



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL – FSSO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL



*MARIA ALCINA TERTO LINS*

**A FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO  
CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E SUAS REPERCUSSÕES NO  
SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO**

MACEIÓ  
2010

**MARIA ALCINA TERTO LINS**

**A FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO  
CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E SUAS REPERCUSSÕES NO  
SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas.

Orientadora:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Lúcia Prêdes Trindade

MACEIÓ  
2010

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecária Responsável: Janaina Xisto de Barros Lima**

- L759f    Lins, Maria Alcina Terto.  
A flexibilização das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo e suas  
repercussões no serviço público brasileiro / Maria Alcina Terto Lins, 2010.  
137 f.
- Orientadora: Rosa Lúcia Prêdes Trindade.**  
**Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas.**  
**Faculdade de Serviço Social. Maceió, 2010.**
- Bibliografia: f. 128-137.**
1. Políticas sociais. 2. Serviço público - Brasil. 3. Trabalho.  
I. Título.

CDU: 304(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL      FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL – FSSO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO

---

Membros da Comissão Examinadora de defesa da Dissertação de Mestrado de Maria Alcina Terto Lins, intitulada “**A Flexibilização das Relações de Trabalho no Capitalismo Contemporâneo e suas repercussões no Serviço Público Brasileiro**”, apresentada ao programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas em 03 de setembro de 2010, às 14h, na sala nº 01 da Faculdade de Serviço Social (FSSO).

**Comissão Julgadora**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Lúcia Prêdes Trindade (Orientadora)  
Faculdade de Serviço Social (FSSO/UFAL)  
CPF: 460.155.664-34

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Silvana Márcia de Andrade Medeiros  
Faculdade de Serviço Social (FSSO/UFAL PÓLO PALMEIRA DOS ÍNDIOS)  
CPF: 337.528.854-91

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Virgínia Borges do Amaral  
Faculdade de Serviço Social (FSSO/UFAL)  
CPF: 097.215.504-00

À Alcina Maria das Dores (in memoriam), minha avó, minha mãe, meu tudo, que partiu antes da conclusão desse trabalho. Minha mãe, um símbolo de sabedoria, força e amor, que sempre me incentivou a nunca desistir diante das adversidades da vida. Essa conquista é nossa mãezinha!!!

## AGRADECIMENTOS

*Todo trabalho é fruto de uma intervenção coletiva, assim, devo um reconhecimento e agradecimento a todos os que, de uma forma ou de outra, com estímulos afetivos participaram neste processo. Em especial e com muita saudade agradeço à minha mãe (Alcina Maria) que sempre esteve ao meu lado, com suas singelas palavras de incentivo e força, minha mãe, uma mulher guerreira de uma sabedoria sem fim...*

*A minha madrinha (Leide), minha segunda mãe que me faz sonhar com dias melhores, e me faz prosseguir, jamais desistindo diante das dificuldades; ao meu companheiro e amoroso Djalma sempre presente nos dias de sol e de tempestades; a minha amiga Nazaré mais que uma irmã, que alegra meu coração com sua simples presença. Aos amigos e parentes agradeço a força nos momentos de fraqueza, a paciência nos momentos de ausência, e pela atenção e carinho creditados a minha pessoa.*

*À minha orientadora Profa. Rosa Prêdes que confiou em mim enquanto pesquisadora e tem sido uma admirável mestra em minha vida de eterna aprendiz, como posso agradecer seu afeto, sua atenção, sua paciência nos momentos mais difíceis por qual passei?! É mais que uma professora, é um ser humano iluminado, que irradia serenidade e sabedoria. É um exemplo de vida a ser seguido!!!*

*À Fundação de Amparo à pesquisa do Estado de Alagoas – FAPEAL, por proporcionar a bolsa de mestrado possibilitando o desenvolvimento da investigação do objeto junto aos grupos de pesquisa, e a dedicação exclusiva aos estudos; aos professores da pós-graduação que muito contribuíram neste processo de aprendizagem, de crescimento intelectual e pessoal, através dos debates teórico-metodológicos.*

*Aos meus queridos amigos da turma de mestrado (Albani – um grande amigo, Sóstenes – sempre de bem com a vida, Japson – o aventureiro, Elaci – nossa intelectual, Rose – tranqüilidade em pessoa, Angélica – a esforçada, e Edvânia – nossa excelente aluna marxista, e atualmente professora da FSSO/UFAL), que trilham comigo esse caminho que está apenas começando... Agradeço a todos vocês a amizade constante!*

*Contudo, devo um agradecimento especial e com muito carinho a Andrêssa e a Girlene, amizades puras e verdadeiras que me ensinam dia-a-dia o valor de uma amizade como a nossa, sou feliz por ter amigas como vocês. O que seria de mim, sem a força*

constante, sem o carinho fiel que tenho recebido de vocês nesses anos de afetuosa convivência? Como posso agradecer tudo que realizamos juntas?!, Só posso deixar registrado nessas poucas linhas minha grande admiração e afeto por vocês duas, minhas amigas companheiras de jornada.

No meio desse longo caminho, tive a satisfação de me inserir no grupo de pesquisa sobre a precarização do trabalho na saúde, e conhecer a inigualável e agitada Profa. Valéria Correia, exemplo de dedicação e paixão pelo que faz... Sua alegria e agitação são contagiantes professora, sou grata pela sua credibilidade e carinho pela minha pessoa. A admiração e o carinho se estendem a todas as alunas desse maravilhoso grupo, em especial a minha querida Belinha...

À Secretaria do Programa de Pós-graduação em Serviço Social, a Elisângela e Quitéria pela excelente prestação de serviço a todos nós mestrandos e pela harmoniosa convivência e amizade nesses anos, sintam-se abraçadas.

Agradeço aos membros da banca de qualificação, professoras Silvana Medeiros e Virgínia Borges pela leitura criteriosa e por aceitarem avaliar esse trabalho, contribuindo com suas observações, questionamentos e sugestões para meu crescimento intelectual e pessoal. Vocês iluminaram minha mente e me fizeram enxergar as lacunas e deficiências existentes no texto, e na compreensão do objeto estudado. Obrigada pelas valiosas observações e puxões de orelha. E mais, por terem aceitado compor a banca de defesa, ampliando cada vez mais o debate teórico.

Enfim, agradeço ao Sr. Deus que tem me concedido força e placidez durante toda essa minha jornada. Mais uma etapa concluída, e logo em seguida outra se inicia... “por isso uma força estranha no ar me faz continuar, não posso parar...!!!”

A todos vocês, o agradecimento não se limita a contribuição para elaboração da dissertação, mas pelo sentido que vocês têm em minha vida.

*“Hoje em dia tudo parece levar em seu seio sua própria contradição, vemos as máquinas dotadas da propriedade maravilhosa de reduzir e tornar mais frutífero o trabalho humano, [contudo] provocam a fome e o esgotamento do trabalhador, as fontes de riqueza recém-descobertas se convertem por artes de um estranho malefício, em fontes de privações, os triunfos da arte parecem adquiridos ao preço de qualidade morais. O domínio do homem sobre a natureza é cada vez maior: mas ao mesmo tempo, o homem se transforma em escravo de outros homens ou da sua própria infâmia”*

**(KARL MARX)**



## RESUMO

A dissertação ora apresentada se insere na linha de pesquisa “Questão Social, Direitos Sociais e Serviço Social” do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – nível mestrado – da Universidade Federal de Alagoas e tem como objetivo analisar o processo de flexibilização das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo e as repercussões para o serviço público brasileiro, enfatizando as modificações ocorridas na relação de trabalho a partir da Emenda Constitucional nº 19, bem como a reconfiguração do conceito de serviço público diante da Reforma do Estado. O processo metodológico para a construção dessa dissertação utilizou pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Analisando o material bibliográfico pesquisado, através de leituras, fichamentos e elaboração de resumos, foi possível produzirmos uma compreensão sobre as relações de trabalho no capitalismo, captando as diferenciações existentes entre a rigidez do fordismo e a flexibilidade do toyotismo. Esta pesquisa também permitiu compreender o processo de Reforma do Estado alinhada ao ideário neoliberal e ao processo de flexibilização do capitalismo, e suas repercussões no campo do trabalho do serviço público. A pesquisa documental teve como fontes a legislação trabalhista brasileira, desde a Constituição Federal de 1988, passando pela atual Consolidação das Leis do Trabalho, e as Leis federais que enfocam as modificações gestadas no campo do trabalho, principalmente aquelas direcionadas ao serviço público. Também recorremos aos registros de duas pesquisas sobre trabalho no serviço público: relatórios de pesquisa sobre o mercado de trabalho do Serviço Social em Alagoas e o relatório da pesquisa realizada no setor da saúde no Estado de Alagoas. Os dados dessas pesquisas evidenciaram o alto índice de contratações instáveis (contrato temporário, cargo comissionado, etc.), a intensificação da jornada de trabalho (cargas horárias de mais de 40 horas semanais), além da existência de baixos salários o que obriga o profissional a procurar outros empregos, onde profissionais atuam em mais de três postos de trabalho por semana. É válido salientar, que essa flexibilização não se expressa apenas na irregularidade dos vínculos trabalhistas, mas também mediante a multiplicidade de vínculos empregatícios, nas condições de trabalho insalubres, e no baixo índice de organização política dos trabalhadores. Assim, as pesquisas possibilitaram demonstrar a realidade sobre o trabalho no serviço público evidenciando o grau de flexibilização e precarização por qual passam os trabalhadores.

**PALAVRAS-CHAVE:** flexibilização; trabalho; Políticas Sociais; Serviço Público.

## **ABSTRACT**

The dissertation presented here is in line search "Social Issues, Social Rights and Social Work" Program Graduate Social Work – Master's level – the Federal University of Alagoas and aims to analyze the process of easing work relations in contemporary capitalism and the implications for the Brazilian public service, emphasizing the changes that occurred in the working relationship from Constitutional Amendment 19, as well as the reconfiguration of the concept of public service before the State Reform. The methodological process for the construction of this dissertation used bibliographic and documentary research. Analyzing the bibliography searchable through readings, preparing summaries and annotated, it was possible to produce an understanding of work relations under capitalism, capturing the differences between the rigidity of Fordism and flexibility of Toyotism. This research also allows us to understand the process of State Reform in line with the neoliberal ideas and the process of easing of capitalism, and its repercussions in the field of work of public service. The desk research was to source the Brazilian labor legislation since the 1988 Federal Constitution, current through the Consolidation of Labor Laws and the Federal laws that focus on the changes gestated in the field of work, particularly those directed to public service. We also use the records from two studies on work in public service, research reports on the labor market of Social Work in Alagoas and the report of research conducted in the health sector in the State of Alagoas. Data from these studies showed the high rate of hiring unstable (temporary contract, commissioned position, etc..), the intensification of the workday (work load of more than 40 hours per week), plus the existence of low wages, which requires the professional to seek other jobs, where professionals work in more than three jobs a week. It's worth noting that this easing is not only expressed in the irregularity of the work ties, but also by the multiplicity of employment ties, in working conditions unhealth, and the low level of political organization of workers. Thus, the research allowed the reality about the work in public service showing the degree of easing and precariousness by which pass the workers.

**KEYWORDS:** easing, work, Social Policy, Public Service.

## LISTA DAS SIGLAS

AIS - Ações Integradas de Saúde  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CCQ - Círculos de Controle de Qualidade  
CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF – Constituição Federal  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
CONASP - Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária  
CONASS – Conselho Nacional dos Secretários de Saúde  
CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde  
COSB - Comissão de Simplificação Burocrática  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público  
DNERU - Departamento Nacional de Endemias Rurais  
EC – Emenda Constitucional  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões  
IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social-  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDORT - Instituto de Organização Racional do Trabalho  
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MESP - Ministério da Educação e Saúde  
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego  
ONG – Organização Não-governamental  
OS – Organização Social  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PFL- Partido da Frente Liberal  
PME – Pesquisa Mensal de Emprego  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais  
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública  
SUDS - Sistema Único Descentralizado de Saúde  
SUS- Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                            |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                     | <b>12</b>  |
| <b>SEÇÃO 1: RELAÇÕES DE TRABALHO NO CAPITALISMO: ENTRE A RIGIDEZ DO FORDISMO E A FLEXIBILIDADE DO TOYOTISMO .....</b>                      | <b>21</b>  |
| 1.1 A constituição do modelo rígido de produção no processo de consolidação do capitalismo.....                                            | 29         |
| 1.2 A crise do modelo rígido de produção e o modelo de produção flexível no capitalismo atual.....                                         | 43         |
| 1.3 A flexibilização das relações de trabalho no modelo de produção flexível no capitalismo atual.....                                     | 55         |
| <b>SEÇÃO 2: RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DE FLEXIBILIZAÇÃO NO CAPITALISMO ATUAL.....</b>                 | <b>66</b>  |
| 2.1 A Reforma Gerencial do Estado Brasileiro a partir da década de 1990 e a flexibilização do serviço público e das políticas sociais..... | 70         |
| 2.2 Relações de trabalho no serviço público brasileiro no contexto de flexibilização do trabalho e das políticas sociais.....              | 95         |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>                                                                                                          | <b>123</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                                   | <b>128</b> |

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), tem como objeto de estudo a flexibilização das relações de trabalho e suas inflexões no serviço público brasileiro. Ela vincula-se à linha de pesquisa *Questão social, direitos sociais e Serviço Social* do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas e ao Núcleo de Pesquisa e Extensão em Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais. O objetivo foi analisar o processo de flexibilização das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo e as repercussões para o serviço público brasileiro, enfatizando as modificações ocorridas na relação de trabalho a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, bem como analisar a reconfiguração do conceito de serviço público diante da Reforma (contrarreforma) do Estado (Governo Cardoso).

É válido salientar que o empenho em estudar as modificações ocorridas nas relações de trabalho na contemporaneidade é anterior a minha inserção no mestrado. Este interesse provém do processo de finalização do meu trabalho de conclusão de curso de graduação em Serviço Social (em 2007), que tratou sobre as condições de trabalho dos Assistentes Sociais em Alagoas. A partir dessa investigação, constatei que a terceirização já era uma das formas utilizadas para contratação de pessoal no serviço público, o que me incitou a elaborar um projeto de pesquisa para o mestrado, cujo objetivo principal seria analisar as particularidades da terceirização no serviço público municipal de Maceió nas áreas de saúde e assistência social.

A minha inserção no grupo de pesquisa sobre as tendências contemporâneas do Mercado de Trabalho do Serviço Social em Alagoas (desde 2005), coordenado pela profa. Dra. Rosa Prêdes, e a minha participação enquanto pesquisadora no projeto de pesquisa “As formas de gestão do trabalho em saúde e o processo de precarização do trabalho em saúde no setor público do estado de Alagoas” (em 2009), coordenado pela profa. Valéria Correia (juntamente com Rosa Prêdes), reforçaram ainda mais o interesse por essa temática, pois pude constatar, mediante os dados empíricos, a flexibilização existente na gestão do trabalho em saúde.

É importante salientar que a pesquisa sobre a precarização do trabalho na saúde ocorreu após aprovação pelo Edital MCT/CNPq/MS-SCTIE-DECIT-nº 23/2006, na Linha de Apoio nº 1 “Gestão do Trabalho em Saúde”, cujo termo de aceitação foi registrado eletronicamente através da internet junto ao CNPq, em 28 de maio de 2007, tendo recursos liberados em 22 de junho de 2007, data de início da pesquisa. Os instrumentos da pesquisa de campo e documental foram elaborados entre os meses de maio e agosto de 2008, de forma coletiva, através de várias reuniões com os pesquisadores, a partir da problematização dos objetivos e da metodologia do projeto de pesquisa.

Após a construção dos instrumentos de pesquisa, os pesquisadores foram capacitados para a aplicação dos formulários de pesquisa, além de contatos com os municípios alagoanos para comunicar da realização e da importância da pesquisa. Para o levantamento do quadro de trabalhadores de saúde existentes nos municípios foi realizada previamente uma pesquisa aos dados disponibilizados pelo Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). A partir destes dados foi recortada a amostra de 10% destes trabalhadores, levando em consideração os seguintes aspectos: trabalhadores de nível superior e médio (mais os agentes comunitários de saúde); unidades de saúde da área rural e da área urbana; unidades de saúde dos três níveis de atenção - Atenção Básica, Média e Alta Complexidade. A partir deste levantamento foi construído um quadro contendo a quantidade dos trabalhadores a serem entrevistados por município.

Os dados da pesquisa sobre a gestão do trabalho em saúde possibilitaram capturar e analisar alguns indicadores da flexibilização no âmbito do trabalho, como, por exemplo, vínculos instáveis, jornadas de trabalho mais flexíveis e, ao mesmo tempo, altamente extensivas, níveis salariais baixos e/ou diferenciados, descumprimentos de garantias e benefícios trabalhistas, burlando a lei e agravando ainda mais o processo de exploração do trabalhador. A aproximação a esses indicadores foi de fundamental importância no desenvolvimento do estudo ora apresentado, pois possibilitou demonstrar, mediante os dados empíricos, o avanço silencioso da ação estatal na desestruturação dos direitos conquistados pelos trabalhadores.

À medida que o setor público incorpora a racionalidade do setor privado, profundas modificações são realizadas na forma de gerenciamento da força de

trabalho, de forma que redefinir, adequar, ajustar passa a ser o imperativo dos modelos de gestão da força de trabalho, que concretamente nos aparecem nas formas de flexibilização e precarização do trabalho. Em outras palavras, cria-se um padrão de relações de trabalho moldado nos preceitos da flexibilidade que permite dispensar, contratar, transferir, ou seja, adequar a força de trabalho às necessidades do capital, ocasionando uma desregulamentação do trabalho no serviço público.

Após me inserir no Mestrado em Serviço Social, e através de diversos debates<sup>1</sup> sobre a temática escolhida, verifiquei que a terceirização é apenas uma expressão das muitas faces da flexibilização do trabalho no contexto de desenvolvimento do capitalismo. Assim, diante desses debates e orientações durante o processo investigativo, definimos que o objeto de estudo seria a flexibilização no serviço público, enfocando as relações de trabalho e evidenciando que a flexibilização é funcional ao processo de acumulação do capital.

Outro fato a ser mencionado é que, após a delimitação do objeto, durante o processo investigativo, fui contratada, no cargo de Assistente Social, por uma empresa privada que atua na fiscalização e na gerência de um Programa de Urbanização num bairro na cidade de Maceió. Sendo assim, me tornei mais uma profissional contratada para prestar serviços ao Estado, e, em certa medida, minha condição de inserção no mercado de trabalho (mediante contrato por tempo determinado) faz parte do objeto de estudo em análise nesse texto e serve para reforçar a estatística de que é cada vez maior o índice de profissionais contratados mediante vínculos instáveis (contratos flexíveis) e não efetivos, ao invés de haver formas estáveis de emprego, salário, carga horária, entre outros aspectos que estejam em consonância com os direitos trabalhistas<sup>2</sup>.

O estudo situa o contexto de mudanças no campo do trabalho em decorrência da reestruturação produtiva, modificações essas demonstradas pelo desemprego estrutural, o subemprego, o emprego precário e de baixa qualidade, bem como a informalização das relações de trabalho. A flexibilização e a precarização das relações de trabalho evidenciam a imposição das regras de mercado e de desvalorização do trabalho no sistema capitalista. O estudo evidencia a flexibilização

---

<sup>1</sup> Debates nas orientações para o desenvolvimento da pesquisa, no grupo de pesquisa sobre o mercado de trabalho do Serviço Social e no grupo da pesquisa sobre o perfil das formas de gestão do trabalho em saúde e no Seminário de Pesquisa com a Professora Virginia Borges.

<sup>2</sup> Atualmente não trabalho nesta empresa, mudei de emprego, estou atuando numa instituição hospitalar privada no cargo de Assistente Social, celetista, com carga horária de 40 horas semanais.

enquanto estratégia para o desenvolvimento capitalista, no seu processo de acumulação de capital, e esse processo de flexibilização extrapola o âmbito da produção, espalhando-se pela cultura, pela arte e pelas relações humanas.

Consideramos que vários elementos da organização da produção material, da gestão do trabalho e das condições de assalariamento são incorporados pela organização dos serviços públicos e pelas relações de trabalho no âmbito estatal. Também analisamos que a Reforma do Estado faz parte do redimensionamento da estratégia de acumulação capitalista, contribuindo para as redefinições das políticas sociais e relacionando-se ao redimensionamento da organização e da divisão do trabalho, agravando-se as desigualdades existentes nos países denominados periféricos, como o Brasil.

Compreende-se que a reforma gerencial do Estado objetiva a modificação do papel do Estado, ocasionando a diminuição de gastos públicos e atribuindo um papel fundamental à política econômica em detrimento da política social. Embora, aqui no Brasil, não tenha se configurado o Estado de bem-estar social, esse estado, que sequer conseguiu atingir o modelo dos países centrais, está sendo esvaziado de suas funções sociais de maneira drástica, uma vez que suas ações encontram-se cada vez mais reduzidas, seletivas, focalizadas e pontuais, sem atender às necessidades da classe trabalhadora.

Inserida na lógica neoliberal, a reforma do Estado atinge diretamente a sociedade e os trabalhadores do serviço público, através da desregulamentação das relações trabalhistas, das privatizações e das demissões, na contratação de força de trabalho mediante vínculos instáveis de trabalho e na prestação dos serviços sociais mediante a transferência para o setor privado, repercutindo nos direitos conquistados pelos trabalhadores.

Essas modificações repercutem no setor público, principalmente no âmbito da saúde, em que houve um crescente aumento de postos de trabalho na esfera municipal, paralelo ao aumento dos vínculos irregulares e à consequente precarização do trabalho. No decorrer do texto, utilizamos alguns indicadores sobre a política de saúde, por compreender a saúde como um significativo exemplo de política desenvolvida no serviço público. Pode-se dizer, portanto, que as alterações nas relações de trabalho do setor público estão ligadas à modificação da gestão do serviço público, através das organizações sociais, às iniciativas governamentais em



relação ao Regime Jurídico Único, à estabilidade, às formas de ingresso e à redução de salários.

Consideramos, também, que o serviço público incorpora alguns princípios do modelo de acumulação flexível, tanto no âmbito das relações de trabalho (contratos de trabalho, salário, jornada de trabalho etc.) quanto na prestação de serviços, quando possibilitam que serviços nas áreas de saúde, educação, entre outros, sejam desenvolvidos em espaços privados, por entidades da sociedade civil, como, por exemplo, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), as Organizações da Sociedade Civil de interesse público (Oscips), as Organizações Sociais (OS), entre outras.

O que queremos enfatizar é que as transformações ocorridas na atual fase do capitalismo impuseram orientações para uma reorganização do trabalho na direção da flexibilização e da competitividade mundial, e o setor público estatal também foi afetado com essas modificações. Constatamos, em nosso estudo, que essas mudanças têm repercussões diretas na vida dos servidores públicos enquanto trabalhadores que vendem sua força de trabalho, cujas mudanças são gestadas nas relações de trabalho e nos contratos trabalhistas, além das repercussões na prestação dos serviços à sociedade.

Para o desenvolvimento desse estudo, realizamos pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Analisando o material bibliográfico pesquisado, através de leituras, fichamentos e elaboração de resumos, foi possível construir uma compreensão sobre as relações de trabalho no capitalismo, captando as diferenciações existentes entre a rigidez do fordismo e a flexibilidade do toyotismo. Esta pesquisa também permitiu compreender o processo de Reforma do Estado alinhada ao ideário neoliberal e ao processo de flexibilização do capitalismo, e suas repercussões no campo do trabalho (tanto no setor privado, quanto no setor público) e na prestação dos serviços sociais à população em geral.

A pesquisa documental teve como fontes a legislação trabalhista brasileira, desde a Constituição Federal de 1988, passando pela atual Consolidação das Leis do Trabalho, e as Leis federais que enfocam as modificações gestadas no campo do trabalho, principalmente aquelas direcionadas ao serviço público. Também recorreremos aos registros de duas pesquisas sobre trabalho no serviço público:

relatórios de pesquisa sobre o mercado de trabalho do Serviço Social em Alagoas<sup>3</sup> e o relatório da pesquisa realizada no setor da saúde no Estado de Alagoas<sup>4</sup>. Ambas as pesquisas possibilitaram demonstrar a realidade sobre o trabalho no serviço público que evidenciaram o grau de flexibilização e precarização por qual passam os trabalhadores.

O texto final da dissertação é aqui apresentado em duas seções. A primeira seção aborda os meandros das relações de trabalho no capitalismo, buscando captar as modificações ocorridas na sociedade a partir do fordismo – com sua rigidez, e posteriormente da implementação do toyotismo – com sua flexibilidade. Tentamos demonstrar de que forma a flexibilização foi incorporada no setor produtivo e no setor de serviços, com a inserção da realidade brasileira na dinâmica mundial, evidenciando suas particularidades e descontinuidades.

É válido salientar que nosso estudo está fundamentado numa análise marxista desse processo de flexibilização; sendo assim, tentamos apreender os nexos causais que fundamentam o processo do homem enquanto ser social, iniciando a discussão e explorando a categoria trabalho enquanto fundamento ontológico do ser social, para, então, penetrarmos nas diferenças existentes entre o modelo rígido e o modelo flexível de trabalho.

Assim, a primeira seção subdivide-se em três subseções: a) a constituição do modelo rígido de produção no processo de consolidação do capitalismo, b) a crise do modelo rígido de produção e o modelo de produção flexível no capitalismo atual, e c) a flexibilização das relações de trabalho no modelo de produção flexível.

Na segunda seção, buscamos captar e compreender a flexibilização do serviço público, e quais os agravos causados por essa redefinição da atuação estatal frente aos trabalhadores. Para tanto, delimitamos como ponto de partida as reformas administrativas brasileiras até a Reforma Gerencial do Estado (1990), evidenciando que as linhas gerais dessa reforma estavam alinhadas ao processo de flexibilização do trabalho e da prestação de bens e serviços públicos. Nesse sentido,

---

<sup>3</sup> Pesquisa realizada pela UFAL desde 2000, tendo como fonte os dados da fiscalização do exercício profissional dos assistentes sociais de Alagoas pelo CRESS 16º Região.

<sup>4</sup> Pesquisa “As formas de gestão do trabalho em saúde e o processo de precarização do trabalho em saúde no setor público do Estado de Alagoas”, coordenado pelas Professoras Valéria Correia e Rosa Prêdes, cuja base de dados é a pesquisa de campo realizada na Secretaria municipal de saúde, e nas Unidades de saúde (básica, média e alta complexidade), dos 102 municípios que compõem o Estado de Alagoas. A pesquisa teve por objetivo caracterizar a gestão do trabalho em saúde dos municípios alagoanos, traçando um perfil das formas de precarização/desprecarização do trabalho no setor público de saúde.

a seção 2 vai mostrar como se configurou as relações de trabalho no serviço público brasileiro, relacionando com o processo de reconhecimento de direitos sociais e com as mudanças no modelo de produção.

Nosso esforço teórico empreende também uma análise das repercussões desse processo de reordenamento estatal para os trabalhadores enquanto servidores públicos que vendem sua força de trabalho e que, diante de uma Emenda Constitucional (porque não dizer inconstitucional?!), veem seus direitos trabalhistas e sociais serem desregulamentados, em prol de uma adequação do serviço público ao ideário neoliberal, em que o Estado incorpora o modelo privatista em detrimento dos direitos constitucionais.

Consideramos, então, que uma característica da presente fase do capitalismo é a brutal ofensiva sobre a estrutura e a organização do trabalho, além do esforço de criar novas formas e/ou impor domínio e subordinação aos trabalhadores. O novo padrão produtivo consolida-se mediante mecanismos destinados a imprimir na sociedade as novas formas de gestão e controle (subordinação) do trabalho, com a finalidade de aumentar a taxa de lucro do capital, mediante a intensificação da exploração dos trabalhadores e o aumento da lucratividade do capital através da diminuição dos custos com o trabalho (trabalhador/força de trabalho).

Sendo um modo de produção e reprodução determinado historicamente, o capitalismo tende a, constantemente, se reformular, se readaptar, ou, nas palavras de Marx (1988, p. 275), necessita “revolucionar as condições técnicas e sociais do processo de trabalho”. Diante das transformações societárias, o capitalismo redimensiona suas respostas às contradições existentes em seu interior e cria estratégias que eliminem os limites ao seu processo de acumulação/valorização do capital, sem que para isso atinja sua essência.

Defendemos que o avanço da flexibilização reestrutura todo um padrão de relação de trabalho construído historicamente, bem como tende a fortalecer a lógica da mercantilização da força de trabalho e de prestação de bens e serviços coletivos, sem considerar os prejuízos para a classe trabalhadora. A lógica da flexibilização, inserida no contexto de globalização do capital, atinge o papel do Estado e dos sindicatos, instituições essas que se constituem como referência na regulação social do trabalho.

Nas palavras de Marcelino (2008, p. 84), flexibilização pode significar quase todas as alterações ocorridas na organização produtiva e nas relações trabalhistas do início da década de 1970 até hoje. A autora afirma:

de maneira geral, na língua portuguesa, o termo flexibilidade tem uma conotação bastante positiva, associada à possibilidade de adaptação à mudança, à aptidão para variadas atividades, à destreza e à agilidade. Não por acaso as mudanças nos processos de trabalho e na legislação trabalhista são feitas sob o signo da flexibilização; a colaboração e o controle também passam pelo convencimento ideológico. Isto quer dizer: denominar todos esses processos como flexíveis é esconder seu caráter de classe, de exploração do trabalho; é deixar de dizer a quem serve as mudanças em curso nas relações de trabalho (MARCELINO, 2008, p. 84).

Assim, consideramos que a utilização da flexibilização está associada à possibilidade de a empresa e/ou a instituição criar estratégias que permitam ajustar sua produção, emprego, salário e condições de trabalho ante as flutuações da economia e das inovações tecnológicas, entre outros fatores. Poderíamos compreender esse processo como uma forma de conceder “liberdade” às empresas e/ou instituições na determinação do uso do trabalho, o que significa desregular (eliminar/afrouxar) direitos ou adaptar a proteção trabalhista clássica às condições de produção e à realidade do mercado de trabalho capitalista (KREIN, 2001).

Desse modo, consideramos que a flexibilização do mercado e das relações de trabalho ganhou ênfase na reestruturação produtiva juntamente com a onda neoliberal que trouxe a tona questões como a desregulamentação da economia e a privatização. A adoção da flexibilização tem como finalidade a restauração da hegemonia do mercado e uma maior facilidade na inserção da economia em novos padrões competitivos, tanto a nível local quanto internacional.

Todo esse poder de flexibilidade e mobilidade possibilitou que as instituições empregadoras da força de trabalho exercessem uma pressão mais forte de controle do trabalho sobre a classe trabalhadora, que, enfraquecida devido ao aumento de desemprego, à forte volatilidade do mercado, à rápida destruição e reconstrução de habilidades, ao rebaixamento dos salários, à grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados e subempregados) e ao retrocesso do poder sindical, se tornou cada vez mais explorada e dominada pelo capital (HARVEY, 1992).

Nesse sentido, concordamos com Krein (2001), que considera a flexibilização como uma agenda imposta pela lógica das transformações capitalistas, ou seja,

tornou-se uma necessidade para o desenvolvimento da acumulação do capital; além disso, a flexibilização atinge as bases da sociabilidade capitalista, redefinindo o papel do Estado e o perfil da classe trabalhadora. De maneira geral, compreendemos que a lógica da flexibilização utiliza a força de trabalho como uma mera mercadoria, o que fortalece ainda mais a instabilidade e a precariedade do trabalho.

Ressaltamos que o processo de pesquisa é um campo enriquecedor na aquisição de novos conhecimentos e que possibilita o desenvolvimento de uma consciência crítica frente à realidade na qual estamos inseridos. Entendemos que os resultados aqui expostos servirão para o aprofundamento da discussão sobre os embates das transformações ocorridas na sociedade que atingem diretamente a classe trabalhadora. Esse debate também enriquece as discussões no âmbito do Serviço Social, pois exige que o profissional esteja 'antenado' ao contexto atual, desenvolvendo uma reflexão crítica para responder de forma ética e técnica a essas demandas, e que sua prática profissional esteja comprometida com a efetivação dos direitos sociais e trabalhistas.

## **1. RELAÇÕES DE TRABALHO NO CAPITALISMO: ENTRE A RIGIDEZ DO FORDISMO E A FLEXIBILIDADE DO TOYOTISMO**

Nesta seção, abordaremos os meandros das relações de trabalho no capitalismo, buscando captar as modificações ocorridas na sociedade a partir do fordismo e a partir da implementação do toyotismo. Para compreendermos as transformações do trabalho na contemporaneidade, julgamos necessário apreender os nexos categoriais sobre o trabalho e o ser social, e as particularidades do trabalho na sociedade capitalista.

Tal abordagem se faz necessária para que possamos situar o leitor acerca da perspectiva que fundamenta esse estudo, uma vez que, para compreendermos as transformações ocorridas na sociedade capitalista – a partir da implantação do fordismo e posteriormente do toyotismo bem como suas consequências para os trabalhadores –, é necessário estabelecer um ponto de partida que nos possibilite realizar uma reflexão crítica a respeito do objeto explorado. São esses os elementos necessários para compreender o quadro complexo da crise estrutural do capital e do reordenamento do Estado e do Serviço Público.

Assim, concordamos com Marx (1988) quando o autor compreende que a condição objetiva da existência humana é o trabalho, pois é através do trabalho que a humanidade se constitui como tal. A base da construção da vida social é a atividade humana, a forma como ela é explorada no processo produtivo é o que determina o contorno do desenvolvimento social.

O trabalho é a base ineliminável do mundo dos homens, uma vez que somente ele possibilita a passagem do ser natural ao ser social, e porque ele sempre será a base a partir da qual se constrói a realidade social. Mediante o trabalho, os homens constroem materialmente a sociedade em que vivem e se constroem como indivíduos.

Após passar pela transformação da ação humana nada permanece como antes. Além de pensar produtos novos, o homem agrega valor ao que produz. Ele impõe à 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. Conforme Marx:

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 da mercadoria. 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 (1988, p. 53).

É por meio do trabalho que o homem transforma a natureza com a finalidade de atender as suas necessidades e, nesse processo, constrói-se a si próprio como ser genuinamente humano, e é isso o que diferencia o ser social do ser meramente biológico. É mediante o trabalho que ocorre a produção de tudo o que é novo na reprodução da sociedade, pois somente ele contém as determinações do novo que é produzido incessantemente na reprodução social.

Assim, concordamos com Marx (1988, p. 142), que afirma: “*antes de tudo, o trabalho é um processo entre homem e natureza*”. O processo de trabalho ocorre quando o homem, através de sua ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza; nesse sentido, o trabalho é uma condição natural da vida humana. Enquanto protoforma da atividade humana, o trabalho possui um valor de uso, e existe em todas as formas de sociabilidade, independentemente de qual seja, pois é por meio dele que o homem se torna cada vez mais social.

No processo de trabalho a atividade do homem efetua, portanto, mediante o meio de trabalho, uma transformação do objeto de trabalho, pretendida desde o princípio. O processo extingue-se no produto. Seu produto é um valor de uso, uma matéria natural adaptada às necessidades humanas mediante transformação da forma (MARX, 1988, p. 144).

Embora, na sociedade capitalista, o processo de trabalho permaneça essencialmente o mesmo, as condições em que é realizado e o resultado desse processo – o produto – são distintos, pois pertencem a outro diferente de quem o realiza (o trabalhador). Nas palavras de Marx: “*A riqueza das sociedades em que domina o modo de produção capitalista aparece como uma ‘imensa coleção de mercadorias’ e a mercadoria individual como sua forma elementar*” (1988, p. 45). Ou seja, na sociedade capitalista, o caráter do trabalho exterioriza-se sob a forma de mercadoria.

