



**Universidade Federal de Juiz de Fora**

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL-PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

*DISSERTAÇÃO DE MESTRADO*

**TERCEIRIZAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA ESTATAL:  
ESTRATÉGIA (IM)POSTA À UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
JUIZ DE FORA**

**PAULA MARTINS SIRELLI**

**JUIZ DE FORA  
2008**

**TERCEIRIZAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA ESTATAL:  
ESTRATÉGIA (IM)POSTA À UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
JUIZ DE FORA**

**PAULA MARTINS SIRELLI**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob a orientação da Profa. Dra. Leila Baumgratz Delgado Yacoub.

**Juiz de Fora, 2008**

**TERCEIRIZAÇÃO NA ESFERA PÚBLICA ESTATAL:  
ESTRATÉGIA (IM)POSTA À UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
JUIZ DE FORA**

**PAULA MARTINS SIRELLI**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora nomeada pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

---

**Profa. Dra. Leila Baumgratz Delgado Yacoub (Orientadora)**

---

**Prof. Dr. Luiz Cláudio Ribeiro (Co-orientador)**

---

**Prof. Dr. Edilson José Gracioli**

---

**Profa. Dra. Helena da Motta Salles**

*O correr da vida embrulha tudo, a vida  
é assim: esquenta e esfria, sossega e  
depois desinquieta. O que ela quer da  
gente é coragem.*

Guimarães Rosa

*Tenho trinta e três anos e uma gastrite.  
Amo a vida.  
Que é cheia de crianças, de flores  
e mulheres, a vida,  
esse direito de estar no mundo,  
ter dois pés e mãos, uma cara  
e a fome de tudo, a esperança.  
Esse direito de todos  
que nenhum ato  
institucional ou constitucional  
pode caçar ou legar.*

Ferreira Gullar

Aos meus pais Paulo e Fátima, certeza de amor;  
À Lys, exemplo de determinação e carinho;  
À Nilda, parte de mim;  
Ao Carlos, a quem amo,  
apaixonada, deliberada e eternamente.

## **ROTEIRO SENTIMENTAL**

A construção do pensamento, do saber, das próprias indagações, e a feitura de uma dissertação é como uma escada, onde a cada dia subimos ou descemos alguns degraus... uma escada não retilínea, mas em formato de caracol, espiral...

Muitas pessoas contribuíram para a conclusão deste trabalho, no subir cotidiano do caracol... Agradeço a quatro delas de maneira mais que especial, que, antes de ele ser pensado, me entusiasmarem, questionaram, apoiaram a subir o primeiro degrau... sem elas talvez não tivesse tido os questionamentos e apoio necessário para pensá-lo, construí-lo, sonhá-lo: Sabrina, Nilda, Malu e Leda.

A Malu agradeço também pelo amadurecimento profissional, a fazer crescer em mim o comprometimento com o serviço público, o usuário, a democracia e a paixão pela profissão! E por falar em paixão pela profissão, não poderia esquecer das grandes amigas Renata e Marina, e das companheiras de luta Beth, Marília e do amigo Alexandre.

E começado o percurso de construção da dissertação, na subida dos primeiros degraus, outras pessoas foram se achegando e dando sua contribuição na construção cotidiana do saber e do não-saber, tornando-se além disso, grandes amigas... Adriene, Ana Maria, Clarice, Viviane ...

E o empurrão maior para a subida não poderia ter sido dado sem minha querida orientadora Leila... No início não a conhecia, estava um tanto assustada com seu jeito sereno e seguro de dar suas contribuições... mas fomos subindo os degraus aos poucos, quase sempre juntas... e as descidas também... Muitas mudanças foram propostas no caminhar e muitos obstáculos postos (e quase todos transpostos...).

Se juntou a nós nesta subida o Prof. Luiz Cláudio (Luiz com z, em gente!), que gentilmente co-orientou esta dissertação. Obrigada aos meus orientadores pelo conhecimento partilhado e pelo incentivo nos momentos mais difíceis!

Outras mãos surgiram, formando quase que um corrimão para transpor o caracol... Prof. Rosângela, Prof. Helena Motta, Prof. Ana Amoroso, Prof. Giovanni Alves... Além dos que deram preciosas informações e questionamentos: Valéria e Rita (Contratos); Paulo Dimas e Sebastião Girardi (SINTUFEJUF), Jucilene e Cássia (Pró-reitoria de Orçamento e Finanças); Prof. Marcos David (Faculdade de Economia), Prof. Barral (Pró-reitoria de Planejamento), Zilda (Pró-reitoria de Recursos Humanos), Isabel (FADEPE) e as Assistentes Sociais Renata e Ana Lúcia;

A Badinha, Carlos Victor e Raquel pelo precioso encontro;

À equipe do Mestrado em Serviço Social, em especial nas pessoas de Cida e Beth;

Aos amigos da "Boemia Sumidourense", que, me desviando do percurso muitas vezes, tornaram a subida um tanto mais leve...

A Alinne por nunca me deixar parar por muito tempo em um degrau;

À Sabrina novamente, por sempre ajudar-me nesta árdua tarefa de instigar ao movimento; aos conselhos teóricos, profissionais, sentimentais, passionais, éticos e étlicos...

Aos amigos lá de "São Chico", meu porto seguro e referência, sempre.

Aos meus pais, Paulo e Fátima, referência de amor, carinho, compreensão, colo... Ensinaram-me os valores do trabalho árduo e da luta constante e diária na conquista dos nossos sonhos!

Às minhas queridas irmãs, por serem minha família, minha certeza de estar no mundo... Pelo passado que construímos, o presente que nos apoiamos e o futuro que traçaremos, juntas! À "maninha", que com certeza "se lembra da jaqueira, do perfume de jasmim, dos sonhos que você sonhou pra mim";

Ao Carlos, por ter me dado a mão, amparado e galgado cada degrau, muitas vezes me levando ao colo, dando suporte em tantas adversidades e mudanças nesta subida... Pela torcida e o orgulho de me ver formando uma "Mestre Jedi", tantas vezes acreditando em mim mais do que eu!

Um rol da escada foi subido. Mas como o conhecimento, ela não tem fim, é sempre não todo dito, não todo sabido, não todo apreensível... É um espiral variável e em constante mudança, um processo infinito e não há condição de fechá-lo numa fase final, restando sempre um não saber capaz de nos mover ao degrau seguinte! Enquanto pulsa a vida, restará sempre o novo, um rol ainda desconhecido a se desbravar...

## RESUMO

O presente estudo trata da temática da terceirização tendo como centralidade a utilização desta estratégia, em uma instituição pública federal - a Universidade Federal de Juiz de Fora - , compreendendo o período pós 1990. A inserção desta estratégia tem vínculos com as mudanças que vêm ocorrendo no aparato estatal, que desde os anos de 1970 tem enfrentado uma crise fiscal e de legitimidade, considerando-se mais uma fase cíclica do capitalismo, em nível mundial. Particularizando-se o Brasil verifica-se que os gestores governamentais têm engendrado reformas neste aparato pautadas no ideário neoliberal. As medidas adotadas visam prioritariamente reduzir o tamanho do Estado em termos de gastos, serviços e pessoal, efetivadas pelas estratégias de privatização, publicização e terceirização da mão-de-obra. Esta última consiste em uma estratégia do novo complexo de organização da produção, transferindo atividades meio ou subsidiárias para empresas terceiras. Essa estratégia amplamente adotada pela UFJF significa que formas de contratação diferenciadas expressam consequências para os trabalhadores, suas formas de organização e para a conformação do Estado, além de demandar estudos que possam expandir os questionamentos e as produções sobre contradições na relação capital e trabalho.

Palavras-chave: Estado, Terceirização, Neoliberalismo.

## **ABSTRACT**

This research is about the act of transferring work responsibilities to others. The focus here is the use of this strategy into Juiz de Fora Federal University from 1990 to nowadays. This strategy is linked to some important changes which are taking place in Brazil. The National State has been facing a fiscal and legitimacy crisis which starts in 1970. This situation is conceived as a step of world capitalism. In Brazil specific case, we can observe that the government administration is based on neoliberal ideas. The objective is to reduce State expenses, services and staff , as well. We are considering people who work regularly to State in different conditions such as private, public or through transfer of work. The last one is the act of transferring to others, in different ways, all the work responsibilities. This strategy is much used by UFJF. It means different work conditions among its workers. The consequences ask for studies which can multiply questions about contradictions related to capital and work.

**KEY WORDS:** State, Work transfer, Neoliberalism.

## Lista de Figuras, Tabelas e Gráficos

Figura 1 - Modelos Institucionais, Formas de Propriedade e de Administração .....	32
Tabela 1 - Salários Médios: Setor Público/ Privado (reais de maio de 1995).....	60
Tabela 2 - Evolução do Quantitativo de Denominações de Cargos Públicos .....	61
Tabela 3 - Servidores Públicos por População .....	61
Gráfico 01- Número de Trabalhadores Contratados por Intermédio da FADEPE .....	74
Tabela 4 - Número de empresas e trabalhadores terceirizados e variação do número de trabalhadores - UFJF - 2003 a 2007 .....	77
Gráfico 02 - Número de Trabalhadores Teceirizados 2003 a 2007 .....	77
Tabela 5 - Variação no número de TAE's e de trabalhadores terceirizados UFJF - 2003 a 2007.....	78
Tabela 6 - Gastos com locação mão de obra na UFJF - 1991 a 2007.....	80
Gráfico 03 - Gasto com locação de mão de obra na UFJF - 1991 a 2007 .....	81
Tabela 7 - Número de Trabalhadores e Empresas Terceiras por tipo de Cargo/Função - UFJF – 2007.....	82
Tabela 8 - Empresas Terceiras por objetivo de contrato e número de trabalhadores UFJF - 2007 .....	83

## Listas de Siglas e Abreviaturas

BIRD	Banco Mundial
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CGU	Corregedoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CSP	Central Sindical dos Profissionais
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
EBES	Estado de Bem-Estar Social
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FACSUM	Faculdade do Sudeste Mineiro
FADEPE	Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão
FERAESP	Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organizações Sociais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PL	Projeto de Lei
QT	Qualidade Total
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RJU	Regime Jurídico Único
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINTUFEJUF	Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino no Município de Juiz de Fora
TAEs	Técnico-Administrativos em educação
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNIPAC	Universidade Presidente Antônio Carlos
UNIVERSO	Universidade Salgado de Oliveira

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. DA CRISE DO CAPITAL À REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL</b> .....	<b>10</b>
1.1 Tardia, mas chega ao Brasil, a crise: culpabilizar o Estado por quê? .....	166
<b>2. NOVO PAPO: TERCEIRIZAÇÃO</b> .....	<b>444</b>
2.1 Terceirização: Reestruturando os Coletivos de Trabalho .....	488
2.2 Nem Privado Nem Estatal - Uma Nova Política de Recursos Humanos? .....	588
2.3 Determinações Legais da Terceirização da Força de trabalho .....	644
<b>3. O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA</b> .....	<b>71</b>
3.1 O Cenário .....	71
3.2 Terceirização na UFJF: diretrizes estratégicas.....	72
3.2.1. Processo de contratação: a via da terceirização .....	75
3.2.2. Trabalhadores terceirizados na UFJF: acertos e contradições .....	777
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

As modificações ocorridas na gestão e nas relações de trabalho decorrentes das transformações no modo de produção e de gestão da força de trabalho sempre me inquietaram. Na construção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), na minha graduação em Serviço Social na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), constatamos<sup>1</sup> que no decorrer da década de 1990, trabalhadores foram submetidos a três tipos de vínculos: inicialmente contratados através da Verba de Obra para prestar serviços a esta Universidade; em seguida pela Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão - FADEPE<sup>2</sup>; e, em 2003, por uma empresa terceira. Também constatamos que estes mecanismos de contratação utilizados pelos setores públicos e privados constituem uma temática complexa, com resultados de pesquisas e produções teóricas ainda restritas, em termos de análise crítico-reflexiva, que permita desvendar contradições sobre a "compra" da força de trabalho. Fontes escritas não foram disponibilizadas pela Universidade - o relato oral de trabalhadores entrevistados deu vida a esta página da história da UFJF.

Concluído o TCC em 2004, a temática dos mecanismos de contratação ainda me inquietava. Resultados de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), livros e revistas, artigos científicos, bem como informações veiculadas na mídia, constantemente fazem referência à terceirização da força de trabalho. Então me dispus a identificar a significação investigativa desta estratégia do capitalismo e que, a cada dia está mais presente no mundo e no Brasil. Após a graduação acima referida decidi continuar minha qualificação acadêmica e para tanto, nas reflexões para a escolha do tema do meu projeto para ingresso no Mestrado em Serviço Social/UFJF em 2006, verifiquei que o processo de terceirização encontrava-se consolidado, materializado e ampliado nessa Universidade. E por meio da exposição dos conteúdos dos programas das disciplinas do referido curso, de leituras específicas e da observação da realidade, ficava patente que formas precárias de exploração da força de trabalho ganhavam "corpo", entre elas a terceirização da força de trabalho, da produção e de serviços.

