privado de trabalho. Em momentos de crise do setor privado, o âmbito público absorveu seu impacto, como explicita Pochmann (2001, p. 117):

Apesar disso, o setor público foi um dos principais responsáveis pela elevação ocupacional no país, amenizando, sobretudo nos períodos de recessão, o desemprego. Diante do encolhimento dos empregos no setor privado, decorrente da recessão dos anos 1990-1992, o setor público passou a registrar, por exemplo, maior quantidade de empregos do que a indústria de transformação. A elevação do emprego público foi acompanhada do movimento de descentralização das receitas e despesas nas áreas de saúde e educação. Assim, os estados e municípios atuaram mais favoravelmente na elevação do emprego público.

Portanto, o setor público de trabalho vinha sendo, até os anos 1990, o local da estabilidade e do emprego formal com salários a níveis relativamente altos, opondo-se assim à tendência do setor privado. Esta realidade tomou nova forma diante da opção política neoliberal que vem conduzindo o país desde os anos 1990. A perspectiva economicista implicou importantes mudanças no mercado público de trabalho, como os programas de demissão voluntária, a privatização e a ação precarizadora realizada por meio Reforma de 1995.

## **2.5 Análise do mercado de trabalho no setor público brasileiro**

### **2.5.1 Estado e Administração Pública: a importância da organização administrativa estatal.**

A organização da sociedade implica em uma estrutura político-administrativa capaz de encaminhar seus interesses e aspirações. O Estado é uma unidade política que assume o papel de organizar as relações sociais, principalmente aquelas baseadas na exploração (POULANTZAS, 2000).

Esse entendimento implica considerar o Estado como fruto de uma relação dialética, que em última instância protege o modo de produção, mas que sofre diariamente com a luta entre as classes e a ela dá respostas por meio de suas ações. Assim, é também o espaço de luta, que não está fechado a nenhum dos lados, embora a classe economicamente dominante seja hegemônica.

A estrutura administrativa dá forma real e cotidiana ao Estado e é um ambiente político que agrupa funções autônomas, impessoais formalmente distintas do poder econômico (POULANTZAS, 2000).

A administração pública moderna tem como característica específica a autonomia, posto que a sociedade capitalista promove a separação entre as ações políticas e administrativas, por meio da incorporação do profissionalismo como princípio e como prática.

Para cumprir com tais compromissos, são características específicas de funcionamento da administração pública capitalista, segundo POULANTZAS (2000):

1. Funcionamento hierárquico - burocrático;
2. Instituições eletivas e atomizadas;
3. Parcelarização de um corpo político de sujeitos livres.

No entanto, sendo parte do Estado, a administração pública é também o local da luta política e importante meio de acesso do cidadão às conquistas no âmbito estatal. Desse modo, as políticas públicas colocadas em prática pelo aparato administrativo são respostas às necessidades sociais e sofrem importantes influências das reivindicações dos cidadãos.

A administração pública vem, ao longo da história, sendo o espelho da luta de classes na sociedade capitalista. O Estado liberal, característico dos primórdios do capitalismo (século XVIII), visava o cumprimento de funções de legitimação do mercado capitalista. Promovia por meio de sua atuação administrativa o máximo de liberdade para a consolidação da sociedade capitalista. Contudo, foi também o local onde se refletiram as primeiras lutas proletárias.

A estrutura de atuação liberal começa a ser questionada e sofre mudanças em função da crise econômica somada a uma crise de legitimidade do sistema, que vinha sofrendo abalos desde o fim do século XIX e início do século XX, principalmente no período entre duas grandes reivindicações emblemáticas, as insurreições operárias de 1848 e a revolução Russa em 1917 (ABREU, 1999), fatores esses que são parte do processo de consolidação do Estado social.

Explica Faleiros (2000) que a resposta capitalista para “reagir à lei da baixa tendencial da taxa de lucro” foi a égide do Estado Social com a utilização da tecnologia e aumento da produtividade,

além de garantias sociais, ou seja, amplo envolvimento do Estado com a prestação direta de serviços públicos e a consolidação administrativa em favor da intervenção estatal.

Deste período em diante, as reivindicações sociais alcançaram o âmbito estatal e demonstram a importância do serviço público como espaço de luta e de conquista. Os serviços públicos e a administração pública têm o papel na sociedade capitalista de resposta às necessidades sociais e supõe a existência de uma missão de interesse coletivo (FADUL, 1999).

Este trabalho defende a importância do serviço público como local de reversão da atual crise do capital. O desemprego e as demais consequências sociais da reestruturação produtiva exigem maior intervenção estatal, embora o discurso neoliberal negue esta perspectiva.

Todavia, para intervir na sociedade é preciso além de garantir recursos materiais, também garantir recursos humanos, pois, como aponta Gaetani (1997, p. 13):

É um lugar comum dizer que os recursos humanos constituem o maior patrimônio de uma organização e, mesmo, do Estado. Potencializar suas possibilidades, investir na capacidade de as pessoas agregarem valor ao trabalho e valores aos conteúdos de suas ações é o desafio posto, em especial nas interfaces do serviço público com os excluídos.

Um aparato administrativo consolidado e com meios de funcionamento é indispensável para a política pública, especialmente para a política de seguridade social que, segundo a Constituição de 1988, deve ser responsabilidade do Estado.

Em suma, a administração pública é o principal espaço do cidadão no Estado, embora permeada por ambigüidades e distorções. Portanto, a defesa das necessidades humanas implica defender um Estado forte, com recursos materiais e humanos, que lhe permita intervir na defesa dos direitos e implantar políticas de defesa de proteção aos cidadãos. Por isso, é necessário explicitar o processo de flexibilização do Estado para que se construam mecanismos para revertê-lo.

## **2.5.2 Breve resgate histórico do serviço público brasileiro**

O mercado de trabalho público é um âmbito de atuação pouco observado e problematizado, embora seja a alma de funcionamento do Estado. A Constituição de 1988 é um marco organizador da estrutura administrativa brasileira, assim como da carreira de seus agentes públicos. Tal arranjo legal é significativo, principalmente, porque a administração pública no Brasil é marcada historicamente pelo patrimonialismo e o clientelismo (BATISTA, 1999).

O caráter fragmentado e desorganizado da administração pública nacional faz da Constituição de 1988 um marco, mas também permite pensar os motivos pelos quais a Reforma de 1995 tivesse êxito e produzisse mudanças tão amplas, com tão pouca reação da sociedade.

A forma historicamente ineficiente de atendimento dos interesses das elites políticas aparenta ter levado também a população brasileira a identificar-se muito pouco com o serviço público, pois as classes subalternas estiveram na maior parte do tempo fora das decisões políticas e do espaço público (CARVALHO, 2003). Talvez, por isso, os efeitos nocivos da Reforma de 1995 tenha tido tão poucos opositores e argumentação teórica contrária<sup>24</sup>.

Para ilustrar esta argumentação, é importante resgatar um breve histórico da formação do arcabouço administrativo brasileiro.

O desenvolvimento brasileiro implica uma formação político-administrativa particular. Pode-se dizer que a primeira estrutura administrativa começou a tomar forma no país após a vinda de D. João VI para o país (MENEZES, 1984). Com este monarca, foi dada importante autonomia à estrutura econômica e para tal avanço das forças produtivas foi dado início a organização de uma estrutura administrativa mais consistente e necessária para gerir o país. Todavia, pode-se falar da consolidação do arcabouço administrativo brasileiro após a independência em 1822 (BATISTA, 1999).

Com este marco histórico inicial, o serviço público brasileiro desenvolveu-se segundo uma estrutura que parece ser a base que se reproduzirá ao longo de toda a história e até a atualidade não foi totalmente superada.

Em seus primórdios, o país estava estruturado segundo uma economia agro-exportadora e o setor rural estava reservado aos senhores de terra e seus escravos. Por conseguinte, restava aos demais setores da elite econômica o exercício profissional no âmbito do Estado (CARVALHO, 2003). Por conta disso, no Brasil a elite política confunde-se com os agentes públicos e o serviço público constituía-se em “uma ilha de letrados num mar de analfabetos” (CARVALHO, 2003, p. 65), fator que concorria para fazer do Estado um local pouco tangível para as classes subalternas.

O Estado acabava sendo o único local de trabalho acessível aos filhos das elites, formados nas escolas jurídicas de Portugal, e esta situação histórica é um fator central para entender três importantes características do serviço público brasileiro: o clientelismo, o patrimonialismo e o parasitismo.

---

<sup>24</sup> É importante neste ponto explicitar a dificuldade deste trabalho em localizar referências bibliográficas discutindo o serviço público, sua importância, assim como textos críticos à Reforma de 1995.

Com o grande número de acadêmicos que voltavam de seus estudos na Europa e galgavam uma ocupação no país, a concorrência para fazer parte dos quadros do serviço público era significativa. Para ascender ao Estado eram utilizados inúmeros métodos, todos sempre particularistas, como o favor, as amizades e o pertencimento familiar. Estas formas não meritocráticas de recrutamento de pessoal para a administração pública, lançam as bases do clientelismo até hoje observado (CARVALHO, 2003).

O adoção do clientelismo, portanto, acontece também porque o Estado é visto como extensão do âmbito privado das famílias, a serviço de seus amigos e familiares neste sentido, o âmbito público é o local de relações privadas e se gesta com base nelas, fortalecendo o patrimonialismo (BATISTA, 1999).

Por fim, se a grande maioria dos formados adentra o serviço público, o excesso de funcionários acaba sendo uma conseqüência. O gasto com a manutenção da máquina pública é significativo, assim como “isto redundava em número de funcionários excessivo em relação às tarefas deles exigidas, dando origem às queixas sobre o parasitismo e o custo exagerado do funcionalismo” (CARVALHO, 2003, p. 161).

Do mesmo modo que abrigava a elite, a administração pública tinha também ligação umbilical com a reprodução do capital nacional. Boa parte do financiamento do serviço público (70%) estava a cargo dos agro-exportadores. Estes últimos, não tinham tempo para se dedicar à função política em favor de seus interesses, portanto delegavam à elite administrativa tal tarefa (CARVALHO, 2003).

Por conseguinte, a estrutura de funcionários públicos estava muito ligada aos interesses das classes dominantes e pressionando o Estado para responder às necessidades do capital nacional. Como afirma Carvalho (2003, p. 166):

O emprego público constituía a principal alternativa para os enjeitados do latifúndio escravista, mas, uma vez no governo, os funcionários e a elite em geral não podiam matar a galinha dos ovos de ouro que era a própria agricultura de exportação baseada no trabalho escravo, fonte da maior parte das rendas públicas. A burocracia era assim marcada pelo que Guerreiro Ramos chamou de dialética da ambigüidade, já percebida também por Joaquim Nabuco quando via o governo, ao mesmo tempo, como sombra da escravidão e como única força capaz de destruí-la. Essa ambigüidade marcava também a elite política e atingia o coração do próprio Estado imperial, não podendo ser entendida apenas nos limites da burocracia.

Por isso, a eficiência e a agilidade da estrutura administrativa nacional também ficaram comprometidas em função desta dependência vital em relação ao setor produtivo agro-exportador.

Em resumo, a base de formação do serviço público brasileiro refere-se a uma estrutura pública patrimonialista, clientelista e parasitária (BATISTA, 1999). Tal forma administrativa irá se reproduzir, sem significativas mudanças estruturais, até os anos 1930.

O avanço da industrialização, durante o governo Vargas, exigia do Estado respostas para o capital e para o trabalho. O governo Vargas foi o local das respostas a estas duas demandas, caracterizando-se pela organização administrativa voltada para tal propósito.

O período 1930-1954 significou, portanto, uma modernização do serviço público, como resume Brito (1988, p. 21):

O Governo Vargas foi o maior empreendedor da evolução da Administração Pública como instituição. De fato, foi quando, realmente, se legitimou o binômio indivíduo/profissional no serviço público. E ampliou-se o panorama administrativo da Administração Federal. Vargas remodelou a fisiologia do serviço público, dentro de um senso prático, patriótico e realismo. Implantou o sistema de mérito, proporcionando ao funcionalismo o sentido de profissionalização de carreiras (...).

São importantes marcos históricos deste processo: 1) Em 1938 a criação do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público e 2) o Decreto - Lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939 que dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e criava a necessidade de concursos para ascender ao Estado (BRITO, 1988).

Contudo, após o governo Vargas ocorreram poucos fatores significativos de avanço na estrutura administrativa a não ser o Decreto 200 de 1967 que, em meio aos governos ditatoriais, flexibilizava a estrutura administrativa nacional (BATISTA 1999). Após este momento, pode-se apontar uma estagnação nesta organização administrativa até o avanço instituído pela Constituição de 1988.

É importante salientar, no entanto, que a estrutura administrativa brasileira continua sendo muito influenciada pelas características instituídas em sua gênese, tal como o clientelismo e o paternalismo, fatores que fortalecem a distância existente entre o arcabouço estatal e as classes dominadas.

A Constituição de 1988 pode ser considerada uma tentativa de aproximar o cidadão da estrutura pública de Estado. Ela reforça a organização e o mérito como formas de acesso ao serviço público, democratizando assim sua estrutura, posto que a torna acessível a todo cidadão independente de parentesco ou relações clientelistas.

A Reforma de 1995 se instalou desconstruindo e negando os preceitos democráticos de 1988. O texto do Plano Diretor de Reforma do Estado aponta como superados o patrimonialismo e a

burocracia, desembocando naturalmente em um modelo gerencial (LIMA JUNIOR, 1998) que ela entendia instituir por meio de dois tipos de estratégias:

1. Reformar a Constituição e suas legislações subordinadas, para efetivar a administração gerencial.
2. Precarizar o mercado de trabalho público com conseqüente diminuição da intervenção estatal. Este processo silencioso se desmembrava em duas subdivisões:
  - Precarização dos direitos dos servidores;
  - Precarização do trabalho de outros agentes públicos, que acessavam o Estado por meio da terceirização, direcionada às atividades consideradas secundárias.

Enfim, o entendimento das fragilidades e das características clientelista e elitista que compõe a gênese do serviço público brasileiro, permitem ter clareza da reforma administrativa proposta pela Constituição de 1988 e desvendar a gravidade do discurso e dos aspectos flexibilizadores da Reforma de 1995.

### **3 REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995: ASPECTOS DA INSTALAÇÃO DO MODELO GERENCIAL E DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO**

Até este momento o presente trabalho argumentou a respeito da reforma do Estado de 1995, caracterizando-a como um processo com fortes características ideológicas de perspectiva neoliberal, que se opõe à Reforma democrática de 1988 e tenta anular os seus efeitos.

Foi feito um resgate da precarização que vem se intensificando no mercado privado de trabalho, assim como das particularidades, fragilidades e importância do serviço público brasileiro. Diante deste diagnóstico, pretende-se analisar a mudança de perspectiva no que se refere ao modelo de administração pública e a precarização do trabalho no serviço público brasileiro.



O processo reformador posto a termo no governo Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se por um número considerável de atividades transformadoras vinculadas, entre outras, ao procedimento de diminuição e mudança administrativa da estrutura estatal.

Importante êxito desta reforma foi a maneira como ela conseguiu estabelecer sua ideologia e realidade no serviço público. Entre as formas utilizadas, destacam-se as publicações sobre o tema e a consolidação de um arcabouço legal que efetiva seus princípios.

Tais mudanças na legislação brasileira parecem rumar na direção oposta à perspectiva democrática de 1998 buscando três objetos: 1) consolidar o modelo gerencial na administração pública; 2) precarizar o trabalho do servidor público, assim como 3) precarizar o trabalho de outros agentes públicos.

### **3.1 Emenda Constitucional 19: a consolidação do modelo gerencial de administração pública**

O modelo gerencial foi introduzido no serviço público brasileiro, efetivamente, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Advinda de um projeto de emenda constitucional, a PEC 173/95, que “foi enviada ao Congresso em agosto de 1995 e promulgada em junho de 1998, após 34 meses de tramitação entre a Câmara e o Senado” (SANTOS, 2000).

Sendo um dos arcabouços legais do processo de mudança de perspectiva administrativa do governo FHC, tal emenda modificou a Constituição de 1988 com um requinte de detalhes que a reorganizaram estruturalmente. Modificou mais de 100 dispositivos constitucionais que tratavam de aspectos administrativos, (SANTOS, 2000), mas se ateve em mais de 40% de seus artigos ao servidor público, na grande maioria das vezes, buscando aspectos econômicos e de diminuição de direitos.

A análise da Emenda 19 levará em conta os artigos considerados emblemáticos na observação dos aspectos de flexibilização da estrutura pública estatal, tendo em consideração o reduzido espaço deste trabalho acadêmico.

De início, serão analisados os aspectos que a emenda instituiu no que tange à flexibilidade da administração pública, ou seja, a efetivação do modelo gerencial na administração brasileira e, posteriormente, será feito um esforço de resumo dos artigos precarizadores da atuação do servidor público.

Isto posto, na análise da Emenda 19 é emblemático o seu art. 3<sup>o</sup> que trata, entre outros aspectos, da instituição no âmbito do serviço público de um princípio muito caro ao setor privado: **a eficiência**.

#### Quadro 1 – Comparativo do texto do art. 37 na Constituição e Emenda 19

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N <sup>o</sup> 19
“Art. 37 A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)	Art. 3 <sup>o</sup> O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX e o § 3 <sup>o</sup> do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7 <sup>o</sup> a 9 <sup>o</sup> : “Art. 37. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e <b>eficiência</b> (...)”

Fonte: BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Quadro comparativo emenda constitucional n<sup>o</sup> 19 de 04 de junho 1998**. Brasília: MARE, s.d.

Como já explicitado, os princípios de impessoalidade, legalidade e moralidade são plenamente aplicáveis ao serviço público, uma vez que democratizam a ação pública, assim como dão transparência e obrigam os agentes públicos a atuar apenas em função da lei. No entanto, a Emenda 19 adapta a administração pública ao princípio do mercado privado.

Logicamente, nenhum cidadão pode ser contrário à eficiência do serviço público. A crítica à introdução deste princípio no texto constitucional, refere-se à característica ideológica que envolve este processo reformatório, posto que vê o serviço público como uma extensão do setor privado ou algo a ele assemelhado, reforçando suas características clientelísticas e patrimonialistas. Tal situação de proximidade causa preocupação, como resume Santos (2000, p. 188):

Um dos aspectos mais importantes que decorre da adoção das premissas da Nova Gerência Pública é a crescente aproximação entre padrões de conduta no âmbito das organizações públicas e as organizações privadas do tipo empresarial. A preocupação com o lucro, num caso, tem como paralelo a busca da eficiência, no outro. E, na busca desses resultados quantificáveis economicamente, surgem situações em que se caminha para a adoção de medidas de redução de custos, ou que se justificam nessa necessidade, dentre as quais a mais freqüente é a terceirização de mão-de-obra.

De sorte que, a crítica não se refere ao fato de sugerir a adoção de novas prerrogativas para a administração pública, mas a perspectiva com a qual se institui tal princípio no serviço público, pois “imaginar, simplificando a abordagem, que a administração pública possa submeter-se a regras do setor privado é desconhecer a própria natureza dos valores e recompensas associados à gestão estatal” (SANTOS, 2000, p. 83).

A idéia da eficiência à frente do interesse público pode implicar, em última instância, na dilapidação do patrimônio público e no fechamento dos âmbitos democráticos do Estado em nome de uma racionalidade com base no setor privado.

Tendo proposto o princípio do setor privado para entes públicos, a Emenda 19 cria um estatuto de flexibilização das contratações no âmbito da administração pública indireta, por meio do art. 22:

Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.173.....

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I – sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III – licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV – a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Este dispositivo constitucional inova flexibilizando a administração indireta em dois aspectos graves. Em primeiro lugar, permite a adoção de regimes jurídicos diferentes para a contratação de agentes públicos, uma significativa precarização do trabalho do servidor público. Em afrontamento (SANTOS, 1997, p. 198) ao princípio da isonomia, considera os agentes públicos de tais autarquias e sociedades de economia mista, servidores de segunda ordem ou quase empregados.

Em segundo lugar, flexibiliza a forma das licitações e contratos, por entender que as atividades de tais entes públicos, cujas atividades se assemelham àquelas prestadas por empresas públicas, podem ser realizadas de forma diferenciada. No entanto, o texto não define claramente os parâmetros e formas dos novos contratos, deixando em aberto a flexibilização da relação de tais empresas com o setor privado.

Além dos aspectos de flexibilização apontados, a Emenda 19 também se preocupa em promover economia de dinheiro público por meio de mudanças nos direitos dos servidores. Um parágrafo que ilustra bem esta diminuição e flexibilização da estrutura pública por meio da precarização dos direitos dos servidores, refere-se ao art. 21:

#### Quadro 2 – Comparativo do art. 169 da Constituição com o art. 21 da Emenda 19

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19
	<b>Art. 21.</b> O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.	"Art. 169 A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título,	§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos

pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:	e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.	I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.	II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
	§2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.
	§3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:
	I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
	II – exoneração dos servidores não estáveis.
	§4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.
	§5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.
	§6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.
	§7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Fonte: BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Quadro comparativo emenda constitucional nº 19 de 04 de junho 1998**. Brasília: MARE, s.d.

O art. 21 da Emenda 19 é extenso em conteúdo e em conseqüências de economicidade e flexibilização. Seu conteúdo sugere a subordinação do interesse público à disponibilidade orçamentária do Estado.

A Emenda, inicialmente se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 4 de maio de 2000) que disciplinará, com mais cuidado, a adoção de medidas de economia do dinheiro público com o pagamento de servidores.

A premissa central do artigo parece ser o equilíbrio financeiro como base de sustentação de todos os demais fatores sociais. Assim, consegue adaptar a perspectiva economicista ao serviço público, que passa a guiar-se pela lógica do financeiro em substituição à das necessidades e do bem público, que são suas vocações (FADUL, 1999).

O cumprimento de metas financeiras passa a ser visto como primordial e para cumpri-lo, optou-se pela diminuição do quantitativo de servidores, a começar pelos cargos comissionados, seguidos por servidores ainda não estáveis e por fim a própria dispensa de servidores estáveis, rompendo com o princípio da estabilidade instituído em 1988.

A estabilidade no serviço público tem a função de garantir continuidade e a conseqüente qualidade das ações (SANTOS, 1997). No entanto, não é sinônimo de inamovibilidade e nem de impossibilidade de demissão, desde que motivada por causas determinadas e após processo transitado em julgado.

Um servidor estável implica, portanto, proteger o serviço público das flutuações e perenidade das relações privadas de trabalho, para permitir que ele atenda às necessidades sociais com competência e de forma continuada.

Então, subordinar a demissão de um agente público às flutuações e surpresas das impossibilidades orçamentárias, sugere romper com o interesse público, assim como trazer a precariedade e a incerteza para a relação de trabalho do servidor.

Do mesmo modo que modifica as características da estabilidade, a Emenda 19 trata também de dois outros aspectos centrais: os concursos e o salário dos servidores.

Quanto aos concursos públicos, passa-se a prever, que eles poderão ser diferenciados, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou do emprego a que se referem (art. 3º, Inciso II). Este dispositivo acaba por corresponder à criação de meio alternativo de realização de processo seletivo de pessoal. Em último caso, pode até ser interpretado como meio de substituição do concurso por formas mais flexíveis, como análise curricular, entrevistas ou outros meios subjetivos, pouco meritocráticos e clientelistas (SANTOS, 1997). O dispositivo abre uma questão deixando-a em pendência do bom senso e interpretação dos juristas (PEREIRA, 1998).

Já no que se refere à remuneração dos servidores, a Emenda trata do assunto e parece resultar em diminuição do gasto. Esta perspectiva aparece em diferentes momentos do art. 3º, nos incisos que vão do XI (subordina a remuneração do servidor ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal); passando pelo XIII que veda a vinculação "ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público"; pelo XIV (os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores); e pelo inciso XI quando prevê a irredutibilidade do salário, com a ressalva de permiti-la para adequá-lo aos subsídios dos Ministros do STF.

A interpretação que o texto da lei permite construir é que os subsídios dos servidores públicos serão imediatamente reduzidos, o que apresenta uma clara desobediência à regra constitucional de manutenção do salário de qualquer trabalhador, seja ele servidor público ou funcionário privado. Conforme resume Santos (1997, p. 275):

Vai além a audácia reformista ao jogar por terra direitos sociais, como o direito à irredutibilidade salarial, atingindo, com isso, até mesmo as garantias da magistratura e o ministério público, comprometendo o exercício isento das funções políticas que lhes são inerentes. Isto porque, mediante “subtetos” a serem fixados por lei, poderão ser suprimidas parcelas remuneratórias, ao sabor das conveniências políticas ou conjunturais de cada governo.

Além da perspectiva de redução salarial, a emenda também prevê o uso de múltiplos regimes de trabalho em órgãos públicos da administração pública direta e indireta no texto do art. 39:

### Quadro 3 – Comparação do art. 39 da Constituição com o art. 5º da Emenda 19

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19
“Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.	Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos.

Fonte: BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Quadro comparativo emenda constitucional nº 19 de 04 de junho 1998**. Brasília: MARE, s.d.

Assim a EC 19 implementa considerável mudança de conteúdo no texto constitucional e delega à cúpula de dirigentes públicos (conselho de política de administração), a decisão a respeito da contratação de servidores e do tipo de relação a ser instituída no âmbito público. O resultado parece ser “diferenciar o indiferenciável”, como diz Santos (1997), tendo em vista que os agentes públicos devem ser servidores respeitados, independente da peculiaridade ou complexidade do cargo ocupado, posto que são todos responsáveis pela busca do bem público.