A base da sociedade capitalista é a produção e a reprodução de mercadorias portadoras do valor de uso e do valor de troca. Assim, compreendendo a representação da mercadoria sob esse duplo aspecto, podemos afirmar que também

o trabalho possui um duplo caráter: trabalho concreto, portador do valor de uso, que responde pelas características físicas e materiais dos produtos, e trabalho abstrato, portador do valor de troca, que responde pelas características sociais desse produto, sob a forma de mercadoria. Ou seja, o valor de troca de uma mercadoria tem como substância histórica e social o trabalho abstrato – o tempo de trabalho socialmente necessário à produção.

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. O trabalho concreto é uma atividade humano-social que cria bens com valor de uso, que tem utilidade na satisfação das necessidades humanas. Enquanto que o trabalho abstrato reduz o homem ao estágio de mercadoria, convertendo-o num ser vulnerável que quanto mais produz mais pobre se torna, seja materialmente, fisicamente e/ou espiritualmente. Nesse caso, o valor de troca se faz presente, e o trabalhador não produz para si, mas sim para o capital.

Marx (1988) observa que, dentro do sistema capitalista, a mercadoria só tem valor se o objeto produzido for portador de valor de uso, que parece aos olhos do comprador como o determinante de seu preço, e possuir um valor que é ocultado na aquisição/venda do produto, que é o valor do trabalho em si. Nesse sentido, o trabalho criador de valor é o trabalho socialmente necessário para a produção.

Desse modo, Marx (1988) considera que o valor é um caráter social histórico comum a todas as mercadorias, e os valores de troca das mercadorias são apenas funções sociais delas, e em nada estão relacionadas às suas propriedades naturais. E é somente sob o sistema capitalista que encontramos na força de trabalho humano a particularidade de ser ela a fonte de valor.

Valor no sentido puramente social, que possui uma função social e não uma função natural adquirida por representar um valor de uso. Como o trabalho abstrato é o responsável pela criação de valor na sociedade capitalista, ele fica dependente da expansão e da consumação do modo capitalista de produção. A essência do trabalho abstrato é a obtenção do lucro, diferentemente do trabalho concreto, em que o homem está diretamente interligado à natureza – relação da natureza transformando-a segundo suas intencionalidades.



Nesse sentido, podemos pontuar que o processo de exploração do homem pelo homem se agrava no momento em que os homens passam a produzir mais que o necessário à sua sobrevivência<sup>5</sup>; ou, em outros termos, quando ocorre a distinção entre classes, entre os detentores dos meios de produção e os trabalhadores, que vendem sua força de trabalho para sobreviverem – constituindo assim a burguesia e o proletariado.

As transformações societárias impõem a sujeição do trabalho concreto ao abstrato, priorizando o valor de troca em detrimento do valor de uso. O desenvolvimento das forças primitivas possibilitou o aperfeiçoamento das formas de produção, chegando ao ponto em que o homem pôde criar produtos não só para a subsistência, mas também excedentes, surgindo nesse momento a propriedade privada. O proprietário dos meios de produção explora e domina os que possuem apenas sua força de trabalho para entregar, dando início à submissão de um sujeito ao outro. Quanto a esse processo, Netto e Braz explicam:

para que haja a produção de mercadorias, duas condições são absolutamente necessárias. A primeira diz respeito à existência, mesmo que incipiente, de divisão social do trabalho: para que se produzam diferentes mercadorias (ânforas, tecidos, etc.), é preciso que o trabalho esteja de algum modo repartido entre diferentes homens (ou diferentes grupos de homens). Mas essa condição, necessária, não é suficiente para a produção de mercadorias: ela deve se articular à propriedade privada dos meios de produção – só pode comprar ou vender uma mercadoria aquele que seja o seu dono e, para tanto, é necessário que os meios com os quais a produziu pertençam a ele. [...] isso significa que a produção de mercadorias tem como condições indispensáveis a divisão social do trabalho e a propriedade privada dos meios de produção – sem ambas, produzem-se bens, valores de uso, mas não há produção mercantil (produção de mercadorias) (2007, p. 80).

No sistema capitalista, o trabalhador produz bens que não lhe pertencem e que escapam ao seu controle. Nesse contexto, o próprio trabalhador não se reconhece no produto de seu trabalho, ele não reconhece que o que foi criado é

---

<sup>5</sup>Apenas para respaldar a análise marxista sobre trabalho, vale salientar que a exploração da força humana é anterior ao sistema capitalista, uma vez que, nas sociedades escravistas tudo que era produzido pelos escravos era de propriedade do seu senhor e tinham como pagamento pelo trabalho desenvolvido apenas o necessário para sua subsistência (suficiente para se manterem ativos no trabalho). No feudalismo, cada parcela de terra tinha um senhor, que dispunha de servos; estes nada recebiam pelo seu trabalho, a não ser o que plantavam. Nesse período, os senhores sentiram a necessidade de aumentar a produção; para tanto, houve um aprimoramento das técnicas utilizadas no plantio. E com a ampliação dos mercados, houve o aumento da circulação das moedas; esse fator desarticulou o sistema de trocas de mercadorias, característica principal do feudalismo. Soma-se a isso, o surgimento da burguesia, classe social detentora de alto poder econômico, que começou a dominar o comércio, tirando o poder dos senhores feudais. Assim veio à tona a crise do feudalismo, o que favoreceu o surgimento do capitalismo.

fruto de suas capacidades físicas e mentais; o produto é percebido pelo trabalhador como algo estranho, que não o pertence. E quem se apropria de grande parte da produção e do trabalho operário é o capitalista, enquanto proprietário dos meios de produção.

Ou seja, a lógica do sistema capitalista 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). O trabalhador não possui o controle de suas próprias faculdades laborativas. Essa alienação<sup>6</sup> se expressa tanto no objeto produzido quanto em todo o processo de produção. Dessa forma, a alienação do trabalhador (do objeto produzido e de todo o processo de produção) se expressa como instrumento de legitimação para as sociedades de classes, e ocasiona numa desrealização humana, uma vez que o produto produzido, no fim do processo de trabalho, torna-se um ser estranho a quem o produziu.

Nesse sentido, no momento em que o sistema capitalista impõe a separação dos meios de produção – divisão implícita entre capital/trabalho – e da propriedade privada, o trabalho deixa de ser uma realização do homem, passando a ser uma exploração da força humana, implicando em consequências destruidoras para a classe trabalhadora. E, embora as formas de domínio variem de acordo com a época e a localidade, podemos afirmar que, de maneira geral, o capital produz uma nova sociabilidade que se reproduz de forma circular e constante, baseando-se na troca de mercadorias e visando à acumulação do lucro.

Assim, no capitalismo, o trabalho abstrato – produtor de valor de troca – impera sobre o trabalho concreto, útil, que atende às necessidades humanas; o valor de uso serve apenas como substrato do valor de troca. Interessa ao capitalista produzir uma mercadoria, não somente com valor de uso, mas também portador de mais-valia.

A base do modo de produção capitalista é a produção de mais-valia, que valoriza cada vez mais o capital, este compreendido como valor em processo que entra na circulação para se multiplicar e manter elevado o índice de acumulação. A

---

<sup>6</sup>De acordo com Marx (1988), a raiz da alienação está na divisão social do trabalho que realiza uma ruptura entre os interesses individuais e coletivos. A oposição entre esses interesses impede que o trabalhador compreenda o processo social, e que as alienações são produtos da história humana, portanto são resultantes da reprodução social. A alienação brota de determinadas relações que os homens estabelecem entre si no processo de trabalho. A alienação se revela em tudo, é um poder inumano que impera sobre tudo. Este poder inumano é o capital que a tudo e a todos devora incontrolavelmente.

mais-valia nada mais é do que a materialização do tempo de trabalho não pago ao trabalhador. Nesse sentido, o que move a produção capitalista é a obtenção/extração permanente de mais-valor, e a origem do mais-valor é a exploração da força de trabalho humana.

Desse modo, a utilização do trabalho humano é vista como simples mercadoria, constituindo uma forma de controle do capital sobre o trabalho (subsunção real do trabalho ao capital). Aqueles que dominam justificam a opressão como algo natural e necessário, o desenvolvimento da relação capital é criador da subalternização do trabalho à produção material. Nas palavras de Santos (2005):

[...] o capitalismo rompe com os laços de terra feudal como mediação do uso da força humana e institui o contrato e 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 de trabalhadores em corporações de ofícios, 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 [...] apresentou o salário como forma atrativa de engajamento nas novas formas de exploração [...] 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 (SANTOS, 2005, p. 09).

A subsunção do trabalho ao capital ocorre no momento em que se inicia a produção capitalista, ou seja, quando o capitalista coloca sob sua direção os trabalhadores que a ele venderam sua força de trabalho; sob o nome de mão-de-obra, a sua capacidade de trabalhar é colocada à venda no mercado de trabalho e seu preço é o salário; nesse sentido, o capitalista utilizará a mão-de-obra para valorizar o seu capital (POLANYI, 2000 apud SANTOS, 2005).

Ou seja, o próprio trabalhador compreende sua força de trabalho como uma mercadoria possível de ser vendida, e que, após vendê-la ao capitalista, “essa mercadoria” assume a forma de trabalho assalariado. Contudo, é mediante o trabalho assalariado que o trabalhador se torna cada vez mais escravo do capital, pois, sob o domínio do capitalista, ao invés de produzir mercadorias para consumo próprio e de sua família, ele apenas as consome na medida em que seja necessário para sobreviver.

Para Marx (1988) o que explica o modo como o capital consegue extrair o máximo de lucro a partir do trabalho é a Lei Geral da Acumulação Capitalista. Esta lei refere-se à existência da superpopulação relativa enquanto condição para a extração da mais-valia, ou seja, como meio para obtenção de lucros pelos

capitalistas. Assim, a Lei Geral de Acumulação Capitalista mantém o trabalhador preso ao capital e é responsável por uma acumulação de miséria semelhante à acumulação do capital.

Em seus estudos, Marx (1988) identificou que a lógica capitalista se move mediante a exploração e a opressão da força de trabalho, na qual se inserem parcelas cada vez maiores de trabalhadores. De acordo com o autor, a introdução da maquinaria no processo de produção produz um excedente de trabalhadores que se vêem obrigados a aceitar condições de trabalho miseráveis, e, embora se trate de um trabalho alienado (alienante), destituído do seu caráter de utilidade social, dominado pelo fetiche da mercadoria, ele tem papel vital para a classe trabalhadora. Em suas palavras,

O trabalhador trabalha sob o controle do capitalista a quem pertence seu trabalho. O capitalista cuida de que o trabalho se realize em ordem e os meios de produção sejam empregados conforme seus fins, portanto, que não seja desperdiçada matéria-prima e que o instrumento de trabalho seja preservado, isto é, só seja destruído na medida em que seu uso no trabalho exija [...] o produto é propriedade do capitalista, e não do produtor direto, do trabalhador. O capitalista paga, por exemplo, o valor de um dia da força de trabalho. A sua utilização, como a de qualquer outra mercadoria, por exemplo, a de um cavalo que alugou por um dia, pertence-lhe, portanto, durante o dia. Ao comprador da mercadoria pertence a utilização da mercadoria, e o possuidor da força de trabalho dá, de fato, apenas o valor de uso que vendeu ao dar seu trabalho. A partir do momento em que ele entrou na oficina do capitalista, o valor de uso de sua força de trabalho, portanto, sua utilização, o trabalho, pertence ao capitalista. (MARX, 1988, p. 147).

Desse modo, fica claro que uma relação de subsunção não significa apenas uma relação de subordinação, mas também uma relação de dependência do trabalhador frente ao capital. E, com o desenvolvimento da maquinaria, o trabalhador perde cada vez mais o domínio do processo produtivo, tornando-se alienado do controle de suas próprias faculdades laborativas. A máquina tornou-se muito mais produtiva para o capitalista, pois superava os limites psicobiológicos de um trabalhador, e o movimento da máquina era mais uniforme do que o do corpo humano, resultando numa produção de grande escala, atingindo velocidades de movimento inalcançáveis para o homem.

A Revolução Industrial consistiu num período marcado essencialmente pela criação de máquinas capazes de realizar tarefas que antes requeriam a mão do homem. Ou seja, enquanto na manufatura a operação era realizada pelo trabalhador

com o auxílio da ferramenta, durante o capitalismo industrial a máquina substitui o trabalhador na realização da tarefa. Ao invés de produzir, o trabalhador passou a ser um apêndice da maquinaria, pois suas funções ficaram limitadas a regular, carregar, acionar e desligar as máquinas.

A estratégia utilizada durante o capitalismo industrial foi a unificação de todos os mercados, rejeitando-se a intervenção estatal no mercado; foi assim que o liberalismo<sup>7</sup> ganhou espaço na sociedade capitalista. Esse período teve como motor o desenvolvimento das forças produtivas e a eliminação das barreiras institucionais à livre concorrência. É válido salientar que a livre concorrência foi condição essencial a partir do triunfo do liberalismo e que o liberalismo se impôs de maneira suficiente que converteu em concorrenciais a maioria dos mercados (SINGER, 1987). Deste modo, o capital criou novas oportunidades de aumentar lucros e garantias seguras de expansão perene.

A atividade vital do trabalhador torna-se, assim, apenas um meio de sobrevivência; ele trabalha para viver. Compreendemos então que o capital não se reproduz sem a exploração da força de trabalho, e o fator mais agravante é que a força de trabalho, na sociedade capitalista, tornou-se uma mercadoria como qualquer outra, ou seja, com um aspecto bastante pertinente aos capitalistas, tornou-se uma mercadoria que possui a propriedade de ser uma força criadora de valor, uma fonte de valor. Logo, o capital encontrou sua base de existência na subsunção real do trabalho ao capital.

Sendo assim, concordamos com Mészáros quando este afirma que “a condição crucial para a existência e o funcionamento do capital é que ele seja capaz de exercer *comando sobre o trabalho*” (2002, p. 710). As formas de dominação e exploração do trabalho variam de acordo com as circunstâncias históricas (as condições sociais); contudo, a essência permanece, ou seja, a condição absoluta do comando objetivado e alienado sobre o trabalho exercido pelo capital, afinal, o capital necessita comandar o trabalho para se reproduzir.

Assim, no decorrer das transformações societárias, foram se constituindo diferentes modelos de produção que evidenciam o desenvolvimento do processo de trabalho capitalista, e o século XX ficou marcado pelo desenvolvimento do modelo

---

<sup>7</sup>O Liberalismo propugna a liberdade do indivíduo, enquanto cidadão, produtor e consumidor. [...] o liberalismo é o estandarte sob o qual a burguesia luta e conquista a hegemonia econômica e política. (SINGER, 1987, p. 19).

taylorista-fordista de produção e, posteriormente, pelo modelo de produção flexível – toyotismo, padrões de produção que colocaram em novas bases o processo de exploração e dominação do trabalho no capitalismo contemporâneo. A seguir, discorreremos sobre a constituição desses modelos de produção e sua importância para a consolidação do capitalismo.

### **1.1 A CONSTITUIÇÃO DO MODELO RÍGIDO DE PRODUÇÃO NO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO**

No processo histórico, o capitalismo move-se e transforma-se continuamente; mobilidade e transformação estão sempre presentes. A evolução do capitalismo é um produto do desenvolvimento das forças produtivas, das inovações tecnológicas e organizacionais e dos processos sociopolíticos e culturais que envolvem as classes sociais. E mais, a vida em sociedade é determinada por um conjunto de relações de compra e venda, que integram os indivíduos numa grande teia de relações de dependência recíproca (NETTO & BRAZ, 2007, p. 169).

Nesse sentido, no último quartel do século XIX, o capitalismo passou por profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica socioeconômica, com repercussões na estrutura social e nas instâncias políticas da sociedade (NETTO, 2005). O período compreendido entre meados da década de 1840 e 1873 ficou conhecido como a era de ouro do capitalismo de livre concorrência. Foram anos que se caracterizaram pela rápida expansão econômica em toda a Europa e pela consolidação da ordem burguesa nas principais nações europeias.

Esse período histórico marca a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo dos monopólios; contudo, essa transição não pode ser compreendida como harmoniosa e coordenada, pois, ao ampliar a escala de produção mediante investimento nas máquinas, nos equipamentos, nos meios de transporte e nas instalações industriais, surgiram sérios desequilíbrios em diversas esferas do sistema econômico (DAMÁSIO, 1981). Ou, nas palavras de Netto:

O capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica [...] a idade do monopólio altera significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa: ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo [...] e as combina com novas contradições e antagonismos, deflagra complexos processos que jogam no sentido de contrarrestar a ponderação dos vetores negativos e críticos que detona (NETTO, 2005, p. 19-20).

Conforme Netto (2005), é necessário compreender que a constituição do capitalismo monopolista tornou-se fundamental, pois viabilizou um objetivo primário do capital, que era o *acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados*. E na consolidação de sua finalidade central, a organização monopólica gerou alguns fenômenos na dinâmica da economia capitalista que merecem ser sinalizados:

a) Os preços das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; b) as taxas de lucro tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro e a tendência ao subconsumo; d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência [...] e) cresce a tendência a economizar o trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; f) os custos de venda sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado [...] (NETTO, 2005, p. 21).

As repercussões desses elementos na dinâmica socioeconômica do capital foram profundas, pois a concorrência tornou-se tão agressiva e destrutiva que, em pouco tempo, as empresas menores foram eliminadas e os concorrentes mais poderosos optaram em se associarem, formando os cartéis, os trustes ou fundindo-se para assegurar a sua sobrevivência (DAMÁSIO, 1981).

Diante dessas novas condições históricas, novas relações foram se formando, exigindo dos capitalistas um redimensionamento no processo de produção que atendesse as essas novas condicionalidades, e, assim, foi criada uma forma de organização do trabalho e do espaço fabril, que possibilitou a produção em larga escala e a ampliação da capacidade capitalista de acumulação.

Ao analisarmos a transformação do regime de produção capitalista no seu período imperialista, podemos observar que essa modificação para o capitalismo monopolista exigiu um crescimento das empresas e, conseqüentemente, aumentaram-se seus órgãos administrativos e de gestão e uma nova forma de organização da produção teve que ser desenvolvida.

O taylorismo<sup>8</sup> surge como uma nova cultura do trabalho e é caracterizado pela consolidação de um padrão de acumulação capitalista sustentado no industrialismo e na atuação monopolista dos capitais, período este marcado pelo aprofundamento científico direcionado para a produção industrial, em que os trabalhadores foram obrigados a desenvolverem as novas técnicas e a operar novas máquinas, com a finalidade de cumprir seu papel na base técnica e mecânica na produção industrial (DRUCK, 1999).

Pode-se dizer que o taylorismo surgiu e se desenvolveu justamente no momento em que a configuração do regime de produção capitalista se transformou, o que exigiu novas formas de organização do processo produtivo para que fosse viável a larga produção de mercadorias. Esse aumento na escala da produção implicou na conquista de formas pré-capitalistas de produção e na contratação de um grande número de trabalhadores externos ao processo histórico de constituição dos antagonismos classistas com o desenvolvimento da indústria capitalista. Neste sentido, a gerência científica teria sua especificidade histórica no fato de ter operado de forma sistemática e legítima a já existente separação entre trabalho intelectual e trabalho manual.

Os princípios propostos por Taylor evidenciam a busca constante pela produtividade com a máxima eficiência, através da organização racional do trabalho, que se fundamenta nos seguintes princípios: estudo dos tempos e movimentos, prêmios de produção, divisão de tarefas, padronização, desenho de cargos e tarefas e condições ambientais, entre outros, sendo que esses são os principais para o desenvolvimento de tarefas e, conseqüentemente, para um aumento na produtividade.

De acordo com esses princípios, o empregador deveria realizar um controle sobre o tempo gasto em cada etapa do processo produtivo, racionalizando o máximo possível, para que a tarefa fosse executada num prazo mínimo, e, como forma de incentivo para o trabalhador, seriam ofertados prêmios para aquele que produzisse mais, ou seja, realiza-se aqui uma clara mistificação da intensificação da exploração

---

<sup>8</sup>É de responsabilidade de Taylor a publicação dos princípios da administração científica, em que defendia uma intensificação da divisão do trabalho, em que houvesse um fracionamento das etapas do processo produtivo, de maneira que o trabalhador desenvolvesse tarefas ultra-especializadas e repetitivas.



da força de trabalho, sem que o trabalhador perceba o processo de alienação ao qual estava submetido.

O taylorismo, portanto, deu as bases para a consolidação da gerência científica, que tinha como fundamento a separação entre o trabalho manual e o trabalho intelectual, o que agravou ainda mais o processo de subsunção do trabalho ao capital através da expropriação do conhecimento dos trabalhadores; essa expropriação estabeleceu um maior controle do processo de trabalho pelos capitalistas. Nas palavras de Harvey (1992):

(...) a disciplinarização da força de trabalho para os propósitos de acumulação de capital (...) é uma questão muito complicada. Ela envolve, em primeiro lugar, alguma mistura de repressão, familiarização, cooptação, e cooperação, elementos que têm que ser organizados não somente no local de trabalho como na sociedade como um todo. A socialização do trabalhador nas condições de produção capitalista envolve o controle social bem amplo das capacidades físicas e mentais. A educação, o treinamento, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos sociais (a ética no trabalho, a lealdade aos companheiros, o orgulho local ou nacional) e propensões psicológicas (a busca da identidade através do trabalho, a iniciativa individual ou a solidariedade social) desempenham um papel e estão claramente presentes na formação de ideologias dominantes cultivadas pelos meios de comunicação em massa, pelas instituições religiosas e educacionais, pelos vários setores do aparelho de Estado e afirmadas pela simples articulação de sua experiência por parte dos que fazem o trabalho (HARVEY, 1992, p. 119).

Nesse sentido, o controle dos trabalhadores se acentua (ainda mais) nas fábricas. Para os capitalistas obterem maior eficiência e produtividade era imprescindível o controle do trabalho, impondo uma nova organização e divisão no processo de trabalho, pressupondo uma hierarquia que garantisse a subordinação dos trabalhadores ao capital. A introdução da maquinaria diminuiu ainda mais a autonomia dos trabalhadores, bem como reduziu seu controle sobre o processo de trabalho.

Assim, podemos afirmar que o taylorismo foi criado com a finalidade de se contrapor ao tipo de gestão dominante naquele período histórico. A administração científica se contrapõe à administração de iniciativa e incentivo, pois esse antigo sistema preconizava que o bom êxito dependia quase inteiramente da iniciativa do trabalhador. Taylor identificou que, na administração de iniciativa, os capitalistas concediam diferentes incentivos – rápida promoção, salários mais elevados,

gratificações por produtividade, etc. – para os trabalhadores produzirem mais (DRUCK, 1999).

Nesse sentido, Taylor propôs superar completamente esse padrão de administração e, para tanto, se fazia necessário acabar com a autonomia e a iniciativa do trabalhador, bem como romper com esta dependência por parte da administração, e transferir todos os conhecimentos sobre trabalho para a gerência (separação entre concepção e execução). E para que esta mudança ocorresse de fato, muitas práticas sociais e culturais deveriam ser rompidas. Não bastava apenas modificar a gestão do trabalho, era fundamental convencer a sociedade de que as novas formas de produção trariam grandes conquistas para a população em geral.

Contudo, este processo não se deu de maneira pacífica. Houve muita resistência por parte dos trabalhadores, principalmente nos anos 1920, quando esse modelo de produção se difundiu por várias indústrias. Druck (1999) identifica que, na metalurgia, os trabalhadores realizaram diversas greves contra a desqualificação e o controle do tempo pelo cronômetro, reivindicando melhorias salariais e redução na jornada de trabalho. E, embora a resistência ao taylorismo tenha sido mais forte nos Estados Unidos, em outros países que adotaram esse modelo de produção também houve lutas e protestos trabalhistas.

Na Inglaterra, por exemplo, ainda que tenha contado com a acolhida das organizações sindicais oficiais, “a organização científica do trabalho” despertou uma importante oposição durante os anos 20 e 30, quando eclodiram numerosas greves. (...) é importante não perder de vista que, ao contrário dos EUA, onde o taylorismo foi introduzido num contexto de crescimento econômico, na Inglaterra sua difusão ocorreu num momento de crise e desemprego que, ao mesmo tempo em que enfraquecia as condições de luta dos trabalhadores, incitou-os a reagir aos riscos sociais da aceleração da produtividade (...) também na França, já em 1912, nas greves da Renault, os operários reivindicavam a eliminação da cronometragem e uma elevação de 20% nos tempos de execução determinados pelos cronometristas (...) (DRUCK, 1999, p. 45).

Já no caso dos países periféricos, podemos citar o Brasil, cuja adesão ao taylorismo só teve início durante o governo de Getúlio Vargas, no qual se evidenciava a preocupação com relação à adoção dos princípios tayloristas, mediante a discussão Estatal sobre a legislação de férias e do trabalho do menor. Contudo, foi somente com o desenvolvimento da indústria que o taylorismo foi apresentado como uma forma de racionalização do trabalho, tendo sua expressão

mais organizada com a criação do IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho)<sup>9</sup>.

A fundação do IDORT foi de fundamental importância na implantação do taylorismo no Brasil, pois se tornou um importante canal de disseminação das ideias sobre a racionalização da administração e do trabalho, e se colocou como um mecanismo de enfrentamento da “agitação reivindicatória”, respondendo às lutas de classes, que, para os capitalistas, eram (e são!) consideradas como prejudiciais ao desenvolvimento econômico (DRUCK, 1999).

A propagação das práticas tayloristas teve uma maior participação na administração pública, principalmente em São Paulo e nas companhias ferroviárias. Com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), as ideias tayloristas ganharam um reforço maior. O DASP<sup>10</sup> foi um órgão previsto na Constituição de 1937 destinado a organizar e racionalizar o serviço público no país.

Com relação a esse aspecto, Druck (1999) explica que, além da propaganda e de algumas práticas na administração pública e no setor privado, o taylorismo no Brasil também se expandiu a partir das escolas de engenharia, cujo perfil dos cursos estava direcionado à formação de profissionais que realizassem a mediação entre a tecnologia/capital e o trabalho, capacitados para assumir a gerência científica e o planejamento da produção. Em suas palavras:

É interessante observar que uma das orientações centrais do empresariado foi o incentivo ao ensino industrial, isto é, havia a preocupação em qualificar a mão-de-obra para que se pudesse substituir os operários estrangeiros – fonte de efervescência política e de lutas sindicais – por trabalhadores brasileiros. Vem daí o surgimento do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), Sesi (Serviço Social da Indústria) e outros. E o caráter deste ensino estava dado pela necessidade de “educar” e disciplinar os homens na sua vida produtiva, no trabalho e fora dele, como forma de adequar seu comportamento social às novas exigências do processo de industrialização, marcado essencialmente pela ideologia da racionalização (DRUCK, 1999, p. 55).

<sup>9</sup>IDORT - Criado em 1931 por vários empresários brasileiros dentre eles Armando de Salles Oliveira e o professor Roberto Mange, estruturou-se nos moldes da Taylor Society, dos Estados Unidos divulgando no Brasil o processo racionalista de trabalho, a partir das idéias de Frederick W. Taylor (1856-1915). Preocupado com os aspectos organizacionais e de formação profissional, começou suas atividades em empresas privadas. Já a partir de 1934 começou a focar suas atividades na administração pública (Disponível em <http://pt.wikipedia.org>)

<sup>10</sup> Esse órgão pretendia estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública, promovendo a seleção e o aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, pois, somente assim seria possível diminuir os interesses privados e político-partidários na ocupação dos empregos públicos. Era o primeiro grande passo em direção à burocratização do serviço público e à criteriosa contratação de pessoal – baseada desde então na exigência de competência e qualificação, não somente em indicações pessoais e favores políticos (BARIANI, 2008).

Além disso, foi de fundamental importância para a implantação do taylorismo no Brasil a intervenção estatal do governo Vargas frente ao movimento sindical, através da repressão às ações, prisão de seus dirigentes e ilegalidade dos sindicatos, num claro retrocesso das conquistas trabalhistas.

Ou seja, fica demonstrado que o taylorismo brasileiro segue a tendência mundial, pois se desenvolve assentado no assalariamento do trabalhador enquanto norma e referência, bem como no princípio do controle que consiste em comandar o trabalho para se certificar de que ele está sendo executado de acordo com o plano de produção, na disciplina fabril dentro e fora do trabalho, e no uso racional da tecnologia e da força de trabalho, garantindo, assim, uma nova forma de subsunção do trabalho ao capital.

No âmbito internacional, a primeira empresa a adotar os princípios da administração científica foi a “Ford Motor Company”, sob a direção de Henry Ford, que inovou com o modelo fordista<sup>11</sup>, absorvendo diferentes aspectos do taylorismo. Henry Ford organizou a linha de montagem de cada fábrica, objetivando produzir mais, e, para tanto, adotou o controle das fontes de matérias-primas e de energia, dos transportes e principalmente reduziu a mão-de-obra.

O princípio de intensificação consistiu em diminuir o tempo de duração da criação de um automóvel e uma rápida colocação do produto no mercado; para tanto, era necessário reduzir ao mínimo o volume do estoque da matéria-prima e aumentar a capacidade do trabalhador em produzir no mesmo período de antes, ou seja, o trabalhador produzir mais em tempo menor, gerando uma maior produtividade para o capitalista.

O Fordismo se baseia na produção em massa, no consumo em massa, estruturado a partir de uma produção mais homogeneizada e enormemente verticalizada. Embora sua origem seja em 1913 (antes das duas Grandes Guerras Mundiais), é somente na escassez de produtos posterior a essas guerras que o padrão produtivo fordista se consolida nos mais variados ramos da indústria, possibilitando uma maior quantidade e variabilidade de produtos, pois este modelo de organização atendia às necessidades de grande parte dos setores produtivos.

---

<sup>11</sup> Modelo aqui compreendido como um paradigma que norteia o cotidiano do controle do processo de produção, uma representação articulada do real e uma referência positiva a ser seguida (BERNARDO, 2009, p. 27).

Com o fordismo, consolidam-se os princípios tayloristas: separação entre planejar e executar o trabalho, numa clara distinção entre o trabalhador considerado intelectual e o operário manual, que atua diretamente na fabricação dos produtos. O domínio do processo de trabalho alcançado pelo modo de produção fordista ocasionou uma intensificação da exploração da força de trabalho.

Podemos dizer que Henry Ford revolucionou o processo produtivo do início do século XX, pois, através de suas ideias, implementou-se a racionalização da produção, com a linha de montagem com produção em série, mediante um método que possibilitava um menor custo para os capitalistas.

Para entendermos os meandros do modelo rígido de produção, é importante salientar de que maneira estava organizada a relação de trabalho na indústria Ford. Naquele determinado momento histórico, Henry Ford fez um acordo que aumentou o salário nominal de 2,5 para 5 dólares ao dia. A estratégia implementada por Ford possibilitou diminuir a alta rotatividade dos trabalhadores, pois, para que continuassem recebendo o salário duplicado, os operários se submetiam as mais cruéis formas de intensificação do trabalho durante a linha de produção. Ao permanecerem por mais tempo na empresa, os trabalhadores aumentavam a prática em determinada função e diminuía o tempo de cada movimento; além disso, a empresa economizava dinheiro com o treinamento de novos trabalhadores (DRUCK, 1999).

Assim, o modelo de organização fordista tornou-se essencial ao sistema capitalista, porque combinava o uso da tecnologia com a gerência racional do trabalho, preconizando a separação entre concepção e execução, ou seja, o trabalhador deveria ater-se apenas aos seus trabalhos manuais, enquanto que o trabalho intelectual deveria ficar a cargo de outrem.

Contudo, o que não se explicava era que esse salário duplicado não se estendia a todos os trabalhadores, pois somente quem tinha o “direito” de recebê-lo seriam aqueles operários com mais de seis meses na empresa, e os homens maiores de vinte e um anos. As mulheres, por exemplo, estavam excluídas de receberem esse salário. Ou seja, além da clara separação entre trabalho manual e trabalho intelectual (execução e projeto), o modelo fordista se caracterizou, também, pela baixa mobilidade dos trabalhadores, homogeneização da mão-de-obra (predominantemente masculina, menosprezando a força de trabalho feminina),

produção e consumo em massa, rotinas de trabalho, controle do tempo, e adaptação ao ritmo da máquina (ANTUNES, 2007).

O modelo de produção fordista manteve-se potente econômica e socialmente na produção em massa. Os padrões de vida para a população trabalhadora dos países capitalistas centrais mantiveram relativa estabilidade, e os lucros monopólicos também eram estáveis. De acordo com Lima (2007), os princípios propostos por Henry Ford foram implementados com a regulação estatal das relações capital-trabalho, nas quais produção e reprodução social foram garantidas através de políticas sociais públicas.

Para tanto, os trabalhadores teriam de ganhar mais e ter sua reprodução social garantida. Pela agregação dos direitos sociais a relação salarial e pelo desenvolvimento de políticas públicas voltadas a saúde, habitação, educação e previdência social, e por um dinamismo econômico alavancado fortemente pelo Plano Marshall de reconstrução dos países destruídos pela guerra, o operariado europeu ocidental atingiu um padrão de vida alto comparativamente aos seus companheiros da Europa Oriental (LIMA, 2007, p. 36).

Assim, é através da política social que o Estado burguês procura administrar os conflitos entre capital/trabalho<sup>12</sup>, com vistas a preservar e controlar a força de trabalho, assegurando as condições adequadas ao desenvolvimento do capitalismo monopolista.

Sincronizadas em maior ou menor medida à orientação econômico-social macroscópica do Estado burguês no capitalismo monopolista, o peso destas políticas sociais é evidente, no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento monopolista. E, no nível estritamente político, elas operam como um vigoroso suporte da ordem sócio-política: oferecem um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como social, como mediador de interesses conflitantes (NETTO, 2005, p. 31).

---

<sup>12</sup> Compreendemos que esses conflitos se configuram como Questão Social, que expressa a relação antagônica existente entre capital e trabalho. A concepção de questão social mais difundida no Serviço Social é a de Carvalho & Iamamoto (1983, p.77): “*A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão*”. Assim, a questão social é uma categoria que expressa a contradição fundamental do modo capitalista de produção. Contradição, esta, fundada na produção e apropriação da riqueza gerada socialmente: os trabalhadores produzem a riqueza, os capitalistas se apropriam dela. É assim que o trabalhador não usufrui das riquezas por ele produzidas. Representa uma perspectiva de análise da sociedade. Ressaltando as diferenças entre trabalhadores e capitalistas, no acesso a direitos, nas condições de vida; analisando as desigualdades e buscando forma de superá-las. Compreendendo as causas das desigualdades, e o que essas desigualdades produzem, na sociedade e na subjetividade dos homens.

As políticas sociais, ao atuarem sobre as sequelas da exploração capitalista, através de benefícios indiretos impostos e organizados pelo Estado, atuam como deslocadoras das contradições que se dão ao nível das relações de produção. As instituições sociais e assistenciais convertem-se em instrumento de controle social e político dos setores pauperizados e de manutenção do sistema capitalista vigente, seja pela absorção dos conflitos sociais ou pelo disciplinamento das relações sociais.

Nesse sentido, Druck (1999) enfatiza que, durante o pós-guerra, o modo americano de trabalhar e viver precisava fazer frente ao novo modo socialista de viver e trabalhar que aparecia no cenário internacional. Assim, tornou-se fundamental a consolidação das práticas fordistas rearticuladas com as propostas de políticas de pleno emprego e de proteção social do Estado, com a finalidade de garantir um padrão e uma qualidade de vida exigidos pelo movimento dos trabalhadores contaminados pela vitória socialista.