---

<sup>1</sup> A utilização deste verbo na primeira pessoa do plural decorre do fato de que o TCC intitulado "Terceirização na UFJF ou Verba-de-Obra: atribuindo visibilidade às formas assumidas pelo trabalho e vivenciadas pelos trabalhadores" foi elaborado em parceria por Sirelli; Souza (2004).

<sup>2</sup> A FADEPE é uma das fundações existentes na UFJF e que no terceiro Capítulo deste estudo encontra-se inserida como uma das instâncias de contratação de trabalhadores.

Algumas questões passaram a ampliar ainda mais meus questionamentos sobre essa estratégia. Quem são esses trabalhadores? Como se configuram? Como a estratégia da terceirização se configura e rebate nas condições de vida, no trabalho coletivo, na participação e organização dos mesmos? E o Estado? O que o leva a adotar as prescrições do mercado para a gestão de suas atividades-meio? Qual o significado da terceirização no âmbito público-estatal, especialmente em uma Universidade Pública?

Iniciadas as reflexões construí meu projeto de dissertação, tendo como foco os trabalhadores terceirizados da UFJF, especificamente no Serviço de Vigilância. A minha intencionalidade era realizar um estudo comparativo, de natureza qualitativa, entre os vigilantes terceirizados e os do quadro permanente desta. Objetivei desvelar condições de trabalho e vida, resgatar o saber, a vivência dos mesmos e suas impressões, diferenciações e particularidades sobre as condições e relações de trabalho e sindicais, e a inter-relação saúde-trabalho-doença, enfatizando a "fala" como veículo transmissor de representações destes trabalhadores em suas condições históricas, socioeconômicas, políticas e culturais.

Para dar continuidade a esta intencionalidade, em minha banca de qualificação, tive preciosas contribuições da minha orientadora e dos professores Maria Rosângela Batistoni e Giovanni Alves. Naquele momento de discussão, revisão das minhas proposições de estudo em busca do "melhor" caminho a ser seguido, estes examinadores apontaram a escassez de estudos sobre a terceirização da força de trabalho no âmbito público-estatal. Sugeriram também que o estudo poderia ser mais contributivo se tomasse este rumo, uma vez que não se tratava da terceirização da força de trabalho, em sua generalidade e amplitude, mas poderia desvelar particularidades deste processo em uma Universidade pública federal.

Optei por acatar as mencionadas sugestões o que implicou em inserir mudanças na minha proposta de estudo. Com estas mudanças delimitei como objeto a terceirização da força de trabalho no âmbito público estatal e suas particularidades na UFJF. Como objetivo delineei: conhecer o processo de implantação e implementação da estratégia da terceirização na UFJF; compreender a ampliação desta estratégia o âmbito pelo estatal. Utilizei para compor o caminho metodológico que percorri elaborações marxianas, que me possibilitam entender a construção do conhecimento como um fazer histórico. Essas elaborações me oferecem subsídios para desvendar o real, uma vez que me encaminham para compreender e explicar a sociedade capitalista. É com essa perspectiva analítico-crítica, que é possível perceber o real na sua complexidade e contraditoriedade e, ao mesmo tempo, desvelar a sua concretude, viva, pulsante e que se encontra em constante transformação. O eixo norteador desta caminhada é a historicidade dos acontecimentos sociais, uma vez que é necessária a

identificação das suas contradições que se expressam nas relações sociais fundadas nas relações de trabalho.

Explicito que o caminho metodológico que assumi me possibilita também evidenciar a dimensão mediadora entre o homem e o objeto a ser investigado, que expressa uma forma de apreender a realidade, superando o dualismo entre sujeito e objeto na construção do conhecimento. Ou seja, "como um modo de conhecer o ser social historicamente dado - a sociedade burguesa -, o qual orienta uma modalidade de se intervir na vida social, segundo projetos sócio-políticos". Neste contexto, "a teoria implica a reconstrução, no nível do pensamento, desse movimento do real, apreendido nas suas contradições, nas suas tendências, nas suas relações e inúmeras determinações" (IAMAMOTO, 2007: 176-178).

Valendo-me da teoria social de Marx, realizei esse estudo com o entendimento de que o modo de produção capitalista, durante o período compreendido entre as três últimas décadas do século XX, principalmente a partir da década de 1980, vem se expressando por uma onda de desregulamentação dos mercados e abertura financeira crescente. Retorna à pauta das negociações internacionais o velho discurso do livre-comércio, e com ele toda a justificativa de que a liberdade dos mercados é o caminho mais curto para a resolução das contradições e para a prosperidade global. É com o fim da era de ouro do capitalismo, a partir da verificação de altas taxas de desemprego na Europa e nos Estados Unidos, e principalmente devido à queda da taxa geral de lucro da economia, confirmando a constatação de uma prolongada trajetória de estagnação e instabilidade à qual se agregam elementos recessivos de longa duração, que ganha força um tipo de pensamento, que fica conhecido como neoliberal. A resposta do modo capitalista para a crise global é uma ofensiva sobre os trabalhadores e sobre as economias dos países periféricos.

O mencionado período vem sendo marcado de um lado, por uma ofensiva contra o trabalho na tentativa de recompor a lucratividade do capitalismo, o que se mostra claramente pelas perdas salariais crescentes, ofensivas contra os sindicatos e tentativas de desregulamentação das legislações trabalhistas e previdenciárias, comuns tanto para os países centrais como para os periféricos. De outro lado, prolifera o discurso de auto-regulação dos mercados, sendo propagada a abertura completa das economias, a livre movimentação dos capitais, retirada dos Estados nacionais, da intervenção direta na economia, no setor produtivo e no de oferecimento de serviços essenciais (saúde, educação etc). A partir daí, o discurso em voga é o que responsabiliza os Estados nacionais pela crise geral do capitalismo.

Ao se tomar que a produção capitalista tem como base o valor e o desenvolvimento do trabalho materializado em um produto, e sua transformação em trabalho social, compreendo

que a terceirização expressa uma estratégia característica ao modo de produção capitalista, operando enquanto desdobramento de seu desenvolvimento.

Neste sentido é que compreendo que o neoliberalismo se apresenta como se referindo ao desdobramento histórico do capital. Nesta fase, a terceirização vem sendo apontada como uma outra "ilusão" de que o capitalismo propõe formas de gestão ao setor privado e público que servem como respostas a problemas e crises que vêm enfrentando, ou seja, uma tentativa de contrariar a lei da queda tendencial da taxa de lucro. É com base em reformas que o capital se fortalece e busca se refazer das consequências advindas de suas crises e que tem implicado no contexto contemporâneo até na reforma do aparato estatal.

Estas referências é que são sinalizadoras do que trato neste estudo onde me acerco da compreensão de que a opção política e econômica do Estado em adotar a terceirização força de trabalho na década de 1990, vem acarretando a inserção de trabalhadores na esfera pública estatal, por meio desta estratégia.

A particularização do que vem ocorrendo no Estado Brasileiro traduz-se na Reforma Gerencial (1995), cujos idealizadores, em especial o então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, culpabilizam o Estado pela crise recessiva porque passa o Brasil e o mundo no final do século XX. A preocupação central do primeiro capítulo foi desmistificar o motivo da crise do Estado, identificando-a como estrutural e inerente ao modo de produção capitalista. Para tanto, fiz um percurso analítico dos governos brasileiros que assumiram a opção pelo neoliberalismo, especialmente a partir de Collor de Mello.

Esta opção seguiu a lógica mundial, o que contribui para o entendimento de que também o aparato estatal está se propondo a exercer a regulação sócio-econômica tendo como principal premissa, o redimensionamento do Estado através de uma reforma orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político do capital e a restrição na alocação de recursos públicos, sobretudo na área social, direcionando setores estatais para o mercado.

É seguindo esta lógica de privatização e redução do Estado que a era Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) orientou a reforma nos anos de 1990, tendo como ênfase a Reforma Gerencial. Estudá-la é imprescindível para compreender porque o Estado vem terceirizando sua força de trabalho como uma principal estratégia de gestão<sup>3</sup>.

No segundo capítulo busco compreender e explicar as mudanças operadas no mundo do trabalho e do fortalecimento do novo complexo de reestruturação produtiva, marcado por

inovações tecnológicas e reestruturação do mercado de trabalho. A reestruturação produtiva ou reestruturação sistêmica ou toyotismo, como ficou conhecida no mundo, é uma forma de produção iniciada em fins da década de 1970 que busca a flexibilidade do processo de trabalho, dos produtos e procura atender as particularidades do mercado consumidor. Novas formas de gestão da força de trabalho, mais flexibilizadas, também são inseridas nas relações produtivas.

A flexibilidade se torna a palavra de ordem nos processos de trabalho, produção e consumo na medida em que novas formas de organização do trabalho modificam o conteúdo deste. Assim, também o trabalhador se depara com a fragmentação cada vez mais crescente do mercado do trabalho. De um lado este mercado requer do trabalhador qualificação cada vez mais elevada e de outro a reduzida qualificação para atividades que requerem reduzida escolaridade. Estas polaridades representam apenas um exemplo do que tenho observado também nos processos de terceirização na força de trabalho.

Ampliando a compreensão do que vem ocorrendo em decorrência da reestruturação produtiva no mundo do trabalho onde a terceirização tem sido uma das estratégias, conforme afirmei anteriormente, especifico que existe uma busca incessante pela qualidade total dos produtos (que se traduz em mercadorias descartáveis com cada vez tempo menor de vida útil), diminuição crescente do chão da empresa e uma liofilização desta, objetivando intensificar o trabalho e reduzir o contingente de trabalhadores. Tal processo encontra sustentação no aumento da tecnologia como forma de economizar força de trabalho. Como consequência da tendência de se enxugar o quadro de pessoal nas empresas, emerge o trabalhador polivalente e multifuncional, que vem exercer diversas funções com o mesmo salário.

A produção não é mais massificada, mas personificada, eliminando-se estoques, visando a redução de desperdícios pela máxima integração do processo produtivo e dos trabalhadores. Utilizam-se técnicas de gestão da força de trabalho, propagando-se o trabalho em equipe e o envolvimento dos trabalhadores com a empresa contratante (mas preservando as condições de trabalho alienadas e estranhas), alegando que estes fazem parte da empresa, associando a imagem desta à imagem de uma família. Agora, a contradição capital-trabalho torna-se mais encoberta e ao mesmo tempo mais envolvente, pois o trabalhador é estimulado a um sentimento de identificação, pertencimento e compromisso com a empresa como instrumentos de motivação individual. Também é incentivada e reconhecida a

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar a orientação recebida da Professora Helena da Motta Salles na construção deste primeiro capítulo, através do vínculo como mestranda da disciplina de "Estudos Individuais". Esta disciplina é oferecida aos mestrando visando a discussão de temáticas pertinentes ao objeto e objetivos de estudo.

descentralização produtiva, que consiste na reunião de pequenas e médias empresas em torno de uma empresa "mãe", central, que coordena e organiza a produção e os serviços fornecidos por aquelas. A flexibilização dos contratos de trabalho é configurada como uma diretriz para diminuir custos com força de trabalho. O fortalecimento da terceirização se expressa na transferência para outra empresa de tarefas, de atribuições, de parte da produção e dos serviços.

Com este referencial explícito que neste capítulo também especifico as determinações legais que possibilitam o entendimento sobre exigências, diretrizes, normas e regras estabelecidas para a vigência da terceirização nos serviços públicos. Procuro sinalizar as implicações para o Estado quanto à utilização da terceirização, considerando que as prerrogativas legais particularizam espaços produtivos, ocupações, diretrizes de inserção de trabalhadores em instâncias públicas-estatais.

Pretendia, inicialmente, realizar um levantamento de dados nacionais no âmbito público-estatal, compreendendo o período histórico de 1990 a 2007 incluindo número de empresas terceirizadas/ contratadas; número de trabalhadores terceirizados; gastos com locação de pessoal. Com este levantamento pretendia analisar o cenário do Estado brasileiro no que diz respeito à terceirização da força de trabalho. Entretanto, os dados a que tive acesso por meio de diversas fontes governamentais e privadas além de esparsos e sem periodicidade sistematizada me mostraram que a análise pretendida poderia sofrer limitações que dificultariam a compreensão e a explicação sobre a terceirização no país.