Também são de importante impacto precarizador, os preceitos que subordinam a estabilidade do servidor público à avaliação de desempenho (art. 6º § 4º), assim como o aumento do prazo de 2 para 3 anos (art. 6º) para a obtenção da estabilidade. Esse último, praticamente corresponde ao tempo de um mandato político, o que pode implicar negativamente na avaliação de um servidor que, por ventura, seja contrário às perspectivas governamentais no momento de sua avaliação de desempenho, que segundo Pereira (1998, p. 283) “não deixa de envolver algum critério subjetivo”.

Além do mais, a lei introduz a idéia da avaliação de desempenho sem, no entanto, promover mecanismos que impeçam seu uso indevido em épocas eleitorais ou mesmo a possibilidade de defesa, no caso da avaliação desfavorável (PEREIRA, 1998). Infere-se, portanto, que isso implica nos velhos problemas do patrimonialismo e clientelismo, tão caros à administração brasileira, posto que subordinam o trabalhador aos interesses políticos momentâneos.

Em contrapartida, infere-se pelo conteúdo do art. 50, que a Emenda 19 e a Reforma de 1995 não produzem redução de direitos em virtude da falta de clareza da importância do servidor público para promover um serviço público eficiente. Esta argumentação se justifica, pois no §1º deste artigo, o funcionário do núcleo estratégico é protegido e valorizado quando a ele são direcionados critérios diferenciados de aumento salarial, além da garantia do trânsito em julgado do processo demissivo.

Estas garantias especiais deixam ver que, embora proponham flexibilidade, os ideólogos do processo reformador reconhecem a importância de valorização da estabilidade do servidor, pois protegem o servidor considerado como mais importante e priorizam o núcleo estratégico como o local de relações públicas e estáveis.

Em virtude do breve resgate dos aspectos precarizadores e flexibilizadores impetrados pela Emenda 19, conclui-se que ela “implica em radical mudança no paradigma constitucional da Administração Pública brasileira” (SANTOS, 2000, p. 167). Entretanto, ela não basta para realizar a mudança de perspectiva administrativa proposta pela Reforma de 1995 e, por isto, é ainda completada, em seus preceitos flexibilizadores e redutores, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **3.2 Análise do papel da Lei de Responsabilidade Fiscal na redução do arcabouço estatal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), embora hierarquicamente subordinada à Emenda 19, tem tanto ou maior papel que a última no processo de diminuição do arcabouço estatal brasileiro.

A LRF figura como a segunda legislação mais importante na perspectiva de flexibilizar e diminuir a atuação estatal. Ela tem como funções cercear o gasto público, abrir espaço para o privado, além de precarizar o mercado de trabalho público, abrindo espaço à terceirização.

A lógica de tal argumentação é simples: se a lei proíbe e cerceia o gasto com servidores públicos, mas permite o gasto com terceirizações e prestação de serviços, esta última parece ser a saída imediata para evitar o colapso do serviço público.

Para começar, a lei traça como objetivo principal, enxugar o orçamento dos órgãos públicos, tal como fica claro no § 1º de seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Posteriormente, indica o seu âmbito de atuação (§ 2º), ao afirmar que estão a ela subordinados todos os Poderes e entes da federação. Indica também que as Leis de Diretrizes Orçamentárias, assim como as Leis Orçamentárias Anuais, são o esteio da ação estatal e que nelas deve estar previsto todo o gasto estatal, sempre baseado em receita.

Neste sentido, o Estado deve zelar pelo bom cumprimento da sua função arrecadadora de impostos, como simples solução para que as necessidades sociais sejam atendidas pelo serviço público.

A leitura inicial da LRF demonstra um conjunto de preceitos de economia e planejamento que devem ser seguidos pela administração pública, não sendo perceptível nenhuma punição excessivamente taxativa ou inviabilizante do gasto público. As sanções previstas em função do gasto excessivo com outros propósitos que não o pagamento de servidores, estão presentes de forma diluída e flexível<sup>25</sup>.

Entretanto, a postura branda das punições do texto da LRF toma nova forma quando o gasto passa a referir-se ao servidor público (Seção II do Capítulo IV):

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.  
§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

A legislação elenca todos os gastos que serão monitorados e abre um importante precedente que parece ser um dos pontos centrais para que a terceirização se instale no serviço público. Prevê-

---

<sup>25</sup> Como explicita reportagem do Correio Braziliense de 27 de fevereiro de 2006: "A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que completa seis anos de idade em maio, é insuficiente para cumprir sua principal função: evitar a ganância dos governantes. Além de as determinações serem frouxas em vários aspectos importantes, as sanções previstas nela e na Lei de Crimes Fiscais são leves e não vêm sendo aplicadas pelos órgãos responsáveis, como os tribunais de contas. Não há notícia de administrador punido por ferir um de seus itens. Para piorar, por causa da completa falta de transparência, ninguém consegue saber nem ao menos se a LRF está sendo cumprida pelos três níveis de governo – federal, estadual e municipal."



se que os serviços terceirizados serão registrados em rubrica própria chamada “outras despesas de pessoal”.

A LRF é taxativa ao impedir o gasto com pessoal, haja vista que em nenhum outro momento da legislação há tão clara definição de limites e punições como se pode ver nos itens seguintes:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Como se vê, todo e qualquer dispêndio referente aos servidores públicos passa a ser monitorado pela lei, sendo estipulada a faixa de gasto permitida para cada ente federado. Não satisfeita em determinar o gasto por ente federado, a LRF organiza também a realidade de cada ente, determinando as porcentagens de gastos por poder nas esferas federal, estadual e municipal (art. 19 e 20).

Sua estrutura tão detalhada é de certa forma estranha à uma lei geral, pois esta costuma apenas indicar regras a serem seguidas (SANTOS, 2000) e não ser tão detalhada e determinista, tendo em vista sua função de lançar as bases da atuação, e principalmente, respeitar a autonomia e a realidade de cada ente federado.

Da leitura dos parágrafos que direcionam o percentual de gasto com servidores, para cada ente federado é possível apontar o desrespeito ao princípio da descentralização previsto na Constituição de 1988.

O detalhamento da LRF no art. 20 rompe com a autonomia aos entes federados (SANTOS, 2000) e no art. 21 torna nulos, em qualquer esfera de poder, os atos realizados em desacordo com suas determinações. A descentralização, que significa autonomia e livre gerência de sua administração em Estados e municípios (STEIN, 2000), parece perder força com a presente legislação.

Outro importante aspecto de rompimento com o princípio da descentralização está no engessamento provocado pelo ato público que implique aumento de gastos com pessoal. O ato administrativo que majorar os gastos com o servidor implicaram a impossibilidade de atuação da máquina pública até que seja sanado o excesso:

**§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:**

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;  
III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.  
§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.  
(O grifo não é original)

Em poucas palavras, a LRF parece subordinar o serviço público e o servidor à disponibilidade orçamentária e ser emblemática no que se refere às necessidades de diminuição do arcabouço estatal. Como resume Santos (2000, p. 181):

Nota-se, no esforço de submeter a administração pública aos limites de gastos impostos pela área econômica do governo, uma evidente incompatibilidade com as premissas de resgate da capacidade de auto - administração da administração gerencial, que por outro lado só se compatibiliza com essa à medida que tais entidades efetivamente dependam cada vez menos de recursos orçamentários, buscando suas fontes de custeio no mercado, ou seja, privatizando a sua atuação, se não a sua natureza jurídica.

Assim, de um lado, impede o gasto, de outro, anula qualquer ato que implique gasto não autorizado e arremata o engessamento ao incentivar a criação de rubrica própria para o gasto com terceiros.

A generalização da terceirização como forma de manter o Estado funcionando é a prova de que esta rigidez restringe o Estado ao mínimo e subordina o social ao econômico e inviabiliza as respostas às necessidades sociais. Esta situação foi exemplificada pela Diretora 3. Para ela, a operação fiscalizatória de importante benefício assistencial vem sofrendo um grave dilema entre a necessidade de prestar o serviço e a falta de pessoas habilitadas para a função:

um outro aspecto é sobre a revisão do benefício. Nós temos um modelo que é uma ação destinada aos estados e municípios. A Lei 8.742 diz que a cada dois anos que um beneficiário completa você tem que revisar. E aí o curioso é que a gente chegou e encontrou um modelo de revisão aonde havia convênio que o ministério faz com os estados e os estados conveniam com o município. Nós estamos diante agora de uma situação insustentável, que o TCU e mesmo a Controladoria Geral da União não permitem mais, o tempo inteiro levantam esta questão, de que não se pode terceirizar esta atividade. A revisão, por si, ela é uma atividade de fiscalização.

E aí nós estamos numa situação, numa encruzilhada que eu digo que é curioso. Sistemáticamente, a revisão é terceirizada, ela é entregue a ONGs que contratam profissionais (...). Nos últimos 4 anos, a Controladoria, a Secretaria Federal, o Controle Interno e o TCU ficam dizendo para não terceirizar. E aí tem hora que você fica assim: e aí, e daí, vai fazer como? Vai fazer concurso público como? E aí na outra ponta, o município que não pode mais, que já estourou o percentual, por conta da lei de responsabilidade fiscal. Quer dizer, é uma encruzilhada é uma armadilha, como é que sai dessa?

Então esta encruzilhada de dizer: "Olha, esta ação não pode ser feita por terceirizado". E aí você olha assim e diz: "Mas como é que eu faço, como é que a gente cumpre a lei? E o município olha para você e diz a mesma coisa: "Como é que a gente faz?" Agora nós temos que, por tudo isso e pela ineficácia de como este modelo não dá certo, nós temos que mudar o modelo. Nós sabemos como, mas não temos servidores.

O processo de revisão está sendo repensado, tendo em vista as dificuldades operacionais encontradas. O engessamento da lei impede, assim, a efetividade e a realização da política pública. Como se vê, após a instituição da LRF, a saída para a continuidade do funcionamento do Estado parece ser, cada vez mais, o uso de formas precárias de contratação, e entre elas, a principal tem sido a terceirização em detrimento do concurso público.

Como as necessidades sociais não respondem à lógica da arrecadação fiscal do Estado e continuam a se manifestar e a pedir respostas, a precariedade parece se consagrar como forma de mantê-lo funcionando apesar da perspectiva minimalista imposta pela Reforma de 1995. Mais uma prova da perspectiva neoliberal da reforma e também de que em tempos de crise, o Estado máximo, ampliado e com muito servidores públicos seria mais adequado para dar respostas às demandas sociais.

### **3.3 Uma Nova Política de Recursos Humanos: as diretrizes para a precarização do trabalho no serviço público**

Como se procurou analisar até o presente instante, a reforma de 1995 se faz por um conjunto de atos seqüenciais e concatenados. O Plano Diretor de Reforma do Estado é o instrumento e o ponto inicial nesse processo, indicando as idéias-chave e apontando uma situação de crise para a qual o remédio é reformar.

O aspecto primeiro deste tratamento consiste na instalação do modelo gerencial de administração pública por meio da Emenda 19 e da LRF. Além disso, completa-se o processo por meio da implementação de mudanças na estrutura dos recursos humanos, de maneira a flexibilizar as contratações, assim como produzir economicidade no pagamento de proventos aos servidores, trazendo assim, para a esfera pública, as características de precariedade do âmbito privado que dão resposta à crise do capital.

Assim, formando o quadro de uma nova estrutura (mínima e fechada) com um novo modelo de atuação (gerencial e flexível) o momento final, e talvez crucial, consiste em adaptar os agentes públicos a uma nova estrutura estatal da qual são parte.

O documento norteador da adaptação do mercado de trabalho público ao novo Estado é a Nova Política de Recursos Humanos (MARE, 1997). Essa já se denomina “nova”, vista como inovadora e solucionadora das seqüelas geradas pela crise do Estado, apontada no Plano Diretor, e por ela adota como verdade.

O documento da nova política parece ter duas funções centrais:

1. Reafirmar o Plano Diretor em seus conceitos e perspectivas;
2. Propor a adequação do servidor ao novo Estado, reafirmando o fato de que a crise do Estado tem como causa a desorganização e gasto excessivo com os servidores públicos.

Este texto de aparência simples é de fácil entendimento. Seu conteúdo, no entanto, não explicita a realidade que se instalou a partir de seus preceitos. A interpretação do texto assemelha-se ao entendimento do Coordenador entrevistado, quando comenta a respeito da Reforma Bresser:

A reforma projetada no período FHC. Se nós pegarmos os textos do Bresser (...) que falam sobre reestruturação, reforma administrativa, não necessariamente nós encontramos tudo que de fato foi feito. Eu conheci a Secretaria de Estado da Assistência Social em diferentes momentos, na década de 90, você tinha um corpo, uma estrutura de funcionamento deste serviço, que ia até o estado e que significava uma informação mais redonda um acompanhamento, portanto você tinha uma estrutura. Quando eu cheguei aqui, eu acho que foi de fato feito, não sei se a palavra desmonte é correta, talvez desconstrução, porque indica alguma coisa que nem eles sabiam muito no que ia dar.

O que se observa é que, de fato, o documento da nova política lança, mesmo que não de forma explícita, as diretrizes e princípios para que importantes ações pudessem tomar forma.

O texto apresenta, em diferentes momentos, a nova perspectiva a ser adotada no mercado de trabalho público. Primeiro reafirma que a reformulação do gasto com pessoal é primordial para o funcionamento eficiente do Estado, eficiência exigida, segundo o documento, em função das demandas geradas pela Terceira Revolução Industrial. Como fórmula suficiente para responder à nova realidade, foi preciso instituir um núcleo estratégico, que organizasse um serviço estatal de melhor qualidade e despendesse menor volume de recursos (MARE, 1997).

O Estado devia, portanto, se adaptar às “contingências específicas de lugar e momento” (MARE, 1997) e passar a adotar características do setor privado para tornar-se mais eficiente e mais próximo do cidadão. Para todos estes propósitos, o modelo gerencial era, portanto, perfeito e a reestruturação dos recursos humanos em âmbito público necessária.

É forte no texto, o discurso que garante que tal reengenharia de recursos humanos promoverá um Estado mais eficiente e que da nova política se fundamenta “na profissionalização e na valorização do servidor público” (MARE, 1997).

Vê-se também no documento, que a nova política é parte do amplo processo de Reforma do Estado e fica clara a redução do âmbito de atuação Estatal e o núcleo estratégico como local do único servidor público necessário ao Estado brasileiro. Como se vê (MARE, 1997, p. 12):

Os servidores públicos, e, portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado. Esses servidores representarão o Estado enquanto pessoal.

Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas. O monitoramento dos contratos de gestão com as entidades do setor público não-estatal que absorverem as atividades publicizadas, bem como dos contratos de serviço com as empresas responsáveis pelas atividades terceirizadas, constituirá uma das principais atividades a serem desempenhadas pelos funcionários pertencentes às carreiras componentes do núcleo estratégico do Estado. A atuação como planejadores, avaliadores e controladores dessa rede de atividades descentralizadas exigirá destes profissionais uma alta qualificação e capacitação gerencial, discerníveis no perfil generalista e empreendedor dos altos administradores públicos.

Então, a ação do servidor público passa a resumir-se à gestão de contratos e à simples observação e controle da ação do Estado a ser realizada por outros agentes privados e públicos não-estatais. Rompe-se assim com as responsabilidades estatais determinadas pela Constituição de 1988, na perspectiva da privatização.

Além de apto para gerenciar contratos, este servidor público deveria também possuir formação suficientemente flexível com vistas a atuar em todos os âmbitos do serviço público. Trazem-se assim, para o serviço público as características de “polivalência e plurifuncionalidade” (ALVES, 2000, p. 39), exigidas no mercado de trabalho privado após o processo de reestruturação produtiva.

Em seqüência, definidos os propósitos da nova política e o perfil do novo funcionário público o documento resume suas diretrizes:

- Fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as carreiras voltadas para formulação, controle e avaliação de políticas públicas, bem como, para atividades exclusivas de Estado;
- Avançar em direção à definição de atribuições mais amplas que possibilitem o exercício, pelos integrantes destas carreiras, nos diversos órgãos do Poder Executivo;
- Promover o recrutamento com base em perfis generalistas, tanto no que tange à formação quanto à experiência profissional, exigindo-se alto nível de conhecimentos (formação superior em nível de pós-graduação) e capacidade de aprendizado e versatilidade de inserção profissional do candidato;
- Disseminar e aperfeiçoar os sistemas de avaliação de desempenho, associados a incentivos monetários ou de ascensão nas carreiras;
- Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
- Possibilitar a permanente capacitação dos servidores a partir da elaboração de um plano anual que reflita um diagnóstico de necessidades comuns a toda administração pública e especificidades de cada órgão ou entidade identificadas em processos de avaliação de desempenho;
- Reorganizar a prestação de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas por meio da extinção de cargos - com aproveitamento de seus ocupantes em outras áreas - e do processo de terceirização, transferindo a prestação das atividades para entidades privadas por meio de contratos.

Para dar vida a estes propósitos diretivos, a nova política de recursos humanos instituiu algumas frentes de atuação: política de concursos públicos; revisão das remunerações e das carreiras; reorganização dos cargos; consolidação da avaliação de desempenho como meio de motivar, incentivar e diagnosticar problemas e uma política de capacitação.

A realização de concursos, na perspectiva da nova política, visa organizar o núcleo estratégico de Estado com servidores de formação superior e com inúmeras habilidades. Contudo, prioriza os concursos de nível superior apenas para algumas carreiras centrais, como analistas de orçamento, especialistas em políticas públicas e gestão governamental, policiais federais, entre outros, envolvidos nas atividades de fiscalização e arrecadação do Estado (MARE, 1997).

Priorizando as carreiras centrais, “em 2001, pela primeira vez, os servidores de nível superior passaram a constituir mais da metade da força de trabalho do Governo Federal” (PACHECO, 2002, p. 80). Parece, portanto, que novamente o processo reorganizativo do Estado feito no governo FHC torna o Estado uma nova “ilha de letrados num mar de analfabetos” (CARVALHO, 2003, p. 65). Ou seja, abastece-se o núcleo estratégico com a alta cúpula intelectual que elabora políticas públicas, situação muitas vezes distante da realidade social brasileira e o Estado permaneceria fechado aos demais trabalhadores pouco ou nada qualificados.

No que se refere à reorganização das carreiras de Estado, a providência inicial constituiu em limar a permanência, no serviço público, de carreiras de nível fundamental. Por meio da Lei nº 9.632, de 07 de maio de 1998, foram extintos inúmeros cargos no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os alvos desta lei foram os cargos ocupados por servidores de nível fundamental e médio, em atividades para as quais era possível contratar empresas prestadoras de serviços que realizassem suas atividades de forma terceirizada.

#### Quadro 4 – Cargos extintos pela Nova Política de Recursos Humanos

Agente de atividades de café	Agente de serviços complementares	Agente de limpeza e conservação
Agente de serviços gerais	Agente de vigilância	Artífice de mecânica
Ascensorista	Ajudante de Cozinha	Auxiliar de Eletricista
Agente de segurança	Ajustador mecânico	Auxiliar de Encanador
Agente de portaria	Almoxarife	Auxiliar de Arquivo
Auxiliar de Limpeza	Contínuo	Cozinheiro
Garçom	Lavadeiro	Motorista
Recepcionista	Telefonista	Servente

Fonte: Anexo da Lei nº 9.632 de 07 de maio de 1998. (Elaboração da autora).

Como se vê, o anexo da lei elenca os cargos a serem extintos em vários órgãos da administração pública, o que significa a diminuição da presença de tais profissionais nos órgãos públicos brasileiros.

Do exposto é possível concluir a respeito do propósito da política de reestruturação das carreiras, no sentido de diminuir a presença de funcionários de atividades consideradas menores. Mais ainda procurou fortalecer o núcleo estratégico, por meio da organização de atividades de categorias tais como de analista de comércio exterior e fiscal da defesa agropecuária. E assim, mais uma vez ratificou o fato do Estado ter lugar apenas para profissionais de nível superior e em função deles, a estrutura administrativa deveria estar organizada e em pleno funcionamento.

A segunda frente de atuação da política, a revisão da política remuneratória das carreiras de nível superior, não priorizou aumento salarial, mas a defesa da perspectiva da eficiência e incentivos financeiros por produtividade, característica muito usada no mercado de trabalho privado. O aumento por meio de gratificação de produtividade passou a incentivar a concorrência em âmbito público e a produzir economicidade, posto que não promove aumentos reais e duradouros aos servidores, além de instituir diferenciações entre os trabalhadores.

O fortalecimento da avaliação de desempenho como frente e atuação da política, por sua vez, tornou-se complementar à opção pelas gratificações na política remuneratória, no sentido em que fortalece a concorrência e a busca da eficiência como se busca o lucro no setor privado.

Além disso, a política de capacitação priorizou a realização de cursos e palestras voltadas para os servidores do núcleo. Com a ajuda das escolas de governo, inúmeros cursos trouxeram a cultura da flexibilização e do desempenho para o serviço público. Este argumento se justifica, pois foi por meio da ENAP<sup>26</sup> que grande parte dos textos da reforma foram produzidos e disseminados.

Em razão do exposto, conclui-se que a nova política de recursos humanos coloca-se como um ponto central na construção do quadro apresentado a seguir:

### **Figura 3 - Setores do Estado e formas de propriedade segundo a Reforma 1995**

---

<sup>26</sup> A ENAP foi órgão importante na divulgação e consolidação de publicações sobre a reforma 1995. Para uma pesquisa sobre o tema acesse: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=259&Itemid=257](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=259&Itemid=257)

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●			●	Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas  Contrato de Gestão
	ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●			●	Agências Executivas e Autônomas
	SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização → ●	●		●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização → ●		●	●	Empresas Privadas

Fonte: MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

Este quadro apresenta uma situação grave, comentada pela Diretora 3:

Ao criar as carreiras de Estado, eles reduziram as carreiras de Estado à arrecadação, à defesa do Estado, que são os procuradores, e também a uma área de fiscalização desta arrecadação, mas esqueceram que todas as políticas são e devem ter o controle, mesmo no sentido do gasto público e ter fiscalização do governo federal que repassa esse recurso.

Isso é na educação, isso é na saúde, é na assistência social que é uma política ainda nova e, eu digo que, ainda construindo seus indicadores de qualidade.

Decidir que as carreiras do Estado, as carreiras estratégicas eram somente aquelas. Como se fiscalizar programa social (...), como se isso não fosse carreira estratégica, quer dizer, fiscalizar a política social, fiscalizar as ações de saúde, se isso não fosse estratégico.

Destruí as profissões, na medida em que a pessoa, não é assistente social é analista de benefícios, é analista de alguma coisa e que também compromete a intervenção das políticas específicas, enfim é uma forma de precarização.

A figura 3 demarca a área de atuação do Estado, por meio de dois quadros marcados em listras. As demais atividades são secundárias, numa perspectiva de menosprezo pelas demais políticas públicas, incluídas as políticas sociais como a assistência social lembrada pela Diretora 3.

Parece significativa a perspectiva e as mudanças implementadas por este documento reformador. No entanto, são ainda mais significativas as etapas posteriores realizadas com o propósito de tornar realidade a letra do texto na perspectiva de um Estado mínimo. São exemplo disso as diminuições de direitos dos servidores públicos, assim como, a consolidação da terceirização como saída para o contínuo funcionamento estatal.



## **4 MEDIDAS PRÁTICAS DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO E MUDANÇA DE PERSPECTIVA NO GOVERNO LULA**

### **4.1 A implementação dos propósitos da Nova Política de Recursos Humanos**

Assim como para implementar o modelo gerencial não foi suficiente redigir o plano diretor, mas realizar importantes mudanças legais, isto também se verifica para garantir um serviço público reduzido a um núcleo estratégico, com características de flexibilidade e seguindo preceitos gerenciais.

Embora não previstas, diretamente, como diretrizes do texto da nova política de recursos humanos, tais atividades constroem o terreno do que aqui se chama **precarização do trabalho no serviço público**.

O discurso da capacitação e valorização do servidor público pareceria louvável, não fosse seu aspecto ideológico e rebatimentos práticos posteriores, que podem ser assim descritos:

1. Programa de Demissão Voluntária (PDV), que implicou em importante redução do quantitativo de servidores públicos e conseqüente economia com salários;
2. Precarização do trabalho do servidor público concursado, por meio da introdução de flexibilizações no Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União (RJU), a reforma da Previdência, que retirou conquistas históricas do servidor concursado.
3. Precarização do trabalho de outros agentes públicos, pelo alargamento da terceirização no serviço público, como forma de manter o funcionamento da máquina pública e driblar os impedimentos da LRF e da Emenda 19.

Em resumo, a nova política defende a eficiência e a economicidade no gasto com servidores. Este discurso perde sua perspectiva de melhoria do serviço público, quando suas implicações práticas instituem a adaptação da estrutura do serviço público às novas necessidades do capital, reproduzindo as características precárias do mercado de trabalho privado no âmbito da ação pública.

#### **4.1.1 O papel do Programa de Demissão Voluntária**

O primeiro programa de demissão voluntária (PDV) do governo Fernando Henrique Cardoso é instituído pela Medida Provisória nº 1530-1 de 19 de dezembro de 1996.

Este texto legal tem início, apontando os objetivos do programa (art. 1º da MP nº 1.530-1):

1. Possibilitar melhor alocação dos recursos humanos;
2. Auxiliar na modernização da administração pública;
3. Auxiliar no equilíbrio das contas públicas.

A começar pela análise do art. 1º do texto, vê-se a perspectiva economicista e flexibilizadora da ação estatal. É fácil, então, inferir que o propósito único do programa é promover o máximo de demissões, que sirvam para desaparelhar o Estado na perspectiva de redução das contas públicas.

Posteriormente, o texto fala do público-alvo de tal programa de demissão, composto de todos os servidores públicos civis da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, ocupantes de cargos efetivos. No texto da lei, também é facultado ao servidor que houver feito pedido de aposentadoria, desistir dela em favor do programa de demissão.