Assim, as ideias propostas por Jonh Keynes, que propunha a intervenção estatal na vida econômica, com o objetivo de conduzir um regime de pleno emprego, ganham força no cenário internacional. Para Keynes, o Estado dispõe de instrumentos importantes que influenciam na economia, pois sua grande capacidade de mobilizar recursos, de moldar instituições e, principalmente, de possuir uma capacidade de alterar os horizontes dos agentes privados, possibilitam direcionar a trajetória do sistema (LIBÂNIO, 2000).

As modificações decorrentes dessa dinâmica impuseram um papel de destaque para a atuação Estatal, uma vez que ampliou seu leque de intervenção; assim, o Estado de bem-estar social surge como uma resposta a esse movimento. Entre as diversas medidas implantadas durante esse período, podemos destacar: a criação de um sistema de seguridade social, com benefícios para os trabalhadores em termos de aposentadorias; a criação de um sistema de seguro-desemprego; e o fornecimento de auxílio financeiro às famílias menos abastadas e com filhos em idade de dependência (LIMA, 2007).

Além de instrumento de política macroeconômica, o Estado de bem-estar social é também um mecanismo de regulação política da sociedade. A partir do momento em que a negociação coletiva dos níveis salariais e das condições de trabalho se generaliza na sociedade, o processo de barganha entre capitalistas e

trabalhadores passa a ser tratado como assunto público. Assim, o crescimento da organização política dos trabalhadores fez com que o Estado incluísse na agenda política nacional os interesses dos trabalhadores organizados.

Ainda que se identifique posições teóricas analíticas diferenciadas sobre os fundamentos e as origens do Estado de Bem Estar, há um relativo consenso quanto a importância da teoria de Keynes para seu desenvolvimento. Esta teoria atribui ao Estado o poder regulador econômico da conjuntura, efetuando, além desse papel, outras medidas, como a implementação de serviços sociais como forma de aumentar a demanda em momentos em que não seja suficiente para manter o pleno emprego. Busca desenvolver políticas para manter o crescimento econômico, garantindo demanda para o consumo, assim como amenizar os riscos que os trabalhadores assalariados e suas famílias estão submetidos numa sociedade capitalista. [...] Entretanto, o Estado de Bem-Estar Social vem repor o caráter contraditório do Estado, apontado anteriormente, na suas relações entre as classes sociais. O fato é que na produção/reprodução da sociedade capitalista, o antagonismo de classe coloca-se no cenário político, transformando as relações entre Estado, sociedade e mercado, travando mecanismos que, através do Estado, por um lado produzem e reproduzem a sociedade de mercado, e por outro atendem às necessidades de reprodução da classe trabalhadora (NOGUEIRA & PFEIFER, 2010, p. 05).

Assim, o setor estatal cresceu na maioria dos países capitalistas centrais, uma vez que os governos se mantiveram firmes no controle e na administração dos serviços de infra-estrutura e demais setores da vida social. Com a expansão do consumo privado e do gasto público, a acumulação do capital também se manteve em nível elevado. A ampla presença do Estado na economia possibilitou a implantação de políticas de apoio ao investimento, créditos a juros baixos e fomento público a algumas atividades.

Como se pode ver, o Estado desempenhou papel fundamental na dinâmica fordista, pois passou a intervir nos processos de reprodução da força de trabalho e a construir as bases para o desenvolvimento do padrão tecnológico e de produção industrial de massa vigente. Coube ao Estado assumir a reprodução física e ideológica da força de trabalho mediante a constituição de uma rede de serviços sociais (desenvolvimento de políticas sociais públicas direcionadas à saúde, à habitação, à educação, à previdência social dos trabalhadores, dentre outras) que permitissem reduzir a desigualdade e administrar o desemprego.

De fato, o fordismo possibilitou um avanço na industrialização de diversos países, de modo que coube aos Estados nacionais impulsionar a formação de uma base produtiva que atendesse às necessidades dos oligopólios internacionais,



incentivando o financiamento da indústria de bens de capital e as obras de infraestrutura, intervindo diretamente na reprodução da força de trabalho mediante os mecanismos capitalistas. O modelo keynesiano/fordista permitiu a acumulação e um período de crescimento econômico, sob a hegemonia do grande capital monopolista.

Podemos dizer, então, que o fordismo, no âmbito internacional, transcendeu o chão de fábrica e constituiu um modo de vida marcado pela racionalidade sob o comando do capital, em que o capital impôs sua disciplina sobre o trabalho e os trabalhadores, possibilitando que as novas formas de produção e reprodução viabilizassem através da racionalização um novo tipo humano, conforme o novo tipo de trabalho e produção (GRAMSCI, 1984 apud DRUCK, 1999). Nas palavras do autor:

[...] pois, os novos métodos de trabalho são indissoluvelmente ligados a um determinado modo de viver, de pensar e de sentir a vida, não é possível obter êxito num campo sem obter resultados tangíveis no outro [...] na América a racionalização do trabalho e o proibicionismo estão indubitavelmente ligados: os inquéritos dos industriais sobre a vida íntima dos operários, os serviços de inspeção criados por algumas empresas para controlar a moralidade dos operários são necessidades do novo método de trabalho (GRAMSCI, 1984, p. 396, apud DRUCK, 1999, p. 44).

Assim, o modelo de produção fordista se desenvolveu gradativamente, pois conseguiu manter o padrão de acumulação capitalista em níveis elevadíssimos, se apropriando cada vez mais do trabalhador, suprimindo a dimensão intelectual do trabalho e substituindo essa dimensão pela atividade do trabalho que se reduzia a uma mera ação mecânica e repetitiva (ANTUNES, 2002).

A combinação da organização científica taylorista com o fordismo representou a forma mais avançada de racionalização e manteve a largos passos um alto padrão de acumulação do capitalismo central ao longo de várias décadas do século XX. Contudo, é importante salientar que o desenvolvimento do fordismo pelo mundo ocorreu de maneira diferenciada, pois não existe um modelo único de fordismo que possa ser aplicado em qualquer país ou região. E, considerando essas particularidades, formulou-se a noção de “fordismo periférico” para designar a aplicação do fordismo nos países considerados como semi-industrializados, dentre os quais o Brasil, em que o fordismo se desenvolveu de maneira incompleta (DRUCK, 1999).

Foi durante o governo de Kubitschek (1956-1961) que o Brasil adquiriu maturidade para industrialização e para se inserir no mercado mundial. Esse governo ficou conhecido como desenvolvimentista<sup>13</sup>, por trazer diversas empresas estrangeiras para o país – entre elas, as automobilísticas Chrysler e Ford – através do Grupo Executivo da Indústria Automobilística, pois Kubitschek queria incentivar o comércio de carros, de televisões e outros bens de consumo; de maneira resumida, podemos dizer que esse governo buscou alinhar a economia brasileira à economia americana (idem).

Assim, as novas fábricas que se instalaram no país implantaram a gerência científica do trabalho, e os capitais estrangeiros que aqui atuavam por meio das multinacionais encontraram no Brasil o solo fértil para a propagação do padrão fordista de gestão do trabalho e por que não dizer de gestão da vida social, uma vez que encontraram sindicatos limitados na sua capacidade de mobilização e reivindicação – devido à estrutura sindical atrelada ao Estado – e trabalhadores cada vez mais cooptados pela lógica capitalista. Nas palavras de Druck e Borges:

[...] aqui a industrialização e o crescimento econômico assumem um caráter fortemente excludente. Isto porque incorporou segmentos relativamente reduzidos ao mercado de trabalho organizado e criou um mercado consumidor extremamente selecionado e restrito. Constitui-se, assim, num modelo essencialmente concentrador de renda, baseado quase exclusivamente na coerção – via Estado e via gestão do trabalho pelo capital – sem combinar a persuasão em termos de salários e de integração de amplas massas de trabalhadores a um novo padrão de vida proporcionado pelo desenvolvimento industrial (DRUCK & BORGES, 1993, p. 28).

Portanto, concordamos com Druck (1999) quando a autora afirma que o fordismo se consolidou no Brasil pela via da coerção e da força, uma vez que não ocorreu nesse país um processo de integração de amplas camadas ao mercado de trabalho e de consumo, assim como também não se constituiu um Estado de bem-estar social a exemplo dos países centrais. Para a autora, o padrão fordista brasileiro se afirma com um forte caráter conservador e autoritário, mesmo diante das lutas e resistências dos trabalhadores. Druck (1999) explica que somos um país

---

<sup>13</sup> O Governo de Kubitschek ficou conhecido como a gestão presidencial na qual se registrou o mais expressivo crescimento da economia brasileira. Na área econômica, o lema era “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”. E para atingir tal objetivo, o governo elaborou o Plano de Metas que previa um acelerado crescimento econômico a partir da expansão industrial, com investimentos na produção de aço, alumínio, metais, cimentos, construção naval, maquinaria pesada e equipamento elétrico.

com forte atraso na constituição da representação sindical e da organização partidária; em suas palavras:

[...] a ausência de uma real revolução democrática no país e a limitada soberania nacional, dadas a subordinação e a dependência econômica às nações centrais, são definidoras de um país cujas classes subalternas não conseguem atingir nem mesmo a “cidadania do fordismo”. Esta ficou restrita a alguns poucos segmentos de trabalhadores [...] (DRUCK, 1999, p. 59).

Podemos registrar também outros fatores que interferiram na implantação de um padrão fordista completo, como, por exemplo, a forma de emprego e o processo de assalariamento no Brasil, que são diferentes dos países de capitalismo central, pois, mesmo com todo o desenvolvimento econômico ocorrido, a força de trabalho disponível não foi absorvida pela indústria, e nem o setor de comércio e serviços conseguiu empregar a mão-de-obra existente.

Esse processo altera significativamente o mercado de trabalho, pois convivemos com um desemprego crônico, em que há contingentes de trabalhadores que trabalham, mas não têm seus direitos sociais e trabalhistas assegurados, por não possuírem vínculos empregatícios estáveis, por serem autônomos, temporários, sem carteira assinada, etc., ou seja, podemos dizer que são excluídos das relações trabalhistas tipicamente fordistas, em que se teria um vínculo formal de trabalho, com garantias sociais e trabalhistas (ANTUNES, 2002; DRUCK, 1999).

Não podemos deixar de citar que, diferentemente do padrão fordista, aqui no Brasil é muito difícil incluir ganhos de produtividade nos salários. Ao contrário, a tendência brasileira é transformar as políticas salariais em políticas de ajuste antiinflacionário; soma-se a esse elemento a desvalorização salarial, em que registramos os baixos níveis de remuneração trabalhista, bem como a disparidade de salários entre profissionais que desenvolvem as mesmas atribuições e possuem a mesma carga horária.

É importante salientar que esses elementos se alteram em cada contexto sócio-histórico, por serem produtos das relações de força existentes entre capital e trabalho. Assim, em meados de 1970, no contexto internacional, manifesta-se uma situação de crise do capitalismo. De acordo com Druck (1999), houve, nos países centrais, indicações de esgotamento do modelo fordista – devido ao fato de ele não conseguir manter a plena acumulação do capital e, conseqüentemente, precisar recorrer a um novo padrão tecnológico de produção.

Embora o fordismo tenha contribuído para um período de estabilidade política e econômica para o capital, alguns aspectos desse padrão de produção e de gestão da força de trabalho apresentaram dificuldades para o processo de acumulação e valorização do capital, tais como: a rigidez e a padronização em todas as etapas constituintes do processo de trabalho, além dos custos fixos, altos e rígidos, decorrentes de uma estrutura fabril fixa e onerosa, e o acúmulo de mercadorias devido à produção em massa e em série (GUERRA, 2008).

De modo mais geral, o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Na superfície, essas dificuldades podem ser melhor apreendidas por uma palavra: rigidez. Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”) (HARVEY, 1992, p. 135).

Assim, o padrão societário keynesiano/fordista apresentou sinais de esgotamento, alterando substancialmente as condições de vida e de trabalho. Essa crise teve desdobramentos em vários setores da vida social, provocando o redimensionamento dos processos econômicos e políticos. O que veremos no item a seguir é fundamentalmente a crise do fordismo e a constituição de um modelo de produção mais flexível que atendesse as novas necessidades do capital.

## **1.2 A CRISE DO MODELO RÍGIDO DE PRODUÇÃO E O MODELO DE PRODUÇÃO FLEXÍVEL NO CAPITALISMO ATUAL**

Depois da aguda recessão instalada a partir de 1973, observa-se, de acordo com Harvey (1992), uma transição no interior do processo de acumulação de capital. Durante a década de 1970, uma série de crises afetou o modelo fordista; o aumento de competitividade entre as economias capitalistas e o esgotamento da expansão dos mercados consumidores dos países centrais provocaram o deslocamento da produção industrial para países periféricos, na busca incessante por reduzidos custos com a força de trabalho.

[...] a forte deflação de 1973-1975 indicou que as finanças do Estado estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal e de legitimação. [...] a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação (HARVEY, 1992, p. 137).

Em busca de sanar as dificuldades encontradas para manter seus elevados níveis de acumulação e valorização do capital, o sistema capitalista adotou diversas estratégias, tais como: o deslocamento geopolítico, o investimento na tecnologia e na automação, a busca por novos mercados e por países que pudessem oferecer um controle da força de trabalho mais fácil e de menor custo para o capital.

A reação do capital ao ciclo depressivo pelo qual passou no início da década de 1970 promoveu diferentes modificações nas relações de trabalho, na produção, na circulação e na regulação. No processo de globalização da economia<sup>14</sup>, a reestruturação produtiva<sup>15</sup> que se desenvolveu em nível mundial representou uma resposta à crise do padrão de desenvolvimento capitalista baseado no fordismo e resultou num conjunto de novos padrões de gestão e de organização do trabalho.

Como bem nos explica Antunes (2002), essa recessão não se restringiu a uma crise do fordismo, que o sistema vivenciou no período, mas, sim, de uma crise estrutural do capitalismo, cujas repercussões atingiram outros campos da vida social.

O autor sinaliza algumas características desse período, como a queda da taxa de lucro decorrente do aumento do preço da força de trabalho e as lutas operárias; o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/ fordista, dado pela incapacidade de responder à retração do consumo; a hipertrofia da esfera financeira, cujo principal

---

<sup>14</sup> A nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial, que surge a partir da década de 1980 é conhecida (e caracteriza-se) como globalização. Ou seja, trata-se de um novo regime de acumulação capitalista, considerado um novo patamar do processo de internacionalização do capital, com características próprias e particulares se comparada com etapas anteriores do desenvolvimento do capitalismo (DRUCK, 1999). É válido salientar que para alguns autores essa etapa do capitalismo seria na verdade uma Mundialização do Capital, denominação precisa para o fenômeno da *globalização*, compreendendo essa mundialização como um novo regime de acumulação predominantemente financeira (ALVES, 2003).

<sup>15</sup> É importante salientar que a reestruturação produtiva constitui-se de um conjunto de mudanças no mundo da produção e na organização do trabalho, que objetivava enfrentar a Lei da queda tendencial da taxa de lucro no capitalismo, bem como resistir às pressões do movimento operário insatisfeito com o processo de degradação de suas condições de trabalho, em função de seu caráter opressivo, alienante e desqualificante.

instrumento é a especulação com autonomia acentuada diante do capital produtivo; uma maior concentração de capitais com as fusões de empresas monopolistas e oligopolistas; a crise do Estado de bem-estar social com consequente crise fiscal do Estado, obrigando a redução dos gastos públicos, inclusive com políticas de desestatização, desregulamentação e flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho (ANTUNES, 2002).

Diante desse quadro societário, tornou-se imprescindível uma mudança tecnológica, buscando novas linhas de produto e nichos de mercado, visando à expansão geográfica para onde o controle do trabalho pudesse ocorrer de maneira mais fácil, e outras medidas que possibilitassem o aceleração do tempo de giro do capital (HARVEY, 1992). Assim, foi necessário adotar uma forma mais econômica na produção, caracterizada por baixos custos com pessoal, produção pequena e direcionada e alta produtividade. Inseridas nesse contexto sócio-histórico, as indústrias e grandes empresas buscaram novos mercados para seus produtos, acirrando ainda mais a competição comercial e exigindo uma maior variedade na fabricação dos produtos.

O modelo de produção iniciado no Japão pela fábrica de automóveis *Toyota* se encaixou perfeitamente nas novas necessidades do capital e, tendo como objetivo reaquecer a produção japonesa após a Segunda Guerra Mundial, se caracterizou pela chamada “racionalização” da produção, que deveria ser enxuta, diversificada e em conformidade com a demanda efetiva.

O toyotismo passou a ser considerado o modelo adequado a ser adaptado ao sistema produtivo flexível e nele os trabalhadores tornaram-se especialistas multifuncionais. Na empresa haveria uma hierarquia administrativa horizontal, bem como uma desintegração vertical da produção para outras empresas (rede), e não haveria separação entre projeto e execução.

O chamado modelo japonês, ou toyotismo, vai resultar num aumento da produtividade sem precedentes na organização do trabalho, questionando a organização Taylorista com suas hierarquias e a separação radical, no trabalho, entre planejamento e execução. No Toyotismo, a rigidez da linha de produção, o tempo de mudança de produtos e sua uniformidade são determinados pelo mercado, em outras palavras, a linha de montagem responde a encomendas prévias (LIMA, 2007, p.41).

O modelo de produção Toyotista ficou conhecido por sua eficiente composição: estoque zero, o *Just In Time*, o controle individualizado da produção

(através do *Kan Ban*), o trabalho em equipe e os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ's). A flexibilidade, característica do modelo japonês, garantiu maior rapidez no lançamento de novos produtos, favorecendo o desenvolvimento de tecnologias igualmente flexíveis com máquinas adaptáveis ao novo *layout* industrial.

O estoque zero consiste num sistema de mecanização direcionado para produzir somente o necessário, evitando ao máximo o excedente, pois a produção é ajustada à demanda do mercado. O *Just In Time* <sup>16</sup> defende que a produção deve ser regida diretamente pela demanda, pressupondo uma redução máxima dos estoques. Ressalta-se que este princípio não se aplica somente às mercadorias, mas também à mão-de-obra, que deve ser estritamente a necessária para satisfazer a produção conforme a demanda. Dessa maneira há uma variação no número de trabalhadores da empresa de acordo com o aumento ou a diminuição da produção. Esse sistema está diretamente interligado à flexibilização, pois preconiza uma maior flexibilização da produção, da organização do trabalho e da gestão da mão-de-obra.

O *Kan ban* está intrinsecamente atrelado ao *Just In Time* e ao estoque zero, uma vez que se baseia na manutenção de um fluxo contínuo dos produtos que estão sendo manufaturados e na eliminação dos estoques, e propõe que os materiais e componentes agregados ao produto cheguem no momento exato de sua produção/execução. E os Círculos de Controle de Qualidade se caracterizam pela orientação pelo cliente, pelo domínio da qualidade, ocasionando elevados lucros, ações orientadas por prioridade – identificando as deficiências e solucionando-as pela mais alta prioridade, pelo controle de processos, ou seja, uma empresa não pode ser controlada por resultados, mas durante o processo, pela satisfação do cliente, não deixando passar produto/serviço defeituoso, e nem permitindo a repetição de erros e/ou enganos (DRUCK, 1999).

Como podemos observar, a flexibilização tornou-se o elemento chave para responder às rápidas variações de demanda e diversidade do mercado, pois, mediante a flexibilidade proposta pelo toyotismo, teve início o denominado estoque zero, que consiste num sistema de mecanização direcionado para produzir somente

---

<sup>16</sup> O *Just In Time* pressupõe uma reorganização do ambiente produtivo objetivando a eliminação de desperdícios, reduzindo os custos do processo produtivo mediante a eliminação de todos os processos e funções que não agreguem valor ao produto. Esse sistema visa administrar de forma simples e eficiente, otimizando o uso dos recursos de capital, equipamento e mão-de-obra.

o necessário, evitando ao máximo o excedente, pois a produção é ajustada à demanda do mercado.

E, sendo o toyotismo um modelo de organização de produção, para ele funcionar efetivamente é necessário articular intrinsecamente as dimensões técnicas, sociais, e econômicas do universo da produção. O funcionamento do modelo japonês provocou importantes mudanças na organização e nas relações de trabalho, pois a existência de uma empresa flexível pressupõe uma consequente “flexibilização” da força de trabalho (BERNARDO, 2009).

A proposta de uma empresa flexível preconizava (e preconiza) que a nova empresa deveria ser “enxuta”, de maneira que eliminasse os excessos desnecessários que encareciam a produção; logo, a grande unidade produtiva que reunia milhares de trabalhadores diminuiu de tamanho. O modelo de empresa “enxuta” mediante uma reestruturação organizacional eliminou hierarquias e postos de trabalho, agrupando funções, e focalizando sua produção no produto principal, “externalizando” as demais atividades, processo esse denominado de terceirização (LIMA, 2007).

Constatamos, assim, que a transição do fordismo para o toyotismo ocasionou mudanças qualitativas nos padrões de consumo, nos processos de trabalho, em novas formas de fornecimento de serviços, em novos mercados e inovações no âmbito comercial, tecnológico e organizacional. Essa crise contribuiu para a constituição de uma nova reconfiguração do capital, apoiada na flexibilidade dos processos de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo.

Nesse sentido, inicia-se um processo de flexibilização do modelo de produção, dos produtos e dos padrões de consumo<sup>17</sup>. E, assim, o modelo rígido do fordismo vai sendo substituído por novos padrões que atendam as atuais necessidades da lógica mercantil. Essa reestruturação também exigiu uma nova forma de contratação e gerenciamento da força de trabalho; exige-se um trabalhador que incorpore as forças de trabalhador coletivo, que seja a síntese da combinação de diversas operações parciais (TEIXEIRA, 1998).

O processo de flexibilização da produção é analisado por Harvey (1992) como uma resposta à crise do fordismo. Para o autor, a rigidez do fordismo impedia a

---

<sup>17</sup> É importante ressaltar que a flexibilização extrapola o âmbito da produção, e ganha espaço na cultura, na arte, nas relações humanas como um todo, a tendência dominante na atual sociedade capitalista é ser “flex”.



flexibilidade de planejamento e a acumulação de lucro para as empresas capitalistas. Em oposição ao modelo que se caracterizou pela rigidez, apresenta-se, no cenário mundial, um processo que vai além da esfera produtiva, atingindo diferentes setores da vida social, um novo regime denominado por Harvey (1992) como acumulação flexível.

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. [...] ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista – os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado (HARVEY, 1992, p. 140).

A partir desse processo de acumulação flexível, os produtos são revendidos a preços baixos, em pequenos lotes e de forma variada, substituindo a produção em massa. Além disso, outras características são determinantes nesse processo, tais como: a flexibilização dos direitos trabalhistas, a monopolização de setores industriais, a heterogeneização do mercado e do consumo (HARVEY, 1992).

A flexibilização do aparato produtivo rompe a relação fordista – um homem uma máquina. O novo modelo de produção possui a flexibilidade para alterar o processo produtivo de modo que se opere com estoque mínimo. Desse modo, esse sistema de flexibilização da produção supõe também a flexibilização (ou o desmonte) dos direitos do trabalho e a terceirização da mão-de-obra (ANTUNES, 2002; CARNEIRO, 2002).

Como pudemos notar, todas as modificações engendradas pelo capital tiveram (e têm) como finalidade reverter a queda das taxas de lucro e a acumulação de capital, criando sempre renovadas formas de exploração da força de trabalho.

À medida que esse processo foi avançando, numa dura luta entre capital e trabalho, houve um intenso ressurgimento do exército industrial de reserva, configurando não um desemprego eventual, mas um desemprego estrutural e sem retorno [...] essa situação [é] derivada da aceleração de conjunto do processo de produção capitalista (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 90).

O regime de acumulação flexível tem reestruturado profundamente o mercado de trabalho; a denominada revolução tecnológica tem implicado numa radical economia de *trabalho vivo*<sup>18</sup>, elevando o índice de força de trabalho excedente (engrossando ainda mais o exército industrial de reserva). Essa reestruturação tem introduzido diversificadas modalidades de contratação, tem criado novas estratificações e acentuado as discriminações entre os trabalhadores – com relação a sexo, idade, cor, etnia (NETTO, 1996).

Para manter seus níveis de acumulação e seu projeto de dominação global, o capital utiliza a força de trabalho de acordo com suas necessidades; quando precisa reduzir o número de funcionários empregados reduz, e quando necessita aumentar, ele pode contar com o exército mundial de reserva<sup>19</sup>. Observamos, assim, que o processo de precarização do trabalho está inserido na lógica da flexibilização e da desregulamentação do padrão de produção e das relações trabalhistas.

Além dessa peculiar característica, esse novo paradigma produtivo promoveu a desterritorialização da produção, em que as unidades produtivas foram deslocadas para outros espaços territoriais, principalmente em regiões em que a força de trabalho fosse mais fácil de ser explorada (mediante baixos salários e extensivas jornadas de trabalho, etc.) e houvesse fragilidade na legislação do trabalho e nas lutas sindicais.

Nesse contexto, observa-se, também, um crescimento do investimento externo direto no setor de serviços<sup>20</sup>. Chesnais (1996 apud BEHRING, 2003) identifica um grande investimento nesse setor, principalmente nos serviços financeiros (bancos e seguros). De acordo com o autor, entre 1981 e 1990, o setor de serviços cresceu a uma taxa média anual de 14,9%. Essa expansão não só alterou os limites da divisão social e técnica do trabalho, como também a função dos serviços na acumulação de capital, pois também o setor de serviços sucumbiu à lógica lucrativa. No âmbito da economia mundial, a expansão das atividades de

---

<sup>18</sup> A respeito desse fato Netto e Braz (2007, p. 134) chamam atenção para reflexão de que “o desemprego em massa não resulta do desenvolvimento das forças produtivas, mas sim do desenvolvimento das forças produtivas sob as relações sociais de produção capitalistas”.

<sup>19</sup> Não aprofundarei essa temática no momento, contudo, para um maior detalhamento podemos recorrer ao texto “A mundialização do exército industrial de reserva” de François Chesnais, disponível na Revista On line O COMUNEIRO, nº 05, de setembro de 2007.

<sup>20</sup> Fazem parte desse ramo o comércio, o turismo, os serviços financeiros, jurídicos, de informática, comunicação, arquitetura, engenharia, auditoria, consultoria, propaganda e publicidade, seguro, corretagem, transporte e armazenagem, além das atividades públicas e privadas de defesa, segurança, saúde e educação, entre outros.

serviços constituiu uma das mais importantes mudanças introduzidas no cotidiano social. Nas palavras de Netto e Braz:

o peso enorme dos serviços na economia do capitalismo contemporâneo é de tal ordem que alguns analistas pretenderam ver o surgimento de uma “sociedade pós-industrial”, com atividades “terciárias” tornando-se o eixo da dinâmica econômica. Trata-se de um equívoco e o inverso é que é verdadeiro: controlados pelo grande capital, os serviços passam a obedecer a uma lógica industrial. [...] é nesses domínios que o comando do capital se afirma impetuosamente [...] (NETTO & BRAZ, 2007, p. 222).

O setor de serviços tornou-se um mecanismo produtivo do capital monopolista, alterando a divisão social do trabalho de maneira que atendesse aos interesses do poder que o comanda. Todas essas transformações organizacionais e tecnológicas, bem como as mudanças nas formas de gestão têm afetado diretamente o setor de serviços, que cada vez mais se encontra submetido à lógica capitalista.

É perceptível, particularmente nas últimas décadas do século XX, uma significativa expansão dos assalariados médios no “setor de serviços”, que inicialmente incorporou parcelas significativas de trabalhadores expulsos do mundo produtivo industrial, como resultado do amplo processo de reestruturação produtiva, das políticas neoliberais e do cenário de desindustrialização e privatização. Nos EUA, esse contingente ultrapassa a casa dos 70%, tendência que se assemelha à do Reino Unido, da França, Alemanha, bem como das principais economias capitalistas (ANTUNES & ALVES, 2004, p. 338).

Se, inicialmente, o setor de serviços absorveu aqueles desempregados do mundo industrial, esse setor também provocou grandes modificações organizacionais, tecnológicas e de gestão da força de trabalho, na medida em que reduziu uma grande parcela dos trabalhadores bancários em função da reestruturação do setor – onde o trabalhador foi sendo substituído por máquinas de alto atendimento –, além das privatizações dos serviços públicos, que ocasionou um alto índice de desemprego.

Desse modo, não podemos perder de vista que o desenvolvimento dos serviços é uma consequência do desenvolvimento das forças produtivas que altera a sua funcionalidade; o que, antes, era tido como serviços pessoais, passa a ser serviços coletivos (saúde, educação, lazer, etc.), ou seja, necessidades básicas de reprodução do trabalho que são incorporadas pelo capital, gerando uma maior lucratividade e acumulação para os capitalistas.

Embora o setor de serviços se constitua num conjunto de atividades na esfera da reprodução, essas atividades servem para manter as condições de acumulação produtiva, pois, além de transformarem-se em mercadorias, o setor de serviços contribui para criar condições de produção que estimulem e ajudem no consumo de outras mercadorias.

É válido salientar que a heterogeneidade dos serviços tem sido potencializada por este processo de transformação na organização do trabalho decorrente do novo paradigma econômico-tecnológico, cujo eixo central se baseia na revolução da microeletrônica e da informática, que tem gerado avanços significativos de produtividade, bem como a globalização das atividades econômicas.

A utilização de novas tecnologias vem possibilitando o aparecimento de novos serviços e fazendo de muitos deles insumos fundamentais para os demais setores econômicos, principalmente para o setor industrial. Nesse sentido, Melo et al (1998) consideram que é impossível conferir tratamento homogêneo a serviços tão diferentes como os serviços financeiros, jurídicos, de comunicação, de informática, além dos serviços de transporte e comércio e os serviços prestados à população pela administração pública estatal. A esta heterogeneidade estrutural deve-se adicionar uma tendência de que a participação dos serviços na economia seja tanto maior quanto maior seja a renda *per capita* (MELO et al, 1998).

Chesnais (1996 apud BEHRING, 2003) chama atenção, também, ao fato de que inseridos nesse contexto sócio-histórico é difícil contrapor fronteiras entre os serviços e a indústria em *função da diversificação dessas últimas na direção dos serviços, estes com papel estratégico na acumulação* (grifos do autor). O autor considera que, diante da revolução tecnológica (e de multimídia), o setor de serviços de telecomunicações ganhou destaque quanto a novos territórios de valorização do capital, impulsionados, principalmente, pelas privatizações e desregulamentações.

Compreendemos, então, que, mediante a venda e o consumo dos serviços pela sociedade, o capitalismo também obtém elevação dos seus índices de acumulação. E que essa expansão dos serviços está imbricada ao processo de acumulação flexível que possibilitou, também, a subcontratação de profissionais e a descentralização de diversas atividades, relocando-as para diferentes espaços de trabalho, retirando do interior das empresas diversas atividades e terceirizando-as.

Ou seja, o capitalismo, com a finalidade de nutrir sua lógica de acumulação de lucros, também se apoderou da oferta de diferenciados serviços, tais como na área da saúde, da educação, da previdência, da cultura, do lazer, entre outros aspectos que repercutem diretamente na vida do trabalhador. Os serviços que visam atender as necessidades de produção e reprodução do trabalhador e que deveriam ser prestados pelo setor Público Estatal passaram, também, a ser mercantilizados, ou seja, para ter acesso a serviços de qualidade o trabalhador precisa pagar por eles.

Inseridos nesse contexto sócio-histórico, Estado e sociedade civil também passam por notáveis e problemáticas modificações. No tocante ao Estado, a alteração mais substancial ocorre em função da reestruturação de sua ação reguladora; essa minimização da ação estatal é vista como estratégia que busca evidenciar o protagonismo da sociedade civil frente às demandas sociais. As alterações na sociedade civil estão relacionadas à crescente articulação da oligarquia financeira e pelas crises da classe subalterna, em que os movimentos sociais vão perdendo espaço e não conseguem assegurar o seu potencial papel emancipador (NETTO, 1996).

Assim, o neoliberalismo ganha força e cria estratégias de reorganização do capital. Nesse contexto, os mecanismos adotados foram as privatizações, a desregulamentação dos direitos trabalhistas, além da reestruturação produtiva. Desse modo, o projeto neoliberal redefine e orienta as relações dos países centrais com os países periféricos<sup>21</sup>, como o Brasil. É importante ressaltar que a diminuição da ação estatal e a ênfase no protagonismo da sociedade civil frente às demandas

---

<sup>21</sup>Essa política liberalizante [...] tem antecedentes históricos, que guardam semelhanças muito próximas com o que vem ocorrendo nos chamados países centrais. [...] lógica para superar a crise é a mesma: dismantelamento do aparato burocrático do Estado,, desverticalização produtiva, flexibilização do mercado de trabalho e, desregulação da economia. No plano das idéias, esses antecedentes históricos remontam ao ano de 1989, quando em novembro daquele ano reuniram-se, em Washington, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados (FMI, Banco Mundial e BID), para fazer uma avaliação das reformas econômica empreendidas na América Latina. [...]As conclusões e recomendações dessa reunião passaram a ser conhecidas como o Consenso de Washington. Suas propostas abrangiam dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização financeira; regime cambial; liberalização comercial; investimento direto estrangeiro; privatização; desregulação e propriedade intelectual. Essas propostas podem ser resumidas em dois pontos básicos: redução do tamanho do Estado e abertura da economia. Em síntese, a política econômica deve ser feita em nome da soberania do mercado auto-regulável nas suas relações econômicas internas e externas (TEIXEIRA, 1998, p. 250).

sociais são fortalecidas pelo ideário neoliberal<sup>22</sup>. A defesa de um Estado mínimo pretende, na verdade, a defesa de um Estado máximo para o capital, a valorização da sociedade civil oculta às transferências da responsabilidade estatal para terceiros, bem como a fragilização dos direitos sociais e trabalhistas. As modificações engendradas no contexto neoliberal possibilitaram que os serviços antes ofertados pelo Estado pudessem ser operacionalizados via contratos com instituições privadas, com entidades da sociedade civil (ONG's, OS, OCIPS, etc<sup>23</sup>).

A valorização da sociedade civil se insere como desdobramento do processo de reestruturação capitalista e do seu corolário, o neoliberalismo, que necessita modificar a forma de responder às refrações da “questão social”, desresponsabilizando o Estado e repassando esta tarefa para a sociedade civil através das “parcerias”, da disseminação de princípios de “auto ajuda” ou “ajuda mútua”, do voluntariado, do solidarismo e da filantropia (CORREIA, 2005, p. 07).

Desse modo, ocorre uma reestruturação da intervenção estatal frente às demandas sociais, numa clara transferência da gestão de bens e serviços públicos para a rede privada, mediante o repasse de recursos públicos. Essa desresponsabilização estatal se expressa na ampliação de sistemas mercantis e/ou filantrópicos, a favor da suposta redução dos gastos públicos, possibilitando a

<sup>22</sup> O Neoliberalismo passou a ditar o ideário e o programa a serem implementados pelos países capitalistas, inicialmente no centro e logo depois nos países subordinados, contemplando reestruturação produtiva, privatização acelerada, enxugamento do Estado, políticas fiscais e monetárias, sintonizadas com os organismos mundiais de hegemonia do capital, como o Fundo Monetário Internacional (ANTUNES, 2002).

<sup>23</sup> **ONG's** – Organizações Não-governamentais - colocam-se como não-estatais e sem fins lucrativos, porém dentro do espaço privado para o atendimento público. **OS** – Organizações Sociais regulamentadas Lei nº 9.637/98, constituem-se como entidades de direito privado e de caráter público não estatal, que passaram a gerir serviços públicos antes de responsabilidade do Estado. Porém, este último continua financiando estes serviços mediante transferência de recursos públicos, **OSCIPS** - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, regulamentadas pela Lei 9.790/99. Qualifica-se como OSCIPS, as pessoas jurídicas de direito privado, cujos objetivos sociais tenha pelo menos uma das seguintes finalidades: promoção da assistência social; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei; VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; etc. Essas Organizações constituem o chamado Terceiro Setor. De acordo com Montão (2003) o conceito Terceiro Setor é uma concepção superficial e mistificadora que recorta a realidade social em esferas sendo o Estado o 1º setor, o mercado o 2º setor e a sociedade civil o 3º setor. Para ele trata-se de uma perspectiva hegemônica, em clara inspiração pluralista estruturalista, ou neopositivista [que] isola os supostos “setores” uns dos outros. Trata-se de uma definição imediata e aparente do real, pois desconsidera as transformações do capital promovidas sob a égide neoliberal.

ampliação do setor privado lucrativo e dito “não lucrativo”, bem como o desenvolvimento de atividades voluntárias complementares aos serviços públicos.