Informo então que o conteúdo que apresento nos dois primeiros capítulos me conduz à análise do que tive condições de retratar sobre a terceirização na UFJF. No capítulo três<sup>4</sup> me propus a realizar um estudo de caso, tendo como recorte a UFJF, buscando entender porque esta adotou a terceirização da força de trabalho. São mostradas algumas das diferentes formas de contratação existentes nesta instituição, além do concurso público, como por exemplo, a retomada do histórico das contratações via verba-de-obra e o crescente número de trabalhadores contratados pela FADEPE. Para ilustrar como a terceirização da força de trabalho tem sido crescente na Universidade, utilizei-me de dados quantitativos, analisando como a Reforma Gerencial teve rebatimento nesta instituição. Os dados relativos a número de trabalhadores terceirizados, número de empresas terceiras, gasto com locação de força de trabalho, número de servidores públicos do quadro, empresas terceiras, cargos ocupados pelos

---

<sup>4</sup> Não só, mas especialmente neste último capítulo contei com a valiosa colaboração de meu co-orientador, o professor Luiz Cláudio Ribeiro em função de sua habilidade no trato dos dados estatísticos e metodologia de pesquisa.

trabalhadores das empresas terceiras e objetos dos contratos destas empresas estão sistematizados em forma de gráficos e tabelas, para melhor exposição dos números encontrados.

Todos os setores administrativos procurados tiveram disponibilidade em fornecer informações disponíveis. As diferentes gestões, entretanto, vêm sistematizando estes dados de forma diferenciada. Os dados relativos à terceirização da força de trabalho estão no sistema computacional da UFJF a partir de 2006, quando uma nova gestão assumiu a Universidade. Os contratos relativos ao período de 2003 a 2005 me foram disponibilizados. Os contratos anteriores a esta data estão arquivados em local de difícil acesso e outras fontes escritas que pudessem ilustrar o período são desconhecidas pelos servidores<sup>5</sup>.

Para obtenção dos dados foram feitos contatos com as Pró-reitorias de Planejamento; Orçamento e Finanças; e Recursos Humanos. Como a Pró-reitoria de Planejamento tem sido a responsável pelas questões referentes à terceirização da força de trabalho após as primeiras aproximações passei a contar com a disponibilidade de dois profissionais ocupantes da função de Pró-reitor de Planejamento. O período de gestão é o que os diferencia, pois um exerceu esta função entre 1998 a 2003 e o outro encontra-se exercendo esta função na atual gestão da UFJF.

Estes sujeitos foram privilegiados pelo conhecimento que poderiam acrescentar ao resgate histórico de implantação desta realidade posta na Universidade. Buscando dar voz aos trabalhadores servidores públicos da UFJF, entrevistei o diretor executivo do Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (Sintufejuj). As falas destes três diferentes sujeitos foram essenciais para conhecer como se deu o processo de terceirização na UFJF, (im)posto pela orientação neoliberal de Reforma Gerencial do Estado, engendrada no Brasil principalmente a partir de 1995, bem como perceber o cariz ideológico presente nos diferentes argumentos.

Com três profissionais me dispus e assumi realizar entrevistas individuais, que implicaram na aplicação de um roteiro contendo questões abertas tendo como eixo orientador a terceirização como estratégia de contratação da força de trabalho para atender demandas da UFJF. A ordenação e apresentação das questões foram direcionadas de acordo com a exposição feita pelos entrevistados, buscando conhecer particularidades da implementação e expansão desta estratégia nos diversos setores desta Universidade federal pública. A cada

---

<sup>5</sup> Expressão está assentada nas determinações constitucionais e no RJU.

entrevistado foi solicitada a participação, o consentimento para utilizar os depoimentos emitidos, a garantia de que seria mantido o anonimato<sup>6</sup>.

Após as entrevistas transcrevi as respostas obtidas e procurei selecionar depoimentos que pudessem ser incorporados ao conteúdo deste estudo. Acresço a explicitação de que os entrevistados encontram-se identificados com as letras PR1, PR2 e ST3, que correspondem respectivamente aos dois Pró-reitores e ao Coordenador Executivo do Sintufefuf.

Realizei também diversas abordagens com servidores públicos que já trabalham na Universidade há bastante tempo e contribuíram muitíssimo para que eu conhecesse e entendesse melhor o processo de terceirização da força de trabalho na UFJF, além da forma de licitação, gestão dos contratos, relações com contratante, dentre outros elementos presentes nas falas.

Com a sistematização dos dados qualitativos e quantitativos estruturei a análise e a apresentação dos mesmos, que expressam a abordagem interpretativa que está fundamentada nas correlações estabelecidas com as referências teóricas.

As considerações finais condensam ponderações que considero essenciais para a compreensão e a explicação sobre a estratégia da terceirização, conformando-a no âmbito do setor público-estatal, destacando particularidades da UFJF. Reforço que esta estratégia nesta Instituição é uma realidade dada e crescente, expressando implicações e inter-relações entre reestruturação produtiva, neoliberalismo e Reforma Gerencial do Estado.

Também enfatizo que com este estudo, argumento nas considerações finais que os dados reveladores da terceirização são ainda insuficientes e as inquietações ainda são muitas e complexas. Impõe-se neste momento, como assinala Minayo-Gomes (1997:27) a "terceirização como uma área de estudo e intervenção inadiável", que demanda ampliação das produções teóricas visando explicações que possam somar às existentes sobre as contradições capital/trabalho na era da reestruturação produtiva. Estas explicações pressupõem que trabalhadores e espaços de produção sejam cada vez mais compreendidos em sua "historicidade e o contexto que circunstancia as relações de produção materializadas em condições específicas de trabalho".

Para os Assistentes Sociais, é urgente compreender as novas configurações que o capitalismo impõe à força de trabalho, na tentativa de descobrir o processo de exploração e alienação. A formação profissional nos seus diversos níveis precisa ampliar as possibilidades de qualificação visando a identificação de novas demandas advindas da precarização do trabalho - inclusive no âmbito do Serviço Social - construindo possibilidades de produção de

---

<sup>6</sup> PR1, PR2, TA1

conhecimento e intervenção sobre as condições de vida e de produção dos trabalhadores, garantindo-lhes acesso aos direitos sociais, melhoria da qualidade de vida segundo também as possibilidades da terceirização. Pesquisas sobre esta temática precisam ser ampliadas e esta é uma necessidade premente. Entretanto, é necessário que não seja apenas um exercício de descoberta, mas de explicação e intervenção nos espaços contraditórios das relações produtivas, considerando-se a estratégia da terceirização. Nesta direção é que manifesto concordância com as elaborações de Yamamoto (1999: 49) que ao refletir sobre a profissão na contemporaneidade esclarece que:

[...] alimentado por uma atitude investigativa, o exercício profissional cotidiano tem ampliado as possibilidades de vislumbrar novas alternativas de trabalho nesse momento de profundas alterações na vida em sociedade. O novo perfil que se busca construir é de um profissional afinado com a análise dos processos sociais, tanto em suas dimensões macroscópicas quanto em suas manifestações quotidianas; um profissional criativo e inventivo, capaz de entender o tempo presente, os homens presentes, a vida presente e nela atuar, contribuindo, também, para moldar os rumos de sua história.

# **1. DA CRISE DO CAPITAL À REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

O processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista se configura por fases de expansão e crescimento, caracterizada pela superacumulação e redução da taxa de lucro, seguindo-se de fase de deficiência e recessão (MANDEL, 1990). No decorrer destas fases em que reformas e desequilíbrios expressam este processo, há como indicador determinante o que é denominado de crise constituinte e estrutural deste modo de produção. A crise do processo de desenvolvimento do capital singulariza contradições que lhe são inerentes, como as determinadas pelo desequilíbrio entre a produção social e a apropriação privada do lucro. Além de histórica a crise se expressa de acordo com o tempo, o espaço, as características econômicas, políticas e culturais de cada época.

Ressalto que sou concordante com a hipótese defendida por Mandel (1990) de que as causas da crise são de origem estrutural, fenômeno típico de superprodução capitalista. Como tentativa de superar essa crise são criados paradigmas visando alterar a gestão da produção e da força de trabalho. A mudança acarreta modificações na conformação do Estado, nas relações sociais, na constituição do mercado de trabalho, no perfil da classe trabalhadora etc.

Sinalizando então aspectos que considero essenciais, menciono o paradigma conhecido como modelo fordista, que no pós segunda Guerra Mundial, expressou a estratégia adotada para a organização da produção capitalista. Esse modelo determinou a gestão do trabalho que de acordo com as formulações de Antunes (1995) configurou a produção em massa, homogeneizada e verticalizada; combate ao desperdício de tempo na produção; trabalho parcelar, fragmentado e repetitivo; grande extração de sobretrabalho através da intensificação da mais valia absoluta e relativa; e, além de outras particularidades, delimitou a nítida separação entre a elaboração e a execução das tarefas, numa tentativa de suprimir a dimensão intelectual do trabalho operário.

O modelo fordista, por ter como escopo a produção em massa, também exigia um consumo de massas. Assim, o consumidor teria que possuir renda para comprar; o que supunha a existência de pleno emprego e a oferta de mínimos sociais pelo Estado. Portanto, esse paradigma de regulação - dominante nos países capitalistas avançados, sobretudo na Europa Ocidental entre meados da década de 1940 e 1970 - foi atrelado a um compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado. Segundo Antunes (1995), o Estado atendia a algumas necessidades dos trabalhadores (ganhos sociais e seguridade social) em troca do

abandono do projeto histórico societário de superação do capitalismo, que vinha sendo conduzido pela classe trabalhadora.

A mediação assumida pelo Estado contribuiu para a formulação de elaborações teóricas que passaram a ser adotadas como expressão do que ocorreu na sua origem, que segundo Leal (1990), foi definida a partir de Keynes<sup>7</sup>, desde 1926. Um Estado reformista que se identificaria como mediador da luta de classes e que teria um indicador em comum e mediano entre o "laissez-faire"<sup>8</sup> e o socialismo.

Retomando o que ocorreu no pós-primeira Guerra Mundial (1918), quando o mundo passava por grande crise econômica e social é significativo ressaltar que Franklin Delano Roosevelt com a formulação do "New Deal"<sup>9</sup> pretendeu "reorganizar a vida econômica por meio da intervenção do Estado na economia; do controle do mercado financeiro; do combate ao desemprego; do estímulo a elevação da produção e da renda; da redução da jornada de trabalho; e da produção para o mercado interno" (OLIVEIRA, 2005: 27). Estes indicadores contribuíram para a ampliação da concepção de miséria que passou a não ser mais um problema individual, mas uma responsabilidade social e pública; e também para a ampliação do aparato estatal em termos de funções econômicas e sociais.

Em Hobsbawn (1995) encontra-se referenciado que os anos que se seguiram à crise de 1929 - a depressão econômica e aumento exorbitante do desemprego, a ascensão do fascismo e a ameaça crescente do comunismo - contribuíram para o fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social (EBES). Esta conformação estatal, nas décadas de 1940 a 1960 passou a interferir na demanda por bens e consumo através da expansão do nível de emprego e renda; implementação de políticas sociais; e garantia de salários mínimos, acarretando estabilidade política e econômica. "Ao mesmo tempo, que afastava a classe trabalhadora das garras do comunismo, transformou-a em uma massa consumidora" (YACOUB, 1997: 20).

Esta conformação permite evidenciar que o Estado manteve sua natureza classista, que foi construída "historicamente e, os direitos sociais e as medidas jurídicas que consagram as

---

<sup>7</sup> Economista britânico (1883 - 1946). Keynes pensava a relação capital/ trabalho de forma interativa, mas não de forma contraditória como posta por Marx, porém passível de ser resolvida "de forma mais sutil e harmônica, através de uma reforma que garanta um novo equilíbrio econômico, determinado por meio de um pacto entre o Estado, o capital e o trabalho, tendo em vista a redução das desigualdades" (YACOUB, 2004: 59).

<sup>8</sup> Palavra de origem francesa que significa não intervenção em atos de outrem. Na economia política, significa a não intervenção do Estado na Economia. Configura-se como o Estado liberal.

<sup>9</sup> A referida expressão foi utilizada para identificar o Programa do presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt, entre 1933 e 1938, tendo como finalidades recuperar a economia dos Estados Unidos (EUA) e acabar com a Grande Depressão. A inspiração deste Programa foi de economistas da escola de Keynes, que pregavam a intervenção do Estado na economia para diminuir os focos de tensão social, por meio de grandes investimentos públicos: construção de estradas, usinas, escolas etc. O objetivo deste Programa era o de melhorar a distribuição de renda visando aumentar a capacidade de absorção do mercado interno.