A análise detalhada do texto que institui esse programa permite inferir o propósito de incentivar a saída do servidor público por meio da concessão de algumas vantagens pecuniárias, que, em última instância, significam economia para os cofres públicos.

O texto da medida provisória visa demitir servidores de três categorias diferentes: aqueles com até 14 anos de efetivo exercício; os que possuem entre 14 e 24 anos de efetivo exercício e servidores com mais de 24 anos de efetivo exercício. As vantagens indenizatórias do programa crescem na mesma proporção dos anos de efetivo exercício, sendo os servidores mais velhos beneficiados com montante maior de recursos. Esta opção é plenamente inteligível, haja vista que esses últimos têm mais próxima a opção pela aposentadoria, por isso o incentivo à demissão implica economia com a aposentadoria futura.

Sendo assim, são gradativos os incentivos para a demissão, segundo o tempo de efetivo exercício no serviço público, conforme explicitam os quadros abaixo:

**Quadro 5 - Incentivos para a demissão do servidor com até 14 anos de efetivo exercício**

Indenização de uma remuneração por ano.	25% sobre o valor da indenização para quem aderir nos primeiros 15 dias do programa.	5% sobre o valor da indenização para quem aderir entre o 16 <sup>o</sup> e o 20 <sup>o</sup> dias do programa.
---	--	--

**Quadro 6 - Incentivos para a demissão do servidor com mais de 14 e até 24 anos de efetivo exercício**

Indenização de uma remuneração por ano para os 14 primeiros anos de atividade.	Indenização de uma remuneração e meia por ano de efetivo exercício a partir do 15 <sup>o</sup> até o 20 <sup>o</sup> ano de exercício.
25% sobre os valores da soma das duas indenizações para aqueles que aderirem ao programa nos primeiros 15 dias.	5% sobre o valor total das duas indenizações, para aqueles que aderirem ao programa entre o 16 <sup>o</sup> ao 20 <sup>o</sup> dias.

**Quadro 7 - Incentivos para a demissão do servidor com mais de 24 anos de efetivo exercício**

Indenização de uma remuneração por ano para os 14 primeiros anos de atividade.	Indenização de uma remuneração e meia por ano de efetivo exercício a partir do 15 <sup>o</sup> até o 20 <sup>o</sup> ano de exercício.	Indenização de uma remuneração, mais 80% do valor do seu valor, para cada ano a partir do 25 <sup>o</sup> .
25% sobre o valor total da soma das três indenizações, para aqueles que aderirem ao programa nos primeiros 15 dias.	5% sobre o valor total das indenizações para aqueles que aderirem ao programa entre o 16 <sup>o</sup> ao 20 <sup>o</sup> dias.	

As regras do programa deixam claras suas intenções: excluir do serviço público a categoria indesejável de servidores considerados excessivos. No entanto, o governo se coloca na posição de escolher aqueles que podem ou não aderir a tal programa, pois o § 2º do art. 2º diz:

§ 2º A administração, no estrito interesse do serviço público, reserva-se o direito de não aceitar pedidos de adesão ao PDV.

Escolhidos os indesejáveis, é dada a eles toda gama de incentivos pecuniários para que abandonem o serviço público apenas com uma remuneração indenizatória, após anos de dedicação. Os incentivos financeiros são significativos, assim como a pressa em realizar o desligamento dos funcionários, dando mais dinheiro a quem decidir mais rápido.

O primeiro PDV dá então início ao que começa a ser o processo de precarização do trabalho no serviço público. Os outros dois processos demissivos que o seguem, são complementares no enxugando do contingente de servidores da máquina pública, como resume Pacheco (2002, p. 97):

O primeiro Programa de Demissão Voluntária (PDV) foi anunciado em 1996, e teve a adesão de 7.800 servidores; o segundo PDV foi realizado em 1999, com 5.733 adesões; no ano de 2000, o terceiro PDV obteve o desligamento voluntário de 1.418 servidores; neste programa, houve cláusula de barreira para algumas carreiras – advogados, procuradores, diplomatas, delegados e agentes da política federal, e auditores fiscais. O segundo programa abriu ainda outras opções permanentes aos servidores: redução de jornada de trabalho com redução de remuneração, e incentivo à licença sem remuneração.

Em virtude dos fatos mencionados, vê-se que a política de recursos humanos começa a tomar forma na significativa diminuição do quantitativo de servidores. Contudo, para aqueles que permaneceriam na administração pública, outras atitudes de economia e diminuição de direitos seriam ainda desenvolvidas. Assim como, para o espaço vazio que se formou, a **terceirização** passou a ser importante instrumento para manter o funcionamento do público.

#### **4.1.2 A flexibilização do Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União**

Além de diminuir o quantitativo de servidores, aqueles que permaneceram no âmbito estatal perderam significativos direitos com as reformas na legislação central do serviço público: o RJU.

Como já explicitado, a Constituição de 1988 tem papel organizativo do serviço público e, conseqüentemente, da carreira de servidor público. Contudo, é uma legislação nominada Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Cíveis da União (RJU) que será ferramenta de reforma democrática no que se refere ao mercado de trabalho público.

A Constituição de 1988 em seu art. 27 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determina à União, Estados e Municípios editar leis que compatibilizem seus quadros de servidores à nova realidade de reforma democrática. Para tanto, em âmbito federal foi publicado no Diário Oficial em 11 de dezembro de 1990, o **Regime Jurídico Único dos Servidores Cíveis da União (RJU)**.

O RJU disciplina o mercado de trabalho público e a conduta dos servidores públicos de forma inédita no país, adequando a atividade pública aos preceitos democráticos desenhados pela Constituição de 1988. Sendo assim, tem com ela íntima ligação. Embora considerado incompleto, pois faz referências a muitas normas gerais e não se atermem a detalhes particulares da atividade pública, o RJU é sem dúvida um avanço com relação ao Estatuto dos Funcionários Público Cíveis da União, vigente até então (RIGOLIN,1992).

Este Regime Jurídico disciplina as formas de provimento de cargos públicos; direitos e vantagens dos servidores; o seu regime disciplinar; o processo administrativo disciplinar que pode, inclusive, resultar em exoneração, e a sua seguridade social. É, portanto, uma ampla legislação que visa organizar o âmbito de atuação pública determinando direitos e deveres.

Em contrapartida, a nova política de recursos humanos da Reforma de 1995 vai reordenar tal legislação na perspectiva da flexibilização e da busca da economia, conforme explicita o texto da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio/SEAP (1999, p. 7):

A reformulação da Lei n.º 8.112/90 visou produzir os seguintes efeitos imediatos:

- gerar economias nas despesas de pessoal;
- corrigir distorções e privilégios sem similar no mercado de trabalho;
- aprimorar e flexibilizar a gestão de recursos humanos;
- apoiar a implementação da administração gerencial; e
- promover adequações de redação para a melhor compreensão e aplicação da norma.

As mudanças no arcabouço legal protetivo da função pública foram realizadas de forma gradativa por inúmeras legislações inferiores, que modificaram o conteúdo da Lei 8.112 (RJU) flexibilizando seus preceitos de forma a adaptá-la às novas necessidades do modelo gerencial instalado. Além de mudar o próprio texto da lei que organiza a função pública, as legislações a ela complementares também foram significativamente reformadas.

Dos 253 artigos do RJU, 63 foram reformados<sup>27</sup>. Aqui serão citados e comentados os artigos com pontos de mudança considerados emblemáticos.

---

<sup>27</sup> Para análise completa das mudanças realizadas no RJU ver: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Regime Jurídico Único Consolidado (Lei nº 8.112, de 11/12/90)** Brasília: MARE, 1998. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 14).

Há que se começar a análise pelo fato de que as mudanças implementadas no RJU parecem objetivar subordinar o servidor público à administração. O interesse da administração pública passa a ser o parâmetro principal das atividades. Disto decorrem preceitos que influenciam na vida pessoal dos servidores, como é o caso de regulamentar a transferência de servidores e seus conjugues, até o fator de deixar o servidor em disponibilidade caso a administração resolva extinguir o cargo no qual está investido.

A autonomia retirada do servidor e a importância dada ao chamado “interesse da administração”, revivem velhas práticas clientelísticas e patrimonialistas, posto que o interesse da administração é, em último caso, definido por um chefe superior. Assim infere-se que conflitos institucionais e políticos podem, com estas mudanças legais, tornarem-se justificativa suficiente para injustas punições baseadas no “interesse da administração”.

Sem que este termo seja definido pelo texto legal, ele é utilizado como argumento suficiente para justificar a extinção de cargos. Bem como:

Art. 41. (...).

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com **remuneração proporcional ao tempo de serviço**, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.  
(o grifo não é original)

Assim, por força da vontade administrativa, será o servidor posto em disponibilidade à sua revelia. Um fato grave de ingerência do Estado na função pública, comentado por Santos (1997, p. 201):

Finalmente, ofende o princípio da irredutibilidade salarial – cláusula pétrea (...) – a previsão de que ao servidor estável posto em disponibilidade sejam pagos proventos proporcionais ao tempo de serviço. Não sendo o servidor culpado pela sua colocação em disponibilidade – uma vez que não tem o instituto caráter punitivo ou disciplinar – não pode o mesmo ser onerado pela incapacidade ou morosidade da Administração em dar ao cargo ocupado melhor aproveitamento. Sendo o trabalho valor social e princípio fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos de seu art. 1º, IV, igualmente amparado pelo “caput” do art. 7º, assim como o princípio da irredutibilidade salarial, é inadmissível a previsão a previsão de *redução salarial* em decorrência da disponibilidade. A disponibilidade é mecanismo excepcional que permite que – privado do direito ao trabalho em face da desnecessidade ou extinção do cargo ocupado – o servidor permaneça *disponível para o aproveitamento* em outro órgão ou cargo compatível com o original, não se admitindo, todavia, que seja privado do seu salário ou remuneração.

Não obstante subordinar os servidores ao interesse da administração, a reforma no RJU vai além na premissa de diminuição de gastos, agora reduzindo direitos. Fator a ser analisado por meio das mudanças implementadas no art. 67 que trata do adicional por tempo de serviço.

Como se sabe, e até o próprio texto do plano diretor reconhece que (MARE, 1995), os salários pagos no serviço público são inferiores àqueles praticados no setor privado. A perspectiva de 1988, no intuito de incentivar a dedicação à função pública, implementou algumas prerrogativas inerentes aos servidores públicos, que os diferenciava do trabalhador privado.

A estabilidade é uma destas prerrogativas, assim como o adicional por tempo de serviço, devido ao servidor estável na forma de 1% para cada ano de efetivo exercício. Tal benefício consistia em incentivo a permanência no serviço público e, conseqüente manutenção da memória institucional.

A Reforma redimensiona este benefício e diminui seu alcance:

Art. 67. O adicional por tempo de serviço é devido à razão de cinco por cento a cada cinco anos de serviço público efetivo prestado à União, às autarquias e às fundações públicas federais, observado o limite máximo de 35% incidente exclusivamente sobre o vencimento básico do cargo efetivo, ainda que investido o servidor em função ou cargo de confiança.  
Parágrafo único. O servidor fará jus ao adicional a partir do mês em que completar o quinquênio. (Redação dada pela Lei nº 9527 de 10.12.97)

Infere-se da mudança no texto a perspectiva da economia com relação a este benefício, pois o que era devido ao servidor por ano de serviço, sem que houvesse limite máximo para percepção, passa a ser devido a cada cinco anos e com o limite de 35%, deixando clara a medida de diminuição de direito e de contenção de gastos.

Na mesma perspectiva, pode-se fazer a análise da mudança realizada no art. 81 do RJU. Ele garantia ao servidor uma licença prêmio por assiduidade, que significava o gozo de um período de licença em função de sua dedicação ao serviço público.

A nova política de RH transformou a licença prêmio em licença capacitação, fazendo com que o descanso do servidor reverta-se em favor da própria administração. O servidor ao invés de usufruir descanso só poderá, então, utilizá-lo em função de capacitar-se.

Art. 81. Conceder-se-á ao servidor licença:  
(...)  
V - **para capacitação**; (...)<sup>28</sup>  
(o grifo não é original)

Mais uma vez o interesse particular se submete ao interesse da administração, que se complementa com o art. 87:

Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, **no interesse da Administração**, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a

---

<sup>28</sup> Redação dada pela Lei nº 9.527 de 10.12.97

respectiva remuneração, por até três meses, **para participar de curso de capacitação profissional**<sup>29</sup>.

Note-se na análise da mudança legal, que não se basta em substituir a licença prêmio pela capacitação, mas, essa última, só se fará “no interesse da administração” tornando o direito em obrigação funcional.

Em seqüência à análise, vê-se que além de retirar prerrogativas dos servidores, as mudanças no RJU implicam também um fortalecimento dos cargos em comissão em detrimento do servidor concursado.

O texto do Plano Diretor (MARE, 1995, p. 46) já dizia que os cargos em comissão eram uma das alternativas para a manutenção do funcionamento e como forma de dar racionalidade e eficiência ao serviço público<sup>30</sup>. A mudança no art. 120 do RJU corrobora esta prerrogativa e prioriza o cargo em comissão mesmo sendo acumulado com o cargo efetivo:

**Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos**<sup>31</sup>.  
(o grifo não é original)

Este artigo permite a acumulação de cargo público e cargo em comissão, desde que compatíveis os horários. Infere-se dele a perspectiva de criar o trabalhador polivalente e incentivar os cargos em comissão como forma de preencher as lacunas surgidas pela falta de funcionários efetivos. Como também, tornar-se forma de não criar novos postos de trabalho no serviço público, tendo em vista que o servidor polivalente pode agir em duas funções.

Como já se explicitou no que se refere a todas às questões reformatórias analisadas neste trabalho, as mudanças no RJU não poderiam também deixar de abranger diferentes aspectos da precarização do trabalho do servidor. Os artigos da lei têm também papel de diminuição de direitos previdenciários.

Art. 192. (Revogado pela Lei no 9.527, de 10.12.97)

Art. 193. (Revogado pela Lei no 9.527, de 10.12.97)

Estes dois artigos de importante impacto no processo de aposentadoria do servidor são completamente suprimidos pela reforma. O art. 192 garantia que ao se aposentar, o servidor com tempo de serviço para o benefício integral teria seus proventos calculados com base no salário da

<sup>29</sup> Redação dada pela Lei nº 9.527 de 10.12.97

<sup>30</sup> Diz o Plano Diretor de Reforma do Estado (MARE, 1995, p. 47): “Na verdade, o sistema de DAS, ao flexibilizar a estrutura rígida e distorcida do sistema remuneratório brasileiro, é um passo na direção de uma administração pública gerencial”.



classe imediatamente superior àquela por ele ocupada. Caso ocupasse a última classe, o valor do benefício seria calculado acrescido da diferença entre o valor da sua classe e o valor da classe imediatamente anterior (MARE, 1998).

Já o art. 193, permitia que o provento de aposentadoria do servidor fosse calculado acrescido da gratificação da função, ou calculado com base na remuneração do cargo em comissão de maior valor. Para ter direito a este benefício, bastava que ele tivesse no mínimo dois anos de exercício no cargo comissionado ou exercício de 5 anos consecutivos ou 10 anos interpolados (MARE, 1998).

Ao romper com algumas vantagens do servidor, o processo reformador abre espaço para o clientelismo e a corrupção, haja vista que a redução de direitos implementada acaba equiparando o servidor a um trabalhador do setor privado. Com a agravante, que a média de seus salários costuma ser inferior e inversamente proporcional às responsabilidades públicas e sociais exigidas por sua atividade.

É grave este processo de rompimento com o RJU, pois conforme explicita Santos (2000, p. 199), ele tem a função de proteger o mercado de trabalho público:

A adoção do regime estatutário, reiteradamente caracterizado e reconhecido como próprio e específico das carreiras típicas de Estado visa dar a seus membros garantias no exercício de seus cargos contra o poder político e discricionário, já que é inerente a tais atividades a possibilidade de contrariar interesses poderosos no exercício de suas atividades, identificadas com os interesses permanentes do Estado.

A perspectiva democrática do RJU procurava compensar, com alguns benefícios incentivadores, as características da atividade pública que podem vir a corromper os agentes públicos. Contudo, a Reforma de 1995 parece ser contrária e negadora desta perspectiva, e continua seu processo desconstrutor reformando ainda legislações inferiores e complementares ao RJU, cujas mudanças específicas serão nos quadros apresentados abaixo.

#### Quadro 8 - Resumo da Lei nº 8.745

Número da Lei	Data da publicação
8.745	09 de dezembro de 1993
<b>Ementa</b>	
<i>Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal.</i>	

<sup>31</sup> Redação dada pela Lei nº 9.527 de 10.12.97

<b>Conteúdo</b>
<p>Permite contratação temporária no serviço público sob a justificativa da “necessidade temporária e excepcional interesse público”.</p> <p>Este interesse excepcional é definido como casos de assistência a situações de calamidade; combate a surtos endêmicos; realização de recenseamentos do IBGE; admissão de professor substituto, visitante e visitante estrangeiro; demarcação de terras indígenas; registro de marcas e patentes; atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas; pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informação; atividades relacionadas à defesa agropecuária; projetos no âmbito do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM.</p> <p>O processo seletivo de tais profissionais é simplificado e prescinde de concurso público. Os contratos são assinados por tempo determinado e improrrogável, exceto em alguns casos específicos.</p>

Esta lei figura como forma de institucionalizar a contratação temporária ou precária para exercer atividades fim dos órgãos públicos elencados.

Sob a proteção do “excepcional interesse público”, abre-se o serviço público ao trabalho de agente público contratado sem concurso, pois, exceto pelos casos de assistência a situações de calamidade e de combate a surtos endêmicos, todas as demais consistem em funções fim dos órgãos a que se referem, como é o caso de recenseamentos do IBGE ou realização de atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas.

Segundo a Constituição, as atividades públicas devem ser exercidas pelo servidor que tem acesso ao serviço público por meio de concurso. A reforma do Estado na perspectiva da Nova Política de RH desconsidera este fato, e institui por meio desta lei, a precariedade nas atividades públicas brasileiras, algumas até referentes à segurança nacional, como é o caso de projetos no âmbito do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM.

Outra norma que traz significativos impactos é a Lei 9.962, que cria a categoria do emprego público.

<b>Número da Lei</b>	<b>Ano de publicação</b>
9.962	2000
<b>Ementa</b>	
<i>Disciplina o regime de emprego público do pessoal da administração federal direta, autárquica e fundacional.</i>	
<b>Conteúdo</b>	
Esta lei implementa duas questões importantes na Administração Pública federal direta autárquica e fundacional: 1) Permite que cargos públicos sejam transformados em empregos; 2) Permite que a contratação para os atuais empregos e os que vierem a ser criados, seja realizada com base na CLT, ou seja, contratos no âmbito do serviço público, regidos por legislação trabalhista que organiza o setor privado. Permanece a prevalência do concurso público como forma de acesso ao cargo. O contrato de trabalho assinado será por prazo indeterminado, mas com a possibilidade de rescisão unilateral pela administração pública nos casos de: <ol style="list-style-type: none"><li>1. Falta grave do servidor, ao qual não é dado direito de defesa;</li><li>2. Acumulação ilegal de cargos e funções públicas pelo servidor;</li><li>3. Necessidade de redução dos quadros por excesso de despesa;</li><li>4. Insuficiência de desempenho do servidor.</li></ol>	

Esta lei parece instituir o rompimento final com os preceitos democráticos de organização do mercado de trabalho público, dos quais o RJU é elemento central. Na prática, ela declara que não é obrigatório adotar sempre o RJU para os contratos trabalhistas celebrados pelo Estado. Embora permaneça a previsão do acesso por meio do concurso público, a precariedade do vínculo se faz baseada na CLT.

A CLT foi criada para proteger o mercado de trabalho privado e para ele tem seus preceitos direcionados. Como já ficou claro na discussão deste trabalho, a função pública tem peculiaridades que lhe fazem própria e frágil. A começar pelo fato de que os agentes públicos organizarem e prestarem serviços sociais públicos, que interferem diretamente na vida dos cidadãos. Portanto, a perspectiva privada no âmbito público é, por natureza, incompatível.

O regime estatutário, portanto é aquele que melhor responde aos interesses e necessidades do serviço público, sendo aquele que foi eleito pela Constituição para organizar as atividades estatais.

Novamente, a lei submete o servidor ao interesse público, quando o demite por falta grave, acumulação de cargos e insuficiência de desempenho, todos sem direito a processo transitado em julgado. Além disso, cria a real possibilidade de dispensar por insuficiência de recursos públicos, fato que coloca a responsabilidade fiscal acima do interesse público coletivo.

A lei implica em flexibilizar as relações de trabalho no serviço público, pois dispensa o regime jurídico único, além de produzir economia e unificação das aposentadorias de servidores e trabalhadores do setor privado. O servidor contratado pela CLT aposenta-se pelo regime geral e só recebe segundo o teto estabelecido em lei. A instituição desta lei parece minar todos as prerrogativas do servidor público, fazendo dele um funcionário comum (MELLO, 1999).

Em última análise, a extensa discussão aqui realizada a respeito das mudanças no RJU, não esgota o número real de alterações implementadas na citada legislação. Todavia, o que se percebe é que apesar deste esforço ter tido importantes rebatimentos reais, como se viu, o RJU ainda se mostra importante na defesa do interesse público e da perspectiva democrática da ação no âmbito estatal.

A preocupação em reformá-la, já de antemão, explicita a sua importância e capacidade organizativa do mercado de trabalho público, pois, foi preciso amplo esforço no sentido de flexibilizá-la, assim como também, foi feito com o arcabouço da previdência do servidor público, hora analisado.

#### **4.1.3 A Reforma da Previdência Social dos Servidores Públicos**

Para finalizar a análise da precarização do trabalho do servidor público concursado, faz-se necessário analisar as mudanças realizadas em sua aposentadoria, por meio da Emenda Constitucional nº 20 de 15 de fevereiro de 1998.

É importante salientar que a forma sucinta da apresentação das alterações realizadas pela Emenda 20 é inversamente proporcional aos efeitos por ela produzidos. Embora as mudanças realizadas pela reforma se resumam a apenas um artigo e alguns incisos, são significativos seus propósitos de precarização.

As transformações realizadas pela Emenda 20 serão analisadas por meio de dois quadros comparativos, o primeiro refere-se à reprodução do texto de Santos (1997) que analisa os direitos previdenciários dos servidores públicos antes da implementação da Emenda 20. O segundo quadro, é de minha autoria com o objetivo de destacar as principais mudanças realizadas pela referida Emenda.

Antes de tudo, é preciso lembrar a importância do direito ao benefício previdenciário, como resume Santos (1997, p. 134):

A existência da garantia de, após cumprir com o curso de sua carreira, poder contar com um sistema adequado de aposentadoria é, segundo a Organização Internacional do Trabalho, característica da função pública nos países que adotam, para os seus funcionários, um regime jurídico diferenciado.

Mais uma vez salienta-se a particularidade da função pública justificada pela existência de um regime próprio de previdência, que se baseia na lógica explicitada por Santos (1997, p. 137):

Diferentemente da aposentadoria no setor privado, porém, a aposentadoria no setor público surge como um garantia, e até mesmo um prêmio, atribuído em razão da natureza de sua vinculação com a atividade estatal, e do regime jurídico que lhe é próprio.

A aposentadoria no serviço público, portanto, é, não só uma garantia ao trabalhador, como também um garantia ao bom funcionamento da administração pública. Portanto, as mudanças aqui apresentadas significam redução de direitos, mas também expressam o impacto que realizaram na estrutura de funcionamento do serviço público, na perspectiva da redução de custos operacionais.

O ponto de partida da análise é lembrar que até o advento da Emenda 20, o servidor contava com cinco formas distintas de aposentadoria, além daquela específica para professores atuantes em qualquer nível educacional, como se pode ver no quadro seguinte:

**Quadro 10 - Direitos previdenciários dos servidores públicos previstos na Constituição de 1988**

TIPO DE APOSENTADORIA	PROVENTO	IDADE / TEMPO DE SERVIÇO		DISPOSITIVO
		HOMEM	MULHER	
COMPULSÓRIA	INTEGRAL	70 anos de idade	70 anos de idade	Art.40,I
INVALIDEZ	INTEGRAL	Acidente em serviço; moléstia profissional; doença grave, contagiosa ou incurável.		Art.40, I
	PROPORCIONAL	Demais casos		Art.40, I
VOLUNTÁRIA	INTEGRAL	35 anos/serviço	30 anos	Art. 40, III,a
	PROPORCIONAL	30 anos/serviço	25 anos	Art.40,III,c
POR IDADE	Proporcional ao Tempo de Serviço	65 anos/idade	60 anos	Art.40,III,d
COMPULSÓRIA	Proporcional ao Tempo de serviço	70 anos/idade	70 anos	Art.40,II
MAGISTÉRIO	INTEGRAL	30 anos/serviço	25 anos	Art.40,1II, b
MAGISTRATURA e MINISTÉRIO PÚBLICO.				
COMPULSÓRIA	INTEGRAL	70 anos/idade	70 anos	Art.93, VI
INVALIDEZ	INTEGRAL	Acidente em serviço moléstia profissional; doença grave, contagiosa ou incurável.		Art.93, VI
FACULTATIVA	INTEGRAL, após 5 anos de judicatura	30 anos/serviço	30 anos/serviço	Art.93, VI

Fonte: SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma Administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95 e sua adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: DIAP, 1997, p.136-137.

A aposentadoria por idade e a voluntária com proventos integrais constituíam-se prerrogativas da função pública, além do aspecto claro de valorização do professor. Entretanto, esta realidade muda com a reforma implementada como parte da nova política de recursos humanos de FHC.

A Emenda 20 foi resultado de um processo que se confunde com toda a discussão já realizada neste trabalho. Sob o discurso da busca do equilíbrio fiscal e do chamado “déficit” da previdência, a campanha midiática implementada como forma de culpabilizar os agentes públicos pelo fracasso das contas previdenciárias, resultou no processo de reforma explicitado abaixo (FLEURY & BRAVO, 2004).