Ainda nesse sentido, Mota (2009, p. 09) explica que a privatização do serviço público também atinge a classe trabalhadora, pois, mediante a venda de empresas produtivas estatais, houve um processo de mercantilização da área dos serviços sociais e de infra-estrutura, tais como: saúde, educação, habitação, assistência social, etc., que se fundamentaram na liberalização da economia, sob o domínio da liberdade de mercado e retração do Estado.

Verificamos, então, que as transformações societárias ocorridas no capitalismo, ao tempo em que possibilitaram um maior acúmulo de capital (para os capitalistas), ampliaram as formas de exploração e dominação do homem pelo homem. Tais modificações incidem diretamente nos trabalhadores, de maneira a reconfigurar as relações sociais e de trabalho; e no setor de serviços não é diferente, uma vez que só consegue usufruir de um serviço de qualidade quem pode pagar por esse “privilégio”.

A proeminência dos serviços representa um movimento de expansão e centralização do capital que penetra todos os setores da vida social, afetando não só aqueles trabalhadores tidos como informais e/ou instáveis, mas também aqueles trabalhadores assalariados com carteira assinada e com poder sindical considerável, como foi o caso dos bancários, dos metalúrgicos e até mesmo dos servidores públicos.

Diante do exposto, podemos afirmar que, inseridas na lógica capitalista, as modificações gestadas nas relações de trabalho, sejam em direção aos postos de trabalho, sejam em direção à flexibilização, objetivam atender às necessidades incessantes de valorização do capital, uma vez que a lógica capitalista pressupõe a contínua exploração da capacidade de trabalho, mediante as inovações nos processos tecnológicos e organizacionais.

A contextualização apresentada indica que as mudanças na organização do trabalho estão diretamente relacionadas às atuais necessidades do capital; além do lucro – que é seu objetivo principal – o que caracteriza uma empresa/instituição não é tão somente a sua produção, mas sim sua organização, sua gestão e seu gerenciamento, numa clara intensificação das diferentes formas de exploração e dominação da força de trabalho.

Assim, a recente reestruturação do capitalismo provocou profundas transformações na sociedade, na medida em que acentou os vetores de colisão, contradição e antagonismo entre capital e trabalho. Todo esse trânsito à flexibilização (e as modificações pertinentes a esse processo) afetou diretamente as relações trabalhistas nos setores privado e público; é o que veremos a seguir.

### **1.3 A FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO MODELO DE PRODUÇÃO FLEXÍVEL NO CAPITALISMO ATUAL**

As transformações no campo do trabalho nas últimas décadas foram marcadas pela intensificação da flexibilização e da precarização, compreendidas como estratégias de dominação da força de trabalho, constituindo um processo de caráter mundial, mas que apresentam particularidades em cada local em que se desenvolvem. Tanto a flexibilização quanto a precarização se metamorfoseiam, assumindo novas configurações, impondo aos trabalhadores que se submetam a quaisquer condições para atender ao novo ritmo e às rápidas mudanças, transformando os trabalhadores em obsoletos e descartáveis, que devem ser substituídos por outros novos e modernos, ou seja, os trabalhadores também foram transformados em “flexíveis” (DRUCK, 2002). Em suas palavras:

A crescente flexibilidade do trabalho em todo o mundo capitalista, evidenciada na subcontratação (terceirização), no emprego temporário, nas atividades autônomas, na informalidade, nas cooperativas de trabalho e em outras formas de trabalho assalariado disfarçado – práticas flexíveis de emprego e dos mercados de trabalho – constituem formas concretas de flexibilização que se difundem em todas as atividades e lugares, associadas a processos de desindustrialização e de descentralização geográfica das fábricas. Essas práticas representam novas necessidades do sistema, num contexto de hegemonia da lógica financeira, que exige maior mobilidade para os capitais e processos produtivos menos rígidos e cada vez mais flexíveis, estimulados por investimentos e resultados de curto prazo (DRUCK, 2002, p.13).

Druck e Mony (2007) constataram que a facilidade de adaptação às novas exigências produtivas e do mercado imprimiu um caráter flexível à gestão, o que permitiu uma desobrigação de tudo o que fosse fixo, rígido ou estável, através da transferência das responsabilidades de gestão para um terceiro. Ou seja, as novas formas de gestão e de produção propostas por esse modelo produtivo flexível



tenham (e têm) como base a focalização das empresas em seu produto principal e a terceirização de partes de produção e serviços que antes eram agrupados numa unidade produtiva.

A focalização tornou-se essencial, possibilitando a redução dos custos e a concentração em atividades-fins, externalizando as atividades-meio, podendo uma empresa planejar os produtos e sua produção ser desenvolvida por inúmeras outras empresas espalhadas por outros países. Entretanto, uma consequência negativa nesse processo (que não é motivo de preocupação para o capital) é a redução radical de trabalhadores não apenas do chão de fábrica, mas também em cargos intermediários e gerenciais, pois a redução de custos tem início com o “fator de produção” mais fácil de ser removido, ou seja, a força de trabalho.

Caberá, então, a empresa “primeira” concentrar a tecnologia, o planejamento e a pesquisa, podendo externalizar (terceirizar) as demais atividades. O que não se questiona é que essa externalização resulta no fechamento de seções inteiras e na transferência de unidades a outras empresas subcontratadas, descentralizando-se e desverticalizando-se a fábrica.

À redução de postos de trabalho soma-se o desaparecimento de categorias profissionais que se tornam desnecessárias diante da inovação, seja na produção, seja nos serviços. [...] o desemprego friccional dá lugar ao desemprego estrutural, que, por sua vez, pressiona os Estados-Providência com o crescimento dos gastos sociais. O movimento social se retrai. As grandes greves dão lugar a movimentos pontuais naquelas categorias que mantiveram maior poder de barganha, a bandeira de luta é a manutenção do emprego. Os operários fabris são substituídos em grande número de países [...] (LIMA, 2007, p. 39).

O processo de acumulação flexível ocasiona uma intensificação das formas de extração de trabalho, ampliando as terceirizações e a contratação temporária e diminuindo o trabalho formal, em que a noção de tempo e de espaço também são modificadas e alteram o modo capital de produção de mercadorias, sejam elas materiais ou imateriais. Onde havia uma empresa concentrada pode-se substituí-la por várias pequenas unidades interligadas pela rede, com número muito reduzido de trabalhadores e muitas vezes produzindo mais (ANTUNES, 2007).

A flexibilização do processo produtivo constitui-se numa das muitas estratégias econômicas que visam a solucionar a crise do capital, tornando-se uma das características mais preocupantes dessa nova forma de organização do trabalho, uma vez que a atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o

número de trabalhadores "centrais" e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem gerar custos para a empresa principal.

É importante chamar atenção ao fato de que, diante de uma crise econômica, o capital tende a propor ajustes que elevem sua taxa de juros, tendo como principal impulso a redução dos custos variáveis da produção e a intensificação da exploração da força de trabalho; Tavares (2004) explica que:

(...) reduz-se o número de trabalhadores e aumenta-se a extração de sobretrabalho. Isso é facilitado pelo desenvolvimento das forças produtivas e, especialmente, pela nova organização da produção, na qual a terceirização torna possível a utilização de trabalho domiciliar, trabalhos parciais e temporários, cooperativas de trabalho e outras formas de trabalho precário articuladas à execução da produção fabril. Enfatizamos a organização da produção porque o novo paradigma técnico-produtivo não tem necessariamente alterado o conteúdo dos postos de trabalho. (2004, p. 64)

Com a flexibilização, há uma intensificação das formas de trabalho, em que o capital tem recuperado formas atípicas de contratos de trabalho, que atendem às necessidades dessa produção flexível. O que antes significava subemprego e subdesenvolvimento torna-se cada vez mais funcional ao capital (o que não significava que não era antes).

O capital, visando a ampliar sua hegemonia e dominação sobre o trabalho, cria novas formas de controle e subordinação sobre a força de trabalho; atualmente, ao invés da centralização que caracterizou o período fordista, a descentralização produtiva tornou-se um meio eficiente para explorar a força de trabalho, criando no trabalhador a ilusão de que a posse de instrumentos de trabalho, uma boa idéia e alguns atributos de natureza subjetiva são suficientes para que todos tenham condições iguais de mercado (TAVARES, 2004).

Nesse sentido, sob a égide do capital, o Estado amolda-se aos quadros estabelecidos pela economia. E, com o processo de globalização, os Estados Nacionais têm que se adaptar à nova ordem internacional para garantir a sobrevivência de suas economias. Um dos primeiros passos são as alterações dos ordenamentos jurídicos internos, a flexibilização dos direitos e a desregulamentação das normas trabalhistas.

Nesse contexto, adotam-se os conceitos de empresa flexível e o de flexibilidade dos salários e do emprego, embora este seja mais aplicado pelos

economistas para designar uma maior capacidade de ajustamento dos mercados via preços do que via quantidade.

Nos países desenvolvidos, especialmente da Europa Ocidental, a desregulamentação do mercado e das relações de trabalho está associada ao surgimento de formas atípicas de emprego, consideradas como subpadrão, tais como o emprego eventual, temporário e de tempo parcial em que o assalariamento situa-se à margem do aparato jurídico estabelecido, caracterizando-se mais como subemprego do que como emprego regular. Estes resultados têm afetado o nível e a estrutura do emprego e da renda do trabalho e, em consequência, a forma como a distribuição da renda é gerada no mercado de trabalho (ANDRADE & JATOBÁ, 2003, p. 08).

De acordo com os estudos de Krein (2001), ao analisar a realidade brasileira, podemos elencar os seguintes tipos de flexibilidade, construídos neste período de desregulação econômica sob o domínio do capital financeiro:

a) Flexibilidade produtiva ou organizacional: diante da crescente instabilidade e insegurança com a globalização financeira, as empresas reestruturam-se para se tornarem mais integradas e flexíveis, através da adoção de uma série de novos métodos organizacionais (tais como kanban, Just In Time, trabalho em grupo, células de produção, etc.), ou implementam novas estratégias, tais como: descentralização, focalização na atividade fim, terceirização, etc.

Essa flexibilidade introduzida pela reestruturação da empresa permite o ajuste do uso da força de trabalho, o que pode ocorrer de forma paralela e independente da alteração via negociação coletiva ou lei. Esse processo redefine a forma da relação capital e trabalho, bem como modifica a relação do trabalhador com a empresa e/ou instituição. Aos trabalhadores que sobrevivem ao processo de reestruturação, as empresas procuram ajustar a organização do trabalho, mexendo na forma de estruturar as funções (adoção da polivalência) dos trabalhadores e em disposições que permitem uma maior mobilidade interna. Enfim, buscam internalizar a determinação do uso do trabalho.

b) Flexibilidade da jornada e das funções: possibilita um sincronismo entre o nível de produção e a demanda de trabalho, fazendo ajustes para administrar os horários, as modalidades de tarefas e a evolução das responsabilidades. Desse modo, é possível livrar-se das horas extras e racionalizar a utilização do tempo de trabalho durante uma jornada anual. Para compensar os baixos salários, os

capitalistas flexibilizam a carga horária e o trabalhador ocupa seu “tempo livre”<sup>24</sup> com outros vínculos e/ou funções para manter um padrão de rentabilidade suficiente para suprir as necessidades de sua família.

c) Flexibilidade salarial: nesse tipo de flexibilidade, o salário flutua de acordo com a produtividade do trabalho e de outros aspectos (prêmios, sugestões, etc.), com tendência à descentralização e à individualização de sua determinação. De maneira geral, a tendência é fixar uma remuneração mais baixa, ficando uma parte dos vencimentos na dependência do cumprimento de metas pré-estabelecidas.

d) Flexibilidade quantitativa ou numérica: a empresa e/ou instituição tem mais liberdade para empregar e demitir de acordo com as necessidades de produção, mediante a estratégia de redução de custos. Isso ocorre tanto com os trabalhadores empregados, terceirizados e subcontratados quanto com os trabalhadores que são submetidos aos contratos “atípicos” (trabalho temporário, parcial, auto-emprego, consultoria, tele-trabalho) e ilegais (sem registro em carteira), ou pelo aumento do trabalho clandestino não registrado (trabalho estrangeiro, escravo e em domicílio). Segundo Krein (2001), essa flexibilidade pode ocorrer de duas formas:

- Flexibilidade de demissão dos trabalhadores, quando se ampliam as causas que justificam a demissão ou diminuem o montante da indenização na rescisão do contrato. São as iniciativas de redução de custos da rescisão e/ou a eliminação de mecanismos de inibição da dispensa imotivada;

- Flexibilidade na contratação, quando se flexibilizam as formas de ingresso dos trabalhadores na empresa, adotando incentivos de entrada, tais como a contratação por tempo determinado, jornada parcial, contratos de experiência, contratos temporários, estágios etc.

Nesse sentido, a contratação flexível e instável (via terceirização, subcontratação, trabalho temporário, estagiários, etc.) utiliza a força de trabalho de maneira fragmentada e precarizada, na medida em que reduz os salários, diminui as conquistas trabalhistas e amortiza a capacidade de reivindicação e mobilização da classe trabalhadora.

---

<sup>24</sup>Parte importante do “tempo livre” dos trabalhadores está crescentemente voltada para adquirir “empregabilidade”, palavra-fetice que o capital usa para transferir aos trabalhadores as necessidades de sua qualificação, que anteriormente eram em grande parte realizadas pelo capital (BERNARDO, 2001 apud ANTUNES & ALVES, 2004, p.347).

Em estudos recentes sobre o Brasil, Druck e Mony (2007, p. 30) constataram que os contratos temporários e as subcontratações de serviços de terceiros são parte do crescente fenômeno da “informalização” do trabalho. A liberdade do patronato em demitir e/ou usar as formas de contrato precárias encontra sustentação, por um lado, no âmbito estrito do mercado e em suas leis que impõem a todos os capitalistas essas estratégias de competitividade; e, por outro lado, no respaldo do Estado, através dos governos que vêm aplicando as políticas de cunho neoliberal, ao tempo que reformam a legislação trabalhista para desregulamentar e liberalizar ainda mais o uso da força de trabalho.

Ainda no processo de flexibilização da atividade produtiva, destaca-se o fenômeno da polivalência do trabalho, ou seja, a realização de múltiplas tarefas a partir da combinação de funções intelectuais com atividades simples. Tal fenômeno se “une” a outros elementos que compõem esse processo: a desregulamentação das relações de trabalho, a perda da proteção social, e o desemprego estrutural que torna o trabalhador vulnerável às decisões do mercado.

Nesse contexto de flexibilidade da produção, do trabalho, dos direitos sociais e trabalhistas, identificamos uma diferenciação dentro da própria classe trabalhadora, em que há aqueles trabalhadores estáveis e com algumas garantias, há os desempregados e há os trabalhadores instáveis, que são aqueles subcontratados, terceirizados, os que trabalham em tempo parcial, os temporários, os estagiários e os informais (geralmente inseridos em atividades irregulares).

Concordamos com Antunes (2007) quando afirma que o trabalho estável tornou-se quase virtual, uma vez que vivenciamos, hoje, a erosão do trabalho contratado e regulamentado, e vemos sua substituição pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário” e “trabalho atípico”. O autor sinaliza também que é nesse quadro societário que os capitais globais têm exigido o desmonte da legislação social protetora do trabalho, o que significa aumentar ainda mais a extração de sobretrabalho e destruir os direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora desde a Revolução Industrial.

Neste contexto, a relação de trabalho caracteriza-se pela instabilidade e pela rotatividade do trabalho, pelo rebaixamento da remuneração e pelo descumprimento das normas legais ou acordadas em relação às condições de trabalho, que supõem a eliminação dos direitos trabalhistas e sociais, efetivando, assim, um modelo de

produção essencialmente destrutivo, que se baseia, principalmente, na terceirização do trabalho, no trabalho parcial, temporário, instável e irregular.

Essas transformações tecnológicas e organizacionais afetaram diretamente o movimento operário e sindical. A ênfase na flexibilização da contratação torna-se imprescindível para o patronato, porque dificulta a organização sindical e não garante os direitos aos trabalhadores, ocasionando, assim, um processo de fragmentação da classe trabalhadora. Ao tempo em que garante a expansão, a acumulação e a reprodução do capital, a instabilidade no trabalho fragmenta a representação da classe trabalhadora frente às lutas sindicais.

Tal fato é considerado um dos principais elementos do desenvolvimento e da expansão da crise sindical, pois forma-se um abismo entre os trabalhadores centrais da empresa e os terceirizados, temporários (e às vezes irregulares). Todo esse processo de metamorfoses no mundo do trabalho atingiu diretamente a subjetividade da classe trabalhadora, a sua consciência de classe, bem como destituiu o caráter revolucionário e combativo de seus partidos e sindicatos (ANTUNES, 2002).

Desse modo, fica claro que o objetivo central do capital, com o aval dos governos neoliberais, é flexibilizar os direitos do trabalhador, provocando um retrocesso nas conquistas trabalhistas, em que os sindicatos (cada vez mais) fragilizados não conseguem resistir à pressão do patronato. Ao proporcionar a liberdade de negociação trabalhista, ocorre a fragmentação e a fragilização das organizações sindicais, em decorrência do tratamento individualizado das questões referentes ao salário, à jornada de trabalho e ao desemprego.

A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores “centrais” e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins. [...] esses arranjos de empregos flexíveis não criam por si mesmos uma insatisfação trabalhista forte, visto que a flexibilidade pode às vezes ser mutuamente benéfica. Mas os efeitos agregados, quando se consideram a cobertura do seguro, os direitos de pensão, os níveis salariais e a segurança no emprego, de modo algum parecem positivos do ponto de vista da população trabalhadora como um todo (HARVEY, 1992, p. 144).

Assim, as contratações flexíveis acabam por gerar uma desintegração na organização social da empresa, trazendo insegurança e queda na auto-estima dos trabalhadores. A situação chega a seu limite quando prestadoras de serviços alugam

serviços de outras prestadoras e assim sucessivamente, fazendo com que as responsabilidades sociais e trabalhistas se percam numa rede obscura e irrastrável. Como toda e qualquer manifestação do capital, a contratação da força de trabalho mediante vínculos instáveis é um instrumento que prioriza a mercadoria (a produção de lucro, de mais-valia), e não o homem.

Desse modo, observamos que as diversas modalidades de flexibilidade no âmbito do trabalho evidenciam que a sua utilização resulta da necessidade de respostas mais rápidas do mercado de trabalho e das empresas a fenômenos tanto de curto prazo (de natureza cíclica), quanto de longo prazo (de caráter estrutural). Ou seja, a flexibilização do trabalho (no âmbito salarial, emprego e jornada de trabalho) é apenas uma das dimensões exigidas para uma resposta mais rápida das empresas às contingências do mercado, quer estas sejam de caráter cíclico ou estrutural.

A estratégia utilizada é defender que as conquistas dos trabalhadores oneram o preço do trabalho e, por isso, são desfavoráveis à eficiência econômica; assim, a solução seria a desregulamentação ou a flexibilização dos direitos e conquistas trabalhistas.

O capitalismo é, por necessidade, tecnológica e organizacionalmente dinâmico. [...] mas a mudança organizacional e tecnológica também tem papel-chave na modificação da dinâmica da luta de classes, movida por ambos os lados, no domínio dos mercados de trabalho e do controle do trabalho. Além disso se o controle do trabalho é essencial para a produção de lucros e se torna uma questão mais ampla do ponto de vista do modo de regulamentação, a inovação organizacional e tecnológica no sistema regulatório (como o aparelho do Estado, os sistemas políticos de incorporação e representação, etc.) se torna crucial para a perpetuação do capitalismo (HARVEY, 1992, p. 171).

Nesse sentido, Krein (2001) identifica que algumas empresas (e/ou instituições) privilegiam o núcleo estratégico (principal) de trabalhadores – que pode até trabalhar de forma flexível – com rendimentos e benefícios maiores, enquanto outro grupo de trabalhadores (considerados de apoio e/ou auxiliares) pode ser contratado por empresas terceirizadas e precárias, que, por não pertencer à categoria profissional do núcleo principal, fica sem cobertura dos contratos coletivos e tem seus direitos trabalhistas burlados.

Se, anteriormente, na organização fordista de produção, as empresas produziam sem se preocupar com a demanda de mercado, a partir do toyotismo, as empresas planejaram a venda de suas mercadorias, de tal modo que elas fossem vendidas no momento em que eram produzidas. E, para tanto, as empresas buscaram reestruturar a sua organização produtiva; ao invés de grandes instituições (empresas, fábricas, etc.) produzindo desde a matéria-prima até o produto final (com enormes custos de pessoal), buscou-se uma estrutura mais enxuta, flexível, que permitisse atender as modificações na composição da demanda. Nas palavras de Antunes:

dentro dessa contextualidade, pode-se constatar uma nítida ampliação de modalidades de trabalho mais desregulamentadas, distantes da legislação trabalhista, gerando uma massa de trabalhadores que passam da condição de assalariados com carteira assinada para trabalhadores sem carteira assinada. Se nos anos 1980 era relativamente pequeno o número de empresas terceirizadas, locadoras de força de trabalho de perfil temporário, nas décadas seguintes esse número aumentou significativamente, para atender à grande demanda por trabalhadores temporários, sem vínculos empregatícios, sem registro formalizado. Ou seja, em plena era da informatização do trabalho, do mundo maquinal e digital, estamos conhecendo a época da informalização do trabalho, dos terceirizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial (ANTUNES, 2007, p. 16).

Nos contornos do novo tipo de trabalho, segundo Antunes (2007), exige-se que o trabalhador seja mais polivalente, multifuncional, diferentemente do trabalhador que se desenvolveu na empresa fordista. O trabalho que cada vez mais as empresas buscam não é aquele fundado na especialização taylorista/fordista, mas, sim, que se gestou na fase da “desespecialização multifuncional”, que expressa a enorme intensificação dos ritmos, tempos e processos de trabalho. Nas palavras de Druck e Mony:

no âmbito do processo de trabalho, a flexibilização se aplica nas jornadas móveis de trabalho (bancos de horas, etc.), salários flexíveis, nas formas de gestão e organização inspiradas no toyotismo, caracterizando a administração por estresse, pois se baseia no Just In Time, hora certa, tempo certo, quantidade certa, erro zero. Os efeitos são evidentes, os que permanecem empregados estão expostos a maiores riscos de acidentes e adoecimento (DRUCK & MONY, 2007, p. 30).

Desse modo, o sistema produtivo e o mercado de trabalho se modificam de tal forma que a flexibilidade e a instabilidade no trabalho crescem



descontroladamente; percebe-se, então, que o que é colocado como novo, recupera, na verdade, formas arcaicas de trabalho: o trabalho temporário, o trabalho doméstico, o trabalho domiciliar, as formas artesanais, grupos de produção, geração de renda e o aparecimento de novas funções.

De maneira geral, essa realidade rebate diretamente na organização e na mobilização políticas dos trabalhadores, bem como na saúde e na qualidade de vida desses indivíduos, pois a flexibilização atinge também os vínculos empregatícios – através do contrato parcial, temporário, terceirizado –, fragmentando o processo de trabalho e diluindo a consciência de classe, já que cada grupo de trabalhador luta pelo seu segmento em particular e não em defesa dos interesses comuns da classe trabalhadora; há uma segregação entre os estáveis (efetivos) e os instáveis (contratos de trabalho flexíveis).

Em certa medida, as lutas sociais – apesar de presentes em todo cenário mundial – perderam força com a fragilização do movimento operário, que ao adquirir um caráter de resistência, tem baixa incidência nas questões afetas às relações e processos de trabalho (MOTA, 2009, p. 16).

Assim, torna-se evidente que as transformações ocorridas no interior da produção capitalista operaram mudanças radicais nos processos e nas condições materiais de trabalho de milhares de trabalhadores por todo o mundo. Essa realidade atinge desde economias centrais até países periféricos, como no caso do Brasil, resultando num contexto sócio-político em que acumulação e concentração de riqueza convivem junto à ampliação do desemprego, à intensa precarização do trabalho e ao agravamento da pobreza.

O ônus desse processo repercute diretamente nos trabalhadores, que são obrigados a enfrentar a flexibilidade dos contratos, a terceirização na contratação, a polivalência, a multifuncionalidade. Além desses fatores, há também a substituição por profissionais de menor preparo e com baixos salários (ou voluntários), com jornadas de trabalho extensivas e com vínculos empregatícios instáveis e flexíveis, sujeitos a financiamentos externos de projetos pontuais.

Nesse contexto de redução dos direitos (trabalhistas, previdenciários e sociais), consolidam-se novas formas de contratação, cuja flexibilidade não traz nada de positivo para a classe trabalhadora. Podemos, pois, constatar uma nítida ampliação das modalidades de contratação mais desregulamentadas, distantes da legislação trabalhista, gerando uma massa de trabalhadores que passam da

condição de assalariados com carteira assinada para trabalhadores sem carteira assinada (ANTUNES, 2007, p. 16). Ressaltamos também que a condição de assalariado com carteira assinada não é fator de melhoria nas condições de trabalho, pois mesmo esses sofrem em suas condições materiais e institucionais para o desenvolvimento de suas atividades. Diante dessa realidade, o trabalhador é obrigado a adequar-se, inserir-se no mercado de trabalho vencendo as dificuldades, sendo polivalente e respondendo com rapidez às demandas postas, ou será substituído por outro trabalhador. Intensifica-se, desse modo, a desestruturação de trabalhos considerados estáveis.

As transformações ocorridas no âmbito da organização e da gestão do trabalho evidenciam que, além do desemprego crescente, o processo de flexibilização do trabalho adquire maior intensidade através das contratações instáveis, explicitando que as condições precárias analisadas por Marx no século XIX assumem, nesse novo século, uma nova formatação e continuam a atingir diretamente (e negativamente) a classe trabalhadora.

Na próxima seção, analisaremos como o processo de flexibilização repercutiu no trabalho no serviço público nesse contexto de subcontratação, de queda do padrão salarial, de ampliação de contratos temporários e de desemprego, que afeta a todos os trabalhadores, inclusive o trabalho do servidor público; discutiremos sobre as particularidades desse processo em relação ao setor produtivo.

## 2. RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DE FLEXIBILIZAÇÃO NO CAPITALISMO ATUAL

Nessa seção, abordaremos a flexibilização das relações de trabalho no serviço público brasileiro. Iniciaremos com algumas considerações sobre o Estado para que possamos situar o serviço público e as políticas sociais no capitalismo, bem como para entender a Reforma do Estado como parte das iniciativas do capital no contexto da crise a partir da década de 1970.

O Estado e a ação política, segundo Marx (1995), têm limites bem definidos no campo objetivo, e esses limites são imanentes à forma de dominação dessa sociedade e ao sistema do capital. Para o autor, o Estado atua somente no campo das possibilidades, de maneira que não comprometa a reprodução da dominação e a exploração de classe, sendo esta, portanto, sua função social.

Embora o Estado tenha assumido diversas formas no processo histórico (imperialista, absolutista, democrático, constitucionalista, etc.), sua natureza não se alterou, sua essência permaneceu a mesma, pois o Estado é o ordenamento da sociedade<sup>25</sup>, cuja função expressa os interesses das classes dominantes e, sendo assim, é incapaz de superar as contradições existentes entre os interesses gerais e os interesses particulares.

Desse modo, só há Estado porque há essa contradição, não cabe ao Estado revelar e/ou superar as causas da desigualdade social, da exploração e da dominação, pois evidenciaria as contradições do próprio capital. Nesse sentido, “o Estado não pode acreditar na impotência interior da sua administração, isto é, de si mesmo. Ele pode descobrir apenas defeitos formais, causais, da mesma, e tentar remediá-los” (MARX, 1995, p.82) mediante ações paliativas, ocultando as causas do conflito de classes e alienando seus próprios limites.

Assim, para que o sistema do capital continue funcionando como “um modo totalizador de controle sociometabólico”, impõe-se, como necessidade igualmente

---

<sup>25</sup>[...] o Estado tem sua raiz nos antagonismos das classes sociais que compõem a sociedade civil [...] o Estado é o ordenamento da sociedade [...] ele repousa sobre a contradição entre vida privada e pública, sobre a contradição entre interesses gerais e os interesses particulares [...] com efeito, esta dilaceração, essa infâmia, essa escravidão da sociedade civil é o fundamento natural onde se apóia o Estado moderno [...] (MARX, 1995, p. 54).

inevitável, que o Estado moderno o complemento, enquanto “forma da *estrutura totalizadora de comando político do capital*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 106).

Ao estudar as formas de atuação estatal inseridas no modo de funcionamento do Estado (dito) democrático, de políticas e direitos sociais, Holloway (1982) confirma a proposição de Marx, evidenciando que a administração pública continua desempenhando papel fundamental no sistema de dominação capitalista. De acordo com Holloway (1982, p. 15) a esfera política com o objetivo de “assegurar a sobrevivência e a reprodução de todo o sistema” tem criado um número cada vez maior de “aparatos e instituições” estatais que assegurem as pré-condições necessárias à reprodução contínua do “processo imediato de produção e exploração” do sistema do capital.

Em síntese, as medidas administrativas estatais existem para conter as lutas e manter a ordem, cujos problemas sociais são categorizados e enfrentados mediante políticas sociais fragmentadas e paliativas, mistificando as refrações da questão social. Assim, o Estado utiliza uma diversidade de mecanismos e técnicas que ocultem o antagonismo entre as classes e auxiliem na reprodução da lógica capitalista.

Ou seja, o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e, assim sendo, cabe-lhe, mediante instituições, políticas, programas e projetos, apoiar e organizar a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador dessas relações. O que observamos na intervenção estatal é a predominância de políticas de inserção focalizadas e seletivas para a população mais pobre em detrimento de políticas universalizadas e integrais.

Essa realidade se torna mais evidente a partir da década de 1970, quando se evidencia a crise do sistema de produção capitalista e do Estado de bem-estar social, em alguns países centrais, que ocasionou transformações estruturais no trabalho assalariado e nas relações de trabalho e redimensionou o sistema de proteção social e a política social, reduzindo as responsabilidades públicas e valorizando as virtudes da regulação pelo mercado.

Essa crise estrutural impulsionou uma gama de transformações sócio-históricas que afetaram das mais diversas formas a estrutura social. Tal crise exigiu que o papel do Estado fosse repensado, sendo imprescindível redimensionar quais seriam os núcleos com os quais ele deveria atuar. Nessa nova ótica, a proposta foi

reduzir seu papel de executor direto de serviços e políticas sociais para assumir o caráter de regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais, visando sua inserção no mercado internacional, ou seja, reformar o Estado em consonância com os interesses do capital.

Nesse período, as políticas sociais brasileiras passam a ser focalizadas – pois perdem o seu caráter de direito universal ao serem destinadas àqueles segmentos populacionais mais vulnerabilizados socialmente; descentralizadas – apenas na sua gerência da esfera federal para a estadual e a municipal e na sua execução, sendo que é a esfera federal que centraliza a sua gestão normativa, política e financeira; e privatizadas – na medida em que há “o deslocamento de prestação de bens e serviços públicos para o setor privado que é regido pelo mercado” (CORREIA, 2005, p.15).

Num contexto de reorganização do Estado direcionado para a concepção de um Estado mínimo, a tendência verificada em vários países é a redução do número de servidores públicos e a supressão de instituições governamentais acompanhada da transferência de responsabilidades estatais para o setor privado. A flexibilização das relações de trabalho e a consequente precarização do trabalho não só atingiram o setor produtivo, mas também o setor de serviços, inclusive os serviços públicos realizados através do Estado.

Diante da suposta crise do Estado de bem-estar e do desenvolvimento (e imposição) do neoliberalismo em diversos países, o Estado redefiniu sua atuação e passou a realizar reformas nas suas políticas, que acabaram refletindo na redução de recursos públicos para custear as políticas sociais. Assim, o Estado redimensiona sua atuação e implementa as reformas necessárias ao novo padrão de acumulação, evidenciando a associação direta que há entre o Estado e o capital, demonstrando que essas reformas apontam para o Estado Mínimo, que é, na prática, o “Estado máximo para o capital” (NETTO, 2005).

A partir desse contexto, ocorrem processos de descentralização administrativa, ampliando-se a atuação da administração indireta por meio de entidades criadas com essa finalidade, bem como privatizações de organizações antes controladas pelo Estado, mediante a publicização, em que o setor privado assume, por meio de organizações ditas públicas não-governamentais, a prestação de serviços públicos.

No Brasil, as bases da Reforma do Estado – em consonância com o ideário neoliberal – já ocorrem a partir de 1985, mas é, sobretudo nos anos 1990, que essa se expande e se consolida. No governo Cardoso a reforma do aparelho do estado é legalizada e inaugura uma ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988.

A década de 1990 ficou marcada por um movimento de modificação na atuação estatal em função das propostas de ajuste econômico e reformas administrativas, tendo como finalidade a inserção do Brasil no circuito da globalização. Tal posição adotada pelo governo brasileiro fundamentava-se no ideal da (falaciosa) modernização neoliberal, expressada na fragilização das condições de vida e de trabalho, na desestruturação dos direitos trabalhistas e sociais, por isso consideramos que o Brasil vivenciou, na verdade, uma contrarreforma que atendeu aos interesses do capital.

Assim, o Estado se tornou cada vez mais direcionado para subsidiar o capital, se distanciando a passos largos (porém, silenciosos) dos interesses dos trabalhadores, e, nesse contexto, com o corte dos gastos sociais, os serviços públicos tornaram-se cada vez mais reduzidos e insatisfatórios, com os direitos sociais sendo reajustados às necessidades da acumulação capitalista.

Ao Brasil, coube apenas desenvolver um sistema seletivo e focalizado de proteção pública, indo de encontro ao modelo universal redistributivo, que, embora não tenha sido efetivado plenamente no país, foi um movimento marcante durante a implementação da Constituição Federal de 1988.

Nos itens seguintes, discutiremos sobre as reformas administrativas brasileiras e a organização dos serviços públicos, bem como sobre o processo de flexibilização das relações de trabalho no serviço público a partir da contrarreforma do Estado na década de 1990. Para realizamos tal análise, utilizamos fontes bibliográficas sobre as modificações ocorridas na organização e na gestão do trabalho, bem como a adoção do ideário neoliberal por parte dos governos brasileiros, que pressupunha uma reforma gerencial do Estado, propondo uma reestruturação na atuação estatal frente às demandas dos trabalhadores, provocando um desmonte dos direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora. Realizamos, ainda, uma pesquisa documental nos textos oficiais (leis, decretos, Constituição, entre outros) sobre as mudanças na legislação

trabalhista e no serviço público, evidenciando algumas dessas modificações mediante os dados empíricos sobre o trabalho na saúde. Cabe ressaltar que essa análise é demarcada pelo período histórico existente entre o governo Vargas até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Governo Lula).

## **2.1 A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990 E A FLEXIBILIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Na seção anterior, evidenciamos que as transformações societárias decorrentes da globalização e do desenvolvimento científico e tecnológico acarretaram uma forte reestruturação do processo produtivo e uma consequente reorganização do trabalho e da vida social. Concomitante a esse processo houve um crescimento considerável no setor de serviços, setor este que inclui o comércio, o turismo, os serviços financeiros, de transporte, etc., além das atividades públicas desenvolvidas pelo Estado.