[http://www.crazymania.com.br/biblioteca/?cat=historia&page2=new\\_deal](http://www.crazymania.com.br/biblioteca/?cat=historia&page2=new_deal)

políticas sociais vinculam-se também" às estratégias criadas "pelo capital frente à crise de acumulação" (OLIVEIRA, 2005: 27). Yacoub (1997) referencia a esta natureza do Estado:

[...] os governos dos países imperialistas mais abastados lançaram mão, mais de uma vez, das técnicas keynesianas, ou seja, uma injeção de recursos pelo Estado, através da criação de uma falsa moeda e, conseqüentemente, ocorre a desvalorização progressiva do papel moeda e a aceleração da inflação. [...] o Estado burguês salvou bancos, empresas financeiras e grandes trustes que, ao contrário, teriam falido (YACOUB, 1997: 24).

Branco (1993: 06) sinaliza que a implantação e generalização do *Welfare State* apoiou-se nas propostas do relatório de Beveridge, de 1942, que almejava "ultrapassar políticas focalistas e pontuais de erradicação da pobreza e esquemas parcelares de seguros sociais" propondo para tal, um modelo de proteção social que revê o papel do Estado, tendo como eixo central o sistema de segurança social, um serviço nacional de saúde e a organização nacional do emprego. A proposta tinha como ponto fulcral um sistema de política social universal, unificado, uniforme e centralizado. Este modelo inspirou reformas que se efetivaram em diversos países, no pós segunda Guerra Mundial, embasado no desenvolvimento nacional regulado pelo Estado; redistribuição da renda; pleno emprego; aumento do salário para garantir aumento do consumo, que resultaria na ampliação do lucro.

O paradigma fordista-keynesiano, não teve vida longa. Como aponta Behring (2007) a fase expansiva do capitalismo maduro começou a dar sinais de esgotamento em fins de 1960, com o aumento da inflação; queda da taxa de crescimento, de produtividade e de lucro; endividamento de empresas; retração de investimento de capital; desemprego etc. A crise (dificuldade de crescimento e valorização do capital) como um fenômeno típico de superprodução capitalista, teve como elementos exacerbadores: a crise do petróleo; o fortalecimento do movimento sindical; a diminuição das margens de lucro das indústrias; o aumento dos salários e dos gastos com as políticas sociais públicas; a recessão e a inflação (MANDEL, 1990). Este autor referenciou que a recessão de 1974/ 75 só atingiu os países de economia capitalista, ao passo que os de economia planificada (ex-URSS, China, Cuba, Vietnã e Coréia do Norte) não vivenciaram queda de produção; demissões ou desemprego em massa e apresentaram níveis de crescimento superior aos dos anos anteriores.

A crise revelou-se global. O ideário conservador continuou sendo difundido visando associar sua dramaticidade, de acordo com Netto (1995), à crise do EBES, uma vez que este se constitui, mundialmente, como um limite para o capitalismo reproduzir-se. Propagava-se a ideologia de que um Estado interventor seria inconciliável com o desenvolvimento humano e

econômico. Nessa perspectiva, em fins da década de 1980 e início da década de 1990, dá-se início a uma discussão sobre a reforma do Estado, culpabilizando o paternalismo, a intervenção e a burocracia estatal pelo agravamento da crise fiscal. O Estado Social passa a ser "satanizado" e, ao mesmo tempo, visto como uma "doença passível de cura", já que, na visão dos conservadores, o "Estado Social impedia que as forças do mercado - elevadas à condição de guardiãs da paz social e do progresso - funcionassem de modo útil e adequado" (YACOUB, 2004: 91). O atravancamento do progresso era atribuído aos encargos trabalhistas e aos impostos, considerados como inibidores de investimentos; aos elevados salários concedidos a segmentos de trabalhadores; a ampliação de suas reivindicações, por direitos, enquanto que as empresas estavam atreladas às exigências de produtividade.

Para os liberais, a ampliação do Estado, o aumento de gastos públicos - principalmente na área social - rebateu no processo de acumulação do setor privado, sendo responsável pelo desemprego e pela inflação.

Soares (2002) faz uma análise crítica e profunda desta crise do Estado: uma vez que o avanço do capitalismo e da globalização amplia os monopólios; homogeneiza os padrões de produção e consumo; internacionaliza os mercados, acarreta unificação monetária e financeira; acirra as diferenças sociais; e propaga a decadência do "estatismo", traduzindo perda da autonomia dos Estados nacionais. Com este direcionamento tende a ocorrer a restrição do espaço e da eficácia de diretrizes políticas e econômicas bem como precarização das políticas sociais pois,

[...] trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução tem produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente – denominado de *neoliberal* – que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma "nova" pobreza. Ao contrário do que se afirma, a reprodução em condições críticas de grandes parcelas da população faz parte do modelo, não impedindo a reprodução do capital. Essas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria funcionando mal, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação. Nesse sentido, o ajuste neoliberal não é apenas de natureza econômica: faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais (SOARES, 2000: 12).

Em decorrência destas mudanças, ao Estado passam a ser imputadas reformas respaldadas pela reação teórica e política advinda do neoliberalismo. Este fenômeno expressa uma regulação socioeconômica da atual etapa de transformações do capitalismo mundial, atuando há aproximadamente nas três últimas décadas do século XX.

A crise dos anos 70 e início de 80 marca o ponto de partida da ascensão da Nova Direita como força político-ideológica. O seu discurso é fundamentado por Hayek, Friedman, teóricos do *Public Choise*, dando uma proposta de saída da crise. Suas explicações partem do pressuposto de que o mercado é o melhor mecanismo de reconstrução econômica e da satisfação das necessidades dos indivíduos. De onde se conclui que todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças do mercado, terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos (LAURELL,1995: 161).

Consolidando esta proposta, em 1979 foi eleita Margareth Thatcher na Inglaterra o primeiro governo publicamente neoliberal que cortou gastos sociais, aumentou a taxa de juros, diminuiu impostos sobre rendimentos altos, privatizou bens públicos e elevou a taxa de desemprego. Da Inglaterra, o ideário neoliberal tem se expandindo paulatinamente para diversos países europeus e norteamericanos. No entanto, o centro difusor do neoliberalismo foi o Consenso de Washington, realizado nos Estados Unidos, em 1989 (PAULA, 2007), quando se definiu um receituário para enfrentar mais uma crise capitalista. Sob as determinações deste Consenso, as instituições financeiras multilaterais passaram a exigir que países do Terceiro Mundo implementassem políticas para a resolução dos seus problemas internos<sup>10</sup>. O liberalismo econômico fundamenta seu discurso no mercado livre e este fundamenta a liberdade civil e política.

No que se refere à administração da economia, o pensamento liberal defende o *laissez-faire*, ou não intervenção do Estado, e aposta na existência de uma "mão invisível" do mercado, que se encarrega de realizar uma alocação ótima de recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social. Na visão dos liberais, o mercado tem virtudes organizadoras e harmonizadoras, estimulando o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a justiça e a riqueza (PAULA, 2007: 28).

Segundo as formulações de Netto (1995), o neoliberalismo expressa o sentido de fundação de um projeto societário global, investe sobre a estrutura social e a ordem político-institucional, dilapida direitos sociais, o que contribui para ampliar a deteriorização da vida da maioria da população. Com o neoliberalismo, o processo de desenvolvimento do capitalismo passa por ondas largas recessivas (momentos de crise superiores aos momentos de estabilidade), em que a manutenção e a ordem do capital implicam cada vez mais ônus sócio-humanos. O Estado vai se tornando cada vez mais reduzido, principalmente para os investimentos sociais, que se expressa em políticas sociais pontuais, emergenciais e

---

<sup>10</sup> Os gastos do Estado não diminuíram, uma vez que aumentaram os gastos com o desemprego, o pagamento da dívida externa e o aumento demográfico dos aposentados, por exemplo. Na década de 1990, uma profunda recessão acarreta o aumento da dívida pública e o endividamento de famílias e empresas (ANDERSON, 1995).

fragmentadas. Estas políticas não se destinam a garantir a sobrevivência da maioria da população, consolidando relações de dependência dos recursos e serviços públicos.

Montaño (2002) esclarece sobre as responsabilidades do estado neoliberal, dentre as quais destaca que a intervenção sobre a questão social (expressão das contradições da sociedade capitalista) passa a ser de auto-responsabilidade dos indivíduos, das famílias, da ação filantrópica de organizações. A mudança de concepção sobre o que é direito social se revela na identificação de que são delineadas respostas às necessidades sociais, transferidas para o voluntariado, na dimensão de ajuda ao próximo.

As conseqüências advindas desta mudança efetivam-se na desregulamentação da relação capital e trabalho; no esvaziamento dos princípios democráticos; na precarização do trabalho e do sistema de proteção social; na redução do poder sindical; na anulação da perspectiva contra hegemônica de superação da ordem societária vigente. É nesta direção que a desresponsabilização do Estado tende a ser compensada pela ampliação de setores privados, mercantis e filantrópicos (ou setor "público não estatal", ou terceiro setor), que objetiva

[...] retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de auto-culpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não universalização) da ação social estatal e do 'terceiro setor', uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2002: 23).

As políticas de ajuste integram um movimento global, que facilita a era do capital financeiro em sólida união com o capital industrial, onde os grandes mercados se tornam gestores mundiais, colocando em crise o Estado e a democracia. Para tanto, reconstrói instâncias criadas em Bretton Woods<sup>11</sup>, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD); que determinam um outro patamar de acumulação de capital. A configuração deste novo patamar se expressa também no aumento exorbitante da dívida externa, uma vez que [...] a transnacionalização produtiva e a globalização comercial e de mercados, germinadas com as políticas de desinvestimento seletivo, se concretizaram num período em que os débitos dos países em desenvolvimento continuavam a crescer (DREIFUSS, 1996: 203).

---

<sup>11</sup> Em 1944 foi convocada uma conferência monetária na cidade de *Bretton Woods* (EUA) visando assegurar a estabilidade monetária internacional. Foram criados o FMI e o BIRD na tentativa de construir uma nova ordem econômica mundial que impedisse outras crises.

A elevada inflação dos anos 1970 foi controlada, houve o aumento da taxa de lucro nas empresas - ainda que estes "ganhos" tenham resultado do enfraquecimento do movimento sindical, desemprego, diminuição dos salários e precarização dos postos de trabalho. As consequências desastrosas destas medidas se expressaram sob dimensões diversas como a ampliação da debilidade político-ideológica de inúmeros segmentos de trabalhadores, que passaram a conviver com o desemprego estrutural e a enfrentar redução drástica dos seus direitos.

Nos países latino-americanos a adesão ao receituário neoliberal foi variável no tempo. O Chile, nos anos de 1970, foi o primeiro país a adotá-lo, sendo que na maioria destes, as reformas preconizadas ganharam "corpo" no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990 (SOARES, 2002). Entre estes países, no Brasil esse receituário, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, foi assumido como opção, o que garantiria a vigência do reformismo.

### **1.1 Tardia, mas chega ao Brasil, a crise: culpabilizar o Estado por quê?**

*Bem aventurados sejam  
Os senhores do progresso  
Esses senhores do  
regresso[...]  
(Múmias - Biquíni Cavado)*

As mudanças nos rumos da gestão do Estado brasileiro vinculam-se às reformas capitalistas, em nível internacional, entre as quais destaco as que passaram a ocorrer no mundo do trabalho<sup>12</sup>.

As referências que Anderson (1995) faz a estudiosos são ilustrativas sobre a descrição que fazem da raiz da crise da década de 1970: o excessivo poder dos sindicatos e do movimento operário corroeu as bases da acumulação capitalista com suas pressões e reivindicações pelo aumento de salários; e sobre o Estado, para que este ampliasse cada vez

---

<sup>12</sup> Em meados de 1970 em decorrência de mais crise estrutural, o capital se viu forçado a reestruturar a produção para o retorno dos lucros. Neste processo, emergiu a revolução tecnológica que implicou reformas cujas implicações se revelaram na flexibilização do processo produtivo; reposição de valores mercantis sob o primado do lucro, do dinheiro mundial e da autonomia da esfera financeira. A essa reorganização os primeiros estudiosos chamam de "acumulação flexível", "toyotismo", "terceira revolução industrial". O mercado de trabalho se reestrutura radicalmente através de uma outras estratégias como: relação entre excluídos e incluídos; contratação e estratificação no universo do trabalho; ampliação do desemprego e do subemprego. De acordo com Alves (2005), foi nos anos de 1980 que o toyotismo alcançou poder ideológico e estruturante capaz de se converter em um valor universal para o capital. Antunes (2002) relata que a década de 1980 foi uma época de grande salto tecnológico, quando a automação, a robótica e a microeletrônica inseriram-se no universo fabril, nas relações de trabalho e de reprodução do capital.

mais os gastos sociais. A solução seria então acabar com o poder dos sindicatos, reduzir os gastos sociais e as intervenções econômicas do aparato estatal, com objetivo de alcançar a estabilidade orçamentária e a restauração da taxa de desemprego.