**Quadro 11 - Direitos previdenciários dos servidores públicos previstos na Emenda 20**

TIPO	PROVENTO	TEMPO DE SERVIÇO		DISPOSITIVO
		HOMEM	MULHER	
COMPULSÓRIA	INTEGRAL <i>Proporcional ao Tempo de Contribuição</i>	70 anos/ idade	70 anos/idade	Art.40,II
INVALIDEZ PERMANENTE	INTEGRAL	Acidente em serviço; moléstia profissional; doença grave, contagiosa ou incurável.		Art.40,I
	PROPORCIONAL <i>ao Tempo de Contribuição</i>	Demais casos		Art. 40, I
VOLUNTÁRIA	INTEGRAL (Requisitos – 10 anos de efetivo exercício e 5 anos no cargo em que se aposenta)	<del>35 anos/serviço.</del> 60 anos de idade 35 anos de contribuição	<del>30 anos</del> 55 anos de idade 30 anos de contribuição	Art. 40, III, a
	PROPORCIONAL <i>ao Tempo de Contribuição</i>	<del>30 anos/serviço</del> 65 anos/idade	<del>25 anos</del> 60 anos/idade	Art.40,III,b
POR IDADE	<del>Proporcional ao Tempo de Serviço</del>	<del>65 anos/idade</del>	<del>60 anos</del>	Art.40,III,d
MAGISTÉRIO (educação infantil, ensino fundamental e médio)	INTEGRAL	<del>30 anos/serviço</del> 55 anos de idade 35 anos de contribuição	<del>25 anos</del> 50 anos de idade 30 anos de contribuição	Art.40, §5 <sup>o</sup>
MAGISTRATURA e MINISTÉRIO PÚBLICO. (IGUAL AOS OUTROS SERVIDORES)				

Fonte: Elaboração da autora.

A análise desta emenda pode começar pelo fato dela extinguir a aposentadoria por idade, levando à permanência no serviço público de um importante contingente de servidores, assim como garantindo economia no pagamento de benefícios. Aliás, a tônica principal da reforma parece ser, mais uma vez, a busca da economicidade, como se vê na extinção da aposentadoria compulsória integral, além da exigência do acúmulo de idade e tempo de contribuição para o acesso à aposentadoria voluntária. Como resume Santos (2000, p. 70):

Por meio da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 20/98 foram promovidas radicais mudanças nas regras relativas à previdência social, em especial, os direitos dos servidores públicos nas três esferas de governo e o regime de previdência complementar fechada das entidades da administração pública, além da criação de condições para uma profunda exclusão social no âmbito do regime geral de previdência social, mediante restrições ao gozo de benefícios e reduções de seus valores. Com o propósito de estabilizar o “déficit” do regime geral da previdência social e dos regimes próprios dos servidores públicos, reduzindo o volume de aposentadorias a serem concedidas, essas mudanças se enquadram no propósito de promoção do ajuste fiscal, em vista de sua capacidade de contribuir, a médio prazo, para a redução dos gastos públicos.

As categorias profissionais foram homogeneizadas e a categoria de professores, principalmente os universitários, tiveram redução de direitos, haja vista que a aposentadoria com menor tempo de contribuição passou a ser negada, assim como também foi precarizada a

aposentadoria dos demais professores, que agora devem acumular tempo de contribuição e idade para acessar o benefício.

A consequência deste processo, conforme Fleury & Bravo (2004, p. 15) foi a ocorrência de “uma nova leva de aposentadorias dos funcionários públicos, colocando em risco o funcionamento de alguns serviços, como as universidades públicas”.

As mudanças específicas para esta categoria de trabalho explicitam a perversidade desta emenda e da precarização do trabalho desta categoria profissional, permitindo vislumbrar as perdas pelas quais as outras categorias também passaram.

Com a análise da Emenda 20, fica concluída a exposição dos argumentos sobre a precarização do trabalho do servidor público. Há certa compreensão que o tamanho da desconstrução de direitos não foi completamente apresentado, haja vista a grandiosidade do arcabouço reformador. De todo modo, contabiliza-se o propósito de explicitar o alcance deste processo reformador, nos limites do objeto de estudo desta dissertação.

Do todo exposto, infere-se que a perspectiva da nova política de recursos humanos para o serviço público tem rebatimentos claros na realidade, tendo em vista os seguintes fatores:

1. Economia de recursos como fator principal;
2. Diminuição de direitos e de prerrogativas próprias do servidor público;
3. Precarização do trabalho no serviço público, na perspectiva de igualá-lo ao mercado de trabalho privado.

Estes aspectos são importantes para explicar a diminuição do arcabouço público e a reversão dos preceitos constitucionais de 1988, mas não são os únicos. A perspectiva da nova política de RH continua a produzir efeitos práticos, sendo que o central deles, a ser analisado, é a terceirização, que parece ter sido adotada como forma alternativa de funcionamento do mercado de trabalho público.

## 4.2 A terceirização como ideologia e não como serviço

O conteúdo deste item analisa a última parte do pensamento reformador implementado por Bresser Pereira, resumido por ele em resposta dada em uma entrevista à Revista Reforma Gerencial (1998) cujo título era: “Uma reforma para ficar na história”:

**Reforma Gerencial:** O Governo pretende criar mais um regime jurídico, instituído em lei, com características diferenciadas em termos de estabilidade e previdência social?

**Bresser Pereira:** Eu tenho impressão que não vale a pena. Vai dar muito trabalho e vai servir para pouca gente. Pouca gente deverá ser admitida nestas condições porque **a política que eu tenho adotado é de praticamente só admitir pessoal para as carreiras de Estado. Aí sim, admitir regular e sistematicamente. O resto, ou terceiriza, ou publiciza e transforma em Organização Social.**  
(o grifo não é original)

Esta passagem resume o que este trabalho vem tentando explicitar, ou seja, o pretexto da reforma do aparelho do Estado de 1995 era reduzir o Estado brasileiro ao núcleo estratégico e privatizar, de alguma maneira, todas as demais formas de atuação estatais. As alterações legais, a organização institucional, a política de realização de concursos passaram a estar voltados, exclusivamente, ao único servidor considerado importante por esta reforma: aquele componente do núcleo estratégico.

No entanto, este propósito explícito não implica deixar de fazer funcionar o Estado, pois as demandas sociais não respondem à perspectiva minimalista neoliberal. O Estado passa, então, a ser permeado por regras do setor privado e formas precárias de atuação.

Por conseguinte, a **terceirização** é a primeira saída indicada por Bresser para manter o funcionamento estatal. Os serviços não exclusivos do Estado são arestas pouco importantes, tratadas como “resto”, e a via da terceirização é vista como solução ideal.

A terceirização parece ter sido a forma encontrada pelos governos, não só federais como estaduais e municipais (IBGE, 2005) para recompor seus quadros de pessoal e manter a atuação estatal<sup>32</sup>. Este fator também foi apontado pelo Coordenador entrevistado, ao lembrar que a política de assistência social descentralizou suas ações, resultando também em precarização do trabalho ao nível estadual e municipal:

Outra coisa que eu quero destacar é que esta política desceu para os municípios e nós não estamos dando o exemplo necessário. O governo federal não dá exemplo suficiente e não cria política que permita aos municípios mudar a realidade porque se você for à ponta você vai ver os serviços terceirizados, é a mesma coisa. No estado e no município.

---

<sup>32</sup> Segundo Gusmão (2002): “A terceirização é uma das formas de privatização que se expande em todos os órgãos federais, em todas as áreas e para além das atividades de apoio, por meio da extinção e/ou substituição de serviços públicos por serviços privados competitivos”.



A análise da implantação da terceirização no serviço público, portanto, é parte relevante para o entendimento dos propósitos e, principalmente, dos resultados produzidos pela Reforma de 1995.

Dando início à análise, vê-se que a lógica de reforma que leva a tal realidade é resumida por Pinto Martins (2005, p. 145):

Como a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, limita os gastos com servidores a 60% da receita, a terceirização representa uma forma de continuidade da prestação de serviços, não pelo funcionário, mas por empresa terceirizada.

Para o Estado é muito mais fácil contratar empresas terceirizadas do que empregados, pois não precisa limitar seus gastos com funcionários a 60% da receita.

O §1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4-5-200, admite a terceirização no serviço público, pois menciona que "os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'".

Não há dúvida de que a terceirização de serviços pode ser feita na Administração Pública. Entretanto, não se pode fazer a terceirização de mão-de-obra na Administração Pública, pois favorece o nepotismo e as nomeações políticas, ferindo a exigência de concurso público.

Tal argumentação, tão simples, é evidentemente perversa, mas resumidora da realidade que a perspectiva neoliberal de reordenamento do Estado produziu. Esta primeira, todavia, é contraditória, pois o autor mostra que a terceirização na administração pública corre o risco de retomar as históricas práticas clientelistas e de nepotismo nesta área. Mas como separar a terceirização, que é sinônimo de substituição de servidores, por outros agentes? Como impedir que o acesso privado ao serviço público não implique em nepotismo e clientelismo? Esta contradição deixa claro o propósito neoliberal e o resultado da reforma: a precarização do serviço público e a terceirização como um dos seus aspectos mais perversos.

Esta parte do trabalho tratará desta questão e da gravidade desta afirmação no âmbito do serviço público, mais precisamente, no que se refere à política pública de assistência social.

A discussão de terceirização no serviço público é difícil, pois é nova e envolvida em muitos meandros, a começar pelo fato da terceirização não ter sido pensada como uma forma de organização do trabalho aplicável ao serviço público. Como diz Carelli (2003, p. 74), a terceirização é um tema complexo:

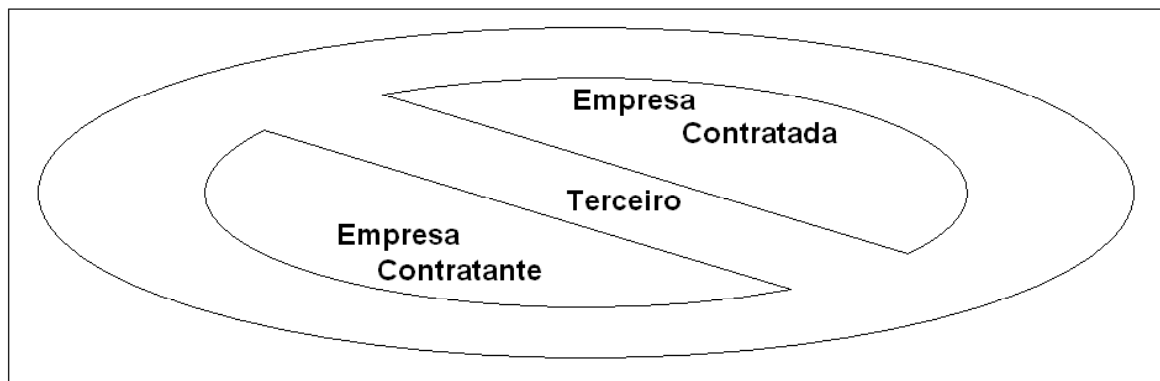
Terceirização. O nome indica tudo e indica nada ao mesmo tempo.

Indica nada, pois, se tomado ao pé da letra, indicaria a entrega a "terceiro" de atividades que seriam realizadas por uma empresa. Ora, se a atividade é entregue a "terceiro", quem seria o segundo?

Indica tudo, pois, termo brasileiro de nascença e utilização, demonstra a real intenção do empresariado brasileiro no repasse a "terceiro", no sentido de "outro", da posição de empregador na relação empregatícia (e conseqüentemente da responsabilidade sobre os encargos e direitos trabalhistas) com seus empregados.

Pinto Martins (2005) dá continuidade a este entendimento do termo, dizendo que o terceiro desta relação seria um intermediário entre o terceirizante e o cliente. A ilustração seguinte poderia, portanto, indicar o local do terceiro na relação terceirizada:

**Figura 4 – Relação de terceirização.**



O terceirizado é, portanto, o outro que está dentro e fora da relação ao mesmo tempo, tem papel na atividade da empresa, mas não pertence a ela. Pode até realizar a mesma função dos funcionários efetivos, mas com eles não se confunde. Uma série de contradições fazem do trabalhador terceirizado alguém posicionado em dois mundos, mas em nenhum deles efetivamente incluído. Talvez por esta posição entre mundos, seja a terceirização uma importante forma de precarização e de exclusão destes trabalhadores (CARELLI, 2003).

Tendo sido trazida pelas multinacionais para o Brasil por volta dos anos 1970, principalmente as empresas do setor automobilístico que buscavam dedicar-se à essência de seus negócios (PINTO MARTINS, 2005), a terceirização é um tema, eminentemente, afeto ao setor privado.

A discussão teórica sobre o tema também se refere ao âmbito privado, sendo que a sua relação com a administração pública é relegada a ítems, quiçá capítulos, das bibliografias consultadas<sup>33</sup>, talvez pelo simples fato de que com ela não deve, por lei, relacionar-se. Portanto, qualquer discussão de terceirização deve começar pela discussão de alguns conceitos selecionados para o referencial teórico desta dissertação:

Segundo Pinto Martins (2005, p. 23):

<sup>33</sup> A discussão crítica a respeito da terceirização no serviço público ainda é precária ou quase nula, fato que reforça o êxito da reforma por ter se instalado silenciosamente.

Consiste a terceirização na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que geralmente não constituem o objeto principal da empresa. Envolve a terceirização uma forma de contratação que vai agregar a atividade-fim de uma empresa, normalmente a que presta os serviços à atividade-meio de outra. O objetivo principal da terceirização não é apenas a redução de custos, mas também trazer agilidade, flexibilidade e competitividade à empresa. A terceirização não se confunde com a empreitada, a *locatio operis*. Na terceirização, porém, a idéia de parceria é substancial.

Segundo Di Pietro (2006, p. 229):

Existe certo consenso entre os doutrinadores do direito do trabalho em definir a terceirização como a **contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiro para o desempenho de atividades-meio**. A terceirização é inseparável da idéia de **parceria**. Suas principais vantagens seriam a especialização da empresa contratada, a possibilidade de a empresa tomadora do serviço concentra-se na execução de suas atividades-fim, a diminuição dos encargos trabalhistas e previdenciários, com a conseqüente redução do preço do produto ou serviço, a simplificação da estrutura empresarial.  
(Grifo da autora)

Segundo Miola (1998, p. 17):

Ou mais sinteticamente: a contratação, por uma determinada empresa, de serviços de terceiros para o desempenho de atividades-meio da empresa tomadora. É o processo que vem conhecido como de desverticalização das atividades empresariais e, de certo modo, também no seio da administração.

Segundo Alves (1998, p. 143):

*terceirização*, ou seja, um modo de descentralização produtiva, voltado para a desverticalização das empresas e de externalização das atividades, que expressam a crescente importância das relações entre firmas, especialmente entre grandes e pequenas empresas (...).

Das definições selecionadas para entender o tema vê-se que na relação de terceirização estão presentes, necessariamente, os seguintes fatores:

1. Parceria - no sentido de transferência das atividades-meio da contratante para a prestação da contratada, sob sua conta e risco;
2. A terceirização de atividades-meio e nunca atividades-fim da empresa;
3. A especialização da empresa contratada na prestação do serviço prestado, ou seja, a atividade-fim da empresa contratada é a realização da atividade-meio da empresa contratante;
4. O objetivo é diminuir custos e aumentar a lucratividade;

5. Ao contratar terceira, a empresa contratante busca concentrar esforços na realização de sua atividade-fim.

Logo, da diversidade de conceitos pode-se arriscar um posicionamento, definindo a terceirização como uma relação administrativa, afeta ao setor privado de produção, que tem como principal objetivo transferir para a empresa terceirizada a realização de atividades secundárias da empresa contratante. É uma relação contratual de delegação de competências, onde a primeira empresa visa à racionalidade e a segunda tem capacitação e maior eficiência na realização da atividade a ela delegada.

De maneira que, o tema é afeto às ciências da administração e da economia e pouco estudado no âmbito do direito, e tampouco relacionado com o mercado de trabalho público. Não é parte do âmbito do direito do trabalho, porque é vista apenas como estratégia gerencial (CARELLI, 2003).

A idéia de terceirizar leva à conclusão que a empresa privada optou por uma técnica de administração, buscando repassar atividades secundárias à empresa qualificada para assumi-las, deixando assim mais espaço para a produção afim da empresa. Não se trata, portanto de “gestão de pessoal” (CARELLI, 2003, p. 77).

A discussão de terceirização no serviço público muitas vezes acaba por ser confundida com os casos lícitos nos quais a administração pública se relaciona com o setor privado, por meio de atividades regulamentadas, principalmente, pela Lei nº 8.666.

A relação do Estado com o setor privado não é proibida, e é usada em muitos casos, seja repassando algumas atividades para a execução privada, ou mesmo pelo fornecimento de insumos e serviços específicos. Conforme indica o art. 175 da Constituição de 1988 “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Logo, o setor privado é visto como parte complementar ao fim último de atender às demandas sociais.

São numerosas as formas de relação do Estado com o setor privado, como salienta Di Pietro (2006, p. 54):

Vários instrumentos de parceria estão previstos no direito positivo brasileiro: (a) a *concessão* e a *permissão de serviços públicos*, tal como disciplinadas pela Lei nº 8.987/95; (b) a *concessão de obra pública* regulada pela mesma Lei nº 8.987/95; (c) a *concessão patrocinada* e a *concessão administrativa*, englobadas sob o título de parcerias público-privadas na Lei nº 11.079/2004; (d) o *contrato de gestão*, como instrumento de parceria com as organizações sociais de que trata a Lei nº 9.737/98; (e) o *termo de parceria* com as organizações da sociedade civil de interesse público, regido pela Lei nº 9.790/99; (f) os *convênios*, *consórcios* e outros

ajustes referidos no artigo 116 da Lei nº 8.666/93; (g) os *contratos de empreitada* (de obra e de serviços), disciplinados pela Lei nº 8.666/93 (...).

Como se vê, o Estado não está fechado à presença privada. Contudo, é importante observar que qualquer forma de relação do Estado com o setor privado deve estar baseada na letra da lei, pois como resume Cherchglia (1999, p. 370):

a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade (art.37 da Constituição), só podendo fazer aquilo que a lei determina e não aquilo que a lei não proíbe.

Em virtude dos preceitos legais que regem a relação estatal com as empresas conforme apresentada acima, vê-se que ela se realiza segundo algumas particularidades:

1. A relação consiste **sempre** na prestação de serviços;
2. Em hipótese nenhuma a lei brasileira prevê a alocação de mão-de-obra como uma relação aceitável entre o serviço público e o setor privado;
3. Nos contratos que regem estas relações não há objetivos econômicos, como diminuir custos e aumentar a lucratividade, mas puramente sociais e públicos;
4. A parceria realizada entre os entes envolvidos significa uma relação na qual o Estado concede, mas fiscaliza e acompanha, não envolve, portanto a transferência definitiva do serviço, mas apenas uma relação complementar;

Em virtude do exposto, não se pode nominar tais contratos como *terceirização*, pois não comportam os aspectos já enumerados como essenciais a uma relação de terceirização, como por exemplo, o objetivo de diminuir custos e aumentar a lucratividade. Além disso, a terceirização é uma relação gerencial criada em função do setor privado.

Entende-se, portanto, que a legislação brasileira permite e regulamenta a relação do Estado com o setor privado no que se refere à **prestação de serviços**. Em contrapartida, o intuito da análise de dados deste trabalho é exatamente explicitar como administração pública vem sendo cada vez mais permeada pela *terceirização*, ou seja, a introdução da prestação privada de serviços públicos pelas mãos de terceiros.

Di Pietro (2006, p. 236) chama a atenção para o fato de não se poder chamar os contratos terceirizados que envolvem a alocação de mão-de-obra de terceirização. Entendendo que “o direito

administrativo moderno foi invadido por termos novos para designar institutos antigos, apenas com a diferença de que hoje vêm carregados de nova ideologia”.

Em vista disso, é importante esclarecer que neste trabalho há duas categorias de questões que envolvem assuntos e nomes diferentes. Uma refere-se à *prestação de serviços* ao Estado por meio de empresas privadas - relação legal que não se confunde com *terceirização*, pois não atende aos preceitos constitutivos desta prática gerencial; 2) a outra questão, refere-se à relação de trabalho totalmente nova, pouco explicitada e realizada de forma ilegal e sorrateira no âmbito do serviço público, e ainda pouco conhecida, a qual se chama *terceirização*.

Embora pareça estranho chamar uma relação ilegal de terceirização, foi assim que a Reforma de 1995 a definiu no seu Plano Diretor (MARE, 1995). Assim também acontece na única lacuna legal que parece justificar esta prática no âmbito estatal, presente na LRF em seu art. 18 § 1º: “Os valores dos **contratos de terceirização de mão-de-obra** que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

O termo terceirização cabe na análise atual da desconstrução realizada pela Reforma 1995, porque ela mesma transporta a forma gerencial utilizada pelas empresas privadas para o serviço público. O termo cabe para casos ilegais de contratação pública de trabalhadores com o setor privado, pois os contratos legais de prestação de serviços sempre existiram e têm forma conhecida. A terceirização, por isso, é um novo nome para uma nova realidade no serviço público.

#### **4.2.1 A precarização privada trazida para o mercado de trabalho público: o estudo do caso da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

A terceirização no serviço público será discutida na análise dos dados deste trabalho, como resultado prático da desconstrução promovida pela Reforma 1995. Os dados aqui analisados referem-se à composição dos recursos humanos hoje responsáveis pela política social implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS.

O MDS é fruto da unificação de programas e ações sociais do governo Lula que até 2004 eram realizadas de forma desorganizada e dispersa em diversos ministérios e secretarias do governo.

Criado em 23 de janeiro de 2004 ele tem as seguintes atribuições, segundo o Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004:

Art. 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

- I - política nacional de desenvolvimento social;
- II - política nacional de segurança alimentar e nutricional;
- III - política nacional de assistência social;
- IV - política nacional de renda de cidadania;
- V - articulação com os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e a sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para as políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- VI - articulação entre as políticas e os programas dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as ações da sociedade civil ligadas ao desenvolvimento social, à produção alimentar, alimentação e nutrição, à renda de cidadania e à assistência social;
- VII - orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos às áreas de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- VIII - normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução das políticas de desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, de renda de cidadania e de assistência social;
- IX - gestão do Fundo Nacional de Assistência Social;
- X - gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- XI - coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização de programas de transferência de renda; e
- XII - aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria - SESI, do Serviço Social do Comércio - SESC e do Serviço Social do Transporte - SEST.

Como se vê, o referido Ministério assume, de diferentes formas, a responsabilidade pela proteção social no Brasil, conceito que segundo Pereira (2000b, p. 16):

é um conceito amplo que, desde meados do século XX, engloba a *seguridade social (ou segurança social)*, o *asseguramento* ou *garantias* à seguridade e *políticas sociais*. A primeira constitui um sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos. O asseguramento identifica-se com as regulamentações legais que garantem ao cidadão a seguridade social como direito. E as políticas sociais constituem uma espécie de política pública que visa concretizar o direito à seguridade social, por meio de um conjunto de medidas, instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros. Neste sentido, a proteção social não é sinônimo de tutela nem deverá estar sujeita a arbitrariedades, assim como a política social – parte integrante do amplo conceito de proteção – poderá também ser denominada de política de proteção social.

O MDS, portanto, busca consolidar políticas que garantam a efetivação da seguridade. Ao lado dos ministérios da saúde e previdência ele compõe a estrutura que busca proteger os indivíduos dos riscos sociais, fazendo isto por meio de três políticas que atuam de forma diferenciada, mas que se complementam no conteúdo: as políticas de segurança alimentar, a política de renda e cidadania e a política de assistência social (MDS, 2004).

De sorte que a política de renda e cidadania faz a gestão de ações de transferência de renda em nível federal, estadual e municipal, assim como gerencia o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único (MDS, 2006c); a política de segurança alimentar, protege o indivíduo combatendo à fome por meio da produção e distribuição de alimentos e a promoção de ações de educação alimentar e nutricional (MDS, 2006a) e a assistência social é uma política de seguridade

garantida pela Constituição de 1988 como um direito do cidadão e dever do Estado, este último responsável pelo provimento dos mínimos sociais (LOAS, 1993).

A escolha da análise da terceirização no presente ministério se justificaria pelo fato de que ele realiza uma política pública que busca proteger os indivíduos dos riscos sociais. Outrossim, ele é especialmente importante como estrutura administrativa que abriga a política de seguridade mais inovadora da reforma democrática de 1988: a assistência social. Para analisar os impactos perversos da terceirização no que se refere à realização desta política pública, é importante resgatar a história da assistência social.

Os serviços sociais públicos, em particular aqueles referentes à política de assistência social atingiram o âmbito estatal somente em 1945. As ações de proteção social tiveram início nos anos 1920, com o objetivo de proteger o mundo do trabalho. Por isso, a previdência foi a primeira política a ser implementada (SANTOS, 1987).

Fora a proteção aos trabalhadores, as demais categorias vulneráveis só contavam com ações do setor privado ou público não-estatal, principalmente baseados em ações de caridade. No período 1945-1964, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) começou a institucionalizar as ações assistenciais para as pessoas não inseridas no mercado de trabalho (BOSCHETTI, 1998).

A LBA é o primeiro organismo público, dotado de estrutura administrativa e de um corpo de funcionários próprios, expandindo-se e instalando-se em todo o país. Realizava ações diversificadas e estava vinculada a campos tão diversos como creches, orfanatos, hospitais, centros sociais, assistência em espécie e em natura. Suas ações decorriam de iniciativas tecnocráticas, e não eram asseguradas em legislação, não dispunham de orçamento claramente definido e eram implementadas por funcionários, mas também por grupos voluntários "capitaneados" a partir do apelo humanitário de ajuda ao próximo (BOSCHETTI, 1998).