As modificações nas relações políticas se deram tanto na esfera das relações internacionais, como também na particularidade de cada país, na medida em que os governos absorveram e introduziram o ideário neoliberal, em consonância com a globalização dos mercados, que tem como um dos seus pilares principais a reforma do Estado direcionada para a concepção do Estado mínimo. Sintetizando:

A noção de que a intervenção estatal deve ser reduzida caminha lado a lado com a pura e simples integração dos países em desenvolvimento à economia de mercado, o que resulta na virtual imposição, independentemente de seus custos sociais, de políticas de “ajustamento” ou na necessidade de “reformas estruturais” voltadas a reduzir o déficit público e abrir caminho à participação do setor privado em áreas antes a cargo do governo. A visão de mundo neoliberal, altamente excludente, impõe-se nessa nova ordem mundial, à medida que, com a queda do Muro de Berlim, o colapso do socialismo, o fim da guerra fria e - pela primeira vez - a dominação do sistema capitalista em todo o mundo, expressa um predomínio, ainda que temporário, do ideário liberal (SANTOS, 2000, p. 30).

Podemos identificar a expansão dessa concepção de Estado mínimo nos países periféricos a partir do chamado Consenso de Washington (1989), que propôs profundas modificações no âmbito da sociedade civil e na atuação estatal, tais como:

1) controle do déficit fiscal; 2) cortes de gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) administração das taxas de juros; 5) administração da taxa de câmbio; 6) política comercial de abertura do mercado e liberação de importações; 7) liberdade para entrada de investimentos externos; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação da economia, inclusive normas trabalhistas; 10) garantia dos direitos de propriedade, inclusive propriedade industrial e intelectual (SANTOS, 2000, p. 30).

Tais medidas demonstram que a reforma do Estado faz parte dos planos de ajuste estrutural que ocorreu em vários países a partir dos anos 1990 e, como afirma Behring (2003), só pode ser compreendida no contexto das transformações ocorridas no mundo do capital em meados de 1970, estendendo-se até os dias atuais.

É de suma importância ressaltar que a forma de se conceber a administração pública está intrinsecamente relacionada com a concepção que se tem de Estado em determinado contexto histórico. E, como sabemos, a concepção de Estado tem variado de acordo com as modificações ocorridas na história política e econômica de cada país. Aproprio-me da análise de Coutinho (2006), que sintetiza claramente essas modificações. Em suas palavras:

Desde as primeiras agremiações sociais, antes mesmo da existência de Estado, já havia normas dispostas sobre os interesses comuns a toda comunidade, assim como a disposição de funções e tarefas importantes para a subsistência do grupo [...] Entretanto, o Direito Administrativo, como disciplina autônoma, só surgiu após a Revolução Francesa, justamente oriundo da reforma política implementada após a referida revolução. Antes da Revolução Francesa, com o Estado absolutista, predominava uma administração patrimonialista, em que as instituições estatais eram vistas como extensões do poder do soberano [...] com o advento do Estado liberal, do Estado de Direito, passou-se a uma administração burocrática, com base nas idéias de profissionalização dos serviços, do formalismo e de impessoalidade [...] com o passar do tempo, o grande desenvolvimento do capitalismo passou a comprometer a concepção dos ideais de liberdade, igualdade e justiça preconizados pelo liberalismo. Como reação à falência do Estado liberal [...] surge o Estado social, visando garantir não apenas os direitos individuais dos cidadãos, como também os sociais. Em meados do século XX, o Estado social começa a tomar proporções tais, que passa a não ter mais condições de atender de forma satisfatória às necessidades da sociedade [...] em consequência disso passa a ser substituída pelo modelo neoliberal, que defende outras idéias, dentre elas a diminuição do tamanho do Estado (COUTINHO, 2006, p. 26).



No Brasil, a primeira reforma administrativa ocorreu no governo de Getúlio Vargas<sup>26</sup>, nos anos 1930, e teve como objetivo a construção de uma burocracia que institua a racionalização no processo orçamentário, ou seja, a institucionalização da função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento. Embora o marco inicial tenha sido a Lei n. 284<sup>27</sup>, de 1936, somente em 1952 foi instituído um Decreto presidencial que propôs medidas que reduzissem ao máximo os custos estatais<sup>28</sup>.

A reforma trazia subjacente uma concepção de modernização, cujo significado era o de organização do aparato estatal com vistas ao aumento do rendimento e da produtividade. A proposta era redefinir atribuições das repartições, racionalizar as estruturas e normas de trabalho, adequando os recursos financeiros e materiais de acordo com suas necessidades, e criar um sistema de recrutamento de pessoal, fundado no princípio do mérito.

O governo de Vargas prometia a constituição de uma nova república, de um país renovado, enfrentando as refrações da questão social como prioridade governamental, construindo, assim, o mito de Vargas como o “pai dos pobres”. Para tanto, o regime que se instalou nesse período propunha um Estado forte e interventor, que mediasse os interesses sociais (conflitantes) existentes entre o capital e o trabalho.

É nesse contexto que as manifestações da questão social se inscrevem no pensamento dominante, expressando seu ingresso no cenário político e reivindicando seu reconhecimento como questão política por parte do Estado. Nas palavras de Yazbek (2008):

---

<sup>26</sup>É importante salientar que durante o governo de Getúlio Vargas ocorreu a criação da Consolidação das Leis do trabalho, sancionada mediante o Decreto lei nº 5.452 de 1 de maio de 1943. A CLT surgiu depois da criação da Justiça do Trabalho em 1939, e serviu para unificar toda legislação trabalhista então existente no Brasil, tendo como objetivo principal a regulamentação das relações individuais e coletivas do trabalho.

<sup>27</sup>Lei Ordinária n. 284 de 28 de outubro de 1936, que propôs o reajuste dos quadros e dos vencimentos do funcionalismo Público civil da união, entre outras providências.

<sup>28</sup>Em 1952, No governo Vargas é instituída uma política de administração de pessoal centrada no Estatuto dos Funcionários Públicos da União (Lei n. 1.711 de 28/10/52) baseado no sistema de mérito.

Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) na lógica do seguro social e nesta década situamos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o Salário Mínimo, a valorização da saúde do trabalhador e outras medidas de cunho social, embora com caráter controlador e paternalista. Progressivamente, o Estado amplia sua abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social como atividades educacionais e serviços sanitários, entre outros (YAZBEK, 2008, p. 10).

Mediante a prestação de políticas sociais, o Estado buscou manter a estabilidade e diminuir a desigualdade, visando à garantia dos direitos sociais. Contudo, o país não alcançou a institucionalidade de um Estado de Bem-estar social como ocorreu nos países centrais (YAZBEK, 2008). A partir do Estado Novo (Vargas 1937 – 1945), as políticas sociais se desenvolvem, de maneira crescente, como forma de atender às necessidades do processo de industrialização, ou seja, às necessidades de acumulação do capital.

E, assim, foi outorgada, em 1937, a “Constituição dos Estados Unidos do Brasil”, que estabeleceu uma dualização entre atenção previdenciária para os trabalhadores formais (operários das indústrias, sindicalizados) e os informais, considerados como pobres, que ficariam a mercê das instituições sociais, recebendo atendimento individualizado e não organizado. Nas palavras de Yasbek:

Assim, se para a emergente classe operária brasileira, as ações no campo da proteção social se redefinem como parte de um pacto entre as classes sociais, para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais e filantrópicas que mantêm-se responsáveis pela assistência e segregação dos mais pobres, com atendimento fragmentado por segmentos populacionais atendidos. [...] A proposta era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a reforma social e moral dos indivíduos pobres (YAZBEK, 2008, p. 11).

Desse modo, a ação estatal frente às sequelas da questão social efetiva-se muitas vezes sob uma perspectiva religiosa, com ações fundamentadas na benemerência, nos critérios de méritos e na insuficiência financeira. Ao Estado coube apenas a regulação dessas ações, mantendo a atenção aos “pobres” sem uma política definida e, menos ainda, sem a garantia de direitos sociais.

Já entre 1956 e 1961, durante o Governo Kubitscheck, foi elaborado um anteprojeto de reforma geral da administração pública federal<sup>29</sup>, que citava a

<sup>29</sup> Esse projeto de reforma estabelecia estruturas paralelas como comissões de estudos e grupos executivos de trabalho, e visava adequar a administração pública aos objetivos do Plano de Metas do

questão da descentralização dos serviços. Foram criados, nesse período, a COSB (Comissão de Simplificação Burocrática) e a CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos), que tinham como função gerar um sistema nacional de planejamento e, a partir daí, adequar as informações orçamentárias a essa finalidade.

A criação dessas comissões representou tentativas de promover as denominadas reformas globais, pois a COSB tinha como finalidade estimular a descentralização dos serviços, por meio de avaliações das atribuições de cada instituição estatal, delegando competências, fixando responsabilidades e exigindo a prestação de contas das autoridades, enquanto que a CEPA foi criada para assessorar a presidência da República em todos os projetos de reforma administrativa (COSTA, 2008).

Esse período ficou caracterizado por uma cisão entre a administração direta, submetida ao clientelismo e aos ditames de normas rígidas, e a administração descentralizada (autarquias, empresas, institutos, etc.), dotada de maior autonomia gerencial, cujo recrutamento de pessoal ocorria sem concursos e a remuneração era compatível com o mercado. Constituíram-se, assim, ilhas de excelência no setor público, voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração (COSTA, 2008).

Entretanto, essa reforma só foi concluída durante o governo militar, e tinha como um de seus principais objetivos propiciar à Administração Pública uma eficiência equivalente à de empresa privada. Para isso, adotou uma política efetiva de descentralização, eliminou uma série de controles apenas formais, elegendo como princípios: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (COUTINHO, 2006, p. 28).

Registra-se, ainda, uma centralização e uma concentração de poderes e recursos na esfera federal, simultaneamente à descentralização no nível administrativo, como estratégia para tornar funcionais as organizações públicas em relação às demandas econômicas nacionais. Contudo, com a expansão da

administração indireta, houve um crescimento da burocracia<sup>30</sup>, com uma grande herança patrimonialista na organização do aparelho estatal.

Em 1964, o regime militar se instala na sociedade brasileira, cujo caráter ditatorial e repressivo foi bastante expressivo, no qual o governo buscava se impor mediante a força policial e do exército e dos Atos de exceção<sup>31</sup>. Esse governo ficou marcado pelo programa autoritário de supressão de garantias, cerceamento do Congresso, centralização de decisões, concentração de recursos e esvaziamento da federação.

Nesse período histórico, registra-se, ainda, a criação dos seguintes textos legais: Decreto lei n.199/67, que dispunha sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Decreto lei n.200/67, bem como a Constituição Federal de 1967. Houve também uma expansão das Empresas Estatais (Soc. Econ. Mista e Empresas Públicas), órgãos independentes (Fundações Públicas) e semi-independentes (Autarquias).

Durante a ditadura militar, as manifestações da questão social eram enfrentadas num *mix* de repressão e assistência, ações sempre direcionadas para a manutenção e o controle das forças do trabalho. No contexto de perda das liberdades democráticas e de censura, o bloco militar buscou adesão e legitimidade através da expansão de políticas sociais (FALEIROS, 2000).

A unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, retiraram definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que passa a ser tratada como questão técnica e atuarial. Em 1967, os acidentes de trabalho passam também para a gestão do INPS, apesar de certa contrariedade das seguradoras privadas. Ao lado disso, a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural [...] a cobertura previdenciária também alcançou as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e autônomos (1973), e os ambulantes (1978). Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 135).

A constituição do INPS possibilitou a unificação dos diferentes benefícios ao nível dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's) e, ao criar essa unificação,

---

<sup>30</sup>Coutinho chama atenção ao fato que: “a política de desestatização implementada pela reforma de 1967 investiu no aumento considerável de autarquias, fundações e dos para estatais, o que levou a um crescimento muito grande do tamanho do Estado [...] (2006, p. 29).

<sup>31</sup>Durante o regime militar foram criados Atos Institucionais, principalmente o de nº 5 de 1968 que limitava as liberdades individuais e constitucionais.

o sistema previdenciário incorporou também os benefícios já instituídos fora das aposentadorias e pensões, tais como a assistência médica.

No entanto, ao aumentar substancialmente o número de contribuintes e conseqüentemente de beneficiários, era impossível ao sistema médico previdenciário existente atender a toda essa população. Diante deste fato, o governo militar tinha que decidir onde alocar os recursos públicos para atender a necessidade de ampliação do sistema, tendo ao final optado por direcioná-los para a iniciativa privada, com o objetivo de cooptar o apoio de setores importantes e influentes dentro da sociedade e da economia (POLIGNANO, 2010, p. 15).

Desse modo, o regime ditatorial firmou convênios e contratos com hospitais e médicos, mediante o pagamento pelos serviços prestados aos usuários, o que provocou a capitalização desses grupos médicos, causando um aumento no consumo de medicação e de equipamentos cada vez mais avançados na área da medicina, criando assim um complexo sistema médico-industrial (POLIGNANO, 2010).

Essa área médico-industrial foi se desenvolvendo cada vez mais, tanto no aspecto administrativo quanto financeiro, dentro da estrutura do INPS, o que resultou na criação de uma estrutura própria administrativa que atendesse às necessidades postas por esse desenvolvimento. Assim, em 1974, o sistema previdenciário se consolidou como um ministério próprio, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), e em 1977 foi criado o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência Social – que reuniu o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), e reorganizou órgãos da Assistência Social (Legião Brasileira de Assistência - LBA, e FUNABEM). O SINPAS foi uma tentativa de modernizar o sistema previdenciário, devido a sua inoperância e à baixa eficiência dos serviços de saúde.

É válido registrar também que, entre 1979 e 1981, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização<sup>32</sup>, que objetivava uma melhoria do atendimento ao cidadão mediante o programa de desestatização, direcionado para processos de privatização, estimulando os empreendimentos privados em áreas em que o controle estatal fosse desnecessário. Segundo os governos, isso possibilitaria uma

---

<sup>32</sup> Instituído pelo Decreto n. 83.740 de 18 de julho de 1979 e revogado pelo Decreto n. 5.378 de 23 de fevereiro de 2004, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, e o comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

aproximação entre Estado e sociedade, mediante a simplificação dos procedimentos na prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, foi instituído o papel do Sistema Nacional de Saúde, estabelecendo uma forma de atuação no campo da saúde, tanto no setor privado quanto no setor público, direcionada para o desenvolvimento das atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde. Nessa definição de papéis e funções oficializou-se a dicotomia na saúde, em que a medicina curativa seria de competência do Ministério da Previdência, e a medicina preventiva de responsabilidade do Ministério da Saúde.

Entretanto, poucos foram os recursos destinados ao Ministério da Saúde, o que impossibilitou a execução das ações de saúde públicas propostas, resultando assim numa medicina apenas curativa, que, embora fosse mais cara, contava com os recursos garantidos mediante a contribuição dos trabalhadores para o INPS. Nesse sentido, concordamos com Polignano (2010, p. 16) quando afirma que o Ministério da Saúde tornou-se muito mais um órgão burocrático normativo do que um órgão executivo de política de saúde.

Isso porque a priorização da medicina curativa foi incapaz de solucionar os principais problemas de saúde coletiva e, sendo assim, o modelo de saúde previdenciário demonstrou suas mazelas mediante o aumento dos custos da medicina curativa, centrada na atenção médica-hospitalar de complexidade crescente e da diminuição do crescimento econômico com a respectiva repercussão na arrecadação do sistema previdenciário, reduzindo as suas receitas (POLIGNANO, 2010).

Soma-se a isso a incapacidade do sistema em atender a uma população cada vez maior de marginalizados, que, sem carteira assinada e contribuição previdenciária, se viam excluídos do sistema; além disso, há desvios de verba do sistema previdenciário para cobrir despesas de outros setores e para a realização de obras por parte do governo federal, além do não repasse pela união de recursos do Tesouro Nacional para o sistema previdenciário, visto ser esse tripartite (empregador, empregado, e União).

É possível, ainda, mencionar uma reforma administrativa durante a denominada Nova República (em 1985), que visava à restauração da cidadania e à democratização da ação administrativa; para tanto, foi instituído, nesse período, a

Reforma da Administração Pública Federal, mediante o Decreto Lei n. 91.309/85, que estabeleceu critérios de admissão e seleção via concurso público, e ainda propôs a capacitação e a promoção dos servidores mediante cursos e estágios<sup>33</sup>.

No campo da política de saúde, o governo criou o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), ligado diretamente ao INAMPS, na tentativa de conter custos e combater as fraudes existentes. As ações do CONASP estavam direcionadas a uma fiscalização mais rigorosa da prestação de contas dos prestadores de serviços credenciados, propondo a reversão gradual do modelo técnico-assistencial, através da melhoria da atenção, da equalização dos serviços prestados à população, da eliminação da ociosidade do setor público e da criação de um sistema de auditoria médico-assistencial, revisando os financiamentos existentes (POLIGNANO, 2010).

Ainda durante esse período, registra-se a criação das Ações Integradas de Saúde (AIS), que se constitui num projeto interministerial (que incluía Previdência, saúde e educação), com a finalidade de implantar um modelo assistencial de saúde pública estatal que integrasse ações preventivas, curativas e educativas.

É importante ressaltar, também, o movimento das DIRETAS JÁ e a eleição de Tancredo Neves, em 1985, como fatos marcantes durante o fim do regime militar, pois todo esse clima de efervescência política impulsionou a geração de diversos movimentos sociais, inclusive na área da saúde, que resultaram na criação do Conselho dos Secretários de Saúde Estaduais (CONASS) e Municipais (CONASEMS), bem como a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde (Congresso Nacional, 1986), a qual lançou as bases da reforma sanitária e do SUDS (Sistema Único Descentralizado de Saúde).

A realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, colocou no cenário público a Reforma Sanitária e deu início a participação institucional, corporativa e popular na discussão, que culminaria numa nova ordem para a Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência), estabelecida na Constituição de 1988.

---

<sup>33</sup> Nesse período foi criada a Escola Nacional de Administração pública – ENAP, destinada à formação, aperfeiçoamento e profissionalização do pessoal civil de nível superior e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública – CEDAM, destinados as atividades de treinamento dos servidores civis (Lei n.7.834/89).

Assim, em 1988 é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, que, embora não possa ser considerada como uma reforma administrativa, trouxe modificações fundamentais no que se refere aos princípios constitucionais, tais como: reconhecimento do valor político do cidadão e de sua participação no controle dos serviços públicos, descentralização de recursos orçamentários e da execução de serviços públicos para Estados e municípios.

Com relação à saúde, o texto constitucional evidencia a concepção de um Sistema Único de Saúde fundamentado num modelo de saúde em que a população brasileira tenha acesso ao atendimento público de saúde, especialmente com relação à saúde coletiva enquanto um direito de cidadania. Todo esse processo refletia o momento histórico por qual passava a sociedade brasileira, que estava saindo de um governo ditatorial, no qual a cidadania nunca foi um princípio governamental. Nesse sentido, se buscava a garantia de direitos e deveres, bem como a constituição de uma democracia que atendesse aos interesses dos trabalhadores.

No campo do trabalho no serviço público, a Carta Magna determinou a obrigatoriedade universal do concurso público para fins de provimento dos cargos em todas as instituições da administração pública, sob a égide de um regime unificado de trabalho, admitidos os direitos de greve desses trabalhadores e de sua livre organização sindical, possibilitando que os servidores públicos civis tivessem direito a livre associação sindical (Art. 8º Incisos de I a VIII; Art. 37º Inciso VIII), e instituiu o Regime Jurídico Único<sup>34</sup> para as esferas de governo, bem como o Plano de Carreira para os servidores da Administração Direta.

Com a aprovação da Constituição Federal, o país foi definido como Estado democrático de direito e as políticas sociais ganharam enfoque central, sendo as políticas de saúde, previdência e assistência social redefinidas e inseridas no tripé da Seguridade Social. A política de saúde teve como diretrizes: a descentralização político-administrativa entre as esferas do governo – Federal, Estadual e Municipal, sendo atribuída aos municípios a autonomia para tratar da política de saúde –, o atendimento integral e a participação da comunidade; desse modo, a saúde é

---

<sup>34</sup>Art. 39 parágrafo único, da Constituição de 1988: “ 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”. Texto constitucional antes da Emenda Constitucional n.19 de 1998.



garantida como direito de todos os cidadãos e de dever do Estado, visando a assegurar a universalidade de acesso aos seus serviços<sup>35</sup>.

Entretanto, logo depois das conquistas garantidas na Constituição de 1988, temos, na década de 1990, com a introdução da política de ajuste neoliberal, no Brasil, uma reforma no Estado que ecoa diretamente nas políticas sociais, visto que os gastos públicos destinados ao social são reduzidos em detrimento da política econômica do país. Desde a campanha eleitoral, o Presidente Fernando Collor de Mello já prometia derrotar a inflação mediante a adoção de medidas governamentais claramente neoliberais, em consonância com a cultura econômica monetarista. Collor defendia explicitamente a implantação de reformas orientadas para o mercado, o que implicaria num forte enxugamento do Estado, pois, somente assim, seria possível superar a crise econômica e social por qual o Brasil passava. O Governo Collor tratou de implementar uma política econômica e uma política externa que acompanhava as recomendações e diretrizes do chamado Consenso de Washington, qual seja, de reestruturação da atuação estatal, de privatizações e de liberalização econômica, tanto no que tange aos fluxos de capitais quanto aos fluxos de mercadorias.

Nesse sentido, a reforma administrativa desse governo seguiu a linha de um programa de governo que contemplou medidas de ajustes econômicos, desregulamentação, desestatização, bem como as medidas de arrocho salarial e uma estrutura administrativa extremamente concentrada nos Ministérios da Economia, Fazenda e Planejamento e o da Infra-estrutura (PEREIRA, 1998).

Desse modo, o governo criou o Plano Collor, que continha uma radical heterodoxia, e bloqueou 66% dos ativos financeiros disponíveis, visando a reestruturar o padrão de financiamento da economia brasileira. Como esse plano não atendeu aos interesses capitalistas, o governo criou o Plano Collor II, fundamentado pela ortodoxia liberal, com cortes nos gastos públicos, com um novo

---

<sup>35</sup> A constituinte de 1988 no capítulo VIII da Ordem social e na seção II referente à Saúde define no artigo 196 que: “A saúde é direito de todos e dever do estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. O SUS é definido pelo artigo 198 do seguinte modo: “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I. Descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II. Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III. Participação da comunidade. Parágrafo único - o sistema único de saúde será financiado, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes”.

“tarifaço” e uma reforma financeira, além das reformas estruturais, adotando o programa de privatizações e de redução das tarifas aduaneiras (BEHRING, 2003, p. 150).

De maneira geral, podemos afirmar que os dois anos do governo Collor pautaram-se por uma adequação ao reordenamento mundial, e, nesse ambiente político de abertura comercial, de reestruturação produtiva, gerando alto índice de desemprego, os movimentos sociais sofreram uma acentuada desmobilização, e coube aos estudantes (chamados de caras pintadas<sup>36</sup>) se unirem e irem às ruas reivindicar pelo Impeachment<sup>37</sup> de Collor, devido às denúncias de corrupção num ambiente de completo fracasso do Plano Collor II<sup>38</sup>.

O Vice-Presidente Itamar Franco assumiu o governo, até que novas eleições sagraram vitorioso o então senador Fernando Henrique Cardoso. Com sua posse, a reforma administrativa é retomada, tendo como discurso que o principal objetivo era um Estado mais democrático, com maior capacidade de garantir direitos sociais, apoiando-se em um espaço público não-estatal fortalecido e em uma sociedade civil mais integrada e atuante. Com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, através de uma aliança entre o PSDB e o PFL, o processo de liberalização e privatização realmente foi intensificado. Luiz Carlos Bresser Pereira foi convidado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que surgia da transformação da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da

---

<sup>36</sup>“Caras-pintadas foi o nome atribuído aos jovens e estudantes que, em agosto e setembro de 1992, pintaram o rosto de verde e amarelo e organizaram passeatas pelo impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello. O primeiro presidente eleito pelo voto direto desde 1961 --quando Jânio Quadros saiu vencedor das urnas-- foi acusado pelo próprio irmão, Pedro Collor de Melo, de cumplicidade com seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, acusado de cometer crimes como enriquecimento ilícito, evasão de divisas e tráfico de influência”. Trecho retirado da Folha Online de 30/04/2008.

<sup>37</sup>O Impeachment é um processo político, não criminal, que tem por objetivo apenas afastar o presidente da república ou qualquer outra pessoa do executivo sem que por isso ele seja condenado penalmente. Na atual Constituição de 1988, o artigo 85 especifica as várias ocasiões em que o presidente pode vir a ser processado. Se ele cometer um crime comum ele será julgado pelo Supremo Tribunal federal, se foi por um crime considerado de responsabilidade (de falta de probidade administrativa, por exemplo) o encaminhamento é outro.

<sup>38</sup>Teixeira analisa que a política de Collor foi derrotada por falta de adesão a sua proposta, pois de acordo com o autor: A inflação brasileira não pode ser tratada como um fenômeno estritamente econômico, desconhecendo-se as relações políticas de poder que lhe são subjacentes. Não pode, portanto, ser vencida por um plano, por mais correto que seja do ponto de vista técnico, elaborado por meia dúzia de representantes desta nova tecnocracia esclarecida, entre as quatro paredes de seus gabinetes. O enfrentamento dessa questão exige coesão social e adesão a um projeto de governo, seja dos de cima para aceitar as perdas, seja dos de baixo para impô-las (TEIXEIRA, 1994, p.128 apud BEHRING, 2003, p. 151).

República. Novas idéias estavam em plena formação e novas técnicas administrativas em processo de implantação; nesse contexto, a primeira medida a ser tomada foi a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>39</sup> e a Emenda Constitucional da reforma administrativa, ainda no início de 1995. “Tais idéias tomavam como base as experiências nos países da OCDE<sup>40</sup>, em que se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 13).

O referido Plano Diretor, juntamente com as propostas de emendas constitucionais e o Programa de Publicização, destinado à implantação das chamadas Organizações Sociais, e o Projeto das Agências Executivas, constituem a base da Reforma planejada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Após a aprovação da Emenda, esperada pelo Executivo, a ela se seguirão projetos de leis, ordinárias ou complementares, que detalharão a reforma. Essas providências seguem a lógica neoliberal do governo federal (PEREIRA, 1998, p. 89).

Consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial. E, nesse sentido, Bresser Pereira explica:

a reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas [...] é democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático [...] é social-democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas, também, mais eficiente do que faria o setor privado [...] é social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos [...] e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos [...] não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de defender seus próprios direitos de cidadania, nem sua capacidade de trabalhar, desde que se lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 18).

<sup>39</sup> Documento básico da Reforma Gerencial que explicitava a divisão oficial da estrutura da administração pública para a implementação da reforma administrativa.

<sup>40</sup> OCDE – (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Tem sua sede em Paris, França. Na OCDE, os representantes dos países membros se reúnem para trocar informações e definir políticas com o objetivo de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países membros. Os países membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. Trecho retirado do site: “<http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/index.asp>”

Ou seja, para o governo neoliberal, a reforma gerencial da administração pública visava à afirmação da cidadania no Brasil, adotando modernas formas de gestão que possibilitassem atender, de forma democrática e eficiente, as demandas da sociedade. Tratava-se de uma reforma que pregava um uso mais eficiente dos recursos (propagados) limitados, com o objetivo de desenvolver o país e tornar viável a garantia efetiva dos direitos sociais por parte do Estado, uma vez que, para seus formuladores, esta reforma somente teria sentido se realmente atendessem às necessidades do cidadão.

A reforma no aparelho do Estado é a mudança nas leis, na organização, nas rotinas de trabalho e na cultura e comportamento da Administração Pública, visando à melhoria da eficiência e do atendimento às necessidades da sociedade (CADERNOS MARE, 1997, p. 15).

O governo defendia perante a sociedade civil que a reforma possibilitaria uma administração pública mais eficiente, com serviços públicos de qualidade e com capacidade técnica para contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. De acordo com os defensores da Reforma Administrativa, a modificação realizada no aparelho estatal permitiria um equilíbrio das contas, especialmente dos Estados e Municípios e reduziria os desperdícios. Com essas modificações, seria possível tornar a administração mais eficiente, e valorizaria o servidor, conquistando o respeito da sociedade pelo seu trabalho.

Outra razão defendida era que a Reforma ou a reconstrução do Estado pela via da Reforma Gerencial seria uma resposta ao processo de globalização, que ameaçava reduzir a autonomia dos Estados na formulação e na implementação de políticas, bem como afirmavam que seria uma solução para a crise<sup>41</sup> do Estado, que assumira plena definição na década de 1980.

---

<sup>41</sup>“A causa da crise é identificada pelos liberais como excesso de gastos estatais ao atendimento das demandas excessivas dos trabalhadores, é chamada de crise fiscal do Estado. A saída apresentada pela política neoliberal é a redução dos gastos estatais e o corte dos direitos dos trabalhadores. Entretanto, a crise fiscal do Estado é consequência de uma crise do próprio sistema capitalista. De acordo com Chesnais (1988) a crise em curso é econômica e tem suas raízes ‘nas relações de produção e distribuição que regem cada economia e que comandam o caráter hierarquizado da economia mundial tomada em seu conjunto’” (CHESNAIS, 1988, p. 8 apud CORREIA, 2005, p. 15).

Uma primeira geração de reformas, nesses anos 80, promoveu o ajuste estrutural macroeconômico, por meio de medidas de ajuste fiscal, de liberalização comercial e de liberalização de preços – e já iniciou a reforma do Estado, estrito senso, por meio dos programas de privatização [...] na segunda geração, a reforma administrativa implica aplicar os princípios e práticas da nova gestão pública, implantar a Reforma Gerencial [...] envolve também, no plano diretamente fiscal, a reconstituição da poupança pública e a reforma da previdência social, e, no plano político, as reformas políticas visando dar mais governabilidade aos governos por meio da constituição de políticas mais sólidas (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 31).

Durante o Governo Cardoso, a preocupação com a suposta dívida pública, visando à redução do *déficit* público enquanto estratégia de combate à inflação, supõe o ajuste fiscal por meio de *superávits* primários, realizando cortes orçamentários nas despesas públicas, especialmente nos recursos destinados à área social, como saúde, educação, habitação, entre outros. Para tanto, é estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo regras rígidas para a limitação dos gastos públicos<sup>42</sup>.

Nesse processo, ocorre uma redução da intervenção estatal na área social, simultânea ao repasse da gestão de bens e serviços públicos para a rede privada, tais como saúde e previdência, mediante a transferência de recursos públicos. Há uma crescente tendência da utilização do fundo público para o financiamento da acumulação de capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho. O modelo político e econômico é o de maior favorecimento do mercado e de redução do Estado, priorizando os capitalistas em detrimento dos trabalhadores.

Ao Estado caberia, então, o papel de coordenador suplementar, e se havia excesso de regulação, rigidez e ineficiência na prestação do serviço público, a solução seria reformar o Estado com a finalidade de recuperar a governabilidade (legitimidade) e a governança (capacidade financeira e administrativa de governar). O Estado seria também democrático, sendo que a democracia seria um meio de acesso ao poder político, e esse poder político seria dividido entre as classes dirigentes.

---

<sup>42</sup>O ônus desse processo afeta diretamente a classe trabalhadora, pois no mesmo período a despesa com pessoal ativo e inativo foi reduzida de 5,86% do PIB para 4,78. As despesas com saúde reduziram-se de 2,10% do PIB para 1,61 e com educação de 1,40% do PIB para 0,76. Ao tempo em que os juros reais totais da dívida cresceram de 2,58% do PIB, em 1995, para 4,18%, em 2001. (Cf. Correia 2005, p. 26).

Bresser Pereira (1998) chamava atenção ao fato de que, embora a Reforma Gerencial tivesse um caráter primordialmente institucional, tal processo de Reforma se desenvolveria em três dimensões, que para ele mereciam um maior destaque:

a dimensão institucional legal já referida [...] a dimensão cultural – baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais [...] de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial [...] e uma dimensão-gestão [...] colocar em prática as novas idéias gerenciais, e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que o critério de êxito seja sempre o do melhor atendimento do cidadão-cliente a um custo menor (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 25).

Como podemos notar na fala de Bresser Pereira, a reforma gerencial atingiria diversos setores da sociedade, no âmbito institucional – por meio das novas instituições normativas; no âmbito cultural – na medida em que visava a abolir o patrimonialismo tão presente no Brasil sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo; e na dimensão da gestão – que visava a oferecer melhores serviços à sociedade e, para tanto, impôs a implantação das agências autônomas (as agências executivas e as organizações sociais) no setor público não-estatal. De acordo com o autor, o Estado deveria operar por meio de transferências, em que o mecanismo de controle fosse a política e a administração, objetivando sempre o interesse público.

Nesse sentido, o Governo Cardoso defendia as Organizações Sociais, pois julgava que a adoção da propriedade pública não-estatal para a prestação de serviços sociais (saúde, educação, cultura, etc.) constituiria um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, e seria mais eficiente na medida em que garantiria uma melhor qualidade nos serviços, e, até hoje, os governos estaduais do PSDB<sup>43</sup> (dentre outros partidos) implantam essa forma de prestação de serviços (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 235).

Para os formuladores da Reforma, o público não-estatal seria uma forma de controle social e produção de bens e serviços sociais e científicos. Nessa concepção, caberiam os seguintes tipos de Organizações Públicas Não-estatais: as

---

<sup>43</sup>No caso do PSDB podemos afirmar que ainda hoje, os governos ligados a esse partido defendem que a flexibilização dos monopólios e a privatização de empresas estatais possibilitaram (e possibilitam) a retomada em grande escala dos investimentos em setores estratégicos como telecomunicações, energia elétrica, petróleo, entre outros. E que, a criação das agências reguladoras zelam pelo cumprimento dos contratos de concessão e o respeito aos direitos do consumidor pelas empresas privatizadas (PROGRAMA PSDB 2007).

comunidades de moradores, as antigas entidades de caridade, as ONGs, as fundações, entre outras. Conforme observa Tarso Genro (apud BRESSER PEREIRA, 1998, p. 239), as organizações públicas não-estatais seriam uma alternativa à privatização, pois, no momento em que o mercado fosse incapaz de realizar determinadas atividades, e quando o Estado também não se mostrasse flexível e eficiente para realizá-las, abrir-se-ia um espaço para as organizações públicas não-estatais.

A absorção das atividades de uma entidade por uma organização social dá mais segurança à entidade, não tanto porque é mais difícil para o governo tirar-lhe o apoio (e impossível, extingui-la), mas principalmente porque ela se torna legítima perante a sociedade à medida que passa a atender os cidadãos-clientes com qualidade e eficiência (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 245).

E, de acordo com seus formuladores e gestores, a Reforma Gerencial seria irreversível, pois não se tratava de uma mudança brasileira, mas universal, pois a competitividade internacional exigia o aumento da eficiência<sup>44</sup> no setor público, a garantia dos direitos sociais pelo Estado, e que os gastos e benefícios na área social fossem melhores para ambas as partes, tanto para o Estado quanto para o cidadão-cliente. Assim, a flexibilização dos serviços permitiu que apenas as atividades próprias do Estado ficassem sob responsabilidade da administração estatal, e as atividades consideradas não exclusivas ficaram a cargo da execução indireta. De acordo com Pereira (1998):

o plano diretor divide a administração pública em quatro núcleos: núcleo estratégico, responsável pelo exercício das funções indelegáveis do Estado (Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Executivo – Presidente da República, Ministros e auxiliares); [...] o segundo núcleo é o das Atividades Exclusivas, responsável pela prestação dos serviços públicos típicos [...] para esse a reforma prevê a descentralização de atividades, por meio da criação de entidades voltadas à execução, chamadas Agências Executivas. [...] O terceiro núcleo é o de Serviços Não exclusivos, onde o Estado intervém em nome do interesse social do serviço, atuando com o setor privado, nas áreas de ensino, saúde, pesquisa científica [...] aqui a atividade deve ser transferida para o setor privado por meio das Organizações Sociais de direito privado [...] o quarto núcleo é o de Produção de Bens e Serviços para o mercado, correspondente à área de atuação de empresas onde o Estado opere substitutivamente ao capital privado. Nesse núcleo, a proposta é de privatização das entidades (PEREIRA, 1998, p. 90).