Diante do que foi aqui sumariado, coloca-se como principal premissa um profundo redimensionamento do Estado através de uma reforma orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos de controle político do capital e a restrição na alocação de recursos públicos - sobretudo na área social - direcionando setores estatais para o mercado.

No Brasil, as discussões sobre o tratamento da crise fiscal do Estado incluíram como pontos de convergências a identificação de crise de arrecadação do Estado, acarretada pelo excessivo gasto com políticas sociais; gestão da previdência; aumento da informalidade do trabalho; aumento da evasão fiscal. O déficit fiscal do Estado tornou-se insustentável, apontando para uma profunda crise de legitimidade, que se revelou na década de 1970.

Para não cair no senso comum, de julgar a crise econômica, política e social que foi agudizada no decorrer dos anos de 1980, como um fato isolado e culpabilizar os gastos sociais do Estado com a dependência de segmentos majoritários da população, principalmente dos recursos e serviços públicos, considero necessário explicitar o significado da crise fiscal do Estado brasileiro. Para tanto, faz-se necessário apreender os rumos da política econômica, associada e dependente, adotada pelos militares, a partir do golpe de 1964.

Brum (1999) sinaliza que até 1967 a entrada de capital estrangeiro no país foi tímida, assim como a participação do capital interno. Diversas empresas brasileiras entraram em falência, abrindo oportunidade para que grupos de capitalistas estrangeiros adquirissem empresas nacionais. Foi a partir de 1968 que ficou clara a opção pelo desenvolvimento associado e dependente, quando as multinacionais instalaram-se no país, abarcando os ramos mais lucrativos da economia. A meta principal foi a do crescimento econômico acelerado, que consolidou a integração do país ao capitalismo internacional.

Vale lembrar que no início de 1960, o país convivia com elevada taxa de inflação; redução da capacidade de investimento governamental em decorrência do déficit público; e os salários tiveram redução significativa do poder aquisitivo da maioria da população. Representações do governo americano, do BIRD e do FMI entram no cenário brasileiro, com proposições de empréstimos acopladas à aprovação de um plano de estabilização econômica - Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Considerando que as causas básicas da inflação estavam associadas ao déficit do setor público, ao excessivo crédito ao setor privado e aos aumentos salariais, no mencionado Plano orientadoras para a redução gradual do déficit público, controle mais rigoroso do crédito ao

setor privado e política de contenção de salários (BRUM, 1999). Este autor alerta também para a falta de capital estatal e privado para investimento no Brasil, encontrando como alternativa a utilização de recursos externos de capital e tecnologia, a expropriação salarial dos trabalhadores<sup>13</sup>, o aumento da inflação e o endividamento interno. Desta forma, o país estava se preparando para retomar o crescimento econômico em ritmo acelerado, com fontes de financiamento do capital estrangeiro, centrado na expansão industrial.

O endividamento externo foi crescente nos governos militares. Dados do Banco Central do Brasil e da Fundação Getúlio Vargas demonstraram que a dívida externa bruta cresceu assustadoramente de 3,1 bilhões de dólares em 1960 chegou a 91 bilhões de dólares em 1984 (BRUM, 1999). Esta variação constituiu um dos indicadores do reforço pela opção político-econômica: um modelo de desenvolvimento dependente do capital internacional.

A ampliação das dificuldades conjunturais, como o endividamento interno se expressou sob diversas formas como: a dívida pública federal crescente na década de 1980, passou de menos de 1 trilhão de cruzeiros naquele ano, para 402,7 trilhões de cruzeiros em 1985 (BRUM, 1999: 337). Contraditoriamente havia a pretensão de impulsionar a expansão do "Milagre Econômico Brasileiro"<sup>14</sup>, financiado por quatro fontes:

As quatro fontes adicionais básicas de financiamento da expansão econômica brasileira - empréstimos externos; compressão salarial; inflação; e endividamento interno -, utilizadas em elevado grau durante as duas décadas do regime autoritário militar, esgotam suas possibilidades no início dos anos oitenta. Em consequência, a economia entra em estagnação/recessão, instalando a crise no país. Mais grave ainda: essas fontes não apenas se exaurem, mas passam a ter efeitos negativos extremamente perversos, quer no plano econômico, quer no social (BRUM, 1999: 165).

O aumento da dependência externa com investimentos e créditos, tecnologia, bens de capital, petróleo etc, contribuiu para que a economia brasileira se tornasse mais vulnerável às

---

<sup>13</sup> Mesmo durante o período de expansão econômica, nas décadas de 1960 e 1970, a política de arrocho salarial é a tônica do governo, ampliando a transferência de renda do trabalho para o capital.

<sup>14</sup> A partir de 1968 (até 1974) o Brasil ingressou em uma fase de expansão econômica, quase duplicando o tamanho do setor econômico, o que gerou um clima de entusiasmo e euforia, contribuindo para reconquistar a confiança de investidores. O setor público investiu em grandes projetos e recuperou o crédito no exterior. "A legislação restritiva, o aparelho repressivo, o controle sobre os sindicatos e a política de compressão salarial asseguraram mão-de-obra barata e bem 'disciplinada', sem qualquer possibilidade de reivindicação ou de rebeldia cívica. O Brasil era um verdadeiro 'paraíso' para o capital e os negócios" (BRUM, 1999: 166). A estrutura industrial exigia cada vez mais importação, tornando o "Milagre" possível graças ao ingresso de capital estrangeiro. O autor acima citado compara a expressão "Milagre Brasileiro" a fenômenos parecidos ocorridos na Alemanha e no Japão após a Segunda Guerra Mundial, que se reergueram de forma rápida, considerado por alguns estudiosos um milagre. Estes países desenvolviam projetos auto-sustentados e no Brasil o crescimento decorreu do capital e da tecnologia importados. Behring (2003: 135) descreve o "Milagre" como uma articulação entre burguesia nacional, Estado e capital estrangeiro, sustentado a partir da concentração da força de trabalho barata nos grandes centros urbanos (êxodo rural) e às facilidades de empréstimos privados a juros flutuantes.

flutuações da conjuntura econômica internacional. A elevação dos preços internacionais do petróleo<sup>15</sup> desequilibrou no país a balança comercial; o excesso de liquidez no sistema financeiro internacional levou o país a um astronômico endividamento externo. Em consequência, quando, no início de 1980, os bancos credores se retraíram e suspenderam a concessão de novos créditos, a economia nacional entrou em recessão aguda (BRUM, 1996).

Todavia, a entrada nos anos de 1980 simbolizou a conquista de avanços no plano político e democrático, mesmo com taxas de desemprego crescente. O modelo de poder autoritário instaurado no país pelos militares foi se deteriorando, ao mesmo tempo em que segmentos da sociedade civil emergiam como força política, tendo como bandeira de luta a defesa da democracia e da cidadania.

A passagem de um governo militar para um governo civil significou a conquista de avanços para o país. No entanto, esta conquista foi permeada por contradições que expressavam a retomada de nova roupagem a velhas práticas e defesa de interesses capitalistas, limitando as mudanças esperadas por segmentos da sociedade civil, defensores da luta pela legitimação do processo democrático. Brum (1999) adverte que dois temas não podiam deixar de constituírem-se como ponto de discussão na fase de mudanças nacionais, a partir de 1985, denominada de Nova República. A expectativa que reinava nos mencionados segmentos se revelava na possibilidade de construção do Estado democrático de direito e de bases para um outro ciclo de expansão econômica e correção dos desequilíbrios sociais<sup>16</sup>.

A defesa pela conquista do Estado democrático foi evidenciada na eleição de 1986 e na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que restabeleceu também princípios da federação e do municipalismo; recobrou direitos políticos e a dimensão da cidadania por meio da incorporação de garantia de direitos sociais.

Os desafios econômicos na década de 1980 eram imensuráveis, tendo como indicadores: a formação histórica, econômica e política brasileira - mantendo traços de nossa colonização; a opção política, econômica e social do país nas décadas anteriores, integrando ao capitalismo processos históricos, conjunturais e estruturais nacionais e internacionais. A recessão econômica, os elevados índices de inflação, o déficit do setor público e a elevada

---

<sup>15</sup> O choque do petróleo ocorrido em novembro de 1973 quadruplicou o preço do produto. Segundo Behring (2003), cerca de 50% da dívida brasileira foi consequência da elevação do petróleo uma vez que a opção pelo transporte rodoviário constituía também um dos pilares do desenvolvimento.

<sup>16</sup> No decorrer do texto, me ateno a essa segunda necessidade, uma vez que a mesma subsidia a compreensão e a explicação de que "novos" rumos foram adotados para a gestão pública, com consequências para o mundo do trabalho, como a adoção da estratégia da terceirização adotada inclusive no âmbito do aparato estatal.

dívida interna, somada à dívida externa e ao exorbitante pagamento de juros, são apontados por Brum (1999) como problemas econômicos herdados do período ditatorial.

As diretrizes governamentais traçadas por Tancredo Neves, primeiro presidente civil após um longo período de ditadura englobaram quatro linhas básicas:

[...] a) crescimento econômico auto sustentado, com geração de novos empregos e melhoria progressiva dos salários e das condições de vida da população; b) rigoroso combate a inflação; c) redução do déficit público e controle da dívida interna; e d) equacionamento do problema da dívida externa e da questão dos juros, de modo que a transferência de capital para o exterior não prejudicasse os investimentos necessários e o crescimento econômico (BRUM, 1999: 403).

As possibilidades de realização é que estavam longe de se concretizar, uma vez que o financiamento auto-sustentado exigia investimento e os governantes não dimensionavam os recursos externos que poderiam ser mobilizados devido a uma década de crise mundial. Apesar de reduzidos avanços, o início do governo Sarney não trouxe mudanças significativas e havia a ameaça de perda do apoio político e de setores populares. Em fevereiro de 1986, foi elaborado um plano emergencial, buscando controlar a inflação, mas sem alterar suas causas estruturais - o Plano Cruzado - que começou a perder sua eficácia naquele mesmo ano. Ocorria ainda queda das exportações e aumento das importações para o consumo, elevando o desemprego, a dívida pública e a inflação. O governo caiu em descrédito enfrentando ainda a conjuntura social, econômica e política que rapidamente se deteriorava.

Luís Carlos Bresser Pereira (que mais a frente terá papel fundamental na gestão econômica do país), assumiu o cargo de Ministro da Fazenda, lançando em 1987 o Plano Bresser, tendo resultados insatisfatórios. Bresser Pereira solicitou demissão sendo que os demais integrantes do aparato estatal adotaram a postura de "administrar a crise". Ainda foi lançado naquele ano o Plano Verão: tentativa de conter a inflação.

Com o melancólico governo Sarney encerrou-se, também melancolicamente, a antes esperançosa Nova República. Os avanços políticos, como construção de instituições democráticas, não foram acompanhados por êxitos nos planos econômicos e sociais (BRUM, 1999: 417).

A década de 1980 significou então a "década perdida". Behring (2003) relata que tínhamos um país derrubado pela inflação, com baixo nível de investimento privado e público e com uma situação social gravíssima. Havia ainda frustração no plano político, aumento da concentração de renda, das dívidas, do desemprego. Gomes (2007) esclarece sobre a diminuição do crescimento da economia nacional; aumento exorbitante da dívida externa, que

dobrou de 1980 para 1990; as crescentes transferências para o exterior, por meio do pagamento dos juros desta dívida (que passaram de 14,3 bilhões de dólares durante os anos de 1970 para 93,8 bilhões na década de 1980 aumentando mais de 550%).

Os sintomas da crise eram perceptíveis, mas, para entendê-la e combatê-la, havia a necessidade de desvelar o cerne e a raiz do problema, considerando-se as características da formação do Estado Brasileiro, reestruturação produtiva - que ocorria em nível mundial e esgotava o modelo de substituição de importações adotado pelo Brasil - e a estruturação do modo de produção capitalista, discutida anteriormente.