Assim, a primeira forma institucionalizada da assistência social permitia o uso privado dos recursos públicos e a ligação dos serviços sociais à idéia de benemerência e benevolência privadas. Entretanto, mesmo com características privatistas de atuação, segundo as Diretoras 1 e 3, o corpo técnico componente da LBA poderia ser um interessante memória institucional que servisse à consolidação atual da política de assistência social como uma sistema único mais consistente:

o problema de não ter quadro efetivo é que quando as pessoas vão embora, a história também vai embora. Esse é um problema muito sério, o acúmulo que se tinha, ele foi jogado fora. Há um problema sério porque os 7.000 funcionários que a LBA tinha, eles estão ninguém sabe onde.  
(Diretora 1)

As outras foram extintas, a FUNABEM e a LBA quando foram extintas, as vagas ali foram extintas. A assistente social que estava foi remanejada para qualquer lugar.



Tem companheira, que tinha um grande acúmulo, por exemplo, na extinta FUNABEM, profissional que acumulou e caiu na Polícia Rodoviária Federal. Eles foram para o INSS, foram para as universidades ou foram para lugares do serviço público federal, ficam ali até se aposentar e depois a vaga está extinta. E isso foi um verdadeiro crime.  
(Diretora 3)

Para a Diretora 1, tal dispersão do corpo técnico da LBA é mais um agravante na fragilização da política de assistência social. Sua fala mostra que um corpo técnico formado por servidores públicos tem importante influência em uma política pública, principalmente, quando se trata de uma política historicamente fragilizada como a assistência social:

E toda a história que foi construída por este corpo de funcionários ela também foi embora, então nós temos muito pouco acúmulo de conhecimento de formação. Este é o grande problema, de fato, e além do pequeno número de profissionais que nós temos e o baixo investimento na informação e indicadores que se estivessem mais avançados poderiam estar nos ajudando mais.  
Um outro problema sério que eu vejo é que se desmontou as estruturas de acompanhamento dos estados. Antes tínhamos os escritórios da LBA nos estados e a responsabilidade de acompanhamento dos municípios ficou para os governos de estado e os governos de estado eles tem também o mesmo perfil. São terceirizados, os técnicos estão em cargos de confiança. Então, também você tirou a LBA, que tinha uma presença importante nos estados e não colocou nada no lugar, isto também é um problema quando você vai implantar um sistema novo, que precisa de um monitoramento, de acompanhamento mais de perto, dessa implantação nos municípios.

Como fica claro na fala das entrevistadas, a dispersão do corpo técnico da primeira forma institucionalizada de assistência social (LBA), tem rebatimentos importantes na história desta política.

No pós-64 ocorreu significativa ampliação do arcabouço estatal de assistência social, com a criação em 1977, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) e, posteriormente, do MPAS - Ministério da Assistência e Previdência Social. O SINPAS foi uma tentativa de criar o embrião da seguridade brasileira, promovendo uma proteção social mais ampla e organizada.

Todavia o SINPAS encontrou muitos problemas, como a imprecisão, opacidade e fluidez das noções de assistência e previdência, que acabaram por dividir o sistema segundo a função de cada política (BOSCHETTI, 1998).

Ademais, além da desorganização da política como prática, no que se refere à estrutura administrativa, a assistência social acompanhou uma tendência de criar um órgão especial, “à parte”, para cuidar dos excluídos, seja por meio de um programa ou um departamento dentro da estrutura estatal. Marcada pela compartimentalização, essa política foi por vezes transferida entre ministérios para compor programas na área de saúde, educação e previdência (SPOSATI et al., 1986).

O aparelho institucional assistencial se comporta como o submundo do Estado e atua de forma a abafar e ocultar a exclusão. A destinação dos recursos e a continuidade dos programas se fizeram ao sabor de decisões políticas e da disponibilidade financeira, concorrendo para ações emergenciais, pontuais e descontinuadas (SPOSATI et al., 1986).

Além da desorganização administrativa, o trabalho precário também é uma constante nesta área de atuação, conforme expressa a Diretora 1:

Então, você veja que não tem greve na área da assistência. Não tem greve porque todo mundo é terceirizado.

Este resgate histórico reafirma o caráter inovador da reforma democrática de 1988. Adicionalmente, permite observar a gravidade do fato de que o Plano Diretor de reforma do Estado caracteriza a assistência como serviço não-exclusivo de Estado, e portanto, passível de publicização e terceirização de suas atividades.

O Plano Diretor de Reforma do Estado em seu primeiro capítulo diz que atividades como assistência social, saúde, esporte, cultura, não são caracterizáveis como pertencentes ao conjunto daquelas cuja função seja arrecadatória (setor de atividades exclusivas), nem mesmo no conjunto daquelas que definem as leis e as políticas públicas (núcleo estratégico). Além disso, estas atividades também não são passíveis de privatização, por não se caracterizarem como “Produção de Bens e Serviços para o Mercado” (MARE, 1995). Pela ausência de definição e espaço na estrutura traçada no Plano, acaba-se por concluir que tais atividades pertencem ao grupo de Serviços Não-Exclusivos.

Diante desta interpretação pode-se novamente atentar para o documento de reforma e para o quadro construído por Bresser Pereira (1997), indicando que para o setor de serviços não exclusivos são possíveis duas formas de atuação: a publicização ou a terceirização das atividades.

A publicização parece ainda não ter se manifestado como forma de atingir esta política pública, mas a terceirização já atingiu esta área do Estado, como será demonstrado na análise dos dados a seguir.

A política de assistência social é implementada pela na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) componente da estrutura do MDS. Segundo o Decreto Nº 5.074, de 11 de maio de 2004, que regulamenta o funcionamento do MDS, esta secretaria tem como competências:

Art. 11. À Secretaria Nacional de Assistência Social compete:  
I - coordenar a formulação e a implementação da Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social, observando as propostas das Conferências Nacionais e as deliberações e competências do CNAS;

- II - implementar e garantir o funcionamento do sistema único nacional de proteção social (...);
  - III - definir as condições e o modo de acesso aos direitos relativos à assistência social (...);
  - IV - garantir e regular a implementação de serviços e programas de proteção social básica e especial (...);
  - V - coordenar a gestão do Benefício de Prestação Continuada - BPC, articulando-o aos demais programas e serviços da assistência social, e regular os benefícios eventuais (...);
  - VI - formular diretrizes e participar das definições sobre o financiamento e orçamento da assistência social, assim como acompanhar e avaliar a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social;
  - VII - coordenar a implementação da Política Nacional do Idoso (...);
  - VIII - atuar no âmbito das políticas socioeconômicas setoriais com vistas à integração das políticas sociais (...);
  - IX - implementar o sistema de informação da assistência social (...);
  - X - coordenar e manter atualizado o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social (...);
  - XI - apoiar técnica e financeiramente os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...);
  - XII - estabelecer diretrizes para a prestação de serviços socioassistenciais (...);
  - XIII - incentivar a criação de instâncias públicas de defesa dos direitos dos usuários dos programas, serviços e projetos de assistência social;
  - XIV - articular e coordenar ações de fortalecimento das instâncias de participação e de deliberação do Sistema Único de Assistência Social;
  - XV - formular política para a formação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social;
  - XVI - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área (...); e
  - XVII - fornecer subsídios ao Gabinete do Ministro quanto aos orçamentos gerais do SESI, SESC e SEST em matéria relativa à assistência social.
- (Com Adaptações)

Como se vê, a Secretaria de Assistência Social do MDS tem a função primordial de fazer realidade a política de seguridade social mais jovem e mais fragilizada. Dever do Estado que agora é vítima direta da perspectiva gerencial de Reforma do Estado de 1995, embora pertencente a uma estrutura administrativa que lhe garante organização institucional.

Sua estrutura administrativa é composta por 268 funcionários sendo 152 terceirizados, o que corresponde à 56% da força de trabalho disponível. Fazem parte ainda da equipe da secretaria 57 servidores, 29 pessoas sem vínculo e 23 estagiários.

### **Figura 5 - Composição dos Recursos Humanos na Secretaria Nacional de Assistência Social**

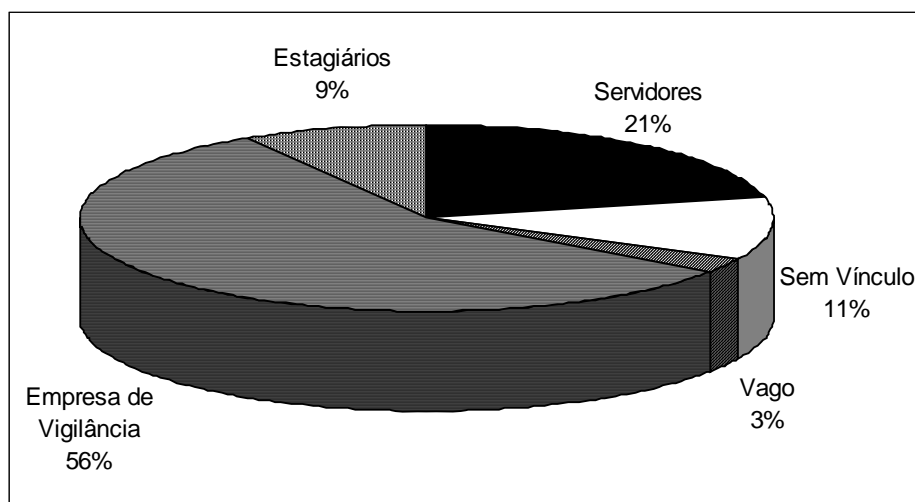
Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

As pessoas elencadas como *servidores*, são efetivos de outros órgãos da administração pública, cedidos para o exercício de atividades no ministério, em virtude do fato que o ministério foi criado em 2004 e não possui ainda servidores que componham seu quadro efetivo. O primeiro concurso para compor o quadro de servidores do órgão foi recentemente realizado em maio de 2006.

Ademais, é preciso também esclarecer o significado da expressão *sem vínculo*. Os funcionários sem vínculo são pessoas cujo acesso ao serviço público se dá por meio de cargos de confiança e/ou comissionados. São pessoas não concursadas que prestam serviço no ministério pagas com recurso público, mas sem vínculo permanente com a administração. Em sua grande maioria, a composição de tais cargos leva em conta critérios políticos e técnicos.

Diante destes esclarecimentos, cabe destacar a questão da precarização do trabalho no serviço público. Como se vê no caso desta secretaria, o funcionamento do serviço público atualmente sustenta-se pela ação de indivíduos terceirizados, sendo tal situação complementada, em grande número, pela expansão dos cargos em comissão.

A presença de funcionários sem vínculo é uma realidade antiga e lícita no serviço público, garantida na Constituição brasileira. Não seria, portanto, preocupante o quantitativo de funcionários



sem vínculo, não fosse o fato de aparecerem como alternativa na composição dos recursos humanos do Estado prejudicado pelos efeitos da Reforma de 1995. O Plano Diretor elenca os cargos comissionados como importante saída gerencial para o serviço público<sup>34</sup> e os dados parecem mostrar que eles têm sido efetivamente utilizados para tal fim.

<sup>34</sup> Diz o Plano Diretor de Reforma do Estado (MARE, 1995, p. 46): "a existência da gratificação por ocupação de cargos em comissão – DAS -, que geralmente é entendida como um grave desvio do modelo burocrático, na medida em que permite a contratação de pessoal externo ao

A questão central nesta discussão se atém aos funcionários vinculados à empresa de vigilância prestadora de serviços ao ministério, ou seja, os terceirizados, que nesta secretaria compõe 56% da mão-de-obra disponível. Os dados desta pesquisa retratam, portanto, a presença do instrumento da terceirização no serviço público brasileiro, hoje vítima da terceirização, apontada por muitos autores como precarizadora (CHERCHGLIA, 1999, p. 382):

a precarização do trabalho está no bojo de um processo mais geral de mudanças no mundo do trabalho, no qual a terceirização é um dos aspectos, ainda que fundamental.

A terceirização estaria intrinsecamente ligada à precarização do trabalho, pois tem acarretado: menores salários, diminuição dos níveis de proteção social do trabalho, ausência de benefícios ou salários indiretos (assistência médico-odontológica, lazer, alimentação, moradia, transporte) e níveis mais altos de rotatividade. Um ponto destacado pelos sindicalistas, é que a terceirização tem provocado fragmentação e desmobilização dos trabalhadores, com perda de poder de barganha dos sindicatos: as negociações perdem seu caráter coletivo para tornarem-se localizadas e até mesmo individualizadas. Outro ponto lembrado é o ritmo acelerado de trabalho e o excesso de horas extras que estariam associados ao aumento do *stress* ocupacional, de psicopatologias que se manifestam através do trabalho (depressão, alienação, angústia) e de patologias ao nível fisiológico (úlceras, obesidade, hipertensão arterial, Lesões por Esforço Repetitivo – LER, doenças ocupacionais, etc).

Como se procura aqui retratar a precarização privada se apresenta agora no serviço público como um aspecto precarizador e desconstrutor do mercado de trabalho público. Contudo, antes de dar continuidade à análise dos dados, é importante realizar a discussão a respeito deste processo de terceirização no serviço público.

Como já explicitado, a terceirização corresponde a uma perspectiva gerencial afeta ao setor privado na busca do lucro e da produtividade. Sua transposição para o serviço público, na aparência, segue a mesma trajetória do setor privado. Entretanto, na realidade, como mostram os dados, tem a forma de terceirização ilícita ou **intermediação de mão-de-obra**.

A discussão sobre terceirização no âmbito privado costuma dividi-la em dois tipos distintos, segundo Alves (1998, p. 143):

Muitos autores contrastam dois tipos de terceirização no Brasil – um, considerado “autêntico”, que integra uma estratégia relacional, com tecnologias gerenciais de qualidade, buscando a parceria em todo fluxo produtivo, instaurando um relacionamento tipo ganha-ganha, e outro denominado “espúrio”, que integra uma estratégia de confronto, buscando reduzir custos, mantendo o antagonismo com os empregados e o movimento sindical, instaurando um relacionamento tipo ganha-perde.

Argumenta ainda o autor (ALVES, 1998) que no Brasil, dada as características de precariedade do mercado de trabalho, a terceirização é um instrumento utilizado como forma de

---

serviço público, na verdade é um elemento positivo ao dar alguma racionalidade ao sistema de remuneração e ao estabelecer um sistema de incentivo para os servidores mais competentes”.

precarizar a atividade laboral, podendo, na maioria dos casos, ser classificada como espúria, fator que parece se repetir na introdução desta prática no serviço público.

Logo, a caracterização da terceirização como autêntica ou espúria refere-se à sua licitude. Como diz Carelli (2003, p. 115), não existe legislação que proíba a terceirização, até porque sua função é gerenciar melhor as atividades empresariais. No entanto, ela atinge o direito trabalhista quando “utilizando a terceirização para simples fornecimento de mão-de-obra, tenta-se escapar das prescrições cogentes dos artigos 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> que, (...), determinam quem serão os sujeitos da relação de emprego”.

No âmbito do Estado, a terceirização parece assumir a função de adaptar também o seu mercado de trabalho ao capital, através da “horizontalização de atividades para empresas privadas, de contração indireta de serviços” (GUSMÃO, 2002, p. 98). Uma relação “eticamente discutível” conforme as palavras da Diretora 3:

Eu acho eticamente muito discutível, que são, eu vou chamar de empresas de locação de mão-de-obra. O sujeito cria uma empresa para alugar mão-de-obra para o governo. Aqui em Brasília, especialmente aqui em Brasília, por razões óbvias, porque aqui tem um número muito maior de servidores públicos, eu imagino que esta indústria locadora de mão-de-obra. Uma hora extingue uma, ou muda de nome para ganhar outra licitação. Enfim, eu não conheço muito, , eu estou há pouco tempo aqui na esplanada dos ministérios e eu tenho esta outra visão lá do outro lado do Palácio do Buriti, que também terceiriza e eu acho que é eticamente muito discutível. Quer dizer, o governo paga duas vezes o salário de um trabalhador, o trabalhador é explorado e eu confesso, do ponto de vista gerencial, de eficiência de resultado, eu diria para você que eu não entendo, eu só entendo do ponto de vista ideológico, talvez, político, mas eu não entendo, não sei qual é a vantagem. Eu estou falando do ponto de vista gerencial, qual é a vantagem o governo terceirizando quem trabalha e não ter o servidor público ali concursado. Qual é, de fato, a vantagem que se ganha com isso?

A terceirização tem sido espúria no momento em que é usada não para a prestação de serviços, mas como meio de locação de mão-de-obra. A forma da atividade do terceiro se perde no fato de que ele se vincula à empresa para realizar sua atividade-fim, com subordinação ao contratante, desvirtuando, portanto, os propósitos pelos quais foi pensada a terceirização.

A ilicitude da terceirização, no entanto, não é de fácil percepção e se dá pela análise e comparação com seus aspectos de licitude, que são elencados por Pinto Martins (2005, p. 159):

Algumas regras, contudo, podem ser enunciadas para se determinar a licitude da terceirização, como: (a) idoneidade econômica da terceirizada; (b) assunção de riscos pela terceirizada; (c) especialização nos serviços a serem prestados; (d) direção dos serviços pela própria empresa terceirizada; (e) utilização do serviço, principalmente em relação à atividade-meio da empresa que terceiriza serviços, evitando-se a terceirização da atividade-fim; (f) necessidade extraordinária e temporária de serviços.

Como se vê, a prática “autêntica” e lícita da terceirização define a relação de parceria e fica clara a responsabilidade empregatícia da empresa contratada com os funcionários prestadores de serviço. Na relação de terceirização lícita, a autonomia do terceirizado com relação à empresa contratante é primordial. Como ela não está subordinada à última, e tem competência específica para a realização da atividade-meio para a qual foi contratada, realiza seu trabalho sob total independência.

A terceirização ilícita, por sua vez, caracteriza-se pelo rompimento destes preceitos, assumindo as seguintes características da contratação, segundo Carelli (2003, p. 124):

1. Organização do trabalho pela contratante (gestão do trabalho);
2. Falta de especialidade da empresa contratada (“know-how” ou técnica específica);
3. Detenção de meios materiais para a realização dos serviços;
4. Realização da atividade permanente da tomadora, dentro de estabelecimento próprio da contratante;
5. Fiscalização da execução do contrato pela contratante;
6. Ordens e orientações procedimentais por parte da contratante;
7. Prevalência do elemento “trabalho humano” no contrato;
8. Remuneração do contrato baseada em número de trabalhadores;
9. Prestação de serviços para uma única empresa tomadora;
10. A realização subsequente de um mesmo serviço por empresas distintas, permanecendo os mesmo trabalhadores.

Mesmo não esgotando os aspectos de ilicitude que podem ser camuflados de terceirização, os elementos acima elencados já apresentam forma de burla à lei. Esta terceirização é ilícita porque fere os preceitos que caracterizam a relação de emprego segundo a CLT, para a qual o empregador assume o risco da atividade econômica e “admite, assalaria e dirige a prestação de serviços”, enquanto o empregado se subordina a ele, prestando serviços de forma não eventual, “sob a dependência deste e mediante salário”.

Tal caminho foi necessário para voltar à discussão dos dados a respeito da terceirização existente no MDS, pois os contratos terceirizados firmados por este órgão para contratar pessoal, parecem atender a todas as atribuições de uma típica locação de mão-de-obra camuflada de terceirização.

Voltando ao caso da SNAS, vê-se que 56% de seu pessoal está abrigado em um contrato de trabalho com uma empresa de vigilância, a qual, segundo informações propagandísticas dela própria<sup>35</sup>, tem como competência a realização de inúmeras atividades. São especialidades desta empresa, entre outras: vigilância, limpeza, reformas, dedetização, manutenção de prédios, conservação de jardins; locação de veículos; forros de gesso, proteção contra descargas atmosféricas e, **o fornecimento e/ou locação de mão-de-obra especializada ou não, em áreas diversas.**

---

<sup>35</sup> Este trabalho não explicitará o nome da empresa analisada, assim como não fará referência à fonte dos dados referentes à ela.

A terceirização realizada pela presente empresa já seria caracterizável como ilícita pelo último item das diversas atividades que se compromete a realizar. Sob a proteção da especialização em vigilância, a empresa abre seu leque de ações, podendo atuar em todas as frentes necessárias, fornecendo mão-de-obra especializada ou não.

Some-se à completa falta de especialização da empresa, o fato de que os funcionários alocados na SNAS e no MDS têm cargos com nomenclatura genérica, que permitem a sua alocação em qualquer atividade solicitada.

**Quadro 12 – Nomenclatura dos cargos ocupados pelos terceirizados alocados no MDS<sup>36</sup>**

Nome do cargo	Escolaridade exigida	Salário Bruto referente ao cargo
Apoio Administrativo – Nível I	2º grau – cursando	R\$ 619,00
Apoio Administrativo – Nível II	2º grau	R\$ 1.179,00
Apoio Administrativo – Nível III	Superior - cursando	R\$ 1.354,00
Apoio Administrativo – Nível IV	Superior – cursando	R\$ 1.531,00
Suporte Operacional	Superior	R\$ 2.221,00
Suporte Operacional Especializado – Nível I	Superior	R\$ 2.848,00
Suporte Operacional Especializado – Nível II	Superior	R\$ 3.844,00

Os funcionários terceirizados do MDS são contratados por meio de uma empresa, abrigados em cargos genéricos, cuja diferenciação entre a ocupação dos indivíduos resume-se ao quantitativo salarial recebido. Tal situação tem importantes implicações para o cotidiano de trabalho da Secretaria Nacional de Assistência Social, conforme relatam as Diretoras 2 e 3 e o Coordenador.

O primeiro ponto importante a considerar a respeito da forma de contrato dos terceirizados é sua inabilitação legal para a realização de determinadas atividades afetas aos departamentos da Secretaria Nacional de Assistência Social, como se vê nos depoimentos seguintes:

Uma outra questão que também traz comprometimento é o fato de que o departamento tem algumas ações que implicam em fiscalização constante. Isso implica em fiscalizações, monitoramento e avaliações nos estados e municípios. Até em virtude de demanda da CGU, TCU, Ministério Público, ou mesmo de denúncias que chegam de outra forma, ou como característica de acompanhamento.

O que acontece (...) embora os técnicos saiam daqui com a função de estar fiscalizando isso formalmente, você não pode declarar. Então se uma pessoa dessas vai para o Piauí, para Teresina, até na forma como você organiza o plano de viagem dela, você tem que fazer uma diferenciação, você não pode colocar que ela está indo para uma fiscalização, você coloca sempre uma outra tarefa que condiz com a questão do contrato de trabalho dela. Uma outra questão, é que elas acabam não podendo assinar, por exemplo, pareceres, notas técnicas que elas elaboram. Exatamente porque o contrato de trabalho, ele tem uma característica diversa das ações que são desenvolvidas aqui e isso traz problemas, até de ordem ética inclusive, porque a pessoa faz, elabora o documento, no entanto, ela não pode assinar. Então esta é uma questão que complica também o cotidiano do departamento.

<sup>36</sup> O quadro apresenta o esquema utilizado pelo MDS na seleção dos funcionários. No entanto, não existe nenhuma regra estabelecida e muitas vezes são realizadas exceções, onde mesmo com formação acadêmica menor pode o funcionário ocupar cargo de alto salário, assim como, também pode se dar contratação no sentido inverso.



(Diretora 2)

A gente aqui ainda faz o seguinte (...) a gente manda terceirizado mesmo, entre deixar de muitas vezes cumprir uma determinação ou uma denúncia do Ministério Público e não cumprir, a gente manda terceirizado.

(Diretora 3)

Primeiro é que quando você tem um terceirizado você não participou da primeira seleção. Você participa só de uma segunda seleção de entrevista. Este é um ponto, o outro é a relação funcional com o serviço público é mediada por situações precárias. Exemplo, a própria relação de contratação do exercício da atividade. Então, por exemplo, eu tenho aqui uma assistente social que exerce a função de assistente técnica, no entanto, quando ela emite um parecer ela não pode assinar, quando ela faz uma visita técnica, ela não pode se responsabilizar pelo relatório, porque a modalidade de contratação dela não permite. Até porque eu imagino, não tenho certeza, eles são contratados em funções de menor salário com atribuições mais limitadas, então eles não estão aptos do ponto de vista formal da contratação a exercer aquela atividade.

(Coordenador)

Os discursos dos informantes ilustram a precariedade do contrato feito com terceiros por meio de empresa interposta. A contratação dos funcionários em cargos genéricos facilita a camuflagem da relação precária de trabalho, mas traz implicações éticas e operacionais no serviço público. Embora, se pague um funcionário para exercer atividades que lhe são afetas, a relação se baseia na ilegalidade e na precariedade.

O funcionário tem sua atuação profissional precarizada, nunca autônoma, pois depende constantemente da assinatura de um superior que tenha algum tipo de vínculo com a administração pública, para validar sua atuação. Além disso, a administração prejudica suas atividades cotidianas, pela falta de recursos humanos plenamente aptos a realizar as funções públicas necessárias. Some-se a isso a ética profissional que permeia todo este processo.

A questão salarial é mais um fator desagregador da categoria de trabalhadores terceirizados alocados no órgão. Como a empresa caracteriza-se como de segurança e serviços especializados, está registrada no sindicato de Vigilantes do Distrito Federal - SINDISV<sup>37</sup> como componente do rol das empresas deste ramo de atividade.

Todavia, os funcionários terceirizados do MDS, não têm função específica, posto que a nomenclatura de seus cargos não se relaciona com a área de vigilância. Assim, nem podem compor a categoria de vigilantes, haja vista que pela comparação entre o quadro salarial dos terceirizados do MDS, com a tabela salarial de base dos vigilantes do DF, é gritante a distância entre as duas categorias de trabalhadores.