<sup>44</sup>“A premissa da busca da eficiência estatal é importada das idéias e iniciativas adotadas em países como os Estados Unidos, a partir de 1993, e em outros países de maneira ainda mais profunda, como o Reino Unido (a partir de 1979), Nova Zelândia (1985) e Austrália (1983), onde reformas promovidas por governos de diferentes matizes ideológicos promoveram radicais transformações no desenho da administração pública e em sua forma de funcionamento” (SANTOS, 2000, p. 35).

As organizações sociais estariam em uma situação híbrida entre o direito público e o privado, entre o estatal e o privado, uma vez que conservariam seu caráter público (mas de direito privado) e seu financiamento pelo Estado. Seria uma instituição autônoma administrativamente e responsável pelo seu pessoal; com isso a remuneração dos funcionários melhoraria e aumentaria a eficiência na prestação dos serviços.

Todo esse processo de transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua denominação de organização social se fez mediante a chamada publicização<sup>45</sup>, num repasse direto da responsabilidade estatal para a sociedade civil. Nessas organizações sociais, o orçamento seria global, a contratação dos funcionários seria pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), as compras estariam subordinadas à licitação pública (mas poderiam ter regime próprio) e o controle dos recursos estatais seria mediante contrato de gestão, estando submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

As organizações sociais e filantrópicas, mediante essa lógica, foram colocadas no espaço de atuação da sociedade civil e, portanto, no âmbito privado, em que as parcerias e os contratos de gestão seriam as estratégias encontradas para efetivar as orientações previstas na Reforma Gerencial proposta por Bresser Pereira. Em outras palavras, o Estado deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento da produção de bens e serviços, para se tornar um regulador desse desenvolvimento. O Estado deixou de prestar diretamente todos os serviços, principalmente nas áreas de educação e saúde, repassando-os para o mercado e para as entidades filantrópicas, mantendo na esfera do Estado os serviços básicos direcionados aos mais pobres. Nas palavras de Soares (2005):

A universalidade – base do direito de cidadania – foi sendo substituída pela focalização, traduzida pelo direcionamento do gasto público e dos serviços sociais aos comprovadamente pobres. O frágil direito de cidadania que vinha sendo construído a duras penas em muitos países latino-americanos foi substituído por atestado de pobreza que permitem o acesso a precários e mal financiados serviços públicos (SOARES, 2005, p. 62).

---

<sup>45</sup>É importante ressaltar que as atividades que foram publicizadas acarretaram na extinção de diferentes entidades estatais para que pudessem ser absorvidas por uma fundação de direito privado, criada por pessoas físicas.



Ou seja, o pensamento neoliberal postulava que somente aquele que vendesse a sua força de trabalho e, conseqüentemente, obtivesse uma remuneração, é que poderia usufruir dos benefícios sociais, totalmente o inverso da concepção de direitos que pressupõe condições dignas de vida para todos, independentemente da sua condição de trabalho.

Assim, o Estado transferiu para o setor privado atividades que poderiam ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais, e descentralizou diversos serviços para o setor público não-estatal, como a educação, a saúde, a cultura e a pesquisa científica.

O movimento básico para corrigir as “distorções” ou os “desvios” do Estado era a transferência para o setor privado das atividades que poderiam ser “controladas pelo mercado”. Isto seria feito mediante a privatização – direta e indireta – e da descentralização. No movimento de privatização estavam incluídas todas as estatais - sem nenhum tipo de distinção entre elas nem uma caracterização delas como papel estratégico do Estado no desenvolvimento nacional (SOARES, 2005, p. 67).

No que se refere ao processo de privatização, o Brasil realizou grandes negócios para os compradores, mas péssimos para a população brasileira. As privatizações ocorridas (nos setores de telecomunicações, bancários, de energia, etc.) não foram realizadas para beneficiar o consumidor, a população, mas sim para atender a busca de grandes lucros dos grupos que compraram as estatais.

O governo defendia que a venda das estatais serviria para atrair dólares e reduziria a dívida do Brasil com o restante do mundo, “salvando” o real; além disso, o discurso governamental afirmava que o dinheiro arrecadado com a venda serviria também para reduzir a dívida interna. Contudo, ocorreu o inverso, enquanto vendia suas estatais aos capitais estrangeiros, o Brasil acabou por “engolir” dívidas de todos os tipos das estatais vendidas (BIONDI, 2003).

Isso ocorreu porque antes de privatizar, o governo demitiu parcelas maciças de trabalhadores das estatais e gastou bilhões com pagamento de indenizações e direitos trabalhistas<sup>46</sup>, que deveriam ser responsabilidade dos “compradores”. Assim, os compradores receberam folhas de pagamento mais baixas, e ficaram livres de

---

<sup>46</sup>Cito alguns exemplos de Biondi (2003): “o governo de São Paulo demitiu 10.026 funcionários de sua empresa ferroviária, a Fepasa, de 1995 a 1998. E ficou ainda responsável pelo pagamento de 50 mil aposentados da ferrovia. No Rio, o governo do Estado, antes da privatização, incumbiu-se de demitir nada menos que a metade – mais exatamente 6.200 – dos 12 mil funcionários do seu banco, o Banerj”.

arcar com indenizações e aposentadorias. Além disso, o governo passou para o Tesouro dívidas que eram das estatais, valores acima de bilhões que deveriam ser pagos pelos compradores, mesmo que fosse para ser pago a longo prazo<sup>47</sup>. Esse processo, aqui apresentado como uma privatização, é apresentado pelos formuladores da Reforma como um processo de publicização.

A publicização é um meio pelo qual o setor público estatal transfere para o não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre o Estado e sociedade para o seu financiamento e controle” (CADERNOS MARE, 1997, p. 09).

De acordo com Bresser Pereira (1998), o processo de publicização seria uma descentralização para o setor público não-estatal de serviços que não envolvesse o exercício do poder estatal; entretanto, deveriam ser subsidiados pelo Estado. Em termos gerais, tratava da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo parcerias<sup>48</sup> com a sociedade civil para o financiamento e o controle social de sua execução. Caberia ao Estado somente a função de regulador e provedor desses serviços.

A mobilidade na prestação dos serviços tornou-se uma estratégia central na Reforma Gerencial do Estado, pois possibilitou que as atividades de apoio fossem realizadas de forma competitiva por empresas privadas. A finalidade era possibilitar que a administração executasse apenas as atividades próprias ou exclusivas do Estado. As atividades não-exclusivas do Estado deveriam ser objeto de execução

---

<sup>47</sup>Cito alguns exemplos de Biondi (2003): na venda da Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista) o governo ficou responsável por dívidas de 1,5 bilhão de reais (além do governo paulista ter adiado o recebimento de 400 milhões de reais em ICMS atrasado). É válido salientar que o governo recebeu apenas 300 milhões de reais pela venda e “ganhou” uma dívida de 1,5 bilhão de reais. No caso da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) não foi muito diferente, o governo acabou “engolindo” dívidas de 1 Bilhão de reais. Alguns compradores ainda adquiriram estatais com “dinheiro em caixa”, como no caso da Vale do Rio Doce que foi vendida a Benjamin Steinbruch com 700 milhões de reais em caixa, ou como a Telesp que tinha 1 Bilhão em caixa quando foi entregue à espanhola Telefônica em janeiro de 2009 (BIONDI, 2003).

<sup>48</sup>“Na realidade, a definição de maior “parceria” com a sociedade enfatizava que esta última deveria financiar uma parte menor, mas significativa, dos custos dos serviços prestados. No caso de serviços sociais essenciais, como o são os hospitais, isto provocaria, de saída, uma dualização da clientela – discriminando entre os que podem e os que não podem pagar – e dos serviços prestados – de maior ou menor qualidade dependendo do poder de compra do usuário” (SOARES, 2005, p. 69).

indireta, mediante contratação de prestadores, pois haveria uma maior redução dos custos para o Estado<sup>49</sup>.

Entretanto, nós defendemos que o processo de publicização é apenas uma forma mistificada de privatização, uma vez que permite que bens públicos sejam executados por setores privados e podem explorar os serviços excedentes; além disso, o contrato de gestão permite que as Organizações Sociais assumam provisoriamente o patrimônio da instituição. Desse modo, consideramos que a prestação desses serviços se dá de maneira mercantilizada e para a obtenção do lucro, e não para a satisfação da população em geral.

Consideramos, então, que a proposta defendida pelos neoliberais gira em torno da implantação de uma política fundamentada na reestruturação da atuação estatal pública universal, privatizando as empresas públicas, concedendo uma liberdade de ação para as forças do mercado e propiciando um livre fluxo de mercadorias e capitais entre países.

Esse processo de retirada do Estado das suas responsabilidades sociais, a transferência dos serviços públicos para o setor privado e/ou a cargo da sociedade civil, bem como a reorientação das políticas sociais (privatização/focalização/descentralização) acabaram por aprofundar e ampliar as desigualdades sociais. Assim, “os serviços estatais para pobres” transformaram-se, na verdade, em “pobres serviços estatais” (MONTAÑO, 2003). Os trabalhadores que tiverem condições para pagar por serviços de qualidade recorrerão ao setor privado, e aqueles destituídos de poder aquisitivo receberão um tratamento precarizado, de má qualidade.

No campo das políticas sociais, a retração do Estado se expressou nos cortes de verbas, na deterioração das ações e prestação de serviços públicos, e na transferência de significativas parcelas de atendimento à questão social para instituições filantrópicas, não-governamentais, que constituíram o chamado terceiro setor. Nas palavras de Correia (2005):

---

<sup>49</sup>Bresser Pereira (1998, p. 300) nos explica que essa política foi iniciada pelo Decreto-Lei nº 200/67, e o Decreto-Lei nº 2271/97 que regulamentou a execução indireta de atividades na administração pública.

[...] a partir da reforma do Estado proposta pelo Banco Mundial as políticas sociais tendem: à focalização, em que os gastos sociais são dirigidos aos setores de extrema pobreza; à descentralização da gestão da esfera federal para estados e municípios sem a contrapartida de recursos necessários a esse processo, e com a participação na esfera local de organizações não governamentais, filantrópicas, comunitárias e de empresas privadas; à privatização, com o deslocamento de prestação de bens e serviços públicos para o setor privado que é regido pelo mercado (CORREIA, 2005, p. 16).

Ou seja, as políticas econômicas e sociais implementadas pelos países periféricos, como o caso do Brasil, tornaram-se reféns das condicionalidades impostas pelos agentes financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.), pois as reformas no âmbito estatal seguem a direção da racionalização de gastos na área social e do fortalecimento do setor privado enquanto prestador de serviços e bens coletivos.

Com relação ao Governo Lula, é possível destacar importantes elementos de continuidade na política econômica brasileira entre o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro de Luis Inácio Lula da Silva, pois, embora existam diferenças importantes, como, por exemplo, a diminuição do processo de privatização de empresas estatais e o fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o traço de continuidade é constatado mediante as políticas de metas de inflação e de câmbio flexível e a de *superávit* primário implementadas pelo Ministério da Fazenda (SANTOS, 2005).

Apesar de o Governo Lula abrir um novo ciclo político mais favorável às lutas populares, a reforma trabalhista implementada já trazia riscos iminentes, pois, durante a campanha eleitoral, Lula assumiu o compromisso de promover esta reforma com a finalidade de modernizar as relações de trabalho no Brasil. Após sua posse, em 2003, foi instituído o Fórum Nacional do Trabalho, uma instância tripartite com o objetivo de discutir as futuras alterações na legislação. Entretanto, este Fórum teve um forte viés liberal, que reforçou as relações de mercado, travestidas na livre negociação. O governo petista não conseguiu romper com a tradicional forma de atender aos interesses do capital e manteve-se conservador, alinhado à política do governo anterior, mediante o congelamento dos recursos, a manutenção das taxas de juros e renovando acordos com o FMI, fragilizando ainda mais a economia brasileira (SANTOS, 2005).

De acordo com Antunes (2006), a reforma desenhada no Fórum Nacional do Trabalho possui alguns pontos negativos quando comparados à luta dos

trabalhadores no que tange à autonomia, à liberdade e à independência sindical. A reforma propõe a transferência do poder de negociação de direitos trabalhistas às Centrais Sindicais, eliminando a participação dos sindicatos e eliminando a figura da assembleia sindical dos trabalhadores. Em suas palavras:

Uma decisão aceita pela Central pode ser imposta para o conjunto dos trabalhadores, como, aliás, a CUT e a Força Sindical fizeram, na prática, quando aceitaram, por exemplo, o banco de horas, que converteu a vida dos trabalhadores em um relógio controlado completamente pelo capital (ANTUNES, 2006, p. 87).

Na verdade, a reforma trabalhista e sindical proposta no Governo Lula pode ser considerada como uma continuação da contrarreforma, que preserva e intensifica o *verticalismo*, o *cupulismo*, o *burocratismo*, reduzindo ainda mais a ação autônoma dos trabalhadores, e, nesse contexto, de flexibilização das leis trabalhistas, concede cada vez mais às Centrais Sindicais força para desestruturar os direitos dos trabalhadores (ANTUNES, 2006).

Consideramos, portanto, que, no contexto das décadas de 1990 e 2000, houve uma radical refuncionalização do Estado, uma vez que este se colocou cada vez mais a serviço do capital por meio de perdão de dívidas, créditos, investimentos e obras de infra-estrutura, direcionados a apoiar a acumulação privada, assim como tem valorizado a atuação da sociedade civil nas respostas dadas às múltiplas expressões da questão social. O voluntariado, o solidarismo e a filantropia tornaram-se carro-chefe das propostas neoliberais. Nas palavras de Montañó (2003, p.29), há uma retirada da legitimação sistêmica e o controle social da “lógica democrática”, passando para a “lógica da concorrência” do mercado.

Observa-se, pois, em decorrência das necessidades do capital, que a crise e a suposta escassez de recursos<sup>50</sup> servem de pretexto para justificar a retirada do Estado da sua responsabilidade social e a expansão de serviços mercantilizados ou desenvolvidos pelo chamado terceiro setor, possibilitando a flexibilização do regime jurídico administrativo e uma maior aproximação entre o setor público e o setor privado (SANTOS, 2000).

---

<sup>50</sup>Para Montañó (2001, p. 18): Se há escassez de recursos estatais, ela está mais atrelada as privatizações de empresas superavitárias à história clientelista do Estado, à corrupção, ao constante financiamento direto ou indireto do capital (...) e do aumento do desemprego. Não pelo destino dos poucos recursos que eram destinados à atividade social do Estado.

A Reforma do Estado teve como resultado um tríplice processo de privatização, publicização e terceirização, prejudicando diretamente os trabalhadores e a prestação dos serviços públicos para a população, uma vez que não apenas comprou bens e serviços das empresas, como também terceirizou suas atividades, contratando serviços sociais principalmente às organizações públicas não-estatais, além de gerar a instabilidade, a insegurança e a fragmentação dos coletivos de trabalho.

O que observamos é que, no Brasil, as linhas gerais da reestruturação produtiva e da globalização do capital englobam, na verdade, uma “contrarreforma”<sup>51</sup> do Estado, operada segundo os postulados neoliberais que objetivam a reversão das conquistas de direitos historicamente obtidos por lutas sociais dos trabalhadores – tendo sua expressão na Carta Magna de 1988.

Dito de outra forma, a contrarreforma teve (e tem) como finalidades anular as poucas conquistas do povo brasileiro no terreno dos direitos sociais e desmontar os instrumentos de luta que dispúnhamos para enfrentarmos a nova fase do capitalismo. Para Boron (1994), a vitória do neoliberalismo inserida no sistema capitalista não só impôs o seu programa, mas também mudou em proveito próprio o sentido do vocábulo “reforma”, adquirindo uma denotação de transformações de claro sinal involutivo e antidemocrático.

Como bem afirma Behring<sup>52</sup> (2003, p. 22), a reforma do Estado no Brasil estaria articulada às transformações do capitalismo mundial. Para a autora, o Brasil não estaria andando para frente, mas no sentido inverso, propondo uma reforma que na verdade representa uma inserção passiva na nova dinâmica do capitalismo contemporâneo.

Defendemos que as transformações no capitalismo contemporâneo impuseram orientações para a implantação de uma contrarreforma do Estado na direção da flexibilização, da competitividade e da adaptabilidade às necessidades do capital. A Reforma do Estado implementada pelo Governo Cardoso articulou

---

<sup>51</sup>A utilização da expressão “contrarreforma” baseia-se na perspectiva de Boron (1994) e Behring (2003).

<sup>52</sup>Mediante seus estudos teóricos e históricos que nos servem de fundamentação, Behring objetiva contribuir para o conhecimento deste novo Brasil que emerge no ápice da experiência neoliberal, possibilitando assim, um processo de reflexão crítica e coletiva. Para tanto, a autora articula um conjunto de mediações e determinações políticas, econômicas, culturais e sociais, que ao se relacionarem na totalidade concreta, evidenciem a verdadeira direção e conteúdo da Reforma Gerencial do Estado.

medidas legislativas, mudanças regulatórias e ações governamentais para uma reordenação estratégica do papel do Estado, sempre em acordo com as necessidades de acumulação do capital e não em atendimento às necessidades da classe trabalhadora.

O Estado passou de impulsionador do desenvolvimento para o de impulsionador da competitividade do capital internacional. Para tanto, transferiu patrimônio público para o mercado, mudou a relação do Estado com o mercado e a sociedade, considerando o Estado como complementar ao mercado, e instaurou um novo modelo de gestão pública gerencial. Nesse contexto, Behring (2003, p.128) defende que:

mesmo que o termo *reforma* seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas consequências sociais e direção sociopolítica.

Behring (2003) evidencia que o projeto em curso (na década de 1990, mas com reflexões até os dias atuais) é na verdade uma contrarreforma conservadora e regressiva, diferentemente do que postulavam os formuladores e gestores da falaciosa Reforma Gerencial do Estado. Nas palavras de Behring:

a proposta de reforma em curso se faz em nome do resgate da *respublica*, contra a privatização do Estado e as ações rentistas. Nesse sentido, fala-se na participação dos cidadãos no controle direto da administração pública, especialmente no nível local, mas sem explicar como ela se daria (2003, p. 179).

A reforma tal como foi conduzida seria na verdade uma versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva na dinâmica internacional, em acordo com os interesses das classes dominantes brasileiras, acarretando uma forte destruição dos parcos avanços conquistados pela classe trabalhadora.

A Reforma do Estado provocou deformações nas políticas sociais, rebaixando-as a programas pontuais, focais, assistenciais e seletivos direcionados aos segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora, abrindo espaço para o mercado fornecer serviços coletivos, embora acessíveis apenas àqueles que têm o poder de aquisição, esvaziando o caráter público dos serviços e perdendo a condição de direito.

Observa-se, também, em decorrência das novas necessidades do capital, uma reorientação das políticas sociais estatais, na medida em que são transferidas ao mercado e/ou alocadas em entidades da sociedade civil; focalizadas e dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carecimento pontuais, com necessidades básicas; e descentralizadas administrativamente, o que implica apenas numa desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política, ou seja, tal descentralização se dá apenas no nível do gerenciamento e não no da gestão.

Nesse sentido, fica evidente (e comprovada) a tese defendida por Behring (2003) de que, na verdade, o que ocorreu no Brasil foi uma contrarreforma do Estado, que impôs transformações estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, e que as ideias propostas eram antinacionais e antidemocráticas.

Portanto, compreendemos que a reforma do Estado foi, na verdade, uma “contrarreforma” com orientação para aumentar a desigualdade social<sup>53</sup>, não garantir e nem tão pouco efetivar os direitos sociais, e provocou o aumento do desemprego e da desregulamentação na economia.

## **2.2 RELAÇÕES DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO NO CONTEXTO DE FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

A Constituição Federal de 1988 instituiu como direitos a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social, e, nesse sentido, almejava-se a construção de um padrão público universal de proteção social, mas que não se

---

<sup>53</sup>De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Brasil continua sendo um dos países com maior índice de desigualdade do mundo, tanto em termos de distribuição de renda, quanto em termos regionais ou nacionais. Em meados de 1990 durante o processo de reforma administrativa o PNUD constatou que pelo menos 30% da população brasileira viviam abaixo da linha de pobreza, o que representava quase o dobro do índice de pobreza dos países desenvolvidos. Mais de uma década depois, a realidade brasileira não mudou no tocante a desigualdade social, pois, de acordo com relatório do PNUD em 2003 O Brasil é o oitavo país em desigualdade social, segundo o coeficiente de Gini, parâmetro internacionalmente usado para medir a concentração de renda. O índice brasileiro foi de 0,593. De acordo com o documento, no Brasil 46,9% da renda nacional concentram-se nas mãos dos 10% mais ricos. Já os 10% mais pobres ficam com apenas 0,7% da renda. Na Guatemala, por exemplo, os 10% mais ricos ficam com 48,3% da renda nacional, enquanto na Namíbia, o país com o pior coeficiente de desigualdade, os 10% mais ricos ficam com 64,5% da renda (FOLHA ONLINE de 07/09/2005).



materializou, permanecendo inconclusa, pois o cenário sociopolítico era de grande aridez e hostilidade no tocante à implementação dos direitos sociais (BEHRING & BOSCHETTI, 2007).

Os desafios para deslanchar a implementação do conceito ali previsto formalmente já seriam grandes, mesmo em condições nas quais o movimento dos trabalhadores se mantivesse atento e forte, e a crise econômica estivesse sob a condução, no âmbito do Estado nacional, de segmentos com algum compromisso democrático e redistributivo tanto é assim, que o conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional foram, de maneira geral, submetidos à lógica do ajuste fiscal [...] (BEHRING & BOSCHETTI, 2007. p. 158).

Como já sinalizamos na seção anterior, os anos 1970 foram marcados por uma grande crise no capitalismo monopolista, que provocou uma forte recessão da economia capitalista internacional, em que o padrão de acumulação fordista não conseguiu deter a tendência à queda da taxa de lucro. Nesse contexto, o capital buscou o enfrentamento dessa crise mediante a adoção de um novo padrão de acumulação baseado na revolução tecnológica e centrado na externalização da produção via subcontratação, terceirização, na desregulação estatal via privatizações, na redução de direitos sociais e trabalhistas, além dos cortes nas políticas de proteção social.

Essas transformações societárias não visavam apenas à retomada da acumulação capitalista, bem mais que isso, objetivavam alterar profundamente a correlação de forças entre capital e trabalho, acentuando cada vez mais as formas de dominação e exploração capitalista, ou seja, subsumindo ainda mais o trabalho ao capital.

Consideramos que essas mudanças nas relações de trabalho no processo de reestruturação produtiva, bem como as modificações no serviço público e nas políticas sociais, servem de base para compreendermos as relações atuais de trabalho no serviço público com forte tendência à flexibilização dos vínculos trabalhistas, da jornada de trabalho, no nível salarial, no acesso aos direitos sociais, entre outros aspectos da relação entre capital e trabalho. Para demonstração e análise desse processo de desmonte da legislação protetora do trabalho, utilizamos

dados da realidade social sobre o trabalho na saúde<sup>54</sup>, uma vez que o setor saúde permanece como uma grande expressão da política social pública.

Diante das modificações ocorridas no cenário sociopolítico, os serviços públicos, como saúde, energia, educação, previdência social etc., também sofreram significativo processo de reestruturação, subordinando-se à máxima da mercadorização, o que ocasionou consequências devastadoras para os trabalhadores do setor estatal e público, uma vez que flexibilizar a legislação social protetora do trabalho significa aumentar ainda mais os mecanismos de extração do sobretrabalho e ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais (ANTUNES, 2007).

As modificações na forma de organização do trabalho podem ser compreendidas como estratégias utilizadas pelo capital para melhor atender às suas necessidades em seu processo de acumulação, ampliando, assim, as formas de exploração da força de trabalho. Assim, um novo contexto se configura na sociedade brasileira, trazendo profundos impactos no sindicalismo e nas relações de trabalho. Com o aumento da competitividade, as empresas nacionais e estrangeiras vão adotando estratégias que afetam as condições sob as quais são regidas as normas reguladoras do trabalho.

ou seja, o que há de mais moderno em termos de organização do trabalho no capitalismo flexível convive com formas bastante arcaicas, baseadas na exploração vil do trabalho, pois ambas tendem a se pautar pela frágil regulação pública do trabalho [...] As mudanças na ordem econômica, facilitadas pelas inovações tecnológicas, permitiram a participação das empresas num “jogo” de pressão sobre os trabalhadores (e também sobre os Estados nacionais) no sentido de um rebaixamento do valor da força de trabalho (desregulamentar direitos e flexibilizar as relações de trabalho) como condição para a realização de investimento ou manutenção da unidade produtiva (KREIN, 2007, p. 66).

No caso brasileiro, esse processo foi estimulado pela guerra fiscal entre as unidades da federação, o que trouxe problemas tanto para os trabalhadores da iniciativa privada, com pressão para reduzir direitos e salários, quanto para os trabalhadores do serviço público, que tinham um grau de estabilidade maior, pois,

---

<sup>54</sup>Dados da pesquisa “As formas de gestão do trabalho em saúde e o processo de precarização do trabalho em saúde no setor público do Estado de Alagoas”, cuja base de dados foi a pesquisa de campo realizada na Secretaria municipal de saúde, e nas Unidades de saúde (básica, média e alta complexidade), dos 102 municípios que compõem o Estado de Alagoas.

nesses últimos anos, o processo de reestruturação do capital tem atingido de maneira contundente a organização do serviço público.

No âmbito do trabalho no serviço público, embora a Constituição de 1988 tenha tornado obrigatório o concurso público para a admissão de qualquer funcionário, a contratação de pessoal pelo Regime Jurídico único e admitido o direito de greve e de livre associação sindical, com a reforma gerencial do Estado, esses direitos foram profundamente modificados.

Com o advento da reforma estatal, o governo propôs mudanças nas normas de regulação no serviço público, mediante a flexibilização da contratação e o fim do Regime Jurídico Único, possibilitando, assim, uma abertura para a descentralização e a desconcentração da autoridade, em que as instituições organizacionais (as agências executivas e as organizações sociais) tornaram-se unidades que operacionalizam a gestão.

Os funcionários públicos foram os principais alvos da “flexibilização” que suprimiu a estabilidade e a carreira nos serviços públicos, ampliando de forma assustadora os mecanismos de “terceirização” na contratação de pessoal e na compra de serviços privados. Isso gerou a quebra do vínculo de quem executa o serviço público com o Estado e, sobretudo, com a população beneficiária (SOARES, 2005, p.61).

O que se presenciou durante o governo Collor (e posteriormente Governo Cardoso) foi um processo tumultuado de desconstrução da capacidade administrativa e reguladora do Estado, realizado sob o pressuposto de que os serviços públicos padeciam de um excesso de funcionários e que havia uma elite que desfrutava de salários abusivos. Com seus planos de demissão de pessoal e suas medidas de diminuição do tamanho da máquina estatal, o governo Collor instaurou em todo o país um clima político e ideológico desfavorável à valorização e à expansão da força de trabalho na administração pública<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> “[...] é eloquente como o próprio governo [do Collor] contribuiu imensamente para difundir a superdimensionada idéia de indolência do setor público e agora tenta demonstrar ao servidor que a flexibilização e a perda de vários dos seus direitos é a única saída para recuperar sua imagem frente à sociedade, imagem esta que o próprio governo ajudou a denegrir” (COUTINHO, 2006, p. 44).

Desde os primórdios do governo Collor de Melo, começou a ser difundida no país, pelo próprio governo, a ideologia neoliberal, no sentido da diminuição do tamanho do Estado e da consequente diminuição dos custos suportados por este. Como estratégia, o governo Collor de Mello utilizou o discurso de que a grande solução para os problemas do servidor público era se tornar empresário, dono de seu próprio negócio, o que levou milhares de servidores a pedirem exoneração do serviço público [...] outra estratégia utilizada foi a divulgação da equivocada idéia de que todo servidor público era preguiçoso, incompetente e indolente [...] passou-se também a denegrir a importância da prestação do serviço público e a minar a dignidade, o orgulho do servidor em prestar serviço público (COUTINHO, 2006, p. 43).

Collor abriu caminho para a implantação das idéias neoliberais, mas foi no governo Cardoso que a desregulamentação do trabalho (por meio de medidas provisórias, emendas constitucionais, portaria, decretos, etc.) foi assumida como uma necessidade para o desenvolvimento nacional; essa desregulamentação alterou de maneira gradual itens importantes da legislação trabalhista e social consagrada na CLT e na Constituição de 1988.

Esse amplo processo de desregulamentação do trabalho pode ser evidenciado por um conjunto de medidas legais que foram constituídas com a função de promover a flexibilização das condições de uso da força de trabalho, a flexibilização das condições de remuneração, com fortes modificações na proteção e assistência ao trabalhador e alterações na estrutura sindical e da Justiça do Trabalho (CARDOSO JR, 2001).

Com relação à flexibilização do uso da força de trabalho, no tocante à contratação e à demissão, podemos citar a Lei 8.949/94, que declarou a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados, em que os trabalhadores assim organizados não são considerados empregados da cooperativa e, portanto, não possuem registro em carteira, não têm acesso a direitos trabalhistas como 13º salário, previdência social, e descanso semanal remunerado e tendem a receber rendimentos médios menores, além de estarem sujeitos a jornadas de trabalho maiores. Tal medida, na prática, tem representado uma forma de flexibilização extrema no uso da força de trabalho, diretamente associada à precarização das condições e relações de trabalho (idem.)

Na flexibilização das condições de remuneração houve a edição da Medida Provisória n. 794/94, que garantiu aos trabalhadores a Participação nos Lucros e Resultados da empresa (PLR), participação esta desvinculada da remuneração

contratual e que substituiu as cláusulas de reajuste de salários por cláusulas ligadas a PLR, reduzindo os custos mensais do trabalho.

No tocante às modificações na proteção e na assistência ao trabalhador, podemos citar, por exemplo, a Portaria 865/95, que permitiu que os fiscais do trabalho comunicassem ao Ministério Público apenas os casos de incompatibilidade entre as condições de trabalho pactuadas em acordo coletivo, ao invés de multar a empresa, como era realizada anteriormente.

A desregulamentação e a flexibilização no âmbito do trabalho provocaram alterações, também, na estrutura sindical e da Justiça do Trabalho, pois, em 1996, o projeto de Lei n. 1.802 acrescentou dispositivos à lei de greve, atribuindo aos sindicatos toda a responsabilidade pelas greves, estabelecendo multas altíssimas àqueles que desobedecessem a decisão judicial de abusividade da greve. Esse projeto retirou toda autonomia dos trabalhadores na definição da greve e intimidou as entidades sindicais (CARDOSO JR., 2001).

Ainda nesse sentido, o governo editou o Decreto n. 2.066/96, que limitou o número de licenças concedidas a servidores públicos para o cumprimento de mandato em cargo de direção ou representação em confederações, federações, associações. De maneira geral, o governo criou medidas legais que estabeleceram o cerceamento do direito da greve e a desmobilização sindical dos servidores públicos.

No tocante à Justiça do Trabalho, foram introduzidas duas modificações importantes instituídas pelas Leis n.9.957/2000 e a Lei n. 9.958/2000. A Lei n. 9.957 acrescenta à CLT uma sessão que prevê a implantação do procedimento sumaríssimo para desacordos individuais, cujo valor não ultrapasse 40 salários mínimos. A finalidade dessa Lei é tornar rápida a resolutividade para demandas processuais trabalhistas de baixo valor, mediante a redução de procedimentos burocráticos, prazos legais e o estabelecimento de que haja apenas uma única audiência, visando sempre à conciliação e o acordo entre as partes em litígio. As demandas provenientes da administração pública foram excluídas da possibilidade de serem submetidas a este procedimento de resolução de conflitos (CARDOSO JR., 2001).

A Lei n. 9.958/2000 também foi editada com o intuito de reduzir os números de processos na Justiça trabalhistas; essa Lei autorizou que as empresas e os

sindicatos criassem Comissões de Conciliação Prévia que auxiliassem na resolução dos conflitos individuais do trabalho, evitando que conflitos passíveis de solução extrajudicial chegassem à Justiça do Trabalho. Ou seja, as medidas realizadas pelo governo, no âmbito da reforma sindical e da Justiça do Trabalho, tiveram como finalidade estimular a livre negociação entre os empregadores e os trabalhadores, reduzindo os custos processuais da intervenção do trabalho na resolução dos conflitos de natureza trabalhista.

Os trabalhadores do setor público também foram afetados com essas medidas desreguladoras da legislação trabalhista existente, visando-se flexibilizar a estabilidade no serviço público. Com o intuito de promover um ajuste quantitativo no quadro de pessoal, diversas Medidas Provisórias, Portarias, Leis, Decretos, e Emendas foram criados.

Podemos citar a Medida Provisória n. 1.522/97 (convertida na Lei n. 9.527/97), que autorizou a demissão de servidores públicos, conforme critérios estabelecidos em regulamento, desde que fosse de interesse da administração federal. Aos servidores exonerados seria “ofertado” indenização de um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal e os cargos vagos em decorrência da exoneração seriam extintos pelo Poder Executivo<sup>56</sup>.

Ainda nesse sentido, foi aprovada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101), que estabelece limites com as despesas de pessoal, em que a União não poderá ultrapassar 50% da receita corrente líquida, 60% da receita corrente líquida no caso dos estados e do Distrito Federal, e 60% da receita corrente líquida municipal. Os entes federados que não estiverem dentro desses limites terão seus recursos reduzidos.

O Governo Cardoso aprovou, ainda, a Lei 9.801/99, que estabeleceu as condições para a perda de cargo público por excesso de despesa, cujo conteúdo prevê a exoneração de servidores estáveis precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito

---

<sup>56</sup>Lei 9.527/97 § 7º Os servidores públicos de que trata o *caput* deste artigo, não amparados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão, no interesse da Administração e conforme critérios estabelecidos em regulamento, ser exonerados mediante indenização de um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal. § 8º Para fins de incidência do imposto de renda na fonte e na declaração de rendimentos, serão considerados como indenizações isentas os pagamentos efetuados a título de indenização prevista no parágrafo anterior. § 9º Os cargos vagos em decorrência da aplicação do disposto no § 7º poderão ser extintos pelo Poder Executivo quando considerados desnecessários."

Federal, especificando a economia de recurso, o número e os critérios de escolhas de servidores a serem exonerados, o órgão e a atividade a ser objeto de redução de pessoal, além de outras especificações.

Na esteira da flexibilização das relações de trabalho no serviço público, foram criadas, ainda, a Lei n.9.962/2000 e a Medida Provisória n. 1.960/2000. A Lei n.9.962/2000 disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo que os admitidos na categoria emprego público<sup>57</sup> sejam regidos pelas normas da CLT. Essa Lei constitui a intenção do governo federal de resgatar o regime celetista como modalidade de vínculo dos contratos por prazo indeterminado.

Por sua vez, a Medida Provisória n. 1.970 instituiu o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com pagamento de incentivo pecuniário para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional. Essas modificações aplicadas ao setor público estatal estão em conformidade com o que vem sendo realizado para os trabalhadores do setor privado, num claro desmonte dos direitos trabalhistas.