A partir da CF/88 e mesmo com as determinações legais subseqüentes, que propugnavam um redirecionamento também no âmbito das políticas sociais, o que ficou evidente foi a reiteração do Estado brasileiro como o principal agente indutor do desenvolvimento e interventor na economia. Essa intervenção, por meio das empresas estatais, orientou e estimulou o investimento privado, utilizando-se do mecanismo de concessão de subsídios, crédito, redução fiscal, perdão de dívidas; regulou e intermediou as relações entre capital e trabalho, na medida em que "o Estado se colocava como *partner* do capital nacional - dada sua fragilidade - e facilitava a penetração do capital estrangeiro no nível da produção" (BEHRING, 2002: 146). Não houve uma tentativa, por parte dos setores dominantes, de participação efetiva da maioria da população no usufruto dos bens produzidos. A economia brasileira estava orientada para frações populacionais com elevados rendimentos, que equivalia a 20% da população total (BEHRING, 2002).

O financiamento público, de acordo com Montañó (2002), foi uma das estratégias fundamentais para acumulação do capital. E ainda nos países que o Estado financiava políticas públicas de interesse econômico ou social, o custo destas decorria do aumento da carga tributária, da taxaço do salário.

O caráter elitista do modelo econômico expandiu a dependência externa e agravou as contradições sociais historicamente constituídas, reveladas pela desigualdade na distribuição de renda, riqueza, poder e propriedade. Estes indicadores estavam afetos à expressão de que a concentração da riqueza produzida se mantinha para "poucos segmentos", enquanto que a maioria da população, que incluía a massa de assalariados, convivia com a redução dos espaços de trabalho, das condições de vida e da disponibilização de recursos e serviços públicos para atender necessidades de reprodução da sua força de trabalho. A monopolização e oligopolização da produção e do mercado por reduzidos grupos econômicos multinacionais e nacionais controlariam o setor financeiro, industrial e comercial. Com o discurso de "crescer

para dividir o bolo"<sup>17</sup>, mais da metade da população do país foi mantida em situação de marginalidade econômica, social, política, cultural e educacional (BRUM, 1999).

Também como particularidades do caso brasileiro, destaco que a crise que estava ocorrendo vinculava-se ainda ao uso do poder político e econômico que as autoridades representantes de classe, como esclarece Montaña (2002), têm historicamente feito em favor do capital. O que não corresponde ao que vem sendo propalado que se expressa na perda de arrecadação do Estado e no elevado gasto social, que financiava apenas as áreas fundamentais para acumulação de capital, sendo extremamente deficitárias para a população. Este autor caracteriza a crise fiscal brasileira da década de 1980, tendo como cerne a contradição da sociedade capitalista - apropriação privada dos meios de produção - somada a "cada vez maior socialização dos custos de capital e das despesas sociais de produção combinados com a não socialização dos lucros - e a inflação salarial do setor estatal" (MONTAÑO, 2002: 217).

Retomando um pouco da história do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil cabe pontuar que apesar de não poder ser identificada a conformação de um EBES nos moldes dos países centrais, o governo militar aumentou a intervenção estatal na economia, através do controle salarial, de preços, indexação e estatização. Segundo Brum (1999), criaram-se mais empresas estatais do que em qualquer período anterior ao militar. Estas medidas não se aproximavam da ampliação de direitos sociais, por meio da criação de políticas públicas que atendiam a necessidade e demanda do trabalhador (no período militar, a tônica não era a cooptação do trabalhador, mas seu controle). No cerne da crise, estava a questão de legitimidade do Estado.

Em 1989, com a vitória de Fernando Collor de Mello, por eleição direta (a primeira após o período dos governos militares) e que contou com o apoio maciço do empresariado. "O país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem Estar Social" (SOARES, 2002: 35). Collor e sua equipe de governo deram a partida para a reforma neoliberal, consolidada pelo seu sucessor. Na tentativa de implementar as medidas neoliberais, foi instituído, numa experiência clara de "reforma pelo alto", o Plano Collor,

[...] norteado para o combate à inflação e para a destruição dos pilares do modelo estatista de desenvolvimento. Sugeriu o padrão anterior de intervenção tecnocrática, que privilegia a mudança induzida pela via administrativa, descartando a via política, esta percebida como portadora de vícios e perversões, virtude e eficácia do enfoque técnico (DINIZ, 1996:17).

---

<sup>17</sup> Acreditava-se, segundo a frase do ex-ministro da Fazenda, Delfim Netto, que era necessário implementar um desenvolvimento econômico e financeiro, para fazer "crescer" a economia e só depois pensar ações que tivessem

O reduzido período do governo Collor foi útil ao neoliberalismo, principalmente por desencadear a implementação de medidas preliminares, como a que resultou em denegrir a imagem do servidor público, através do seu slogan de caça aos marajás. Com um discurso antiestatista, próprio da ideologia neoliberal, conseguiu sensibilizar também setores populares ao privatismo estatal. Aliado a estes indicadores, o estrondoso fracasso de seu Plano Collor, o confisco de dinheiro das poupanças de segmentos de brasileiros e das consecutivas denúncias de corrupção, este presidente por um amplo movimento social teve que aceitar seu *impeachment*, "[...] apesar de ter estabelecido uma nova coalizão voltada para o mercado, [...] não conseguiu liderar as alianças que circundavam o processo de abertura econômica e fracassou na tentativa de estabilização da economia" (PAULA, 2007: 120).

Itamar Franco, vice-presidente de Collor, assumiu interinamente a presidência em 1992. No período do seu governo, em 1994, o Ministro da Fazenda - Fernando Henrique Cardoso (FHC) - lançou um plano econômico, o Plano Real. A queda brusca da inflação fez crescer sua popularidade, tornando-o o sucessor provável nas eleições de 1994. A vitória de FHC para o cargo de presidente representou a continuidade e consolidação da era neoliberal, que sedimentou mais uma fase do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista. De acordo com Soares (2002) o eixo central da política econômica do primeiro governo FHC foi a estabilização da moeda que contribuiria para garantir o combate a inflação visando a retomada do crescimento, mesmo que acarretasse recessão. A redução da regulação do Estado principalmente nos preços e nas relações capital-trabalho foram medidas propostas no projeto de FHC. Este projeto de acordo com Netto (2000) visava adequar a estrutura do Estado aos interesses do capital financeiro internacional mundializado. Sobre o significado deste governo, Netto (2000: 15) salienta que

[...] com Fernando Henrique o que acontece é um deslocamento muito claro, no âmbito do aparelho decisório do Estado brasileiro, das influências e do sentido de classe. Trata-se, agora, de um bloco que é burguês, um bloco conservador modernizante, mas que tem uma clara hegemonia no seu interior.

É importante ressaltar como característica deste governo o aumento exorbitante da dívida externa. Como sinaliza Dreifuss (1996: 203), "a transnacionalização produtiva e a globalização comercial e de mercados, germinadas com as políticas de desinvestimento seletivo, se concretizaram num período em que os débitos dos países periféricos continuavam a crescer". Cabe lembrar indicadores das condições alarmantes em que se encontrava a

maioria da população como: desemprego e subemprego; criminalidade; tráfico de drogas; ampliação da concentração de renda. Esse quadro de concentração crescente de renda, apesar de mais visível em países periféricos, constituía um fenômeno em nível mundial:

[...] na Europa Ocidental, as classes médias e altas são 78%, de um total de 378 milhões de pessoas; no Leste Europeu, 69% de 347 milhões; na América Latina, 19% de 447 milhões; no Oriente Médio, 13% de 259 milhões; no Extremo Oriente, 11% de 1812 milhões; no Sul da Ásia, 8% de 1130 milhões; e na África, 5% de 664 milhões. [...]. A opção para países como o Brasil, que vivem a dualidade que o planeta já tem embutida - as duas terras - parece ser o desenvolvimento de uma tecnologia de resolução de problemas, especialmente considerando que ocupa o desonroso 61º lugar no *ranking* de desenvolvimento humano da ONU, com 45% de pobres de sua população, 1/3 dos quais na miséria (DREIFUSS, 1997: 212-213).

Na era FHC as diretrizes emanadas do capitalismo internacional contribuíram para ampliar as consequências drásticas, especialmente para segmentos de trabalhadores, dependentes da garantia dos direitos sociais essenciais para a reprodução da sua força de trabalho. "Através do ideário da globalização se estabelecia um vínculo entre a teoria do desenvolvimento dependente e associado e as visões de Fernando Henrique Cardoso nos anos 90, inaugurando uma 'novíssima dependência'" (PAULA, 2007: 121). A dimensão de desenvolvimento associado e dependente foi se ampliando na perspectiva de expandir a abertura para o mercado externo, na dimensão de atrair novos e outros investimentos externos, articulada com as propostas do Consenso de Washington<sup>18</sup> e com a globalização.

Uma das características marcantes dos dois governos FHC (01.01.1995 a 01.01.1999 – 01.01.1999 a 01.01.2003) foi a de governar utilizando-se de forma desmesurada do instrumento de medidas provisórias, recurso, como se sabe, que caracteriza o insulamento das decisões governamentais do conjunto da sociedade. Outra característica marcante foi a de retomar com toda a força a reforma do Estado, pelas mãos de seu ministro Bresser Pereira - que ficou conhecida como modelo gerencial, modelo pós-burocrático ou gerencialismo na administração pública (AMOROSO LIMA, 2006:52).

O ajuste estrutural do Estado constituía a temática que foi retomada, sendo necessário lembrar que a mesma emergiu na década de 1980 no debate político com a denominação de ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. A Reforma Administrativa, com vistas a efetivar uma reforma, foi o ponto de pauta das mudanças da era FHC "a grande tarefa política

<sup>18</sup> Segundo o Consenso de Washington a crise dos Estados latino-americanos está atrelada ao crescimento do Estado e do populismo econômico latino americano, que não foi extinto com o fim das ditaduras militares (PAULA, 2007). Este Consenso integra o conjunto de reformas neoliberais que apesar de práticas distintas nos diferentes países, está centrado na desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira e redução do tamanho e papel do Estado (NEGRÃO, 1998).

dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado" (BRESSER PEREIRA<sup>19</sup>, 1997a: 07). Além de autor dessa frase, Bresser Pereira foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) – nomeado em 1995, no primeiro governo FHC.

As argumentações de Bresser Pereira (fundamentadas na crise do modelo de Estado desencadeada a partir de 1970, tendo como causas principais: redução das taxas de crescimento econômico; aumento do desemprego e da inflação) descon sideravam, parece-me em nível de discurso, que mudanças no mundo do trabalho e na esfera financeira rebatiam na conformação do aparato estatal. A proposta de um Estado mínimo constituía a defesa na qual o mencionado Ministro se assegurava, considerando-a condição necessária para a reconstrução de um modelo de Estado garantidor da manutenção e ampliação da propriedade privada; dos contratos internacionais; e da promoção da competitividade do país em nível mundial. Essas garantias, que singularizam diretrizes governamentais seriam passíveis de viabilização, através de um processo de reforma da administração pública brasileira - a forma de gerir a coisa pública - consubstanciada no "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (PDRAE). Neste Plano está contida a proposta básica - transformar a administração burocrática em administração gerencial<sup>20</sup>.

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado; e como instrumento para proteger o patrimônio público [...] é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998: 28).

Com esta dimensão, passou a ser propugnada a redução dos custos do Estado como o motor do modelo de administração gerencial. Este modelo significou avanços, sob a ótica do capital, em relação aos "modelos"<sup>21</sup> anteriores: patrimonialista e o burocrático.

Cabe retomar a história para evidenciar que a administração patrimonialista foi se estruturando no período da emancipação da colônia em relação à metrópole. O poder privado

---

<sup>19</sup> Apesar de usar outras referências, me ateei na política de Reforma da Administração Pública Brasileira traçada por este autor, não só pelo papel central que ocupava no governo FHC como ministro e idealizador desta Reforma e pela vasta bibliografia de que dispõe; elaborando e divulgando inclusive Cadernos MARE da Reforma do Estado); explicando e fornecendo respaldo teórico para justificar a necessidade desta Reforma e os passos para implementá-la. São 17 cadernos (a grande maioria de sua autoria) disponíveis no endereço eletrônico: [www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?NS=Cadernos%20MARE&BD=Law\\_Caderno\\_MARE](http://www.bresserpereira.org.br/recipient3.asp?NS=Cadernos%20MARE&BD=Law_Caderno_MARE).

<sup>20</sup> O enfoque gerencial na administração pública emergiu na Grã-Bretanha em 1979 no governo Thatcher e nos EUA em 1980 no governo Reagan (BRESSER PEREIRA, 1998; PAULA, 2007).

<sup>21</sup> A administração pública brasileira evoluiu de acordo com padrões classificados conforme as características socioeconômicas e políticas das principais fases de cada momento histórico. Bresser Pereira (1996) e Ferreira (1995) definem quatro modelos de administração: patrimonialista, burocrática, gerencial e segundo momento da administração gerencial.

dos oligarcas rurais estendia-se pela estrutura administrativa do Estado. Com a Independência em 1822, manteve-se traços do clientelismo, nepotismo e apadrinhamento. Este modelo vigorou até os anos de 1930, com governantes que defendiam o Estado como extensão do espaço privado.