### **Quadro 13 – Tabela salarial de 2005 da categoria de vigilantes do Distrito Federal**

---

<sup>37</sup> <http://www.sindesvdf.com.br>

CATEGORIA	SALÁRIO	H. EXTRA	DOBRA
Vigilante	R\$ 916,53	R\$ 6,24	R\$ 99,98
Vigilante Banco do Brasil	R\$ 1.227,78	R\$ 8,37	R\$ 133,93
Bombeiro	R\$ 1.227,78	R\$ 8,37	R\$ 133,93
Vigilante Banco Central	R\$ 1.788,99	R\$ 12,19	R\$ 195,16
Vigilante STJ	R\$ 960,19	R\$ 6,54	R\$ 104,64
Tiquete Refeição	R\$ 6,97	-	-

Fonte: SINDESVDF.

Além da distância salarial com relação à categoria profissional sob a qual poderia abrigar-se, a diversidade de contratação e ocupação dos cargos com perfis diversos daqueles necessários aos departamentos trazem importantes implicações. Como se vê no depoimento de duas Diretoras 1 e 2 entrevistadas:

Não, muito pelo contrário corre-se o risco de não ser os melhores. É claro que tem áreas aqui que é muito por quem está na direção, se quem está na direção acha que tem que ter uma seleção, fazer uma entrevista. Teve áreas aqui que seguiram esta conduta, mas não é uma conduta da instituição, não estou fazendo aqui julgamento da área, mas estou dizendo que a instituição permite. As regras do jogo da terceirização permitem que isto aconteça.  
(Diretora 1)

Eu acho que essas questões são questões de maior complicação. Qualificação, embora atualmente a seleção das pessoas do quadro de terceirizados ela teve um salto. Tenho técnicos terceirizados aqui de excelente qualidade que estão capacitadíssimos em algumas ações, mas aí porque a gente já teve possibilidade de fazer a seleção e orientar qual era o perfil. No entanto, a maior parte aqui do departamento elas são pessoas que já estavam há muito tempo mais voltadas para a questão operacional.  
(Diretora 2)

Pela nomenclatura dos cargos é possível contratar uma diversidade de pessoas com uma variedade de capacidades e perfis, e isto tem tido importante implicação para o serviço público. Se depender da perspectiva da chefia, a equipe é formada nem sempre com os melhores, nem com os profissionais com perfil mais adequado para atuação em um departamento.

A terceirização parece, então, enraizar a incerteza e a desorganização da composição dos recursos humanos no serviço público, além de envolver-se em questões ético-legais significativas. O interesse público passa a traduzir-se em interesse da chefia, e como diz uma das diretoras, “as regras do jogo da terceirização” permitem que isto seja possível e se desenvolva largamente. Não existe uma preocupação com a carreira ou a consolidação de uma estrutura sólida de funcionários, e a dispersão e o imprevisto permeiam as seleções e suas conseqüências práticas.

Além disso, a composição dos quadros de pessoal tem ainda mais uma implicação, a **resistência à mudança**, tendo em vista que nem sempre o perfil do profissional contratado na gestão da chefia anterior se adapta às necessidades públicas. Este funcionamento acaba se tornando um

obstáculo para a mudança institucional, porque além de tudo, detêm importante poder de informação, como ilustra a Diretora 2:

Estas pessoas são pessoas que já estão a algum tempo no departamento. Elas vêm de uma estrutura que era uma estrutura de programas, em questões meramente operacionais, mesmo sendo técnicos de nível superior, mas eram questões meramente operacionais. Então, a discussão e a elaboração técnica ela deixa a desejar, exatamente por serem pessoas que estavam numa prática mais voltada para a questão de ordem operacional. Eu avalio assim que o grande desafio do departamento, primeiro é tirar, romper com esta estrutura de equipes voltadas para programas específicos e formar equipes que tenham condição de responder por quaisquer serviços (...). Acho que essa organização e a capacitação na direção deste entendimento do sistema único (...) é o grande desafio.

Às vezes você tem um técnico que você preferiria estar trocando por um outro com perfil mais adequado, mas como ele tem domínio de algumas atividades, ações que só ele tem, você fica meio que amarrado.

Então, tem um quadro que é mais resistente, que você tem mais dificuldade de imprimir novos conceitos e uma nova forma de execução.

A entrevistada afirma que o terceirizado, embora componente de uma relação ambígua e precária, possui também poder. Este último fundamenta nas formas diversas de seleção e, principalmente, na falta de uma orientação institucional para a seleção do perfil profissional. É o externo com poderes, muitas vezes inviabilizadores da atuação pública. Mais uma vez, parece reproduzir-se no serviço público o trato privado dos interesses da coletividade.

O componente de recursos humanos alocados no órgão parece retratar bem a Figura 4 acima apresentada, tal como indicam as palavras do Coordenador:

O terceirizado, o próprio nome já diz, eu acho até um nome pejorativo. Ele é terceirizado, ou seja, isto significa que ele não é nem um, nem dois, ele é o terceiro. Tem uma mediação intermediária aí.

Eles são os terceiros que estão fora da relação, mas são ao mesmo tempo centrais à ela, tendo poder de interferência e decisão, com importante domínio da informação.

Eles não são vigilantes, mas se subordinam a uma empresa de vigilância e nem são servidores públicos, embora se caracterizem como funcionários da administração pública, dominem suas informações e estejam nela alocados e em função dela realizem suas atividades laborais.

Esta relação, onde o terceirizado tem algum poder, mas nenhuma raiz no serviço público, pode ser no âmbito do MDS, o motivo da tensão que se aventa como futura:

O atrito vai começar agora quando entrarem os concursados vai começar um grande e sério problema. Porque os concursados eles entram com um status maior Quem é concursado fala de um outro lugar, fala de um lugar inclusive que ele conquistou. Passar no concurso é uma conquista, muito árdua dependendo do concurso. Aliás, entra num outro olhar completamente diferente, muda o perfil

institucional, então, é sim uma relação muito tensa e ao mesmo tempo o contratado tem gente aqui que está aqui há anos, ele tem o domínio da informação sim.

E dentro da instituição, se ele quiser, ele segura esta informação, mas, na minha opinião, o terceirizado nunca leva vantagem em relação nenhuma, nunca.

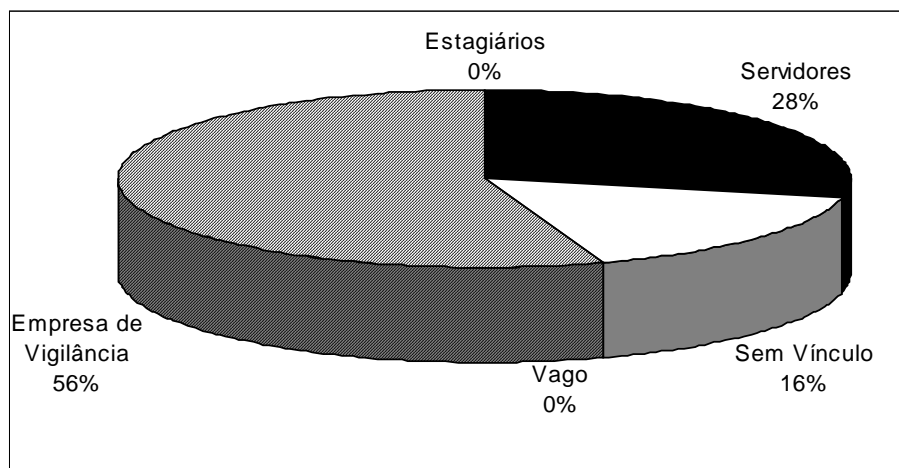
Entrou o concursado, você desmonta toda uma cultura de terceirização e constrói uma outra cultura, em alguns casos até mais perversa. Em algumas situações, porque tem funcionário público que também acomoda e dá para o público um lugar que não deveria dar da acomodação e do descaso, mas de qualquer jeito, na minha opinião, qualquer funcionário público é muito melhor que o terceirizado.

O depoimento da Diretora 1 ilustra a situação de tensionamento futuro e de um não pertencimento que permeia a relação do terceirizado com o serviço público. Embora com importante poder de informação a respeito das atividades realizadas, o terceiro nunca terá o “status” do funcionário público, o que faz da sua relação com o público uma realidade extremamente precária.

Para dar continuidade à discussão da terceirização, a análise da situação dos recursos humanos componentes do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão deliberativo de assistência social vinculado à estrutura do MDS é o primeiro passo.

O CNAS tem, o papel de atuar como fiscalizador e fortalecedor dos preceitos legais desta política pública e funciona em parceria com a SNAS na busca da melhor qualidade da política de assistência social. O corpo de funcionários alocados no CNAS é de 67 pessoas, sendo que 19 são servidores, 11 não tem vínculo com a administração pública e ocupam cargos em comissão e 37 estão subordinados à sua estrutura por meio de contrato com a empresa prestadora de serviços.

**Figura 6 - Composição dos recursos humanos no Conselho Nacional de Assistência Social vinculado ao MDS**



Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

Neste ponto, é importante explicitar a forma de contrato dos funcionários terceirizados do MDS. A alocação de pessoal se dá por meio de acordo de trabalho firmado entre o terceiro e a

empresa prestadora de serviço. O documento de tal compromisso é genérico e elenca, em termos gerais, a relação de trabalho que, segundo o documento, é consolidada entre a empresa de serviços e o indivíduo.

Sendo contratante a empresa, e contratado o indivíduo, os termos do contrato são, em linhas gerais, os seguintes<sup>38</sup>:

1. O CONTRATADO trabalhará para o CONTRATANTE exercendo cargo acima especificado e mais funções que vierem a ser objeto de ordens verbais, cartas ou avisos, **segundo as necessidades da CONTRATANTE desde que compatíveis com suas atribuições.**
2. O presente contrato é firmado a título experimental, pelo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, nos termos do Art. 443, parágrafo 2º e Art. 445 parágrafo único da CLT, caso não seja denunciado por escrito até a véspera de seu término, estará este contrato automaticamente prorrogado ainda a título de experiência por mais 45 (quarenta e cinco) dias, e não sendo denunciado por escrito até a véspera do término desta prorrogação passará a vigorar por prazo indeterminado.
3. Além dos descontos permitidos por lei, reserva-se o CONTRATANTE o direito de **descontar do CONTRATADO as importâncias correspondentes aos danos por ele causados ou aplicar-lhe punição disciplinar**, conforme o caso. (O grifo não é original)

É clara, portanto, a subordinação do funcionário à contratante. Todavia, a forma do contrato já indica a realidade do trabalho cotidiano, sendo ele genérico e deixando o indivíduo subordinado às ordens e necessidades do contratante.

Um outro fator relevante, refere-se ao processo de contratação destes profissionais, que, segundo a Diretora 3, pode sempre estar carregado de posturas patrimonialistas e clientelistas:

Nós selecionamos, assim: é claro que no trabalho terceirizado, as pessoas indicam amigos, parentes, acontece isso. Você não abre um edital público para dizer estou recebendo currículo. Até porque isto é preciso que se entenda, o ministério contrata a empresa, não o trabalhador. E aí, a rigor, é a empresa que seleciona para você, mas você pode influir no sentido de, isso do ponto de vista informal, esta influência é quase uma determinação. Formalmente você pede um serviço, diz qual é o perfil. Enfim, é este cargo, este cargo exige tal perfil para este empregado e a empresa manda para você, porque você contrata a empresa que ganhou um processo licitatório. Mas é muito comum (...) que você já indique informalmente, isto sempre informalmente para a empresa alguém que você acha, que você ouviu, entrevistou, conversou e que você acha que preenche aquele perfil.

E essas pessoas que chegam até você é porque foram indicadas por outras, amigos, parentes, assim mesmo e que souberam e que daí, é claro, é um espaço restrito às pessoas que tomam conhecimento. Enfim, aqui no ministério por exemplo nestes cargos terceirizados, nós precisamos muito, por exemplo, de assistentes sociais. Então foi assim, perguntando, chegou uma hora às vezes que a gente quase não tem mais indicação, mas a gente procura, diz que quer assim, fala com todo mundo e as pessoas vão indicando e assim, chega essa indicação informal à empresa que você contratou. Porque na verdade quem contrata é ela, a rigor é ela que tinha que escolher e acertar exatamente o perfil que você quer.

Agora, eu acho sinceramente, (...) que nós escolhemos melhor do que a empresa, porque sabemos melhor do que a empresa o que temos que fazer, quais são as atribuições. Deste ponto de vista, a gente que trabalha, que está precisando do profissional, que entrevista, que conversa. Se a seleção não é pública, é mesmo assim restrita, são os amigos, os parentes alguém e tal. Se for me perguntar, eu

<sup>38</sup> O dados contratuais são de documento de funcionário contratado como suporte operacional. Com adaptações.

acho que a gente seleciona melhor do que dizer para a empresa que a gente precisa de alguém e ponto.  
De todo modo, a empresa também vai sofrer influências outras.

Como se vê, a contratação privada em âmbito público revive o patrimonialismo, pois as indicações e as relações pessoais permeiam e influenciam as contratações, formalmente realizadas pela empresa terceira, mas realmente efetivadas na administração pública. O depoimento da diretora deixa claro que é o Estado o gestor do trabalho do funcionário, sendo a empresa apenas coadjuvante do processo e, o local de trabalho de tais pessoas é o âmbito público. Elas utilizam os recursos materiais e os funcionários dirigem-se cotidianamente aos prédios públicos para a realização de suas atividades. Os funcionários terceirizados são parte integrante do corpo de técnicos do órgão, subordinados cada um a uma chefia, conforme os departamentos das secretarias aqui analisadas.

Embora componente da estrutura do serviço público, a própria forma privada do contrato destes funcionários demonstra que o trabalho em âmbito público é apenas mais uma oportunidade de emprego, como lembra o Coordenador entrevistado:

E aí é evidente a própria relação com o serviço público, porque na medida em que ela não tem perspectiva de permanência de carreira é uma oportunidade de trabalho, logo que surge uma outra oportunidade melhor, ela deixa, o que é razoável. Então, eu acho que para o serviço público, não para nós agora, mas para o serviço público, é mais danosa, porque você faz um investimento. É como um aluguel, numa comparação bem rude, é um dinheiro que você usa, que tem uma conveniência, que você tem um proveito, mas que ele não dá permanência nenhuma. Então, é a mesma coisa, você tem um investimento alto, você forma, muitas vezes, ou você contribui para a formação deste profissional e ele não vai ficar no serviço público.

Portanto, do ponto de vista contratual e formal, o serviço público é só mais um local de trabalho, pois o vínculo não se institui, agravando a relação precária. O serviço público investe no treinamento e na formação do profissional, produz com ele uma história, que também com ele se dissipa no momento em que se desvincula do cargo público. Este circuito se traduz em um eterno recomeçar, como lembram as Diretoras 1 e 2:

É um sentimento de eterno recomeçar a roda. Se você não tem história, registro da história, se você não tem com quem fique, quem guarde este conhecimento isto prejudica também, porque fica parecendo que você vai ter que começar de novo sempre.

Aí você gasta um tempo enorme com uma coisa que se tivesse resguardado, se tivesse apoio suficiente, isto já poderia ir para uma outra etapa do processo de trabalho.

(Diretora 1)

Esta questão da continuidade do trabalho (...) Embora não seja muito comum aqui no departamento a questão da rotatividade, mas esta é sempre uma preocupação. Porque você qualifica, faz um empreendimento na perspectiva da qualificação e você não tem a garantia que estas pessoas vão estar aqui o tempo inteiro.

Isto tem reflexo na qualidade do serviço, pois se você fica trocando o tempo inteiro os servidores, você tem uma baixa na qualidade da ação.

(Diretora 2)

A situação de precariedade da estrutura pública que se reproduz nas demais estruturas do MDS, como se vê nos dados referentes ao gabinete do Ministro e da Secretaria Executiva do órgão.

O Gabinete do Ministro tem como competências elencadas pelo Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004, entre outras:

Art. 3º Ao Gabinete compete:

I - assistir ao Ministro de Estado em sua representação política e social e ocupar-se das relações públicas e do preparo e despacho do seu expediente pessoal;

II - acompanhar o andamento dos projetos de interesse do Ministério, em tramitação no Congresso Nacional;

IV - providenciar a publicação oficial e a divulgação das matérias relacionadas com a área de atuação do Ministério;

V - planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento das atividades de comunicação social do Ministério.

A equipe de trabalho disponível neste Gabinete é composta por funcionários terceirizados (34,65%) e tem importante quantitativo de servidores sem vínculo (30,69%). Talvez, por ser um departamento eminentemente político, que envolve a relação direta com o ministro do órgão, tornam-se necessários cargos de confiança.

**Tabela 1 – Composição dos recursos humanos no Gabinete do Ministro MDS**

<b>Categoria de Recursos Humanos</b>	<b>Quantitativo de pessoas</b>	<b>%</b>
Servidores	29	28,71
Sem Vínculo	31	30,69
Vago	2	1,98
Empresa de Vigilância	35	34,65
Estagiários	4	3,96
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

A Secretaria Executiva do MDS também possui fortes características políticas, a ela compete, entre outras atividades:

Art. 4º À Secretaria-Executiva compete:

I - auxiliar o Ministro de Estado na definição de diretrizes e programas e na implementação de ações da área de competência do Ministério;

II - assistir ao Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das secretarias integrantes do Ministério;

Parágrafo único. A Secretaria-Executiva exerce, ainda, o papel de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Administração de Recursos da Informação e Informática - SISIP, de Serviços

Gerais - SISG, e de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal, de Administração Financeira Federal por intermédio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração.

Nesta secretaria o percentual de servidores efetivos (19%) aproxima-se do de terceirizados (21%), mas este ainda é um pouco superior. No que se refere à Secretaria Executiva, é importante notar ainda a defasagem de recursos humanos disponíveis, havendo 44,83% dos cargos ainda vagos. Isto permite inferir que, apesar da tentativa de composição dos quadros com terceirizados, a administração pública ainda continua carente de técnicos para exercer suas atividades.

**Tabela 2 – Composição dos recursos humanos da Secretaria Executiva do MDS**

<b>Categoria de Recursos Humanos</b>	<b>Quantitativo de pessoas</b>	<b>%</b>
Servidores	17	19,54
Sem Vínculo	10	11,49
Vago	39	44,83
Empresa de Vigilância	19	21,84
Estagiários	2	2,30
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>100,00</b>

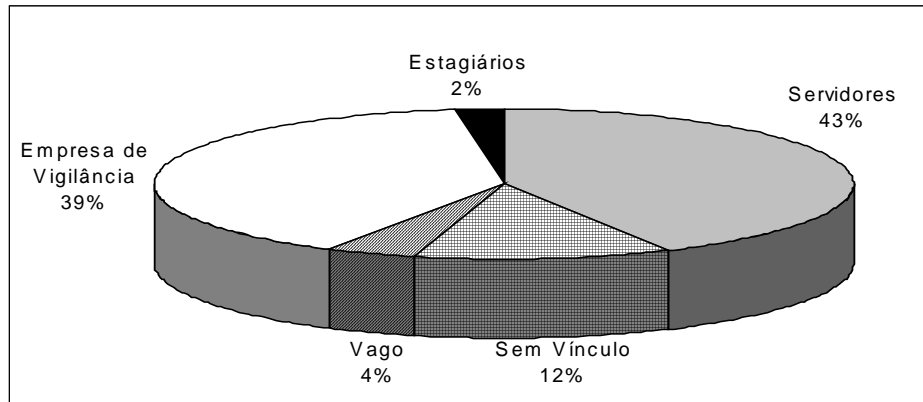
Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

O quadro de composição da mão-de-obra aparece de forma um pouco diferenciada na estrutura da subsecretaria responsável, entre outras atividades, pelo planejamento, coordenação e execução “das atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas com os sistemas federais de recursos humanos, serviços gerais, administração dos recursos de informação e informática, planejamento e de orçamento, contabilidade e administração financeira” do MDS (Decreto nº 5.074, 2004).

Dos 175 funcionários disponíveis na Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, 74 são servidores públicos e 69 funcionários terceirizados. Neste caso, o número de servidores excede o de terceirizados, embora a sua presença ainda seja significativa.

**Figura 7- Composição dos recursos humanos da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do MDS**





Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

O papel eminentemente organizador da função administrativa do órgão pode ser o motivo que explique a presença de servidores em maioria na composição de sua equipe. Talvez isso se deve ao entendimento de que para garantir a efetividade das ações de defesa da atividade pública, os servidores efetivos são a melhor mão-de-obra a utilizar.

Esta realidade de um quantitativo maior de servidores, não se repete no que se refere à estrutura responsável pela legalidade no MDS. A Consultoria Jurídica tem como função:

Art. 6º À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete:

I - assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica;

II - exercer a supervisão das atividades jurídicas do Ministério;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

IV - elaborar estudos e preparar informações por solicitação do Ministro de Estado;

V - assistir ao Ministro de Estado no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ele praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgãos sob sua coordenação jurídica; e

VI - examinar prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério:

a) os textos de edital de licitação com os respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados; e

b) os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.

A Consultoria Jurídica do MDS funciona com uma estrutura de recursos humanos formada por significativo quantitativo de funcionários terceirizados, que ocupam mais da metade (54%) do conjunto de 26 funcionários, sendo apenas 19% o total de servidores efetivos, próximo ao percentual de funcionários sem vínculo (12%).

**Tabela 3 – Composição dos recursos humanos da Consultoria Jurídica do MDS**

Categoria de Recursos Humanos	Quantitativo de pessoas	%
-------------------------------	-------------------------	---

Servidores	5	19
Sem Vínculo	3	12
Vago	4	15
Empresa de Vigilância	14	54
Estagiários	0	0
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100</b>

Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

Embora tenha como função precípua cuidar da legalidade no MDS, a força de trabalho que realiza suas atividades reproduz certa ilegalidade. A análise dos dados da Consultoria Jurídica abre caminho para a discussão legal desta questão de terceirização.

O contrato de trabalho da empresa prestadora de serviços é, em sua natureza, ilegal e caracterizador de verdadeira locação de mão-de-obra, conforme os dados explicitados até este momento. No entanto, a contratação de tal empresa está de certa forma respaldada pela legislação brasileira, na forma de decreto, que não por acaso, foi também fruto da reforma do governo FHC.

O Decreto nº 2.271 de 07 de julho de 1997 abre o precedente no que se refere à terceirização de serviços no âmbito público. Dizendo em seu §1º quais atividades deverão, prioritariamente, se realizar de forma indireta.

§ 1º - As atividades de conservação, **limpeza**, segurança, **vigilância**, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e **manutenção de prédios**, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

Este dispositivo parece legalizar a intermediação de mão-de-obra até então analisada por meios dos dados, pois a empresa citada diz ter como atribuições, pelo menos três das atividades elencadas neste parágrafo (limpeza, vigilância, manutenção de prédios). A caracterização genérica da empresa permite enquadrá-la em qualquer destas atividades, abrindo espaço para a locação ilegal de mão-de-obra.

Este decreto reforça a saída ilegal, usada para responder ao engessamento e à diminuição do arcabouço público implementado pela reforma 1995, que tratou de dar roupagem legal à suas próprias criações ilegais.

Esta lei parece ser mais uma saída do processo de reforma para produzir mudanças no mercado de trabalho público. As definições oficiais que deram suporte à sua criação, justificavam sua existência segundo o argumento de que a terceirização tornaria o Estado mais eficaz e econômico.

Além de propor-se a atender de forma mais precisa às demandas sociais e produzir um serviço com maior aproveitamento dos recursos públicos (GUSMÃO, 2002).

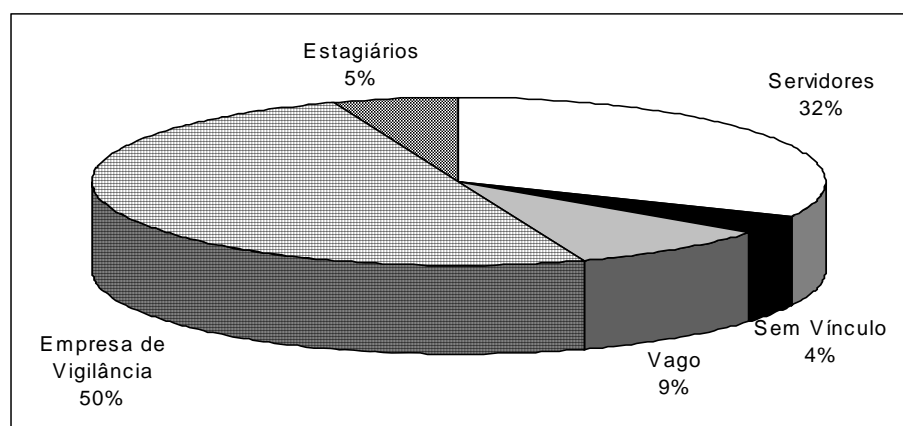
A forma legal, no entanto, contrasta com a realidade que se vê nos dados e que Di Pietro (2006, p. 234) resume:

Tais contratos têm sido celebrados sob a fórmula de prestação de serviços técnicos especializado, de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade. No entanto, não há, de fato, essa prestação de serviços por parte da empresa contratada, já que esta se limita, na realidade, a fornecer mão-de-obra para o Estado; ou seja, ela contrata pessoas sem concurso público, para que prestem serviços em órgãos da administração direta e indireta do Estado. Tais pessoas não têm qualquer vínculo com a entidade onde prestam serviços, não assumem cargos, empregos ou funções e não se submetem às normas constitucionais sobre servidores públicos. Na realidade, a terceirização, nesses casos, normalmente se enquadra nas referidas modalidades de terceirização **tradicional** ou **com risco**, porque mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública; não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concursos públicos; escapa às normas constitucionais sobre serviços públicos; cobra taxas de administração incompatíveis com os custos operacionais, com os salários pagos e com os encargos sociais; não observa as regras das contratações temporárias; contrata servidores afastados de seus cargos para prestarem serviços sob outro título, ao próprio órgão do qual está afastado e com o qual mantém vínculo de emprego público.