Ainda nesse contexto, o Governo Cardoso aprovou a Emenda Constitucional n.19/98, que alterou o regime e os princípios da administração estatal, incluindo servidores e agentes públicos, cujo objetivo seria um maior controle sobre as despesas, as finanças e o custeio das atividades públicas, bem como sobre a responsabilidade funcional a ser imputada a cada um deles.

É importante ressaltar que a EC 19/98 é oriunda da Mensagem Presidencial 886/95, convertida na proposta de Emenda Constitucional 173/95, que se pretendia (mediante reforma administrativa) incorporar a dimensão da eficiência na

---

<sup>57</sup>Os empregados públicos não ocupam cargos públicos, mas empregos públicos, sendo contratados de acordo com as normas da CLT por prazo indeterminado. Há diversas diferenças entre o empregado público e o servidor estatutário (RJU), referidas aos aspectos de estabilidade, processo seletivo, previdência social, remuneração e oportunidades de carreira, a saber: o Regime estatutário representa o conjunto de normas as quais o servidor público ocupante de cargo está sujeito. Admite-se também sob esse regime a contratação de servidores temporários, por tempo determinado, com a finalidade de atender necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no art. 37, inciso IX da CF. O Regime trabalhista é o modo pelo qual se estabelecem as relações jurídicas entre os empregados públicos e a Administração Pública, quando disciplinadas pela CLT. Neste regime, o vínculo empregatício é de natureza contratual, comum, equiparando-se a administração ao empregador particular, sem quaisquer prerrogativas especiais. Significa que a autoridade pública, ao contratar empregados, abdica do seu poder de império e o seu relacionamento passa a ser contratual de empregado e empregador. Não de autoridade e cidadão. Com vinculação em contrato deixa de existir a autoridade no sentido que lhe empresta a lei.

administração pública, bem como enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos, além de adotar a flexibilização à instabilidade, introduzindo mecanismos de avaliação e possibilidade de reduzir “excessos” de quadro, e flexibilizando<sup>58</sup> as técnicas e métodos de gestão<sup>59</sup>.

Com a EC 19/98, foram introduzidas mais de 100 modificações em dispositivos constitucionais relacionados ao regime, princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas. O conteúdo desta Emenda implicou numa mudança radical no paradigma constitucional da Administração Pública brasileira, pois feriu essencialmente os princípios e as regras construídos na Carta Constitucional de 1988, com o propósito de moralizar e profissionalizar a função pública e a administração estatal em nosso país. Destas, verificamos 16 grandes alterações que refletiram diretamente no servidor público<sup>60</sup>:

a) fim do regime jurídico único; b) fim da isonomia salarial; c) fim da estabilidade; d) alteração dos concursos públicos; e) mudanças nas licitações; f) institucionalização dos contratos de gestão; g) teto de remuneração; h) aumentos para os detentores de cargos eletivos; i) ampliação do princípio da reserva legal; j) desvinculação entre civis e militares para efeito de reajuste; k) fixação da remuneração na forma de subsídio; l) instabilidade das revisões anuais; m) repasses para estado, DF e municípios; n) irredutibilidade salarial; o) disponibilidade com remuneração proporcional e p) revisão dos estatutos. Destas, vamos comentar as que consideramos mais importantes para o debate sobre a flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas no serviço público brasileiro.

A seguir detalharemos cada uma dessas mudanças e procuraremos demonstrar as suas repercussões na realidade do serviço público.

---

<sup>58</sup>Por detrás do termo “flexibilização da administração” se esconde as mais importantes e perigosas ações estatais no âmbito da reforma gerencial; a denominada flexibilização serviu (e serve!) para rebaixar salários, eliminar direitos, desqualificar o servidor público, promover a destruição dos serviços públicos, rebaixar os servidores à categoria de segunda classe, podendo ser demitidos livremente, bastando o governo alegar excesso de pessoal ou mesmo incompetência do servidor (COUTINHO, 2006).

<sup>59</sup>Mediante a Reforma Administrativa proposta por essa Emenda esperava obter os seguintes resultados: “romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na administração pública brasileira, que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, forma jurídicas e métodos de gestão e controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e à política remuneratória”.

<sup>60</sup>Para um maior detalhamento conferir Santos (2000).



### **a) Fim do Regime Jurídico Único (RJU)**

Esta mudança amplia e institucionaliza a diversidade dos contratos no Serviço Público. Devido à extinção do RJU, os trabalhadores do serviço público também puderam ser contratados pela CLT, por contratos provisórios e outros meios, podendo ser demitidos, como qualquer outro trabalhador da iniciativa privada. Tal diversidade na forma de ingresso no serviço público deixa cada vez mais distante a possibilidade de acordos coletivos, pois a Administração Pública passa a conviver com diferentes contratos de trabalho, com leis distintas, dificultando a execução de acordos unitários. Além disso, essa medida atinge diretamente as organizações sindicais, pois enfraquecem, dificultam e obstaculizam uma maior unidade das organizações e das ações.

Aqui, a emenda faz brusca alteração, pois, em lugar do regime jurídico único, admite a diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos, permitindo que os regimes sejam definidos de acordo com a natureza do órgão ou entidade a que estejam vinculados os servidores, evidenciando um claro retrocesso nas conquistas constitucionais e trabalhistas. Diante dessa modificação, os trabalhadores tendem a ser contratados mediante vínculos instáveis e irregulares, como terceirizados, temporários, e até mesmo por contrato verbal sem nenhuma proteção social e trabalhista.

Essa flexibilização na contratação de servidores públicos evidencia a flexibilidade quantitativa e/ou numérica identificada por Krein (2001). Ao possibilitar que os servidores públicos sejam contratados por outros vínculos além do RJU, o Estado se assemelha ao setor privado que tem adotado formas de ingresso flexíveis e instáveis, utilizando a força de trabalho de maneira fragmentada e precarizada.

A ampliação dessas modalidades de contratação enquanto tendência crescente no setor público também foi constatada mediante uma pesquisa realizada no Estado de Alagoas, em que se pretendeu obter um perfil das formas flexibilizadas de gestão do trabalho em saúde e da precarização da força de trabalho em saúde, a partir do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal e da legislação consolidada com a Reforma Administrativa do Estado nos municípios alagoanos.

E, no que se refere à modalidade de contratação dos trabalhadores das unidades de saúde dos municípios de Alagoas, 66,79% eram estatutários, 12,06%

celetistas (prazo indeterminado), 5,52% contratados verbalmente, 5,52% se declararam autônomos (pessoas físicas) prestadores de serviços, 4,41% estavam sob contrato temporário (Lei 8. 745/93)<sup>61</sup>, 3,54% eram trabalhadores regidos pela CLT, mas com prazo determinando; e 1,50% eram cargos comissionados e terceirizados (Lei 8. 745/93).

A pesquisa identificou nos municípios alagoanos formas flexíveis de contratação de trabalhadores no serviço público de saúde, evidenciadas nos 32,5% do universo pesquisado, que possuem vínculos instáveis, demonstrando, assim, que os gestores municipais ainda estão assumindo, significativamente, as modalidades que não derivam de concurso público e que, portanto, caracterizam formas precarizadas de trabalho, ainda que previstas na legislação.

Ainda nesse sentido, podemos mencionar os dados da pesquisa<sup>62</sup> sobre o mercado de trabalho do Serviço Social em Alagoas, em que constatamos uma variedade de vínculos; embora o vínculo estatutário represente 33,70% do universo pesquisado, os Assistentes Sociais também sofrem com as formas precarizadas e instáveis dos vínculos empregatícios, como prestador de serviço (16,85%), contratado (11,23%), cargos comissionados (10,11%) e voluntários (3,37%).

Os dados revelam a tendência à flexibilização e à precarização dos vínculos empregatícios desses profissionais em consonância com a tendência apontada para as demais categorias profissionais inseridas no mercado de trabalho, uma vez que a flexibilização dos vínculos é condição inerente à sociedade capitalista, sob a égide dos preceitos neoliberais.

---

<sup>61</sup> Especifiquei que era de acordo com a Lei **8. 745/93**, porque é essa lei que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Uma vez que, existe a **Lei 6.019/74** que define trabalho temporário também, mas considera-se em seu art. 2º - Trabalho temporário aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou à acréscimo extraordinário de serviços. Art. 3º - É reconhecida a atividade da empresa de trabalho temporário que passa a integrar o plano básico do enquadramento sindical a que se refere o art. 577, da Consolidação da Leis do Trabalho. Art. 4º - Compreende-se como empresa de trabalho temporário a pessoa física ou jurídica urbana, cuja atividade consiste em colocar à disposição de outras empresas, temporariamente, trabalhadores, devidamente qualificados, por elas remunerados e assistidos. Em seu artigo 12 § 1º - Registrar-se-á na Carteira de Trabalho e Previdência Social do trabalhador sua condição de temporário. O que diferencia o contrato de trabalho temporário do contrato com duração determinada é, justamente, o fato de que no segundo não existe outra empresa interposta entre o trabalhador e a empresa contratante.

<sup>62</sup> Pesquisa realizada pela UFAL desde 2000, tendo como fontes os dados da fiscalização do exercício profissional dos Assistentes Sociais de Alagoas pelo CRESS 16ª Região. Dados condensados e explicitados também no Trabalho de Conclusão de Curso de Jaqueline Lima da Silva (2008). Para um maior detalhamento conferir as referências no final dessa dissertação.

## 2) Fim da Isonomia Salarial

Através dessa medida, tornou-se possível um reajuste diferenciado e privilegiado para alguns setores na administração pública, que são considerados exclusivos, sem qualquer vinculação com o conjunto de servidores. As atividades consideradas auxiliares seriam executadas fora da órbita estatal, aumentando a entrada do capital privado na Administração pública. Nesse contexto, cria-se também a possibilidade de ampliar o achatamento salarial dos aposentados e pensionistas.

Isso significa que a possibilidade de não haver isonomia entre aposentados e ativos abre espaço para menos gastos do Estado com o setor público, podendo gastar mais com empregos de origem privada. Já em 2001 o Governo gastou com contratos por tempo determinado, serviços de consultoria, terceirização de pessoa física e jurídica, estagiários e locação de mão-de-obra mais que 213 milhões de reais, o que possibilitaria a contratação de mais de 137 mil servidores com salário per capita de R\$ 1.400,00 (SANTOS, 2000).

A ausência de uma isonomia salarial também pode ser analisada segundo a ótica da flexibilidade salarial (KREIN, 2001), em que os salários flutuam de acordo com a produtividade do trabalho, através de prêmios, sugestões, gratificações, etc, em que numa mesma instituição, servidores que desenvolvem a mesma função, ou ocupam o mesmo cargo, podem receber remunerações bem diferenciadas<sup>63</sup>, por que não dizer, podem receber remunerações desiguais e injustas.

Essa ausência de isonomia salarial pode ser constatada mediante os dados da saúde, em que identificamos uma diferença salarial entre os trabalhadores de nível médio e os de nível superior, bem como a questão das gratificações, que muitas vezes são maiores que os próprios salários.

Os dados da pesquisa informam que os profissionais de nível fundamental e médio de escolaridade (62%) recebem, em média, até 2 salários mínimos, enquanto que os profissionais de nível superior (38%) recebem entre 4 a 9 salários mínimos.

---

<sup>63</sup> Tal disparidade pode ser demonstrada entre os níveis salariais de profissionais de Serviço Social que têm vínculo empregatício efetivo, comparados com profissionais terceirizados, autônomos, temporários, etc. Podemos citar a realidade de Maceió, em que encontramos profissionais que ganham em média R\$ 1.800, e outros terceirizados (embora com as mesmas funções e a mesma jornada de trabalho) que ganham em torno de R\$ 900,00 (Cf. CAVALCANTE, 2009).

No tocante às gratificações salariais, os dados revelam que a maioria dos trabalhadores da saúde (64%) não recebe nenhum incentivo trabalhista, e para a pequena parcela que recebe, as gratificações variam entre 20% a 100% do salário bruto, sendo que apenas 2% têm gratificações entre 70% a 100%.

Ainda, nesse sentido, a pesquisa da precarização do trabalho na saúde em Alagoas identificou que 21,42% dos trabalhadores não recebem 13º salário com base na remuneração integral. Isso pode ser explicado pela modalidade contratual desses trabalhadores que são contratos temporários, terceirizados ou cargos comissionados. E, quando nos referimos à remuneração do trabalho noturno ser superior ao do diurno, 19,36% afirmam que não possuem essa remuneração; isso representa mais um ataque aos direitos dos trabalhadores que estão garantidos na Constituição Federal, no artigo 7º, que dispõe sobre os direitos dos trabalhadores que visam à melhoria de sua condição social.

Sobre o repouso semanal remunerado, 27,03% dos trabalhadores afirmaram não ter repouso semanal. O mesmo acontece com o direito a férias anuais remuneradas, em que 21,94% informam que não gozam férias anuais remuneradas, o que se explica pela modalidade contratual e/ou pelo tempo de contratação ser recente. Outro aspecto que chama atenção nos dados encontrados pela pesquisa é que 54,25% do universo pesquisado não recebem adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres e/ou perigosas.

### **3) Fim da Estabilidade**

Primeiro, o estágio probatório que era de 2 anos mudou para 3 anos. Segundo, as ideias de continuidade, “isenção”, independência, responsabilidade com a coisa pública, que garantem a fiscalização direta dos serviços para cumprirem seus objetivos, acabaram. O fim da estabilidade, além de incidir sobre os trabalhadores do serviço público, tem um elemento central, que é a questão da finalidade das funções. Tudo isso foi substituído por elementos que se sobrepõem à estabilidade do atendimento com qualidade e à garantia de honestidade. O servidor pode ser demitido por avaliações insuficientes de desempenho e produtividade, poderá ainda ser demitido se os gastos dos estados e municípios ultrapassarem

60% ou, 50%, como no caso da União, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ou seja, os elementos financeiros são colocados acima dos interesses do Estado. Dito de outra forma, o Estado assumiu como seus os interesses privados e não os da população. Como os interesses da população são vários, inclusive os interesses privados, o Estado assume apenas a menor parcela. Mais uma razão para afirmarmos que a justificativa das mudanças reside somente no aumento da taxa de lucro para os capitalistas.

Essa modificação fere essencialmente o Artigo 41 da Constituição Federal, que proclama que a estabilidade do servidor público configura-se numa reafirmação e numa reiteração de um dos princípios constitucionais fundamentais: o valor do trabalho. Isto porque a estabilidade do servidor público corresponde ao direito deste de permanecer em seu trabalho, desenvolvendo suas ações e/ou atividades de maneira continuada, até porque somente assim seria possível o desenvolvimento de ações mais reflexivas e interventivas na realidade social.

A tendência à rotatividade no emprego e a consequente inexistência de uma estabilidade ficaram comprovadas na pesquisa realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – em diversos setores, como comércio, indústria, serviços, e administração pública – entre os anos de 1996 a 2008, em que o Brasil atingiu um percentual de 13,2% de rotatividade entre os trabalhadores demitidos com até três meses de contrato. Esses trabalhadores são aqueles contratados via CLT, contrato verbal, contrato temporário, entre outras modalidades, que não são decorrentes de concurso público, e que configuram uma relação privada desses vínculos.

No caso específico de Alagoas, a rotatividade nos postos de trabalho ainda é muito grande, confirmando a instabilidade do trabalhador no serviço público. De acordo com os dados da pesquisa, os trabalhadores tendem a permanecer no posto de trabalho em média entre 3 anos (39, 56%) e 6 anos (26, 14%); do universo pesquisado, apenas 9,57% dos entrevistados permanecem mais de 19 anos trabalhando em uma determinada instituição. O índice de rotatividade muito elevado, provavelmente, é decorrente da forma de inserção no mercado de trabalho, ou seja, essa rotatividade pode estar associada aos vínculos estáveis de contratação.

#### 4) Alteração dos Concursos Públicos

A nova redação dada ao Artigo 37, Inciso II permite que os concursos públicos sejam diferenciados em razão da natureza dos cargos, de modo que em cada caso sejam fixados requisitos específicos para a contratação, *“ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”* (Redação dada pela EC 19/98). Em atendimento à lógica flexível do capitalismo, os concursos públicos ofertam vagas no serviço público por contratação via CLT, em que os direitos na admissão e na demissão se igualam ao trabalhador da iniciativa privada. As consequências são trabalhadores totalmente instáveis e vulneráveis, que não possuem segurança para fazer o enfrentamento diante das refrações da questão social.

Essa realidade foi constatada no setor público de saúde em Alagoas; de acordo com a pesquisa sobre a gestão do trabalho na saúde pública, constatou-se que 66,79% informaram que seu vínculo contratual ocorreu via concurso público, 28,53% afirmaram que foram contratados por livre contratação, e apenas 4,66% por meio de seleção pública.

A diferença básica entre seleção pública e concurso público é que o concurso público é regido pela Lei 8.112/90, que estabelece normas e critérios para que o brasileiro ou o estrangeiro possam ingressar no funcionalismo público. Enquanto que a seleção pública pode ser definida como uma forma simplificada de concurso público, que pode ou não dispensar a realização de provas de conhecimentos, limitando-se no primeiro caso a análise de currículo e entrevista, que leva em consideração a qualificação comprovada em títulos requerida para o exercício do posto de trabalho.

E, no que se refere à livre contratação, entende-se que seja um recrutamento de profissionais sem a utilização de nenhum processo público ou seleção. É utilizado com frequência para o preenchimento de vagas, bastando ao profissional cumprir as exigências legais para a ocupação do posto de trabalho, como titulação acadêmica, registro profissional, etc. Não existe respaldo para a vinculação de profissionais à administração pública por meio de livre contratação, salvo para os cargos comissionados ou para contratação temporária em casos de extrema

excepcionalidade. A livre contratação constitui franca irregularidade, caracterizando situações de contrato de direito nulo, para fins legais.

### **5) Contrato de Gestão**

Com a Emenda Constitucional 19/98, no artigo 37, § 8º da Constituição Federal, foi aprovada a inclusão de um dispositivo que possibilita que os órgãos e as entidades da administração pública estatal firmem contratos de gestão com ministérios e/ou outras entidades, passando, assim, a ter uma maior flexibilidade na administração do seu orçamento e da sua folha de pagamento. O eixo central são as metas, ou seja, o cumprimento das metas estabelecidas.

Essa mobilidade na administração do seu orçamento e da folha de pagamento é coerente com o que Krein (2001) define como flexibilidade produtiva ou organizacional, em que as instituições se reestruturam para se tornarem mais integradas e flexíveis, implementando novas estratégias (descentralização, terceirização, etc.) que atendam aos seus interesses, que, no caso do Estado, é a redução dos custos sociais.

A partir do contrato de gestão, é possível fixar os salários para os empregados e os servidores públicos, aumentando a flexibilidade e chamando o movimento à divisão por órgão. Além disso, a relação com a chefia toma outra qualidade, já que o “gerente” do contrato de gestão não precisa ser servidor público, pode ser alguém da iniciativa privada. (SANTOS, 2000).

A banalização da figura do contrato de gestão rompe com o princípio da hierarquia, pois implementa na Administração Pública uma cultura gerencial de caráter privado, e isso acarreta uma profunda fragmentação das políticas públicas vinculadas a cada contrato estabelecido. Além disso, não há meio seguro de impedir que, nesse processo, se criem situações de privilégio e descontrole na administração pública, especialmente em face da inexistência de mecanismos efetivos de controle social, cuja instituição é imperativo para evitar essa disfunção.

## **6) Desvinculação entre Civis e Militares para Efeito de Reajuste**

Além da Emenda Constitucional 19/98, o Governo editou a EC 18/98, que modifica o Regime Jurídico dos Militares, desvinculando-os dos civis. Desse modo, é possível oferecer reajustes e aumentos para os militares sem que seja necessário o repasse para os trabalhadores civis. Além disso, o artigo 4º da EC 18 acrescentou ao Artigo 142 da Constituição, em seu § 3º, que ao militar são proibidas a sindicalização e a greve.

Essas modificações evidenciam um claro ato inconstitucional quando permite que os militares possam ter aumentos não extensivos aos civis, e quando proíbe que os militares realizem greves, pois, de acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 9º e a Lei nº 7.783/89 é assegurado a todo trabalhador o direito de greve, competindo-lhe a oportunidade de exercê-lo sobre os interesses que devam por meio dele defender.

## **7) Reajuste Anual**

A inexistência de uma política e uma legislação eficaz que assegurasse a concessão de reajustes gerais aos servidores públicos, destinados a preservar o poder aquisitivo dos vencimentos, levou o Poder Legislativo, por meio de dispositivo inserido na Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95, que veio a converter-se na Emenda Constitucional nº 19/98, a incluir no texto constitucional nova redação ao art. 37, X da CF, que passou a assegurar revisão geral anual de remunerações dos servidores públicos e no art. 39, § 4º da CF.

Assim, a cada ano, haverá pelo menos uma revisão geral anual dos salários dos servidores públicos. Não há garantia, contudo, de que essa revisão deva repor a totalidade das perdas do período, o que vai depender da iniciativa de cada governante. Acabar com a data-base dos servidores foi uma das principais estratégias utilizadas para atingir esse fim<sup>64</sup>. Além disso, mascara-se essa realidade com as gratificações que vão substituindo os reajustes antes incorporados aos

---

<sup>64</sup>Nas palavras de Santos (2001, s/p): “Com tal medida, o Poder Legislativo afastou o argumento de ordem constitucional de que a iniciativa privativa do Presidente da República impedia a aplicação de lei ordinária que, desde então em vigor, fixava o mês de janeiro como o mês da data-base anual dos servidores públicos federais”.



salários, pois as gratificações podem ser concedidas e/ou retiradas por uma decisão do governante ou gestor, resultando assim, no aumento da instabilidade e na diminuição do compromisso estatal junto aos trabalhadores.

Nesse sentido, os dados da pesquisa do trabalho na saúde em Alagoas são reveladores, pois, nos municípios pesquisados, 65,93% afirmaram não haver Planos de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS)<sup>65</sup>, somente em 7,69% dos municípios entrevistados existe o PCCS implantado, e quando os trabalhadores foram questionados sobre a participação em reuniões para discutir ou elaborar o PCCS no município, 71, 21% afirmaram nunca haver participado.

Além disso, constatou-se que, nos municípios alagoanos, as Mesas de Negociação<sup>66</sup> não foram implantadas, com exceção do município de Maceió, que, apesar de implantá-la, ela não chegou a funcionar, pois houve certo esvaziamento na participação das reuniões da Mesa Estadual de Negociação, constantes ausências dos membros nas reuniões bem como a inexistência das reuniões por falta de *quorum*, culminando na sua total desmobilização.

## 8) Irredutibilidade Salarial

A garantia da irredutibilidade salarial foi suprimida da Constituição, o que poderá ocasionar a redução de vantagens devidas aos servidores, preservando somente os vencimentos, que constituem parcela irrisória no cômputo total das remunerações dos servidores na maior parte dos casos. Permanece no texto constitucional somente a garantia da irredutibilidade de vencimentos e subsídios.

Nos anos 1990, o Governo queria acabar também com a incorporação de gratificações e com a aposentadoria integral e a paridade entre ativos e os inativos;

---

<sup>65</sup> O Conselho Nacional de Saúde instituiu, através da Portaria Ministerial GM nº 830 de 20/06/1990 uma Comissão Especial para o Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS) para o Sistema Único de Saúde (SUS), constituída por representantes do Ministério da Saúde, do CONASS e do CONASSEMS e de entidades dos profissionais da saúde. As atividades da referida comissão resultaram na elaboração do documento “Orientações Gerais para o Plano de Carreiras, Cargos e Salários, para os Estados, Municípios e Distrito Federal”, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde através da Resolução nº 12 de 03 de outubro de 1991. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, RESOLUÇÃO 12/91).

<sup>66</sup> A Mesa Nacional de Negociação do SUS foi instituída em 05 de maio de 1993, através da resolução nº 52 do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Homologada pelo Ministro da Saúde. Após algumas reuniões esporádicas a Mesa não teve continuidade. Em 1997, a Mesa de Negociação foi reinstalada a partir da Resolução nº 299 do CNS, de 08 de maio, também homologada pelo Ministro da Saúde.

assim, a Emenda Constitucional 20/98 foi criada com a finalidade de decretar o fim das incorporações das gratificações de cargos comissionados e funções de confiança aos proventos de aposentadoria dos servidores públicos. A Reforma da Previdência, materializada nas emendas constitucionais n. 20/98, 41/03 e 47/05, trouxe significativa mudança ao art. 40 da CF/88, que trata da aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados e Municípios, incluindo suas autarquias e fundações. Nas palavras de Sertão (2007):

ocorre que, após 16/12/98, os dispositivos legais que prevêm tais incorporações encontram-se em rota de colisão com a nova redação dada ao §2º do art. 40 da CF/88, pela EC nº 20/98, quando dispõe que os proventos de aposentadoria, por ocasião de Sua concessão, não poderão exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Com esta mudança, quis o legislador reformista "pôr termo" a várias situações teratológicas que só traziam desequilíbrio financeiro e atuarial ao regime (SERTÃO, 2007, s/p).

Desse modo, o citado dispositivo eliminou todos os acréscimos que o servidor recebia quando passava para a inatividade, extinguindo a paridade entre ativos e inativos. Assim, foram abolidas todas as formas de gratificações, adicionais de inatividade, prêmios, etc, pois, de acordo com o legislador, os proventos de aposentadoria não poderiam exceder à remuneração do respectivo servidor, que até o advento da EC 20/98 era comum aposentar-se com o direito de incorporar valores que não eram inerentes ao cargo efetivo que se dava a aposentadoria (SERTÃO, 2007).

Essa realidade pode ser caracterizada, também, como flexibilidade salarial, em que o salário tende a flutuar de acordo com os interesses da administração pública, com uma forte tendência à individualização de sua determinação, em que o salário fixo vai cedendo lugar ao salário variável e flexível.

## **9) Disponibilidade com Remuneração Proporcional**

A nova redação do Artigo 41, nos parágrafos 2 e 3 da EC 19/98, permite que o servidor ocupante de cargo efetivo da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, a qualquer momento, tenha seu cargo extinto ou considerado desnecessário para a administração pública e possa ser colocado em disponibilidade, sendo que, estando em "disponibilidade", o servidor tem reduzido

seu salário e não tem um prazo determinado para retornar ao serviço público, a não ser que seja aproveitado em outra seção e/ou órgão.

O julgamento dos cargos desnecessários não depende de Lei, pode ser feito a qualquer momento pelo chefe do Executivo através de um decreto. Mas, para extinguir um cargo, precisa-se da criação de uma Lei. Entretanto, como a maioria das medidas é inconstitucional, o Governo pode editar a qualquer momento Medidas Provisórias decidindo sobre o assunto. E, além disso, pode provocar perseguições políticas de servidores estáveis, punindo com essa medida aqueles que forem de seu interesse.

## **10) Revisão de Estatutos**

Após dois anos da mudança constitucional, as entidades da administração pública indireta devem rever seus estatutos, acarretando mudanças profundas nessa área. A revisão dos estatutos poderá alterar muitos contratos para empregos públicos, assim como na realização de contrato provisório, além de uma larga entrada da terceirização. A tendência é implantar os contratos de gestão e realizar mudanças sobre a natureza jurídica dessas instituições.

Essa revisão de estatutos em muito se assemelha com a flexibilidade organizacional, em que Krein (2001) identifica que, diante das mudanças societárias, há uma reestruturação nas instituições que permite um ajuste da força de trabalho que pode ocorrer mediante negociação coletiva ou por meio da elaboração de Leis, Decretos, Portarias, etc. No caso do Estado, a revisão dos estatutos permite ajustar a organização do trabalho no serviço público, redimensionando as funções dos trabalhadores, os vínculos de trabalho e a jornada de trabalho, de acordo com os interesses da administração pública.

## **11) Alterações na Previdência Social**

Tanto o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) n. 136/99<sup>67</sup>, quanto o Projeto de Lei Complementar n. 09 (PLP)<sup>68</sup> indicam mudanças importantes na

---

<sup>67</sup> Institui cobrança previdenciária aos atuais aposentados e pensionistas.

<sup>68</sup> Projeto de Lei Complementar nº 09, dispõe sobre as normas gerais para instituição de regime de Previdência complementar pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Previdência Social. No primeiro, haverá uma alteração significativa, aumentando a taxa dos ativos e taxando os inativos. Já com o PLP, haverá a criação de uma previdência complementar, em que a contribuição provavelmente recheará um fundo perdido que talvez nunca seja visto pelos servidores. A primeira delas seria tirar os servidores dos órgãos e colocar todos em um listão único. Assim começa a alterar uma tradição latina de Serviço Público, segundo a qual o servidor continua, mesmo aposentado, sendo servidor. Esse movimento acumula forças para, em um momento seguinte, impor o INSS a todos os servidores públicos.

Desde o início de sua tramitação, a Emenda Constitucional nº 19/98 foi apontada como indispensável para assegurar a redução do gasto público, essencialmente a partir da demissão de servidores públicos estáveis. Em sucessivas declarações à imprensa no ano de 1997, os ministros do Governo FHC afirmaram que a reforma administrativa possibilitaria uma redução de gastos da ordem de R\$ 10 bilhões, sendo que dois terços deste valor saíam das demissões de servidores públicos, e especialmente nos estados e municípios (SANTOS, 2000, p. 142).

Como pudemos observar, com a EC 19/98, profundas mudanças foram realizadas nas contratações dos servidores da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, repercutindo no direito à estabilidade, nas garantias, nas obrigações, nas vantagens e nos benefícios dos trabalhadores; nesse sentido, uma nova política de recursos humanos foi sendo implementada.

E, para além dos aspectos de interesse econômico – mediante a redução do gasto público com pessoal –, o nó crítico dessa mudança está no fato de que o trabalhador (servidor público) que resulta dessa nova relação de trabalho se tornou um servidor muito mais vulnerável às pressões dos dirigentes políticos, ou à demissão a qualquer tempo; ainda mais se consideramos que a sua inserção ocorreu num contexto de valorização do comportamento “gerencial” dos dirigentes, cuja busca da eficiência poderá ocorrer pelo uso e abuso dos meios.

Nesse sentido, Correia & Trindade (2009) consideram que a gestão do trabalho na saúde permanece ainda na perspectiva tradicional de uma política de recursos humanos centrada na política de pessoal, restrita à organização do pagamento de proventos, evidenciando assim, a ausência de uma cultura de transparência na gestão dos recursos públicos, pois alguns gestores tratam as informações e os serviços como “coisa privada” e não explicitam o cuidado com a esfera pública.

Para Pierantoni (2001), o desenvolvimento da política de recursos humanos inserido no processo de reforma gerencial do Estado tem passado por transformações focadas na flexibilização, na eficiência e na desregulamentação trabalhista. A flexibilização das relações trabalhistas está centralizada na instabilidade do emprego, favorecendo a proliferação de formas e vínculos não estáveis com formas diferenciadas de remuneração.

Nesse sentido, podemos afirmar que a reforma administrativa trouxe acentuadas modificações não só no que respeita ao aspecto estrutural da administração, mas, sobretudo, quanto ao aspecto pessoal, ou seja, à relação jurídica dos servidores com a administração. A partir de nossos estudos sobre a Reforma Gerencial do Estado, constatamos que o processo de reforma do Estado na administração pública desregulamenta as condições de trabalho do servidor público.

Assim, a recessão vivenciada pelo Brasil pode ser demonstrada na precarização do trabalho mediante a elevação das taxas de desemprego, os baixos salários e a pauperização da população. Durante esse período o país apresentou a pior distribuição de renda da América Latina<sup>69</sup>, em que 55% da população recebia uma renda per capita inferior à metade da média e enquanto 10% das famílias mais ricas se apropriavam de cerca de 45% da renda nacional.

O trabalho informal também atingiu elevados índices (62%) e, segundo dados do IBGE<sup>70</sup>, a renda média dos trabalhadores caiu 8%. Entre 1990 e 1999, a proporção de pessoas com carteira assinada diminuiu 12,6% (IBGE, 1999). Além disso, a taxa média de desemprego no mês de março de 2004, nas seis principais regiões metropolitanas do país<sup>71</sup>, foi de 12,8% (2,7 milhões de brasileiros desempregados), superior à de fevereiro de 2004 (12%) e à de março de 2003 (12,1%).<sup>72</sup>

Com a adoção da política neoliberal, e fundamentado na flexibilização das relações de trabalho, o Governo Cardoso acentuou a exploração da força de

---

<sup>69</sup>Panorama social da América Latina 2000-2001, dados da Comissão para a América Latina e Caribe (CEPAL).

<sup>70</sup>Pesquisa Mensal de Emprego (PME) / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dezembro de 1999.

<sup>71</sup>São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte e Salvador são as 6 principais regiões metropolitanas do país.

<sup>72</sup>Pesquisa Mensal de Emprego (PME) / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abril de 2004.

trabalho, em que um grande contingente de profissionais do setor público se inseriu no mercado de trabalho mediante diversas modalidades contratuais, como: ONG's, OSCIP's, cooperativas, sistemas de bolsas de trabalho, terceirizados, entre outros, que se constituem como formas instáveis de trabalho e que contrariam os princípios constitucionais previstos em seu art. 6º<sup>73</sup>, provocando a insegurança e a desproteção social dos trabalhadores.

A Reforma Administrativa na visão do Governo Cardoso pretendeu aumentar a eficiência e reduzir o custo da administração pública. Contudo, de fato, o que ocorreu foi que esta reforma rompeu a estabilidade do servidor público e flexibilizou as formas de seleção aos cargos públicos, bem como alterou a jornada de trabalho, a remuneração dos trabalhadores e o acesso aos benefícios trabalhistas.

Dados da pesquisa em Alagoas evidenciam essa tendência mundial, pois, no tocante à jornada semanal de trabalho dos trabalhadores da saúde entrevistados nos municípios alagoanos, identificamos que os servidores trabalham, em média, entre 60 h/sem. (36,0%) e 40 h/sem. (30,0%); contudo, também foi identificada carga horária de 100 h/sem (3,51%). O tempo durante o qual o trabalhador trabalha é o tempo durante o qual o capitalista consome a força de trabalho que comprou; sendo assim, diante dos dados, é possível afirmar que os trabalhadores da saúde ultrapassam o limite físico ao prolongarem a sua jornada de trabalho, sem obter o tempo necessário para satisfazer as suas necessidades espirituais e sociais.

Embora a regulamentação da jornada de trabalho apresente-se como uma luta histórica em busca da redução da carga horária, constatamos que a flexibilidade na carga horária possibilita que o trabalhador tenha mais de um vínculo empregatício. Ou seja, quando o trabalhador tem uma carga horária flexível, com baixos salários, verificamos uma diversidade de vínculos empregatícios em busca de melhorias salariais; em certa medida, o trabalhador inverteu a finalidade da luta, ele agora luta por redução da jornada de trabalho para poder ter outros vínculos que permitam uma melhor condição salarial.

Os dados da pesquisa na saúde expressam essa realidade, uma vez que identificou-se que 34% dos trabalhadores possuem outros vínculos; dentre estes,

---

<sup>73</sup>“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).

78% informou que trabalha em dois a três locais diferentes de trabalho, geralmente vinculados à rede privada de serviços de saúde, com jornadas de trabalho que variam entre 60h/sem (36%) e 100h/sem (3,51%), como explicitado anteriormente.

Sobre o salário dos trabalhadores, os dados demonstram que a grande maioria dos trabalhadores do serviço público de saúde recebe dois salários mínimos (34, 55%), enquanto que apenas 4,71% do universo pesquisado percebem mais de 10 salários mínimos. É válido salientar que essa é a remuneração bruta mensal que o servidor da saúde recebe, incluindo as gratificações e os adicionais.

Outro aspecto que interfere na remuneração é a escolaridade que o trabalhador possui; a tendência verificada é que quanto maior for o grau de escolaridade, melhor remunerado será o trabalhador; por isso, quanto menos tempo de formação o trabalho exige, menor será o preço da força de trabalho e, consequentemente, o salário.