A partir dos anos de 1930 o modelo burocrático passou a vigorar com suas características entre as quais cabe o destaque para a impessoalidade; supremacia da técnica; mérito profissional; e hierarquia funcional. No país, o processo de industrialização foi intensificado acarretando mudanças na estrutura organizacional do Estado, que manteve funções essenciais no desenvolvimento econômico. Os governantes e seus ideólogos assumem diretrizes que estavam assentadas na mudança do viés privatista do Estado, por meio da profissionalização, principalmente dos trabalhadores do setor público. Buscou-se efetivar uma administração pública baseada na razão instrumental, na racionalidade e legalidade de poder, um modelo em que o excesso de patrimonialismo pudesse ser eliminado, ancorado num padrão normativo para a conquista de um funcionamento racional da administração pública. Mas a mudança de um modelo a outro se efetiva de maneira processual, que significa a manutenção de características do anterior, que passam a estar sobrepostas às do modelo vigente. As "marcas" do patrimonialismo pareceram "difíceis" de se arrancar na fase do modelo burocrático: "o patrimonialismo originário traveste-se de formas pós-modernas, mas é sempre o mesmo processo excludente, senhorial, cordial com os parceiros e 'ignorantes' do Brasil" (AMOROSO LIMA, 2006: 141).

E é nesta sucessão de modelos de conformação do Estado nacional que o Decreto lei 200/67 expressa mais um germe para mudanças. Este Decreto instituiu os princípios da racionalidade administrativa: planejamento e orçamento; desconcentração/descentralização; tentativa de reunir competências e informação no processo decisório; sistematização, coordenação e controle - mas não gerou mudanças na administração burocrática central. Ferreira (1995) manifesta sua concordância com Bresser, quando este afirma que a CF/88, foi um obstáculo para o processo de descentralização iniciado com o mencionado Decreto-lei.

O segundo momento da administração gerencial tem como marco o ano de 1995, quando introduz a perspectiva da mudança estrutural/organizacional e cultural da administração pública. O acirramento da crise fiscal e o desenvolvimento da democracia levaram a uma crítica à rigidez burocrática, como afirma Barreto et al.(2002), não havia sido de fato implementado um modelo democrático no país. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada pelos valores da eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

Exige-se uma administração pública menos tutelar dos interesses dos cidadãos. A mesma deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). O paradigma contemporâneo exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade em contraposição à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional, recompensa pelo desempenho, capacitação permanente, competição administrada e controle por resultados (FERREIRA, 1995: 04).

A administração pública, sob esta ótica, tira o foco dos interesses dos cidadãos para os interesses privados, conforme as elaborações de Ferreira transcritas acima. A busca da eficiência, de resultados, da ordem, da flexibilização, da reestruturação organizacional, palavras frequentemente usadas pelo idealizador da Reforma para descrever o novo tipo de administração pública e modelo de gestão, revelando as interfaces dessa administração com os modelos organizacionais privados (percebe-se que estas também são palavras de ordem da acumulação flexível, novo modelo de organização do trabalho), tendo como parâmetros as empresas capitalistas.

Em alguns países, durante boa parte do século XX, a busca de uma diferenciação entre a gestão empresarial e a pública esteve presente nos domínios acadêmicos e governamentais. Entretanto, a partir da década de 1970, a tentativa de adaptar e transferir conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante, principalmente no Reino Unido e nos Estados Unidos. Esta visão alcançou o seu auge nos anos 1980 com a emergência da *new public management* ou nova administração pública. Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como administração pública gerencial (PAULA, 2007: 22).

A lógica do setor privado vem sendo transferida para o setor público, considerando-se particularidades deste que expressam também interesses dominantes, centrados na defesa de uma estratégia "moderna" de administração, de gerir a coisa pública. O aparato estatal está em transformação, assumindo novos papéis, onde

[...] o setor público passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento através da ação de um Estado ágil, inovador e democrático. As principais funções deste novo Estado são a regulação, a representatividade política, a justiça e solidariedade (PIMENTA, 1988: 02).

Apregoa-se uma reconstrução e não o desmantelamento do aparato estatal, através de expressões como "indutor e regulador do desenvolvimento", mas o que observa-se é a diminuição do tamanho e das atividades do Estado.

A legitimação destas mudanças se efetiva também com a emergência e a sedimentação de um novo modelo de acumulação e organização do trabalho no setor privado, dando ênfase a processos como terceirização, parcerias de organizações em rede, fusões e incorporações, onde a competitividade é fundamental para a sobrevivência. Há um encobrimento da luta de classes através da cooptação do trabalhador, aumento da exigência por qualificação, fim da estabilidade no emprego e aumento do desemprego, levando a ampliação de demandas sociais em relação ao Estado. Essas mudanças decisivas para a reconfiguração do Estado se assentam na globalização, com a formação de blocos econômicos; a entrada de capital financeiro internacional; fusão de empresas etc, traduz o que na visão de Bresser Pereira (o idealizador da Reforma estatal), expressam a dimensão estratégica do aparato estatal, caracterizando-se por mais transparência nas decisões, redução dos canais de burocratização e possibilidades de ampliação de controle sobre as intervenções e as diretrizes governamentais. O modelo de gestão da Reforma Gerencial denominado de "administração pública gerencial" (PAULA, 2007) condensa desdobramentos do ajuste estrutural da economia.

Retomando as explicitações anteriores referencio que o ideário neoliberal teve início no país com o apoio do governo Collor ao Consenso de Washington, instituído para responder à crise dos países da América Latina, propondo a redução do tamanho do Estado através do seu desmonte, assim como das políticas sociais. A administração pública gerencial objetiva reformar a cultura burocrática do Estado em cultura gerencial, para oferecer serviços de maior qualidade e menor custo ao "cidadão-cliente", demonstrando a aproximação com as idéias e ferramentas de gestão do setor privado, como: programas de qualidade, valorização de resultados, reengenharia organizacional, administração participativa, satisfação dos clientes, melhoria contínua, valorização dos servidores públicos, estímulo ao desempenho, satisfação, envolvimento entre os servidores públicos etc. Para o idealizador da Reforma existem como pressupostos:

[...] mudança nas leis, na organização, nas rotinas de trabalho e na cultura e comportamento da administração pública, visando a melhoria da eficiência e do atendimento às necessidades da sociedade. São diversos projetos, dos quais as emendas constitucionais representam apenas uma parte, que serão desenvolvidos nos próximos anos, com o ativo envolvimento dos servidores e participação da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1997b: 14).

Os objetivos pretendidos com a Reforma passaram a constituir foco de preocupação dos governantes, nas diversas esferas das instituições públicas. Outro aspecto relevante foi a utilização de conceitos de categorias analíticas essenciais, que também têm significação para a compreensão e a explicação de direcionamentos ídeo-políticos de projetos societários. Cabe-me pontuar que entre estes, destaco os conceitos que na perspectiva do projeto societário contra hegemônico, fundado na democracia participativa, que foi fortalecido principalmente, no final dos anos de 1980, estão ancorados na análise crítico-reflexiva da sociedade burguesa.

Esta alusão é importante porque tem sido identificada a "dança dos conceitos" (DURIGETTO, 2007) que expressa ao que passou a ser encontrado nas diversas publicações, principalmente as governamentais. Entre os conceitos mais divulgados e utilizados, ênfase: sociedade civil; controle social; participação social; parceria público-privado etc associam-se muito mais ao que condensa às referências mencionadas acima sobre idéias e ferramentas do setor privado. Nesta "dança dos conceitos" os servidores públicos passam a conviver com mudanças substanciais no seu espaço de trabalho, que decorrem de alterações também substanciais nas instituições públicas. As consequências deste conjunto de alterações afetam a ordenação institucional, seu funcionamento e legitimidade, rebatendo assim na trajetória profissional dos servidores públicos, denominados de "burocratas públicos" segundo elaborações de Bresser Pereira (1997a: 13).

A Reforma do Estado brasileiro, considerando seus aspectos políticos, econômicos e administrativos passou a se expressar na efetivação das primeiras medidas: ajuste fiscal e privatização. No tocante a esta medida cabe pontuar que na ótica de Bresser Pereira ao Estado é complexo imputar a administração de empresas, por isso a privatização constituía diretriz essencial para reformar empresas estatais. Em seus escritos, o idealizador desta Reforma do Estado indicou outros problemas fundamentais que demandariam mudanças. Vale ressaltar que configurava como estando em crise o "Estado social burocrático":

[...] social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas [...]. O Estado tornava-se um Estado Social-Burocrático na medida em que, para promover o bem estar social e o desenvolvimento econômico, contratava diretamente, como funcionários públicos, professores, médicos, enfermeiras, assistentes sociais, artistas, etc (BRESSER PEREIRA: 1997a, 10 e 13).

Entre os problemas identificados, o principal a ser resolvido, segundo a visão da equipe do governo, era de ordem econômico-política: a delimitação (ou diminuição) do tamanho do Estado que implicaria em rever suas áreas de atuação; abrangência institucional;

redefinição do seu papel e funções: "A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. [...] Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva" (BRESSER PEREIRA, 1996: 269).

Diante destas ponderações é preciso retomar a significação do que apresentei sobre a "dança dos conceitos", sinalizando que a proposta de Bresser Pereira para reformar o aparato estatal brasileiro singularizaria uma reforma social democrática ou social liberal, objetivando aumentar a governança<sup>22</sup> do Estado. Este, com a possibilidade de ampliação da sua capacidade e competência governativa disporia de recursos financeiros e administrativos para que pudesse intervir em áreas consideradas estratégicas. Todavia, esta possibilidade se efetivaria apenas quando o mercado não tivesse condições de estimular a capacidade competitiva das empresas.

Bresser Pereira (1996: 275) alega que a CF/88 leva ao enrijecimento burocrático extremo, e, somado à permanência do patrimonialismo, induz à baixa qualidade da administração pública brasileira, sendo um retrocesso aos anos 1930 (burocracia) e 1950 (populismo). O surgimento da administração burocrática moderna é um avanço, uma reação ao patrimonialismo e ao clientelismo, no sentido de distinguir público e privado, político e administrador público. Assim, a Reforma Gerencial busca superar estes dois modelos.

Bresser Pereira (1996: 272) delinea os contornos do modelo da administração pública gerencial, através de oito traços que lhes são constitutivos:

- descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- organizações com poucos níveis hierárquicos em vez de piramidal;
- organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito tenham lugar;
- pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- controle por resultados, *a posteriori*, em vez do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

<sup>22</sup> Bresser Pereira (1997a) considerava a governança elemento fundamental da Reforma do Estado. Há diferentes conceitos para este termo, mas emprego o utilizado pelo autor referido: "Existe governança quando um governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma" (BRESSER PEREIRA, 1997a: 40).

Nestes traços fica evidente a convergência com os ditames que vigoram no setor privado, que tendem a corresponder a indicadores "sutilmente" presentes nas relações sociais que se estabelecem nos espaços produtivos entre trabalhadores "da linha de produção" até mesmo entre os que estão exercendo ou desempenhando cargos ou funções de gerenciamento: nível de qualificação, competência, criatividade, capacidade de articulação, configuradores como os de qualificação positiva e os que expressam negatividade como: indisponibilidade para ações cooperadas; competição; conflito; sonegação de informações; desrespeito às ações de trabalhador aprendiz ou em processo de aposentadoria, desqualificação devido à precariedade de conhecimentos técnicos etc. Estes indicadores chegam até mesmo a contribuir para o que é reconhecido como indicadores de desempenho, controle da produção, que muitas vezes também contribuem para a conquista de promoções, mérito, premiações etc.

O reconhecimento de que estes indicadores perpassam as relações sociais entre servidores públicos nos diversos escalões das instâncias das instituições públicas estatais, também evidenciam que nestas instituições vem ocorrendo, a partir do modelo de administração gerencial, a desresponsabilização com o processo de formação destes servidores como um trabalhador, integrante como sujeito coletivo de um espaço produtivo. A visível tentativa de redução da responsabilidade do aparato estatal tem então se evidenciado também com a restrição das ofertas de qualificação do quadro de pessoal das instituições públicas-estatais.

Esta situação retrata fundamentalmente o que foi sendo invertido em termos da mudança do modelo de conformação do Estado: na fase do modelo burocrático era reconhecidamente valiosa a preocupação dos órgãos públicos estatais com a criação e o funcionamento de agências de formação para diversos segmentos do seu quadro de pessoal. Pode-se afirmar que no modelo gerencial a restrição destas agências fica evidente, e ao mesmo tempo, a conjugação de esforços público-privado parece ser a tônica de ofertas de qualificação, aliando-se à transferência de responsabilidade para o servidor público que, como trabalhador individual, tem que se motivar e/ou sentir estimulado a ampliar a sua qualificação.