O argumento da autora é retratado pela observação de mais cinco secretarias componentes do MDS, a começar pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) à qual compete a realização de importante programa social do governo Lula, o Bolsa Família, que distribui bolsa mensal em dinheiro às famílias de baixa renda (MDS, 2006c).

É, portanto, uma das secretarias centrais do ministério. Sua importância na estrutura do MDS parece ser proporcional ao número de funcionários terceirizados, pois dos 110 funcionários da secretaria, 55 são terceirizados e 35 servidores públicos, sendo apenas 4 funcionários sem vínculo, 6 estagiários e um contingente importante de cargos vagos (10).

### **Figura 8 - Composição dos recursos humanos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS**



Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

Por seu turno, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) complementa a política nacional de proteção social por meio de políticas de combate à fome (MDS, 2006a). Portanto, num país de desigualdades, como o Brasil, é uma política pública fundamental na tentativa de reverter a situação crítica de fome vivida cotidianamente por milhares de brasileiros.

A política de combate à fome é feita por indivíduos terceirizados (17%), servidores concursados (20%), mas principalmente, por pessoas sem vínculo com a administração pública (42%).

**Tabela 4 – Composição dos recursos humanos na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS**

<b>Categoria de Recursos Humanos</b>	<b>Quantitativo de pessoas</b>	<b>%</b>
Servidores	14	20
Sem Vínculo	29	42
Vago	3	4
Empresa de Vigilância	12	17
Estagiários	11	16
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>100</b>

Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

Os presentes dados podem indicar a relação íntima desta secretaria com o programa Fome Zero, um dos mais importantes deste governo. Fruto do compromisso presidencial no combate à fome, foi primeiramente criado no âmbito da Presidência da República, e, com o advento da criação do MDS, passou a ser um componente das ações do órgão.

Sendo um programa de grande visibilidade governamental, justifica-se o fato de que 62% de sua força de trabalho é composta por pessoas remuneradas pela administração pública, seja como servidores (20%), seja em cargos de confiança (42%).

Esta última situação funcional causa certa apreensão em relação à qualidade e à consolidação dos serviços prestados à população.

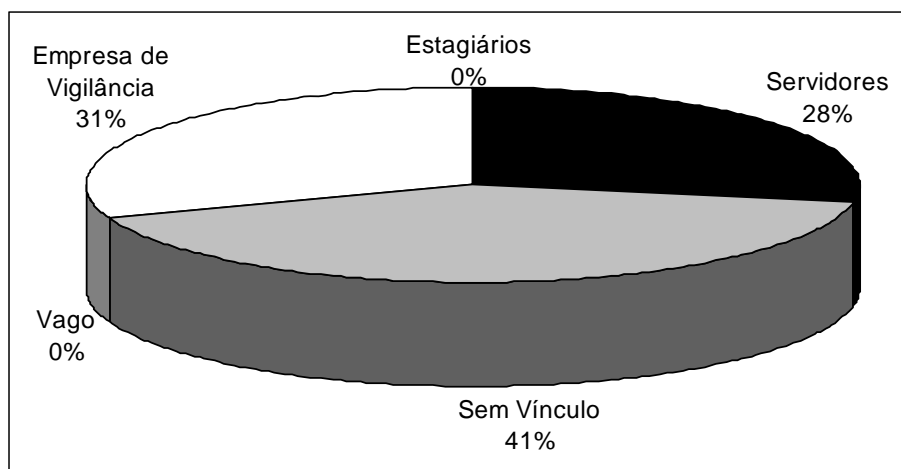
A composição da equipe desta secretaria permite inferir certo “engessamento” presente no serviço público, em relação à composição dos quadros de funcionários. Parece claro que se possível fosse, o MDS teria optado por compor esta secretaria com servidores efetivos, mas, não sendo possível, a saída mais propícia foi lançar mão dos cargos de confiança. Disto pode ser inferido o entendimento, no âmbito público, de que serviços e programas de grande impacto social e político, devem ser prestados pelas mãos de agente públicos e, na falta de servidores, optou-se por cargos comissionados.

O MDS é um ministério inovador, tanto na perspectiva de juntar esforços no propósito de promoção da proteção social, como de criação de novos mecanismos na promoção de políticas sociais.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é um exemplo desta perspectiva inovadora, pois tem como função disseminar a informação para que ela auxilie “no acompanhamento, na avaliação e no monitoramento das políticas sociais a cargo do Ministério” (MDS, 2006b). Esta secretaria busca fortalecer o cidadão, dando a ele arma poderosa no processo de controle da atividade política dos governos. A perspectiva desta secretaria é, portanto permitir que a população acesse a política pública e seja responsável, junto com a equipe do ministério, pelo aprimoramento da política procurando responder o melhor possível à realidade dos indivíduos.

Diante de sua importância política e seu papel no acesso do cidadão à informação, esta secretaria também tem na composição de seus recursos humanos importante quantitativo de servidores sem vínculo, ou seja, em cargos em comissão. Eles representam 15 dos 36 disponíveis na secretaria, número complementado por 10 servidores efetivos e 11 funcionários terceirizados.

**Figura 9 - Composição dos recursos humanos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS**



Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

A importância política da secretaria reproduz a realidade da maioria de funcionários remunerados pela administração pública, mas não deixa, no entanto, de utilizar a locação de mão-de-obra terceirizada em complementação às suas atividades.

A última etapa da análise da composição dos recursos humanos do MDS será feita, por meio da observação de uma secretaria responsável pela ação integradora das várias secretarias deste ministério. A Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do MDS é responsável pela construção de ajustes institucionais para garantir a melhor forma de realizar políticas, e combater a pobreza e as desigualdades nacionais. Tem, por conseguinte, a função de fazer com que o ministério funcione de forma articulada e, conseqüentemente, mais eficiente.

Na análise dos recursos humanos disponíveis, vê-se que esta secretaria funciona com 21% de servidores e 21% composto por funcionários sem vínculo ambos remunerados pela administração pública e 49% por meio da terceirização. Logo, está praticamente dividida entre a legalidade e a ilegalidade, no que se refere à composição de sua equipe.

**Tabela 5 – Composição dos recursos humanos da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do MDS**

Categoria de Recursos Humanos	Quantitativo de pessoas	%
Servidores	9	21
Sem Vínculo	9	21
Vago	1	2
Empresa de Vigilância	21	49
Estagiários	3	7
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>

Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

A justificativa para tal composição dos recursos humanos talvez esteja na importância institucional da secretaria, que busca o funcionamento harmonioso do ministério.

De todo o exposto, vê-se que o principal ministério da área social, atualmente funciona pelas mãos da terceirização que camufla a locação de mão-de-obra, fato que se espalha por todas as secretarias e departamentos, como alternativa adotada após a Reforma de 1995.

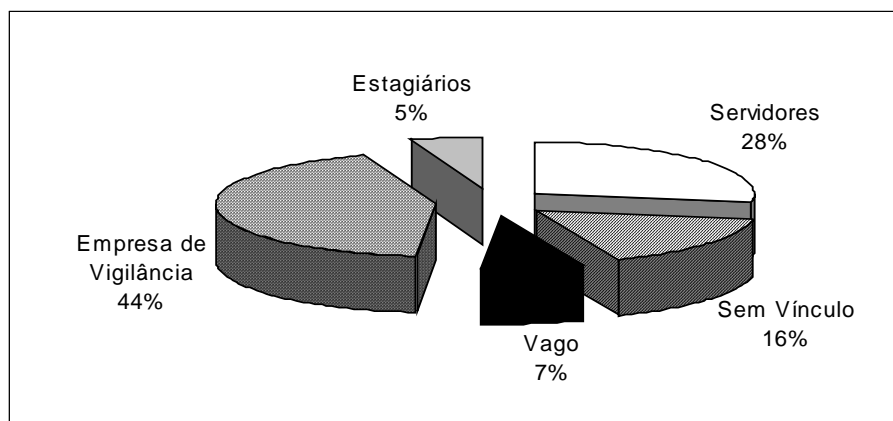
Como explicitado ao longo de todo este trabalho, parece ser possível apresentar esta Reforma como um instrumento da perspectiva desconstrutora neoliberal no âmbito da administração pública brasileira. O arcabouço legal analisado e toda a leitura teórica que subsidia o processo reformador, tem os rebatimentos reais ora explicitados, com a instalação da precarização no mercado público de trabalho.

A figura 10 mostra que 269 (28%) do total dos 982 funcionários do MDS são servidores. Entretanto, conforme explicitado, são precarizados devido à diminuição de salários, direitos, prerrogativas específicas e da clara definição funcional inferiorizada em relação ao núcleo estratégico do aparelho de Estado.

Ademais, 425 funcionários (44%) são terceirizados e se abrigam em um contrato formal, realizado com a empresa de vigilância (aparência legal), que camufla a realidade de locação de mão-de-obra e garante a permanência do funcionamento do órgão.

Há ainda 53 estagiários (5%) e 162 trabalhadores sem vínculo (16%), que completam o quadro de sustentação do funcionamento do serviço público neste ministério importante da área.

**Figura 10 – Total de recursos humanos alocados no MDS**



Fonte: Coordenação Geral de Recursos Humanos/MDS

Em virtude dos fatos mencionados, é natural a conclusão sobre a perversidade inerente ao aspecto que parece ter sido o resultado real do processo reformador de 1995, que figura como a maneira de trazer para o serviço público velhas formas de sua deteriorização, entre elas, a falta de memória institucional.

A questão do patrimonialismo indica a gravidade do processo de terceirização implementado no MDS. Segundo a Diretora 1, as formas diversas de contratação e a flexibilidade permitida pelas “regras da terceirização” tem deixado o serviço público vulnerável ao comando privado de seus domínios:

É impressionante, fico impressionada de ver como que um é parente do outro. Eu fico chocada com isto. Há de fato uma indicação de pessoas pelo parentesco, um negócio, aliás, que eu nunca podia imaginar que houvesse no governo federal. Eu fiquei muito chocada, desde que eu cheguei aqui.  
Tem áreas aqui, que é triste. Não é só o monopólio de um conhecimento não, é o monopólio de um conhecimento familiar. É um negócio impressionante. Isto é muito ruim. Tanto do ponto de vista do público, quanto do ponto de vista de que algumas famílias podem estar tendo o domínio do conhecimento, de um conhecimento específico. Isto também para a correlação de forças é muito ruim.

A inexistência de critérios de seleção definidos institucionalmente, além dos cargos genéricos que abrigam inúmeras formações e perfis profissionais, parecem, portanto, ser os fatores de reavivamento do patrimonialismo no serviço público, que historicamente lhe é característico.

A permanência deste corpo técnico, nem sempre adequado, carrega consigo a cultura institucional do órgão. Esta presente nos depoimentos como o principal desafio e preocupação, a manutenção da história e a continuidade de todo o trabalho construído pelo Ministério nestes três anos de funcionamento:

Acho que a maior implicação é de fato o acúmulo. Nem sei te dizer se seria mais ágil, dependendo do caso até duvido um pouco, porque o terceirizado nisto ele sabe que tem que mostrar resultado. Mas eu acho que é acúmulo mesmo, essa maior implicação de quem faça avaliações de acúmulos, de acertos e erros, é isto que eu estou tentando te dizer, que é um eterno recomeçar e como são profissionais muitas vezes indicados, por esta ou por aquela forma, então, também chegam aqui sem saber muito da história da área, do acúmulo que ela já tem enquanto área mesmo. Essa eu acho que é a maior implicação e que faz uma diferença importante.  
(Diretora 1)

A minha preocupação é que você não tem uma equipe técnica própria do quadro e não tem, por exemplo, uma troca de direção do ministério, não tem a garantia de que seriam as mesmas pessoas a permanecerem, é a questão da continuidade de você garantir os serviços enquanto serviços oferecidos pelo Estado. Existe uma interferência direta nesta questão, principalmente a garantia, porque você não tem quadro, não tem realmente a garantia, pois se trocam todos, quem é que segura a onda aqui e dá continuidade às ações?  
(Diretora 2)



A política pública feita pela mão de terceiros parece, portanto, correr o risco de se perder no âmbito de seus próprios formuladores, como afirma o Coordenador entrevistado:

Porque esta memória, você sabe, ela não fica só nos documentos, ela fica também nos trabalhadores, e ao mesmo tempo a equipe capaz de acompanhar este processo, porque uma coisa é formular outra coisa é executar. Porque tem um conhecimento que eu vou levar. Eu vou deixar todos os meus documentos todas as pastas aí, tem um conhecimento que eu levo e que a rigor deveria ter funcionários públicos aqui que pudessem executar o que eu faço, inclusive do ponto de vista operacional.

Em virtude dos fatos mencionados, a história institucional e a continuidade do trabalho funcional, apresentam-se ameaçadas pela perspectiva de composição da área de recursos humanos atualmente instalada.

Não obstante, ainda resta a discussão para caracterizar como locação de mão-de-obra a terceirização ilícita, ou seja, a forma de contrato de 44% dos funcionários alocados no MDS.

A explicitação do caráter de locação presente nesta terceirização responde de maneira direta aos fatores listados por Carelli (2003) como caracterizadores de uma falsa terceirização:

1. *Organização do trabalho pela contratante (gestão do trabalho);*

No caso do MDS, os trabalhadores, prestam serviço cotidiano no próprio órgão, sob supervisão da chefia estatal, sendo a empresa de origem apenas o local da assinatura do contrato e recebimento de salário mensal.

2. *Falta de especialidade da empresa contratada (“Know-how” ou técnica específica);*

Neste caso, a empresa listou 18 atividades completamente diferentes, caracterizando-as como suas especialidades, e entre estas, está também a especialidade em locação de mão-de-obra, só se pode concluir o que diz Carelli (2003, p. 136):

Da mesma forma, fora de cogitação a legalidade de uma empresa de terceirização que “terceiriza-tudo”. Ora, a empresa que terceiriza serviços de limpeza, portaria, manutenção, “telemarketing”, departamento de pessoal, etc., na verdade não é especializada em nada, indicando somente realizar a colocação de pessoal em outras empresas, lucrando com trabalho alheio. Nada mais é do que uma agência de colocação de pessoal, que obtém seu lucro alugando pessoas para prestação de trabalho a outras empresas.

3. *Detenção de meios materiais para a realização dos serviços;*

A empresa terceirizada não fornece materiais de trabalho. Computadores e outros meios de trabalho são oferecidos pelo ministério, e utilizados tanto pelos terceirizados como pelos demais funcionários.

*4. Realização da atividade permanente da tomadora, dentro de estabelecimento próprio da contratante;*

A atividade-fim do Ministério é a realização de políticas públicas de proteção social e, como se vê, os terceirizados estão lotados nas secretarias e departamentos que atuam no sentido de consolidá-las.

*5. Fiscalização da execução do contrato pela contratante;*

É a chefia imediata do terceirizado que direciona a sua atuação e a supervisiona assim como seleciona os funcionários conforme depoimento das diretoras, não tendo a empresa terceirizada nenhum poder de voz nas atividades cotidianas.

*6. Ordens e orientações procedimentais por parte da contratante;*

Tendo em vista que o contratado trabalha no prédio do MDS e compõe, segundo a sua coordenadoria de recursos humanos, a equipe do órgão, é possível inferir que é o serviço público que direciona e orienta a atuação cotidiana destes funcionários.

*7. Prevalência do elemento “trabalho humano” no contrato;*

Em site<sup>39</sup> recentemente criado pelo governo federal para a divulgação dos gastos públicos, a empresa de vigilância prestadora de serviços terceirizados ao MDS, recebe recursos pela realização de dois tipos de serviços de locação de mão-de-obra: 1) segurança integrada e 2) serviços especializados.

O gasto com a remuneração da empresa consta da contabilidade do Ministério como “outras despesas correntes - locação de mão-de-obra”. De janeiro a abril deste ano, ela foi remunerada com o montante de R\$ 5.433.612,58 para a prestação de serviços especializados e R\$ 159.879,28 para realizar serviço de segurança integrada.

---

<sup>39</sup> [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)

É evidente, portanto, que faz parte da forma de contrato entre as partes o elemento humano, tão claro na expressão “locação de mão-de-obra”. Os dados oficiais corroboram a ilegalidade real.

Diante disso, conclui-se que é inegável, segundo os dados apresentados, a relação de trabalho destes funcionários com o serviço público, pois realizam a atividade-fim do órgão e estão a ele subordinados por meio de sua supervisão e chefia.

A relação de trabalho pode não ser explícita legalmente, mas se efetiva na realidade, e como diz Carelli (2003, p. 858), “vige no Direito do Trabalho o Princípio da Primazia da Realidade, pelo qual vale mais a realidade fática da relação do que a forma pela qual ela se apresenta”.

Todavia, o funcionário terceirizado, não se encontra amparado pela administração pública. Caso a empresa terceirizada não cumpra com suas obrigações trabalhistas, embora em realidade trabalhe para o Estado, este não assume responsabilidades trabalhistas por este funcionário.

O funcionário terceiro encontra-se assim desamparado, pois no serviço público existem dois impeditivos que não deixam que se caracterize a relação de trabalho entre um ente público e o funcionário não concursado (PINTO MARTINS, 2005, p. 147-148):

A administração pública está adstrita ao princípio da legalidade, devendo observar a regra constitucional. O princípio da primazia da realidade não pode prevalecer diante da regra de ordem pública contida no inciso II do art. 37 da Constituição. A norma constitucional está acima das regras ordinárias da CLT e dos princípios do Direito do Trabalho, que só são aplicados em caso de lacuna da lei (art. 8º da CLT).

Além disso, conforme menciona Di Pietro (2006, p. 231):

pelo Enunciado 331, com redação dada pela Resolução nº 96, de 11-9-2000, o mesmo Tribunal Superior do Trabalho definiu os seguintes pontos: (...) “II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da CF).

Assim, o terceirizado, não pertence a nenhum dos mundos, nem o efetivo, nem o da empresa contratada está desamparado pelo Estado, seu real empregador.

Em virtude do exposto, vê-se que mais uma vez, a reforma do Estado de 1995 não se satisfaz em introduzir novas regras no serviço público, mas ela implicou também na precarização. A terceirização hora apresentada é uma forma de precarização, pois implica em trabalho de agentes atuantes nas atividades-fim de um órgão, por meio de um contrato privado, feito em âmbito público.

Enfim, esta realidade, só prejudica a perspectiva do serviço público e sua qualidade, pois como diz Cherchglia (1999, p. 383):

a flexibilidade obtida pela terceirização não deve prescindir da garantia de continuidade das políticas institucionais, que é dada pela existência de um núcleo permanente de funcionários estáveis e em exercício de funções típicas de carreira.

A realidade mostra que a relação camufla de legal o que é ilegal por essência, pois a terceirização fere o princípio democrático, presente na Constituição de 1988, que rege a administração pública: a legalidade.

A terceirização no serviço público parece consolidar o principal resultado buscado pela Reforma de 1995: a inscrição, no âmbito do serviço público, da receita que o capital exigiu do mercado de trabalho privado, como resultado da reestruturação produtiva: a precarização do trabalho.

Em última análise, é possível inferir certo êxito da reforma de 1995 com relação ao conteúdo da reforma que se quis implantar no serviço público brasileiro em 1988. O mercado de trabalho público sai ferido pelos ataques aqui apresentados, e sua reversão depende do futuro desejo político, que não será de pouca monta, para reverter a perversidade e a realidade precarizadora do mercado de trabalho público no Brasil.

#### **4.3 A generalização da terceirização no serviço público e a mudança de perspectiva no Governo Lula**

Além da apresentação da precarização como resultado da reforma de 1995, este trabalho também tenta apresentar a realidade de forma a caracterizá-la como algo não pontual a um órgão público ou uma estrutura de governo.

Como foi possível demonstrar, a reforma de 1995 produz uma mudança fortemente institucional, que se aplica não só ao âmbito federal, como também aos estados e municípios, como explicita recente levantamento do IBGE (2005).

Logo, a situação instalada pela reforma de 1995, sugere não só uma presença disseminada da precarização no âmbito do Estado, como também uma situação de difícil reversão. O que se pode concluir é que o serviço público encontra-se atualmente acusado frente as desconstruções produzidas pelo conjunto reformador aqui apresentado. Principalmente, pelo fato de que sua instalação se fez por meio de um arcabouço legal significativo.

De maneira que a reforma de 1995 parece ser uma teia feita por meio de muita vontade política e talvez implique também na necessidade de reversão legal de alguns preceitos instalados, o que, certamente, envolverá um processo político muito mais complexo.

Todavia, parece que o governo Lula vem conseguindo resistir e se contrapor à tal realidade, posto que é significativo o número de concursos autorizados por este governo, como se pode ver pelos quadros seguintes:

**Quadro 14 - Concursos Autorizados pelo Governo Lula em 2003<sup>40</sup>**

ÓRGÃO/ENTIDADE	VAGAS	NÍVEL DE ESCOLARIDADE
Ministério da Agricultura	76	Superior
Ministério da Ciência e Tecnologia	61	Superior e Médio
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.	108	Superior e Médio
Ministério da Educação	15394	Superior e Médio
Ministério da Justiça	1537	Superior
Ministério do Meio Ambiente	415	Superior
Ministério do Planejamento	160	Superior
Ministério da Previdência Social	4906	Superior e Médio
Ministério das Relações Exteriores	40	Superior
Ministério do Trabalho	69	Superior
Presidência da República	932	Superior
<b>TOTAL</b>	<b>23.698</b>	

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. (Elaboração da autora)

**Quadro 15 - Concursos Autorizados pelo Governo Lula em 2004**

ÓRGÃO/ENTIDADE	VAGAS	NÍVEL DE ESCOLARIDADE
Ministério da Agricultura	200	Superior
Ministério da Ciência e Tecnologia	403	Superior e Médio
Ministério das Comunicações	740	Superior e Médio
Ministério da Defesa	1379	Superior e Médio
Ministério do Desenvolvimento Agrário	366	Superior
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.	30	Superior e Médio
Ministério da Educação	872	Superior e Médio
Ministério do Meio Ambiente	710	Superior
Ministério de Minas e Energia	603	Superior e Médio
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	1408	Superior
Ministério da Previdência Social	1549	Superior e Médio
Ministério das Relações Exteriores	292	Superior e Médio
Ministério da Saúde	31	Superior e Médio
ANVISA	340	Superior e Médio
ANS	310	Superior e Médio
Ministério do Trabalho	225	Superior
Ministério da Cultura	218	Superior e Médio

<sup>40</sup> As vagas informadas por ministério se distribuem por seus órgãos subordinados e não se referem somente à área administrativa do órgão.

Ministério dos Transportes	695	Superior e Médio
ANTT	534	Superior e Médio
ANTAQ	161	Superior e Médio
TOTAL	11.066	

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. (Elaboração da autora)

Na análise destes quadros, ganha visibilidade o fato da Reforma ter conseguido, definitivamente, por meio da Lei nº 9.632 de 07 de maio de 1998, impedir a entrada de novos funcionários de nível fundamental no serviço público. Um êxito entre tantos, no sentido de fechar o espaço público à ação do cidadão com menor formação acadêmica, que terá muito mais dificuldade para compor os quadros do mercado de trabalho privado, o que fortalece a terceirização como saída.

#### Quadro 16 - Concursos Autorizados pelo Governo Lula em 2005

ÓRGÃO/ENTIDADE	VAGAS	NÍVEL DE ESCOLARIDADE
Presidência da República	557	Superior e Médio
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	493	Superior e Médio
Ministério das Cidades	205	Superior e Médio
Ministério das Comunicações	375	Superior e Médio
ANATEL	255	Superior e Médio
Ministério da Cultura	348	Superior e Médio
ANCINE	59	Superior e Médio
Ministério da Defesa	191	Superior e Médio
Ministério do Desenvolvimento Agrário	787	Superior e Médio
Ministério da Educação	11695	Superior e Médio
Ministério da Fazenda	3331	Superior e Médio
Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior	91	Superior e Médio
Ministério da Integração Nacional	143	Superior e Médio
Ministério do Meio Ambiente	115	Superior
ANA	65	Superior
Ministério de Minas e Energia	403	Superior e Médio
ANEEL	200	Superior
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	1244	Superior e Médio
Ministério da Previdência Social	1950	Superior e Médio
Ministério das Relações Exteriores	117	Superior e Médio
Ministério da Saúde	3948	Superior e Médio
ANS	121	Superior e Médio
ANTAQ	40	Superior e Médio
ANTT	98	Superior e Médio
Ministério do Turismo	100	Superior e Médio
Ministério do Desenvolvimento Social	200	Superior e Médio
Ministério do Trabalho	100	Superior
TOTAL	28.158	

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. (Confecção Própria)

O governo Lula no prazo de três anos autorizou o preenchimento de 62.922 postos na administração pública, no entanto, a lacuna funcional ainda é significativa, conforme demonstram os dados do MDS.

Durante o governo FHC, uma das suas primeiras ações consistiu em baixar o Decreto nº 2.983 de 05 de março de 1999, suspendendo por um ano a realização de concursos. Posteriormente, voltou-se a contratar por meio da Portaria nº 154 de 21 de julho de 2000, no entanto, na perspectiva de abastecer somente o núcleo estratégico, com vagas para auditor e técnico da Receita Federal, e auditor da Previdência Social.