Essas formas enfraquecidas de trabalho, a negação das conquistas trabalhistas, a generalização dos contratos temporários, o nível salarial relacionado ao desempenho (prêmios, motivação, etc.) têm ocasionado a dualização do mercado de trabalho. De um lado, assalariados estáveis altamente qualificados e polivalentes, (às vezes) bem remunerados e bem protegidos. De outro, uma força de trabalho cada vez mais instável, com contratos de trabalhos temporários, desemprego em alta escala e a não garantia dos direitos e benefícios trabalhistas.

A tendência verificada em Alagoas é apenas uma demonstração da forma como a flexibilização atinge o serviço público, levando a uma não garantia de direitos trabalhistas e previdenciários, ocasionando uma forte flexibilidade na distribuição da carga horária e provocando jornadas de trabalho semanais superiores a 60 horas (somando todos os vínculos) diante das baixas remunerações; além disso, há a falta de investimentos nas instituições públicas, o que ocasiona precárias condições físicas e materiais, com ausência de proteção (segurança) individual e coletiva no trabalho.

Todo esse processo provoca também a fragilidade na organização política e sindical dos trabalhadores, em que uma há acentuada desmobilização, com os sindicatos (aqueles que ainda resistem) sendo forçados a assumir uma ação cada vez mais defensiva, regredindo sua já limitada ação de defesa de classe.

Diante de um mundo de incertezas, onde não há previsibilidade, as mudanças em curso têm levado a uma precarização do trabalho, já que, no extremo, a fragmentação de identidades e as perdas de referências coletivas levam à perda da consciência de classe.

Com relação à redução da capacidade organizativa, e a consequente consciência de classe, os dados de Alagoas comprovam essa afirmativa, pois, quando questionados se tinham alguma participação política organizada, 60,28% dos trabalhadores da saúde afirmaram que não. Afinal, o capitalismo contemporâneo prima por desterritorializar o trabalho e as mercadorias, precarizando as condições e as relações trabalhistas, afetando diretamente a capacidade de resistência e organização da classe trabalhadora. Nas palavras de Mota:

enquanto o partidarismo alimentava a passivação do trabalhador nos seus locais de trabalho, os mecanismos de externalização imprimiam novos meios de controle e dominação sob o argumento da autonomia do trabalhador por conta própria e da ideologia da empregabilidade. Outro fator preponderante foi a desterritorialização das firmas que, ao dispersar as concentrações operárias, esgarçaram as condições necessárias à organização dos trabalhadores nos seus locais de trabalho e nos sindicatos por categoria profissional (MOTA, 2007, p. 15).

E, embora a luta de classe esteja enfraquecida e fragmentada, ainda encontramos movimentos de resistência e de defesa dos direitos conquistados, que fazem pressão ao governo, exigindo ao menos negociações e avanços no âmbito da legislação trabalhista. A luta hoje é pela efetivação e afirmação dos direitos.

Com relação a essa luta de afirmação dos direitos, podemos ressaltar a Convenção 151<sup>74</sup>, que trata da organização sindical e do processo de negociação dos trabalhadores do serviço público, como parte integrante da pauta trabalhista do movimento sindical do Congresso Nacional, e propõe a redução da jornada de trabalho (PEC 231/95); o projeto de lei do salário mínimo (PL 1/07) e a Convenção 158, que proíbe a demissão imotivada e propõe a retirada do projeto de terceirização

---

<sup>74</sup>No dia 14 de fevereiro de 2008, o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva encaminhou para apreciação do Congresso Nacional as Convenções 151 e 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). E no dia 08 de abril de 2010, o Congresso Nacional promulgou por meio do Decreto Legislativo nº 206, os textos da Convenção 151 e da Recomendação nº 159, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT). De acordo com a solicitação do Executivo, os textos “estabelecem princípios que asseguram a proteção dos trabalhadores da Administração Pública no exercício de seus direitos sindicais, seja como filiados ou representantes de sindicatos, garantindo sua autonomia de atuação” (AGÊNCIA DIAP, 19 de abril de 2010).



(PL 4.302/98); o fim do fator previdenciário (PL 3.299/08) e a PEC 438/01, que pune a prática de trabalho escravo.

Podemos concluir que a reestruturação produtiva, juntamente com o neoliberalismo e a Reforma do Estado, impôs modificações nas relações de trabalho, tanto no setor produtivo quanto no setor público-estatal, visando à reavaliação de uma série de práticas administrativas, inclusive propondo a flexibilização dos direitos trabalhistas conquistados ao longo dos anos, acentuando o processo de instabilidade e flexibilidade do trabalho. Impõe-se, na prática, um retrocesso ao frágil padrão de proteção social conquistado pela Constituição Cidadã de 1988, em que a reforma empreendida no âmbito da atuação estatal estava direcionada a aumentar a desigualdade econômica e social e a esvaziar de todo conteúdo as instituições democráticas.

Compreendemos, assim, que a proposta de reforma gerencial do Estado se constituiu, na realidade, como uma contrarreforma, no sentido da desregulação estatal, acompanhada de uma política de privatização das instituições estatais e dos serviços públicos, estimulando à flexibilização da produção e do trabalho, provocando o encolhimento dos espaços públicos, a precarização dos serviços públicos e uma maior alocação do fundo público na reprodução da acumulação do capital, além de uma (des)universalização de direitos, descentralização de competências sem o respectivo respaldo financeiro aos estados e municípios e, enfim, ocasionando a desregulação da economia e deixando ao livre jogo do mercado a promoção do equilíbrio econômico e social (CORREIA, 2005).

E, como demonstramos ao longo do texto, essa realidade não é particular ao Brasil, e também não se trata somente de uma reforma estatal que provoca alterações no mundo do trabalho. Embora, nos países periféricos (como no caso do Brasil), essas modificações apareçam de maneira mais acentuada, é preciso deixar claro que essas estratégias atendem às necessidades do capital de superar sua crise mediante a “reorganização do aparelho estatal” e a redução dos custos com a força de trabalho.

As modificações ocorridas na sociedade capitalista ampliaram ainda mais as formas de exploração da força de trabalho no conjunto da vida social, incidindo fortemente sobre os trabalhadores e os serviços sociais. Como sinalizamos

anteriormente, a flexibilização das relações trabalhistas não atingiu somente o setor produtivo, ela se espalhou e atingiu também os serviços públicos.

Constatamos que a flexibilização ganhou destaque na sociedade capitalista com o discurso de estratégia de otimização da produção e da lucratividade, e isso, de fato, ocorreu, pois, para o capital, ela tornou-se fundamental na produção de lucros; contudo, a parcela afetada pelo processo de flexibilização não é considerada.

Isso tem ocorrido no Brasil, em que o processo de flexibilização tem significado, em geral, redução de pessoal, achatamento de salários, aumento do ritmo de trabalho e fuga à legislação trabalhista, estabelecendo uma situação de desigualdade entre os trabalhadores instáveis e os que permanecem nos quadros da empresa. As relações e condições de trabalho ficam instáveis, precárias e o movimento sindical, enfraquecido.

E, nesse sentido, os trabalhadores têm enfrentado as formas desumanas de trabalho, o desrespeito aos direitos trabalhistas e sociais, a deterioração das relações de trabalho, a inexpressividade sindical, além do sofrimento psíquico intenso e a segregação no ambiente de trabalho, pois, como vimos, os direitos trabalhistas assegurados em Lei não são concedidos a todos os trabalhadores, mas apenas a uma pequena parcela que ainda consegue ter seus direitos preservados.

Antes da reestruturação produtiva e da reforma do Estado, havia um certo grau de unidade e de identidade entre todos os componentes da classe trabalhadora, mas, a partir desse reordenamento nas instâncias da vida social, o que vemos é uma intensa fragmentação no interior da classe trabalhadora, com a extinção de determinados segmentos e a acentuação dos desempregados, dos terceirizados, dos informais, dos trabalhadores instáveis e precarizados, etc. (TONET, 2009).

Essa enorme fragmentação no interior da classe trabalhadora dificulta a organização sindical e a luta contra a exploração capitalista; o que vemos atualmente são lutas setorializadas que buscam por precárias e parciais melhorias, e, nessas condições, os trabalhadores não conseguem avançar na construção de uma forma de sociabilidade para além do capital.

Em síntese, esse estudo demonstrou que as relações sociais estabelecidas durante essas modificações na organização e na gestão do trabalho são estratégias adotadas para garantir a acumulação do capital num novo contexto mundializado do

capitalismo. É dentro dessa lógica que a flexibilização ganha um lugar central na organização do trabalho, ocasionando modificações na legislação trabalhista, aprofundando a exploração e a dominação do capital sobre o trabalho.

A adoção da flexibilização do trabalho reflete a necessidade constante do capitalismo de obter lucros, mediante a fragmentação dos trabalhadores e o desmonte das conquistas trabalhistas. E mais, na medida em que segmenta os trabalhadores instáveis e os estáveis, cria sentimentos de diferenciação e segregação, possibilitando, assim, que o capital alcance sua finalidade: o domínio total sobre os trabalhadores, de maneira que eles não tomem consciência de que são explorados e oprimidos, e que seus direitos são diariamente atacados, com o intuito de serem destruídos.

Consideramos, então, que o processo de flexibilização acaba por gerar disfunções em outras dimensões além da ordem econômica e social, e, combinado com políticas sociais de caráter restritivo, representa um dos principais retrocessos no sistema de proteção social do trabalho, ao possibilitar que as esferas da vida em sociedade se submetam aos desígnios da acumulação da riqueza capitalista.

É, nesse sentido, que fica o desafio central de compreender o espaço de trabalho como um campo de lutas, em que os diferentes segmentos da categoria devem construir uma direção social estratégica, que enfrente a hegemonia política do grande capital. Ainda nessa linha, Antunes (1999) fala que é preciso alterar a lógica da produção societal, em que a produção deve ser direcionada para produzir valores de uso e não valores de troca, devendo ter como critério o tempo disponível e não o tempo excedente, e que reinvente um projeto societário que resgate os valores mais essenciais da humanidade (tarefas para todos os atores sociais que vislumbram uma sociedade sem dominação e sem exploração de classe, etnia e gênero).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as tendências da Reforma Gerencial brasileira, confrontando-a com uma perspectiva de democratização do Estado, percebemos que ela atendeu a um movimento geral da acumulação do capital através da reestruturação da atuação estatal, realizando privatizações de órgãos públicos e eliminando parcelas do patrimônio público, bem como na flexibilização das relações trabalhistas e na transferência da prestação de bens e serviços públicos à iniciativa privada.

Direcionando-se ao campo do trabalho, a Reforma estatal brasileira apresentou a mesma tendência que tem apresentado nas mudanças registradas mundialmente: eliminação de postos de trabalho, aumento da insegurança dos trabalhadores, desregulamentação de direitos conquistados e utilização de instrumentos flexibilizados do uso da força de trabalho, a exemplo das terceirizações e das contratações com vínculos instáveis e/ou informais.

A tendência apontada no âmbito do trabalho é coerente com a ordem econômica, política e social que se tornou hegemônica no capitalismo a partir do século XX; um capitalismo que se caracteriza pela financeirização, reduzindo e redefinindo o papel do Estado no desenvolvimento socioeconômico na perspectiva de garantir as condições para o mercado funcionar como regulador das relações sociais.

No contexto de flexibilização da gestão do trabalho no serviço público, foram estabelecidas regras rígidas para a limitação dos gastos públicos com contratação de pessoal (lei de Responsabilidade Fiscal), e as alternativas ao impacto dessa lei na gestão do trabalho, nos municípios brasileiros, foram no sentido de adotar formas diferenciadas de incorporação de pessoal mediante os vínculos empregatícios irregulares e/ou instáveis.

A questão central colocada não é somente referente ao sistema de relações de trabalho, mas também ao modelo de organização social e econômica implementado e à definição do papel do Estado sobre quem se apropria da riqueza gerada na sociedade. A tendência atual é que as instituições, especialmente do setor financeiro, se apropriem do excedente, em detrimento da construção de um sistema de proteção social e dos direitos dos trabalhadores. Nesta perspectiva, o

Estado está a serviço desta lógica e grande parte de sua arrecadação e função destina-se a satisfazer as expectativas dos mercados.

Desse modo, fica claro como a Reforma foi levada contra as inovações constitucionais de 1988, que visava a uma maior democratização das relações entre estado e sociedade, via instituição de mecanismos de controle social. Assim, as formas flexibilizadas de contratação de força de trabalho, da jornada de trabalho, dos salários e da prestação de serviços se inserem num conjunto de medidas de desproteção do trabalho, no bojo da regressão dos direitos sociais e de fragmentação e retração das lutas trabalhistas.

Ou seja, a flexibilidade tem sido utilizada como uma estratégia de cooptação dos trabalhadores, através de um discurso de parcerias e melhorias salariais, enfraquecendo a consciência de classe e submetendo os indivíduos a uma intensificação da exploração da força de trabalho, sem que eles compreendam os meandros desse processo destruidor. Ocultando seus objetivos reais, a flexibilização promove a maleabilidade institucional e a desregulamentação jurídica dos direitos trabalhistas.

Assim, torna-se evidente que o processo de reorganização do aparelho estatal junto à descentralização administrativa abriu a fenda que possibilitou a expansão da flexibilização no campo da administração pública, acarretando profundas transformações no que se refere aos espaços e às condições de assalariamento dos trabalhadores.

As mudanças gestadas no âmbito do trabalho no serviço público avançam e tendem a serem maiores e mais devastadoras se o processo de minimização e desconstrução do Estado continuar, uma vez que há uma relação direta entre o Estado mínimo e a flexibilização das relações e direitos trabalhistas.

As mudanças em decurso no Brasil, por força da globalização e do neoliberalismo, têm impacto direto na organização do Estado, assim como no contrato e no funcionamento do trabalho dos profissionais no Estado. Embora isso também seja verdade na iniciativa privada, nem a intensidade, nem a rapidez das mudanças, nem a realidade de alterações contratuais são tão volumosas.

Tais reformas supõem a inversão de prioridades e a mudança na lógica de prestação de serviços públicos como atividade de mercado, em que os serviços públicos estão direcionados ao atendimento das necessidades do capital, quando

deveria estar voltado para a satisfação das demandas da sociedade, da classe trabalhadora.

Nesse sentido, reafirmamos que o capitalismo recoloca em patamar mais alto o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços fundamentais de exploração, dominação e alienação. E, para tanto, o Estado atua como um instrumento de organização da economia, direcionando sua intervenção para a garantia dos superlucros do capital. Em nossos estudos, constatamos que a flexibilização enquanto estratégia de otimização da produção e da lucratividade tornou-se fundamental na produção de lucros para o capital; contudo, as repercussões negativas desse processo sobre a classe trabalhadora não são consideradas.

No bojo desse processo, a tendência à flexibilização é um elemento constitutivo da atual ordem econômica, em que há a introdução de novas regulamentações e desregulamentações que atendem aos interesses capitalistas. Desse modo, o trabalho tende a ficar exposto às determinações do mercado (do capital), efetivando-se como uma mercadoria qualquer, em que os trabalhadores são submetidos à lógica do capitalismo flexível, imperando a incerteza, a insegurança, a segmentação e a fragilização da luta de classes.

A atual fase do processo de modernização das forças produtivas imprime aos que necessitam vender sua força de trabalho a submissão às mais diversas formas de explorações evidenciadas na contemporaneidade. A concepção de um Estado mínimo e de políticas públicas restritas de direito constituem fatores que intensificaram o processo de precarização do trabalho e suas múltiplas e inovadoras formas de exploração.

A redução de uma participação política organizada também tem contribuído para a precarização do trabalho, pois historicamente a conquista de direitos se fez através de luta e mobilização social. Quanto menos o trabalhador se organiza politicamente, maior a exploração da sua força de trabalho, ocorrendo não apenas ausência de garantia de direitos, como também a perda dos direitos já garantidos anteriormente.

As possibilidades do controle, por parte do capital, sobre o processo de trabalho têm assumido historicamente várias formas, de acordo com as necessidades colocadas pela própria acumulação do capital e pela dinâmica dos

conflitos sociais. No atual contexto do mercado de trabalho, a flexibilização possibilita que os trabalhadores atuem em tensão constante, em que suas competências estão sempre sendo monitoradas e avaliadas, acarretando também uma segmentação entre os trabalhadores bem remunerados e os que constituem o denominado exército industrial de reserva, que são aqueles disponíveis para qualquer atividade. Os sindicatos enfrentam a fragilização das ações coletivas e a redução do seu papel frente à luta pela garantia dos direitos.

Diante do exposto, podemos afirmar que, inseridas na lógica capitalista, as modificações gestadas em direção à flexibilização – da produção, do trabalho, dos direitos sociais – objetivam atender as necessidades incessantes de valorização do capital, uma vez que a lógica capitalista pressupõe a contínua exploração da capacidade de trabalho, mediante as inovações nos processos tecnológicos e organizacionais.

O enfraquecimento da regulação de proteção social tende a acentuar uma distribuição desigual da riqueza da sociedade capitalista e um avanço no processo de mercantilização da força de trabalho, em que caberá ao mercado o peso maior na determinação das condições de uso e contratação do trabalho, e o padrão de regulação está estreitamente associado ao modelo flexível de desenvolvimento capitalista em curso na sociedade.

Nossa análise permite indicar que as relações de trabalho no serviço público estão cada vez mais flexibilizadas, instáveis, provocando uma desproteção social do trabalho, em que os direitos e conquistas históricas dos trabalhadores são substituídos e fragmentados. Na medida em que o setor público tende a incorporar a racionalidade do setor privado, as formas de gerenciamento da força de trabalho são modificadas, de modo que redefinir, adequar, ajustar passa a ser o imperativo dos modelos de gestão da força de trabalho, que concretamente nos aparecem nas formas de flexibilização e precarização do trabalho. Ou seja, um padrão de relações de trabalho que, moldado nos preceitos da flexibilidade, permite dispensar, contratar, transferir, ou seja, adequar a força de trabalho às necessidades do capital. Assim, o que se efetiva é uma verdadeira desregulamentação do trabalho no serviço público.

Inseridos nesse contexto, na dinâmica das modificações gestadas nas relações entre capitalistas e trabalhadores, percebemos que um dos desafios centrais enfrentados pelos trabalhadores é re-descobrir alternativas e estratégias

que se coloquem na contramão do projeto societário ora hegemônico na nossa sociedade capitalista, e que os esforços empreendidos sejam na busca incessante da constituição de uma sociedade para além do capital.



## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Desemprego Estrutural e Trabalho precário na era da globalização**. Disponível em: [www.economiabr.net/2003/10/01/desemprego.html](http://www.economiabr.net/2003/10/01/desemprego.html). Acesso em 01 de novembro de 2005.

AMARAL, Maria Virginia Borges. A dinâmica do capitalismo global e os direitos do trabalhador no Brasil. **Trabalho e Direitos Sociais**: bases para a discussão. VIEIRA, Ana Cristina de Souza & AMARAL, Maria Virginia Borges (Orgs). Maceió: Edufal, 2008, p. 57 -72.

ANDRADE, Everaldo Gaspar Lopes de. & JATOBÁ, Jorge. **A Desregulamentação do Mercado e das Relações de Trabalho no Brasil**: Potencial e Limitações. Texto para discussão n.º 312. IPEA. Agosto de 1993.

ANTUNES, Ricardo. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**: módulo 1 – crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999, p. 17-32.

ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2002.

ANTUNES, Ricardo & ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**. Vol. 25. n.87. Campinas, 2004. p. 335-351. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 13 de maio de 2010.

ANTUNES, Ricardo. De Vargas a Lula: caminhos e descaminhos da legislação trabalhista no Brasil. **Pegada Eletrônica**. Vol. 7, n. 2. São Paulo, 2006.

ANTUNES, Ricardo. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. (p. 13-22). DRUCK, Graça & FRANCO, Tânia (ORG.). **A perda da razão social do trabalho**: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007.

BARALDI, Solange. Supervisão, flexibilização e desregulamentação no mercado de trabalho: antigos modos, novas incertezas nos vínculos de trabalho da enfermagem. **Tese de doutorado**. Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2005.

BARIANI, Edson. **Guerreiro Ramos e a redenção sociológica**: capitalismo e sociologia no Brasil. São Paulo, 2008. Disponível em <http://www.br.monografias.com> Acesso em 21 de julho de 2010.

BEHRING, Elaine. **Política Social no capitalismo tardio**. 2ª Edição. São Paulo: Cortez, 2002.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine & BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007 – (Biblioteca Básica de Serviço Social, V. 2).

BERNARDO, Márcia Hespanhol. **Trabalho duro, discurso flexível**: uma análise das contradições do toyotismo a partir das vivências de trabalhadores. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003 - (Coleção Brasil Urgente).

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo, e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994, p. 74-104.

BRASIL. Decreto lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de julho de 1967.

BRASIL. Lei 6.019, de 03 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de janeiro de 1974.

BRASIL. Lei 7.102, de 20 de junho de 1983. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de junho de 1983.

BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 7.783, de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 de junho de 1989.

BRASIL. Lei 7.834, de 06 de outubro de 1989. Revogada pela Lei nº 8.216, de 1991. Revigorada pela Lei nº 8.460, de 1992. Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de outubro de 1989.

BRASIL. Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime Jurídico dos Servidores públicos da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de dezembro de 1990.

BRASIL. Lei 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, Republicado em 06 de julho de 1994.

BRASIL. Lei 8.745, de 9 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 art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 de dezembro de 1993.

BRASIL. Lei 8.883, de 08 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Retificado em 24 de junho de 1994.

BRASIL. Lei 8.949, de 09 de dezembro de 1994. Acrescenta parágrafo ao art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para declarar a inexistência de vínculo empregatício entre as cooperativas e seus associados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de dezembro de 1994.

BRASIL. Medida Provisória 794/94, de 30 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de dezembro de 1994.

BRASIL. Decreto lei n. 2.271 de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 de julho de 1997.

BRASIL. Lei 9.527/97, de 10 de dezembro de 1997. Conversão da MPv nº 1.595-14. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de dezembro de 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 de junho de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional 18/1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de junho de 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional 20/1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de dezembro de 1998.

BRASIL. Lei 9.801, de 14 de junho de 1999. Dispõe sobre normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesas, e dá outras Providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de junho de 1999.

BRASIL. Lei 9.958, de 12 de janeiro de 2000. Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de janeiro de 2000.

BRASIL. Lei 9.957, de 12 de janeiro de 2000. Acrescenta dispositivos à Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.542, de 1º de maio de 1943, instituindo o procedimento sumaríssimo no processo trabalhista. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de janeiro de 2000.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 de fevereiro de 2000.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de maio de 2000.

BRASIL. Lei 10.266/01, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília.

BRASIL. Emenda Constitucional 41/2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providência. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 de dezembro de 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional 47/2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 06 de julho de 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 64 de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 de fevereiro de 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: ed. 34, Brasília: ENAP, 1998.

**Cadernos MARE**. Brasil Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma no aparelho do Estado e as mudanças constitucionais, síntese e respostas a dúvidas mais comuns. n.06. Brasília, 1997.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2000-2001**. Nações Unidas. 2001.

CARDOSO JR., José Celso. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. **Revista Tempo Social** volume 13, n. 02. São Paulo: USP, 2001, p.31-59.

CARNEIRO, Reivan M. S. Compromissos entre capital e trabalho na flexibilidade produtiva: consentimento ou conquista do trabalho. **Serviço Social**: temas em debate. Rosa Prêdes [et al]. Org. Maceió: Edufal, 2002, p. 33-46.

CAVALCANTE, Girlene M. M. A precarização do trabalho e das Políticas Sociais na sociedade capitalista: fundamentos da precarização do trabalho do Assistente

Social. Alagoas. UFAL. 2009. p. 01 – 116. **Dissertação de mestrado**. Faculdade de Serviço Social. Universidade Federal de Alagoas.

CAVALCANTI, Soraya Araújo Uchoa. Reforma do Estado e políticas sociais no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº. 68. São Paulo: Cortez, 2001, p. 39-50.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Informações Gerais sobre a OCDE. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/index.asp> Acesso em 22 de maio de 2010.

CORREIA, M<sup>a</sup> Valéria C. Da Crise do Welfare State ao Estado Máximo para o Capital. In: O Conselho Nacional de Saúde e os rumos da política de saúde brasileira: mecanismos de controle social frente as condicionalidades dos organismos financeiros internacionais. Pernambuco: UFPE, 2005. p. 01-37. **Tese de doutorado**. Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco.

CORREIA, Maria Valéria C. & TRINDADE, Rosa L. P (Org.). **Relatório Técnico Final da Pesquisa** “As formas de gestão do trabalho em saúde e o processo de precarização do trabalho em saúde no setor público do estado de Alagoas”, UFAL. Alagoas. 2009, p; 01-98.

COSTA, Maria Dalva H. Os serviços na contemporaneidade: notas sobre o trabalho nos serviços. **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. Ana Elizabete Mota (Org). 2º Ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 97-113.

COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Vol. 42. Nº 05. Rio de Janeiro, 2008. s/p.

COUTINHO, Ana Luisa Celino. **Servidor Público**: reforma administrativa, estabilidade, empregado público, direito adquirido. Curitiba: Juruá, 2006.

COUTINHO, Maria Chalfin. **Trajetória rumo à modernização**: implicações para trabalhadores antigos e novos de uma organização industrial catarinense. (p. 57-76). In: BORSOI, Izabel Cristina F. & SCOPINHO Rosimeire Aparecida (ORG). Velhos trabalhos, novos dias: modos atuais de inserção de antigas atividades laborais. Fortaleza: Edições UFC, 2007.

DAMÁSIO, João. Notas Introdutórias ao Capitalismo Monopolista: um comentário. **Revista de Economia Política**. Vol. I, n. 03. 1981, p. 118- 124.

DRUCK, Graça & BORGES, Angela. Crise global, terceirização e exclusão no mundo do trabalho. **Caderno CRH**, n. 19. Salvador, 1993, p.22-43.

DRUCK, Graça. **Terceirização (des) fordizando a fábrica**: um estudo do complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo, 1999.

DRUCK, Graça. Flexibilização e precarização: formas contemporâneas de dominação do trabalho. **Caderno CRH**, n. 37. Salvador, 2002, p. 11-22.

DRUCK, Graça & MONY, Annie Thébaud. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. (p. 23-58). In: DRUCK, Graça & FRANCO, Tânia (ORG.). **A perda da razão social do trabalho**: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007.

FALEIROS, Vicente P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. **Política Social**: módulo 3 – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/ CEAD- UnB, 2000.

FREITAS, Carlos E. S.; MACHADO, M<sup>a</sup> Salete. Desregulamentação e precarização nas relações formais do trabalho no Brasil dos anos 90. **Ser Social**: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB. Márcia de Melo Martins K. (Org.) nº 05 / Jul-Dez 1999. Brasília: Unb, p. 65-86.

**FOLHA ONLINE**. Saiba mais sobre os caras-pintadas. 30/04/2008. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u397259.shtml> Acesso em 15 de julho de 2010.

**FOLHA ONLINE**. Brasil é oitavo país em desigualdade social, diz pesquisa. 07/09/2005. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/> Acesso em 15 de julho de 2010.

**GOVERNO do Estado de Santa Catarina** Terceirização: flexibilização e utilização de mão-de-obra sem vínculo empregatício – um achado para as empresas. Secretaria do Desenvolvimento Social, Trabalho e Renda - sistema nacional de emprego. Setor: informação e análise do mercado de trabalho. 2006. Florianópolis.

GUERRA, Yolanda Demetrio. **Breve apreciação da nova condição do capital**: o processo de globalização. Disponível em <http://www.saserj.org.br/yolanda2.htm> Acesso em outubro de 2008.

HARVEY, David. “A transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX”. **Condição Pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HOLLOWAY, Jonh. **Fundamentos Teóricos para uma Crítica de la Administración Pública**. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

KAMEYAMA, Nobuco. As novas tendências das políticas sociais. **Boletim Eletrônico**, nº 70, maio de 2002. Disponível em [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr) Acesso em 20 de janeiro de 2010.

KREIN, José Dari. Aprofundamento da flexibilização das Relações de trabalho no Brasil nos 1990. **Dissertação de mestrado**. Programa de pós-graduação em Economia Social e do Trabalho. Campinas, fevereiro de 2001.

KREIN, José Dari. Tendências Recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990 a 2005. **Tese de Doutorado**. Programa de pós-graduação em Economia Social e do Trabalho. Unicamp. Campinas, março de 2007.

LIMA, Jacob Carlos. Do assalariamento e suas variações: do trabalho típico ou atípico. (p.33- 53). BORSOI, Izabel Cristina F. & SCOPINHO Rosimeire Aparecida (ORG). **Velhos trabalhos, novos dias**: modos atuais de inserção de antigas atividades laborais. Fortaleza: Edições UFC, 2007.

LIBÂNIO, Gilberto de Assis. Um enfoque keynesiano sobre a credibilidade da política monetária. **Revista de Economia Política**. Vol.20, nº 04. 2000.

MARCELINO, Paula Regina P. **A logística da precarização**: terceirização do trabalho na Honda do Brasil. 1 Ed. São Paulo: Expressão Popular. 2004.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. **Terceirização e ação sindical**: a singularidade da reestruturação do capital no Brasil. UNICAMP. Campinas - SP : [s. n.], 2008.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988, V. I, Tomo I e II. (Os economistas).

MARX, Karl. “Glosas Críticas Marginais ao artigo O Rei da Prússia e a Reforma Social. De um prussiano” **Práxis n. 05** – Belo Horizonte, Projeto Joaquim de Oliveira, out-dez. 1995.

MELO, Hildete et al. O setor serviços no Brasil: uma visão global 1985/95. **Texto para discussão n. 549**. IPEA. Rio de Janeiro, 1998.

MÉSZÁROS, István. A ordem da Reprodução sociometabólica do capital. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002, pgs 94- 132.

MÉSZÁROS, István. Como poderia o Estado fenecer?. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002, pgs 561 - 577.

MÉSZÁROS, István. Formas Mutantes do Controle do Capital. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002, pgs 701- 726.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resolução n. 12**, de 03 de outubro de 1991. Aprova o documento em anexo “Orientações Gerais para o Plano de Carreira, Cargos e Salários” para os Estados, Municípios e Distrito Federal. Brasília, 1991.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resolução n. 52**, de 06 de maio de 1993. Institui a Mesa Nacional de Negociação, dispondo suas atribuições e composição. Brasília, 06 de maio de 1993.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Relatório Final** do Seminário Nacional sobre Política de Desprecarização das Relações de Trabalho no SUS. 2003, 54 p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Programa Nacional de Desprecarização do Trabalho no SUS: DesprecarizaSUS : perguntas & respostas** : Comitê Nacional Interinstitucional de Desprecarização do Trabalho no SUS– Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2006, 32p.

MONTAÑO, Carlos E. Reforma do Estado e “terceiro setor”. **Serviço Social trabalho e Direitos Sociais**. M<sup>a</sup> Virginia B. A.; Rosa Lúcia P. T. (Org) – Maceió: Edufal, 2001, p. 15-45.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente da intervenção social. 2<sup>o</sup> ed – São Paulo: Cortez, 2003. p.51-59.

MOTA, Ana Elizabete. Crise Contemporânea e as transformações na produção capitalista. **Especialização em Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Módulo 1. Brasília, CEAD / UnB. 2009, p. 01 -19.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social – notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 50, São Paulo: Cortez, 1996, p. 87-132.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo & BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 2<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Cortez, 2007. – (Biblioteca Básica de Serviço Social; V. 1).

NOGUEIRA, Vera Maria & PFEIFER, Mariana. **O papel do Estado e o “Welfare Mix”**. Disponível em [www.ssrevista.uerl.br/c\\_v5n2\\_veramaria.htm](http://www.ssrevista.uerl.br/c_v5n2_veramaria.htm) Acesso em 28 de junho de 2010.

NOGUEIRA, Roberto Passos. Problemas de Gestão e Regulação do Trabalho no SUS. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº 87.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa**: o Estado, o serviço público e servidor. 2<sup>a</sup> Ed. Revista e Ampliada. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PIERANTONI, Célia Regina. As reformas do Estado, da saúde e recursos humanos: limites e possibilidades. **Ciência & Saúde Coletiva**. V.6, n.2, ABRASCO. Rio de Janeiro, 2001.

POLIGNANO, Marcus V. **História das Políticas de Saúde no Brasil**: uma pequena revisão. Mimeo. Disponível em <http://internatorural.medicina.ufmg.br/saudenobrasil.pdf> Acesso em 20 de junho de 2010.

PROGRAMA PSDB. Partido da Social Democracia Brasileira. **Programa Partidário**. Versão aprovada no III Congresso Nacional. Brasília. 2007. p. 1-24.



SANTOS, Ariovaldo. A reforma trabalhista e sindical do governo Lula: de volta aos parâmetros neoliberais. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 81. Cortez. São Paulo, 2005.

SANTOS, Luiz Alberto. Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social – possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: **DIAP** - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - 2000. 205 p. (Edição Eletrônica).

SANTOS, Luiz Alberto. **A data-base dos servidores públicos e a decisão do STF na ADIN 2.061**. Ano 2001. Disponível em [www.diap.org.br/artigos/6038](http://www.diap.org.br/artigos/6038) Acesso em 27 de junho de 2010.

SANTOS, Marlene de Jesus S. A subordinação do trabalho humano ao capital: base da questão social e do desenvolvimento capitalista. **Revista Ágora: políticas públicas e Serviço Social**. Ano 1, n. 2, julho de 2005. Disponível em [www.assistentesocial.com.br](http://www.assistentesocial.com.br) Acesso em 05 de abril de 2008.

SERTÃO, Alex Sandro Lial. **O fim das incorporações no serviço público**. Texto inserido no Jus Navigandi nº 1337 (28.2.2007). Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=9544>. Acesso em 27 de junho de 2010.

SILVA, Jaqueline Lima da. As condições institucionais e de assalariamento dos Assistentes Sociais no contexto atual do mercado de trabalho profissional em Alagoas. Alagoas. UFAL. 2008. p. 01 – 107. **Trabalho de Conclusão de Curso**. Faculdade de Serviço Social. Universidade Federal de Alagoas.

SIMIONATTO, Ivete. **Reforma do Estado ou modernização conservadora**. Disponível em: [www.gramsci.com.br](http://www.gramsci.com.br) Ano: 2000. Acesso em 22 de abril de 2010.

SINGER, Paul. **O capitalismo: sua evolução, sua lógica, e sua dinâmica**. São Paulo: Moderna, 1987, (Coleção Polêmica).

SOARES, Laura Tavares. O público e o privado na análise da questão social brasileira. **O público e o privado na saúde**. Luiza S. Heimann, Lauro Cesar Ibanhez & Renato Barbosa (ORGs). São Paulo: Hucitec: Opas: IDRC, 2005, p.57-82.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in) visíveis da produção capitalista**. São Paulo: Editora Cortez.2004.

TEIXEIRA, Francisco José S. O neoliberalismo em debate. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva** – as novas determinações do mundo do trabalho – Francisco J. S. Teixeira & Manfredo Araújo de Oliveira (Org.). 2ª Edição. São Paulo: Cortez Editora, 1998, p.195-252.

TONET, Ivo. Expressões socioculturais da crise capitalista na atualidade. **Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Módulo 1. Brasília, CEAD / UnB. 2009, p. 01 -18.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e Política Sociais. In: Praia Vermelha. Vol. 18, nº 01. 2008. p. 01-22. Disponível em: [www.ess.ufri.br/ejornal/ndex.php/praiavermelha](http://www.ess.ufri.br/ejornal/ndex.php/praiavermelha)  
Acesso em 26 de julho de 2010.

#### **OBRA CONSULTADA**

LUKÁCS, George. **Per uma ontologia dele issere sociale**. Vol. I, 1976/ 1983.  
Tradução: Ivo Tonet (versão final).