É, portanto, expressiva e animadora a mudança de perspectiva no atual governo, mas, segundo os dados coletados e confirmados no depoimento seguinte, ela ainda necessita crescer, para produzir o arranjo de recursos humanos verdadeiramente necessário ao serviço público pleno:

E agora a gente espera que esta coerência continue do Tribunal de Contas da União e a Justiça do Trabalho em cima destes órgãos. Você vê a situação, aqui nós estamos na seguinte situação em que o ministério acabou de ser criado, ainda não tem carreira, mas o Ministério Público do Trabalho, já firmou com este ministério um termo de ajuste de conduta dizendo o seguinte: olha, fizemos concurso para duzentos trabalhadores e à proporção que eles forem entrando, (...) uma vaga é extinta no trabalho terceirizado. É um esforço em cima da cobrança do Ministério Público do Trabalho de acabar com a terceirização. Mas, nos próximos dois anos, eu acho impossível acabar totalmente com a terceirização. Se um projeto do governo ganhar, eu nem sei o que dizer. Mas se este ganhar e ele continuar ainda como ele continua fazendo concursos, tentando ter uma presença ativa do Estado. Mesmo assim, não é capaz de dar conta das necessidades dos servidores públicos.  
(Diretora 1)

A perspectiva de recomposição do quadro de servidores parece clara, não só priorizando o núcleo estratégico, como também compondo as agências criadas neste processo de Reforma e outros ministérios, de servidores com formação média e superior, voltando a abrir o serviço público ao cidadão por meio do mérito que o concurso público tenta garantir.

Do mesmo modo, embora se tenha visto que o principal ministério social do governo funciona pelas mãos dos terceirizados, isto não tem significado incompetência ou inércia, pois pela primeira vez, desde a implementação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 07 de dezembro de 1993, a política pública de assistência social passou a ser implementada na perspectiva de um sistema único.

O sistema único de assistência é preceito da LOAS em seu art. 6º

Art. 6º As ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei, que articule meios, esforços e recursos,

e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Até o momento deste atual governo, parecia não ter havido espaço político para a consolidação desta perspectiva, que fortalece a descentralização e a territorialidade como formas de implementar uma política pública de assistência social, mais próxima do cidadão, capaz de dar respostas efetivas às suas necessidades sociais.

Além disso, é também significativo o fato de que tal política se realize abrigada em um ministério que organiza as ações, na perspectiva de garantir a proteção social aos indivíduos. Em contrapartida, o fator preocupante é que tais avanços não se façam pelas mãos de agentes públicos legalmente competentes para tal. É também preocupante para um país democrático, que a continuidade de políticas públicas como esta se faça pelas mãos de terceiros, também em estados e municípios, fato que aparece nos depoimentos das Diretoras 1 e 3:

Eu não tenho a menor dúvida disso. E aí em todas as bases do sistema, você vê, nem vamos falar só nos profissionais que estão aqui dentro da Secretaria, mas vamos falar nos profissionais que estão no sistema todo. Por exemplo, um dos maiores problemas hoje que a gente enfrenta é fazer cursos de capacitação e correr um grande risco de quem está lá é Primeira Dama, que não tem sequer primeiro grau (...) não é capaz de discutir tecnicamente nada. Esse é um problema, é uma área que tem uma presença forte de terceirizados, voluntários e damas. Então, isso é um problema que prejudica o sistema como um todo, você não ter concursados prejudica o sistema como um todo. Quanto mais quem tem que dar direção para o sistema que é o nível nacional, que tinha que dar o exemplo e não só, mas também criar condições para que os outros entes da federação, eles também possam fazer concursos, ter uma política de recursos humanos adequada.  
(Diretora 1)

Não digo a qualidade do trabalho, mas a qualidade da política pública e o alcance de seus objetivos, uma política pública descentralizada, isso é importante, descentralizada, aí entram algumas questões fundamentais, como as ações de fiscalização e controle que eu já te falei. Eu acho que prejudica os resultados, a eficácia, entendendo que não é somente distribuir dinheiro e entregar dinheiro para o município. Acho que são ações de servidor público, porque ele não está sujeito a nenhum constrangimento, a nenhuma restrição, ele tem a função de fiscalizar, ele não pode ser ameaçado, de ser demitido, por qualquer coisa, ele tem, ainda que haja corrupção, mas eles têm deveres no seu vínculo funcional, ele pode ser punido. Se não é punido devidamente, isto é outra discussão, e não é porque é punido indevidamente, que eu vou dizer que as ONGs são absolutamente honestas e éticas e que o Estado é absolutamente corrupto. Eu acho que prejudica a qualidade e desempenho das políticas públicas, especialmente estas com as quais a gente está lidando, as políticas sociais.  
(Diretora 3)

Findo o caminho de entendimento da Reforma de 1995, restam claros seus propósitos e permanecem seus êxitos não tão louváveis. Fica, todavia, a crença que os preceitos democráticos de 1988 não estão superados, posto que não foi fácil e nem pequeno o caminho realizado na tentativa de desconstruí-los. Embora se tenha conseguido importantes mudanças em seu conteúdo, estas servem de prova e reafirmam sua força, passível de se apresentar e frutificar, desde que se faça a



opção política por fortalecer o público estatal como o lócus primordial da defesa do cidadão, pois como resume a Diretora 3:

Para defender direito a gente tem que defender o Estado, defender a presença do Estado e a presença do Estado se faz com recursos humanos.

Então eu acho que a defesa dos direitos, que são historicamente determinados, eu tenho direitos hoje, amanhã eu quero outros novos direitos, a defesa disso, compreendendo isto como um patamar de seguridade, sem a intervenção do Estado não é possível.

E eu falo da intervenção do Estado, um Estado forte, com um serviço público com servidores concursados, com a condição de uma máquina de Estado que funcione e não com o Estado mínimo.

E nesta presença ativa do Estado os servidores públicos são fundamentais.

É o Estado que viabiliza o direito, é o Estado que garante direito e a gente consegue direito através de políticas e, para isto, a gente precisa de um Estado organizado com servidores públicos, fundamentalmente, servidores que tenham também seus direitos como trabalhadores garantidos, e atuem livremente, sejam concursados, pois os processos seletivos, fazem também parte da transparência.

## CONCLUSÃO

Este trabalho parece ter conseguido atingir o objetivo ao qual se propôs, ou seja, apresentar a amplitude da Reforma de 1995, de caráter neoliberal, seu principal êxito: a precarização da estrutura do mercado público de trabalho, flexibilizando as atividades estatais em resposta ao processo de reestruturação produtiva capitalista iniciado nos países industrializados no final dos anos 1970.

Isto ocorreu sob forma de um processo silencioso complexo, bem embasado ideologicamente, que se instalou na vida pública primando pela proposta de reduzir o quadro de pessoal do aparelho de Estado.

Esta conclusão se constrói pela recomposição do caminho até então percorrido. De início, pela caracterização neoliberal da reforma 1995, tendo em vista o seu rompimento com a perspectiva democrática da Constituição de 1988. Carta magna nascida da luta política pela superação do autoritarismo lançou as bases de um pacto social com a sociedade brasileira. No entanto, implementada em momento pouco propício, teve sua desconstrução encaminhada nas propostas de mudanças legislativas durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

Este governo foi o lócus da desconstrução, dos direitos conquistados em 1988, entre os quais, a reforma administrativa proposta, refletia um de seus aspectos. Inicialmente o argumento de crise foi construído a partir de uma leitura superficial da realidade, que permitiu caracterizar o processo de reforma de 1995 como de perspectiva neoliberal. Depois, a estrutura burocrática foi substituída por uma perspectiva gerencial mais flexível, mostrando aspectos muito menos democráticos e participativos. E por fim, a proposição de uma reengenharia do mercado de trabalho público, rompendo com construções históricas dos direitos dos servidores.

Esta desconstrução dos direitos conquistados não acontece descolada da realidade histórico-social bem definida, e se refere à reconversão produtiva iniciada nos países industrializados nos anos 1970, com seus desdobramentos para os demais países, atingindo não só o setor privado de trabalho, mas também o setor público.

A articulação do processo de Reforma do Estado no Brasil com o movimento mundial de reestruturação produtiva permitiu que a engenharia de suas leis e realizações práticas, não se separassem de uma perspectiva neoliberal, em resposta às novas necessidades do capital. Neste trabalho, foi possível inferir a necessidade de flexibilizar a estrutura administrativa e o mercado de trabalho público de modo a torná-lo apto a responder às novas necessidades do capital.

O arcabouço técnico e legal implementado pelo processo reformador configurou-se como um dos aspectos exitosos desta proposta. Tendo como ponto de referência as leis e os textos explicativos em torno das mudanças do mercado de trabalho público, implementou um processo de redução de direitos previdenciários, retirando prerrogativas próprias dos servidores públicos, modificando a estrutura administrativa, a qual passou de burocrática a gerencial, adotando a precarização das condições e das relações de trabalho como um instrumento eficiente de enxugamento do aparelho do Estado.

Neste sentido, o processo reformador conseguiu disseminar a flexibilização por meio da instituição de uma cultura gerencial na administração pública brasileira e instalou um perfil de precariedade do mercado público de trabalho, pautado na precarização das condições e relações de trabalho do servidor e de outros agentes públicos.

A efetivação da terceirização como forma de contratação de agentes públicos, abriu espaço para a prática de procedimentos ilícitos no interior do aparelho do Estado. Caracterizada por um novo conceito (não se refere a serviços, pois traduz uma relação ilegal), uma nova realidade (trabalhadores privados realizando atividades públicas) e uma nova relação de trabalho (precária, incompleta e inadequada ao âmbito público), a terceirização reativa velhas práticas clientelistas, pautadas na troca de favores e patrimonialistas, que fazem do Estado uma extensão das relações domésticas.

A situação de precariedade instalada no interior do aparelho do Estado mostra que a terceirização no serviço público consolida o processo de precarização iniciado com a mudança gerencial e a redução de prerrogativas próprias dos servidores públicos e flexibiliza e fragiliza ainda mais a estrutura pública nacional, revivendo velhas práticas institucionais.

As novas práticas do governo Lula em relação ao processo de terceirização do setor público, incluindo numerosos concursos que abrem um significativo número de vagas, tem mostrado uma nova postura institucional, voltada para a reconstituição de uma ação de Estado efetiva, para combater a situação de engessamento produzida pela reforma 1995.

Ainda que o aparelho de Estado brasileiro se apresente atualmente fragilizado e de certa forma engessado, a amplitude das reformas deixou marcas profundas, cuja mudança de perspectiva adotada pelo atual governo parece tentar alcançar pequenos êxitos. Em última análise, a construção de um caminho de reversão desta situação tão arraigada e efetiva, enfrentando novas dúvidas e desafios na perspectiva de defesa do público estatal, em tempos de crise e reestruturação, vem se mostrando cada vez mais central.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo Baptista. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil. In: CEAD. **Capacitação em Serviço Social e Política Social: Módulo 1: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social**. Brasília: CEAD/UnB, 1999.

ALVES, Giovanni. Trabalho e Globalização – 8. In: **Revista Autor**. São Paulo: Revista Autor, ano IV, nº 42, dezembro de 2004. Disponível em: [www.revistaautor.com.br/artigos/2004/42gal.htm](http://www.revistaautor.com.br/artigos/2004/42gal.htm) Acesso em: 23 de dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – o Brasil nos anos noventa. In: TEIXEIRA, Francisco J.S; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva – as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998.

\_\_\_\_\_. **O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

\_\_\_\_\_. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da “década neoliberal” (1990-2000). In: **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº19, nov.2002.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho. Ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2002.

BATISTA, Alfredo. Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 61, São Paulo: Cortez, nov.1999.

BATISTA, Anália Soria. Os excluídos sociais: regulação e desregulação. In: FERREIRA, Mário César & ROSSO, Sadi Dal (Orgs.). **A regulação social do trabalho**. Brasília: Paralelo 15, 2003.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a mundialização do capital: privatização, deslocalização e flexibilização das relações de trabalho. In: SERRA, Rose (Org.). **Trabalho e reprodução: enfoques e abordagens**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: PETRES-FSS/UERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e Seguridade Social no Brasil. In: **Ser Social** - Revista Semestral do Programa de Pós- Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília, nº 7, julh./dez. de 2000.

BIERRENBACH, Flávio Flores da Cunha. **Quem tem medo da Constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOSCHETTI, Ivanete. **A Seguridade Social no Brasil na Constituição de 1988: entre seguro e assistência**, 1998, EHESS/Paris, Tese de doutorado (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. Projeto de Pesquisa: **A Seguridade Social Dilapidada: elementos determinantes de sua fragmentação no Brasil**. Brasília: s.n., 2002. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Seguridade social e projeto ético-político do Serviço Social: que direitos para qual cidadania? In: **Revista Serviço Social & Sociedade** - nº79 - Serviço Social: formação e projeto político. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2002**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, 2005.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Organizadores do Texto: Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 29<sup>o</sup> Edição São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BRASIL. Decreto - Lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939. **Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm) Acesso em: 10/05/2006.

BRASIL. Decreto nº 2.271 de 07 de julho de 1997. **Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm) Aceso em: 05/04/2006

BRASIL. Decreto nº 2.983 de 05 de março de 1999. **Suspende temporariamente a realização de novos concursos públicos e as nomeações para cargos civis de provimento efetivo ou de carreira no âmbito da Administração Federal direta, das autarquias e das fundações públicas do Poder Executivo da União, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Decreto/2983\\_99.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Decreto/2983_99.html) Acesso em 14/01/2006.

BRASIL. Decreto nº 5.074, de 11 de maio de 2004. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5074.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5074.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm) Acesso em 06/02/2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm) Acesso em 23/02/2006.

BRASIL. Lei 9.962, de 22 de fevereiro de 2000. **Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9962.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9962.htm) Acesso em: 10/10/05.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 24/01/2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. **Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal.** (Lei Camata) Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp82.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm) Acesso em 27/01/2006.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Lex: Coleção Vídeobooks Edição Universitária. Rio de Janeiro.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica de Assistência Social.** Lex: Coletânea de Leis e Resoluções CRESS 7ª Região. Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL. Lei nº 8.745 de 09 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos**

**termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm) Acesso em: 09/06/2006.

BRASIL. Lei nº 9.525 de 03 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre as férias dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9525.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9525.htm) Acesso em: 09/02/2006.

BRASIL. Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997. **Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180 de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm) Acesso em: 03/10/2005.

BRASIL. Lei nº 9.632 de 07 de maio de 1998. **Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9632.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9632.htm) Acesso em: 06/09/05.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 12 de novembro de 1990. **Dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Brasília: Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio, 1990.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro DE 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. LEI Nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. Lei nº 9.737 de 11 dezembro de 1998. **Autoriza o poder executivo a abrir ao orçamento fiscal da União, em favor de encargos financeiros da União - recursos sob supervisão do ministério da fazenda, credito suplementar ate o limite de R\$** Disponível em: [https://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1998-2000/L9737.htm](https://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/1998-2000/L9737.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm) Acesso em 07/03/2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.530-1 de 19 de dezembro de 1996. **Institui o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal e dá outras providências.** Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>  
Acesso em: 26/03/2005.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A nova política de recursos humanos.** Brasília: MARE, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Regime Jurídico Único Consolidado (Lei nº 8.112, de 11/12/90).** Brasília: MARE, 1998. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 14).

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Quadro comparativo emenda constitucional nº 19 de 04 de junho 1998.** Brasília: MARE, s.d.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova Política de Recursos Humanos.** Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado, c. 11).

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** PNAS/2004. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN).** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria01.asp> Acesso em: 02/06/2006a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI).** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria02.asp>  
Acesso em: 02/06/2006b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria04.asp> Acesso em: 24/06/2006c.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. **Regime Jurídico Consolidado. Lei nº 8.112/90 e legislação complementar.** Brasília: Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio/SEAP, 1999  
Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/cadernos\\_mare/caderno\\_rju.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/cadernos_mare/caderno_rju.pdf)  
Acesso em: 25/05/2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 154 de 21 de julho de 2000.** Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/recursos\\_humanos/conteudo/noticias/portaria\\_libera\\_concursos.htm](http://www.planejamento.gov.br/recursos_humanos/conteudo/noticias/portaria_libera_concursos.htm)  
Acesso em: 17 de janeiro de 2006.



BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado, v.1).

\_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial de 1995. In: CASTOR, Belmiro Valverde Jobim et al. **Burocracia e reforma do Estado.** São Paulo: Adenauer, 2001. (Cadernos Adenauer, ano II, nº 3).

\_\_\_\_\_. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BRITO, Assis. **A Administração no serviço público: uma abordagem sobre a deterioração organizacional e das práticas de modernização administrativa na administração pública.** Brasília: Escopo Editora, 1988.

CANO, Wilson. Industrialização, crise, ajuste e reestruturação. Algumas questões sobre o emprego e suas repercussões sobre a distribuição da renda. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; NETO, José Francisco Siqueira; POCHMANN, Marcio; OLIVEIRA, Marco Antonio de (Orgs.). **O mundo do trabalho. Crise e mudança no final do século.** São Paulo: Scritta, 1994.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **Terceirização e intermediação de mão-de-obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da Questão Social.** Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CHERCHGLIA, Mariângela Leal. Terceirização do trabalho nos serviços de saúde: alguns aspectos conceituais, legais e pragmáticos. In: SANTANA, José Paranaçu e CASTRO, Janete Lima (orgs) **Capacitação em Desenvolvimento de Recursos Humanos de Saúde.** Natal: Editora da UFRN, 1999. Disponível em: [http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos\\_apoio/pub04U3T5.pdf](http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/pub04U3T5.pdf). Acesso em: 25/04/2006.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 1995.

CORREIO BRAZILIENSE. **Ficou só no papel.** Lei que deveria impedir os governantes de serem irresponsáveis com o dinheiro público não pegou. Falta de transparência e de punição são pontos frágeis e risco de descontrole é maior em ano eleitoral, Caderno de Economia, pg. 08, 27 de fevereiro de 2006.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Racionalização econômica e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi (Orgs.). **Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996.

DELGADO, Guilherme. O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea. In: RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELAS,

Maria Helena. (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez; Petrópolis, RJ: Centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade - CAAL, 2004.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1989.

DEMO, Pedro. **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2006.

DRAIBE, Sônia M. **O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas**. São Paulo: NEPP/UNICAMP, 1998. (Caderno de Pesquisa nº 32).

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social? **Revista de Administração**, São Paulo v. 34, n.1, p. 70-78, jan./mar.1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social no estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Ivanete Boschetti. Condição (não) salarial, seguridade social e exclusão. In: **Ser Social** - Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília, nº 3, p.83-118, jul./dez. de 1998.

FLEURY, Sonia. **Novas bases para a retomada da seguridade social**. S.l: FGV, s.d. Disponível em : [www.ebape.fgv.br/pp/peep](http://www.ebape.fgv.br/pp/peep) . Acesso em: 05 de janeiro de 2005.

FLEURY, Sonia; BRAVO, Rosângela. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. In: **Revista de Administração Pública**, nº 6, 2004.

GAETANI, Francisco. **Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão**. Brasília: ENAP, 1997. (Texto para discussão 14)

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GUSMÃO, Rute. A terceirização de serviços na contra-reforma do Estado. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, ano XXIII, n. 70, julho de 2002.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2005.

HENRIQUE, Wilnês. Crise econômica e ajuste social no Brasil. In: **Reforma do Estado & políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1998.

HIRANO, Sedi. **Pesquisa social: projeto e planejamento**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.

IAMAMOTO, Marilda Vilela e CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico - metodológica**. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 1985.

KONDER, Leandro. **O que é Dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2000. (Coleção Primeiros Passos, nº 23).

LARANJEIRA, Sonia M. G. Fordismo e pós-fordismo. In: CATTANI, Antonio David (Org.) **Trabalho e Tecnologia. Dicionário crítico**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In: **Revista do Serviço Público**, ano 49, nº2, abr-jun 1998.

LUZ, Paulo Martorelli. **A ideologia da reforma gerencial do aparelho de Estado brasileiro no período 1995 – 1998: uma perspectiva crítica**. 2004. 177 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Política Social - Mestrado e Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. **A logística da precarização: terceirização do trabalho na Honda do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, Livro I, vol.1, Tomo 2, 1984.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural. Livro 1, Tomo 1, 1983.

MATTOSO, Jorge Eduardo L. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. . In: OLIVEIRA, Carlos Alonso de; MATTOSO, Jorge Eduardo Levi; NETO, José Francisco Siqueira; POCHMANN, Marcio; OLIVEIRA, Marco Antonio de (Orgs.). **O mundo do trabalho. Crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta, 1994.

\_\_\_\_\_. **O Brasil desempregado. Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. São Paulo: Cortez, 1997.

MELLO, Leonel Itaussu A; COSTA, Luís César Amad. **História moderna e contemporânea**. São Paulo: Scipione, 1986.

MELLO, Magno Antonio Correia de. **Regime de Emprego Público no Âmbito do Serviço Público Federal. Conseqüências da Emenda Constitucional nº 19/98**. Brasília: Brasília Brasil Comunicações, 1999.

MENELEU NETO, José. Desemprego e luta de classes: as novas determinidades do conceito marxista de exército industrial de reserva. In: TEIXEIRA, Francisco J.S; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (Orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva – as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998.

MENEZES, Aderson de. **Teoria geral do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo editorial, 2002.

MIOLA, Cezar. A terceirização no serviço público. In: **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. nº 28, Porto Alegre: Tribunal de Contas de Estado do Rio Grande do Sul, 1998.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2000.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Graflin, ano 2, n.3, jan/jul. 2001.

NEVES, Gleisi Heisler. **Reflexões sobre a proposta do Estado brasileiro**. Brasília: ENAP, 2001 (texto para discussão).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OIT- **Introdução à Seguridade Social**, Montevideo 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/ O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo à brasileira**. In: SADER, Emir e GENTILLI, Pablo (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Cortez, 1995.

PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. In: **Revista do Serviço Público**, ano 53, nº 4, out-dez 2002.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos - crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. In **Ser Social** - Revista Semestral do Programa de Pós- Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília, nº 6, jan./jun. de 2000a.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000b.

\_\_\_\_\_. Questão Social, Serviço Social e direitos da cidadania. **Revista Temporalis**. Brasília: ABEPSS, Graflin, ano 2, n.3, jan/jul. 2001.

PINTO MARTINS, Sérgio. **A terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2005.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto, 2002.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000. (Coleção Biblioteca de Ciências Sociais)

REVISTA REFORMA GERENCIAL. **Um reforma para ficar na história**. Entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira. nº 0, março de 1998. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges/publicacoes/reforma\\_gerencial/BRESSER.PDF](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma_gerencial/BRESSER.PDF) Acesso em 02/05/2005.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis**. São Paulo: Saraiva, 1992.

\_\_\_\_\_. **O servidor público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

ROJAS COUTO, Berenice. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social: possibilidade no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: DIAP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Reforma Administrativa no contexto da democracia: a PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro.** Brasília: DIAP, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O Retrocesso das Políticas Sociais públicas nos países do Mercosul. In: **Revista Ser Social**, número 7, julho a dezembro de 2000. Brasília.

SINDESVDVDF. **Tabela Salarial 2005.** <http://www.sindesvdf.com.br/TabelaSalarial2005.asp> Acesso em: 17 jun. 2006.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** São Paulo: Cortez, 1986.

STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. Implementação de Políticas Sociais e descentralização político-administrativa. In: CEAD. **Capacitação em serviço social e política social, módulo 3.** Brasília: UnB, CEAD, 2000.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil. In: RAMALHO, Jether Pereira; ARROCHELAS, Maria Helena. (Orgs.). **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil.** São Paulo: Cortez; Petrópolis, RJ: Centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade - CAAL, 2004.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade. In **Ser Social** - Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Brasília, nº 11, jul./dez. de 2002.

YAKHOT, V. Podosetnik O. **Pequeno Manual do Materialismo Dialético.** São Paulo: Argumento, 1967.

## **ANEXO**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

**Informante: Diretor/Coordenador de Departamento da Secretaria Nacional de Assistência Social**

1. Há quanto tempo a senhora coordena este departamento?
  
2. Quais os principais problemas existentes neste departamento? (Operacionais, no que se refere à equipe de trabalho, desafios de organização, além de problemas de gerência do negócio do departamento).
  
3. Como foram resolvidos? (Ou se pretende enfrentá-los)
  
4. Quais as formas de contrato existentes neste departamento?
  
5. A senhora considera que há problemas de recursos humanos aqui? Quais? Por que?
  
6. Existe algum tipo de descontentamento com o trabalho terceirizado? Por que?
  
7. Há dificuldades no trabalho de equipe formada por servidores e terceirizados? Quais? Por que?
  
8. Existe nesta coordenação algum trabalho voltado para:
  - a. promover a motivação pessoal

- b. capacitar/reciclar os funcionários
- c. monitorar a qualidade do trabalho
- d. garantir um ambiente de trabalho adequado

9. A senhora acha que a concepção de um serviço público de qualidade fica prejudicada pela falta de servidores públicos nos cargos? Explique.

10. A senhora acha que o fato da equipe de trabalho ser formada por pessoas com contratos de trabalho heterogêneos prejudica as atividades desenvolvidas no departamento? Por que?

11. Como o sr(a) caracteriza o perfil da sua equipe de trabalho?  
(Coesão/Harmonia/Cooperação ou Tensão/Competição/Conflito)

12. Qual é em média o tempo de permanência dos servidores e terceirizados neste departamento?

13. Qual a implicação disso para o desenvolvimento das atividades do departamento?

14. A senhora acha que a continuidade dos programas e ações em andamento foram ou estão sendo prejudicadas por falta de funcionários? Explique.

15. A equipe de trabalho que o sr(a) dispõe hoje permite realizar um planejamento a longo prazo?

16. A senhora considera que a equipe técnica deste departamento permite implementar uma política pública contínua e de qualidade? Por que?

17. Há algum diferencial da equipe deste departamento em relação aos outros, tendo em vista a implementação de uma política pública contínua e de qualidade? Explique.

18. A senhora gostaria de dizer mais alguma coisa sobre esse assunto?