Estas e outras diversas situações são ilustrativas de mudanças efetivas na esfera da composição, qualificação e reconhecimento, especialmente do servidor público como trabalhador que integra uma instituição pública estatal como sujeito coletivo.

A ampliação destas ponderações inclui a referência de que o modelo gerencial tem também utilizado de estratégias de descentralização de recursos e de atribuições para os níveis regionais e locais e de transformação de administradores públicos em gerentes autônomos.

Ao defender a redução do tamanho do Estado, Bresser Pereira (1997a) relata que o Estado cresceu em termos de pessoal, de receita e de despesas, acompanhando a ampliação de suas funções sociais. Para ele, no Estado desenvolvimentista brasileiro,

[...] os direitos civis e sociais continuavam quase sempre sem proteção; o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia, que era beneficiária de privilégios e convivia com excesso de quadros. [...] no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma modalidade de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas (BRESSER PEREIRA, 1998: 27).

Como forma de reduzir o gasto público, a redução do número de servidores públicos (ou tecnoburocratas, como o Ministro preferia denominá-los) e a crítica a estes foi uma tônica da Reforma (como do neoliberalismo). Através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se define com clareza os setores em que o Estado assume operar, dividindo-se em áreas de atuação (BRESSER PEREIRA, 1997a: 22; 1996: 283), como demonstrado resumidamente na Figura 1:

**Figura 1 - Modelos Institucionais, Formas de Propriedade e de Administração**

		Forma de propriedade			Forma de Administração		Instituições	
		Estatal	Pública não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial		
Atividades Exclusivas do Estado	<b>Núcleo estratégico</b> Legislativo, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios.	○				○	Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas	
	<b>Atividades exclusivas</b> Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Subsídios, Seguridade Social Básica.	○				○	Agências Executivas	
	<b>Serviços não-Exclusivos</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.	Publicização →	○				○	Organizações Sociais
	<b>Produção para o Mercado</b> Empresas Estatais.	Privatização →		○			○	Empresa Privada

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)

As ações propostas significam a redução do número de servidores públicos, principalmente através de privatizações ou de publicizações. Conforme sinaliza a Figura 1, a Reforma pretende organizar e sistematizar os núcleos de intervenção do Estado. Buscando explicitar o exposto na mencionada Figura, destaco a proposta para cada setor, particularizando cada núcleo, incluindo a dimensão analítica do que efetivamente tem sido implantado, trabalhando cada núcleo de forma isolada apenas para facilitar a exposição.

As Atividades Exclusivas do Estado congregam o Núcleo Estratégico e Serviços Exclusivos.

a) No Núcleo Estratégico "são definidas as leis e políticas públicas". Bresser Pereira (1997b) destacou a necessidade de um alto nível de qualificação técnica neste Núcleo, voltada para formulação, acompanhamento e regulação de políticas públicas. Enfatizou que, com a Reforma, seriam tomadas medidas que favorecessem a profissionalização do servidor público através de qualificações constantes e avaliação da satisfação dos usuários.

No período de vigência do MARE (1995-1997) foram reduzidas as ações realizadas neste Núcleo. Paula (2002) explicita que Bresser Pereira valorizava a burocracia pública dos altos escalões e núcleos estratégicos, mas desvalorizava os escalões inferiores que permaneciam sem perspectiva de carreira, recrutamento, formação, qualificação e poderiam ser facilmente transferidos para o setor privado.

b) Os Serviços Exclusivos integram setor responsável pela implementação e execução de diretrizes e políticas públicas, acumulando poder e atividades as mais amplas. Barreto et al (2002) consideram que está inclusa na Reforma a pretensão de garantir a separação entre os órgãos do governo federal que formulam políticas públicas daqueles que as executam. Para melhorar o desempenho destes Serviços, Bresser Pereira (1997b) propôs a criação de Agências Executivas ou Autônomas (autarquias e fundações), que administrariam mediante contratos de gestão firmados com o Núcleo Estratégico. Apenas o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) foi qualificado como Agência Executiva<sup>23</sup>.

c) Para os idealizadores da reforma, investimentos em infra-estrutura e serviços públicos podem ser objeto de concessão. Isso significa que os Serviços Não-Exclusivos ou competitivos do Estado deveriam ser realizados pelas empresas de economia mista, de serviços públicos não-estatais ou estratégicos e pelo setor privado. Bresser Pereira (1997a) discute o sentido de "publicização", palavra que foi criada para distinguir da privatização a

---

<sup>23</sup> Cf. Barreto et. al (2002). Relatório de Pesquisa: A Reforma Administrativa: a nova concepção de Estado e seu impacto sobre a estrutura burocrática federal. Financiado pela FAPEMIG/MG.

transferência de responsabilidades para o setor privado, por se tratar de atividades que não estão voltadas para o lucro ou para o consumo privado.

Incluem-se nesta categoria as escolas, as Universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa e cultural etc. (BRESSER PEREIRA, 1997a: 25).

A publicização diz respeito a uma transferência para um setor "público não-estatal" - que seria uma nova forma de propriedade - as entidades de caráter essencialmente público, sem fins lucrativos. O conceito de público como o que está voltado para o interesse de indivíduos e famílias, não pode estar limitado ao Estado:

O espaço público é mais amplo que o Estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. [...] É público o espaço que é de todos para todos. É estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. Uma fundação, embora regida pelo direito civil e não pelo direito administrativo, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. O processo de ampliação do setor público não-estatal ocorre a partir de duas origens: de um lado, a partir da sociedade, que cria continuamente entidades dessa natureza; de outro lado, a partir do Estado, que nos processos de Reforma desse último quartel do século vinte, se engaja em processos de publicização de seus serviços sociais e científicos (BRESSER PEREIRA, 1997: 28).

Não foi difícil observar que esta estratégia, mesmo que não tenha se consolidado enquanto Núcleo, tenha se estabelecido. A mídia foi um dos maiores veículos de persuasão para a criação de entidades públicas não estatais, através da veiculação nacional de propagandas incentivando o voluntariado ou mesmo arrecadando doações para entidades beneficentes. Em 1998, com a Lei nº 9.637, que qualifica as entidades como Organizações Sociais (OS) inclui o Programa Nacional de Publicização (em seu art. 20) "com o objetivo de estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de Organizações Sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União".

Barreto et al (2002) em pesquisa anteriormente menciona explicita que a publicização de fato não ocorreu, mas sim a criação de OS, que pode se configurar com alguns entraves, como a contratação de pessoal sem concurso público, podendo gerar "cabides de emprego"; a

ausência de necessidade de licitações para aquisição de material, que pode gerar "mau" uso de recursos públicos; ausência de licitação também para o recebimento de recursos públicos do tesouro; o controle social e participação da sociedade civil frágil, constituindo uma ausência de fiscalização. O mesmo estudo aponta que não houve adesão às OS por parte das organizações públicas. Em 1999 foi promulgada a Lei 9.790, que criou as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), que passou a reunir entidades privadas que prestam serviços configurados como de interesse público, que permitiria mais facilidade de acesso a recursos públicos.

A discussão acerca do crescimento do "terceiro setor" é crescente no Serviço Social, (MONTAÑO, 1999; YACOUB, 2001; DURIGUETO, 2007) contribuindo para as reflexões sobre a redução do Estado, o que atinge também as políticas sociais, tornando-as focalizadas, fragmentadas e que têm como público alvo parcelas da população brasileira categorizadas segundo índices de "extrema pobreza". Além disto, estas políticas embaçam a esfera do direito e ganham uma conotação de favoritismo (MONTAÑO, 1999). Com o corte de gastos no setor público, a alternativa de acesso inclusive aos serviços públicos é recorrer ao mercado para suprir também necessidades básicas. O corte de gastos é mostrado por Yacoub (2001):

[...] na área da saúde, por exemplo, em 1995, do valor previsto de 15.026,5 milhões, reduziu-se para 13.975,1 milhões. Na área de educação e cultura o corte foi ainda maior. Em 1995, de uma previsão de R\$ 13.940,8 milhões, reduziu-se para R\$ 11.520,7 milhões. Em 1998, já com o orçamento reduzido para R\$ 13.150,5 milhões, autorizou-se apenas o gasto de R\$ 10.089,6 milhões (YACOUB, 2001: 90).

Diminuindo a oferta sem alterar a demanda por estes serviços, a grande maioria da população, que não tem como alternativa recorrer a iniciativa privada, fica à margem do uso destes serviços. Assim, os que não tem condição de recorrer ao mercado, passam das "lógicas do Estado" para as "lógicas da sociedade civil" (MONTAÑO, 1999), legitimando a concorrência do mercado e o aumento de organizações públicas não estatais, segmentando os aspectos políticos, econômicos e sociais que dão corpo ao Estado e a sociedade civil, bem como acirrando a separação entre os dois últimos.

Yacoub (2001: 92-93), assegurando-se em Iamamoto, reflete sobre o risco de despolitização da esfera pública, uma vez que "a sociedade civil apresenta-se como um conjunto de organizações diferenciadas, mas complementares, ausente de contradições de interesse de classes e de seus segmentos, mascarando e esvaziando conflitos sob o argumento da solidariedade".

d) A Produção de Bens e Serviços para o mercado representa os serviços que o Estado realiza ou subsidia porque considera de alta relevância para os direitos humanos ou por dizerem respeito a políticas externas, não sendo lucrativos para o mercado. Bresser Pereira (1997) menciona que durante quase todo século XX, o Estado interveio na área de produção de bens e serviços para o mercado porque os investimentos eram pesados demais para o setor privado ou o Estado investiu em setores que poderiam ser auto-financiados por acarretarem lucros. Já na década de 1980, a carência de recursos do setor estatal criou a necessidade de privatização de empresas estatais visando redução de dívidas. Sob o ponto de vista do modelo neoliberal, as privatizações contribuiriam para a redução do tamanho do Estado e os gastos públicos.

Amoroso Lima (2006:53) ressalta que o Plano da Reforma estatal se sustenta no discurso de superar a crise fiscal do Estado e da oneração da máquina estatal, para oferecer melhor e mais rápidos serviços de atendimento aos cidadãos. E observa que por trás desta face social, o objetivo maior "era o de desonerar e diminuir o papel social do estado subjugando-o às técnicas e procedimentos próprios do setor privado e às determinações e regras da economia de mercado".

O objetivo da Reforma do Estado, que contempla as reformas tributária, previdenciária e do aparato estatal, consistia em introduzir modelos organizacionais que promovessem a descentralização administrativa e consolidassem parcerias com a sociedade civil. A autora referida acima, enfatiza que o objetivo central do Plano foi a implementação de programas de privatização em áreas em que o Estado, em seu viés neoliberal, não deve realizar diretamente.

Daí a proposição de iniciativas tais como: a criação de agências executivas em áreas de telecomunicações, energia elétrica, gás e combustíveis; a implementação de um modelo de publicização das atividades consideradas não-exclusivas, por meio de organizações sociais, entidades públicas não-estatais, abrangendo hospitais, Universidades, institutos de pesquisa, entre outras, que recebam recursos do Orçamento da União para a execução de atividades mediante contratos de gestão (AMOROSO LIMA, 2006: 53).

A proposta de um "*mix*" entre público e privado é uma tentativa de diminuição do papel do Estado e da quebra da noção de público, transferindo responsabilidades estatais para o setor privado. Nesta linha, as privatizações também merecem destaque, uma vez que "significam um patrimônio público, entregue à iniciativa privada com um diferencial entre o valor do patrimônio público e o preço pago, na maior parte dos casos em moedas podres que não representam o custo que seria necessário para por de pé outras unidades produtivas" (Oliveira, 1999: 75).

Netto (2000) considera que o processo de privatizações no Brasil foi ímpar quando comparado a qualquer país do mundo, já que aqui este processo significou "desnacionalização acelerada", uma vez que o capital nacional é minoritário nos processos de privatizações, tendo como principais compradores empresas internacionais. O crescimento exacerbado de empresas multinacionais em nosso país é nítido, bem como a desregulamentação - abertura para a comercialização de produtos estrangeiros. "Uma abertura inteiramente irresponsável, inteiramente descontrolada do mercado nacional, a todas as quinquilharias, a todas as bugigangas produzidas internacionalmente. [...] que não preservou absolutamente nada da indústria brasileira" (NETTO, 2000: 20).

A Reforma do aparato estatal, que também pode ser considerada como uma estratégia de enxugamento de seus recursos humanos e de pessoal, objetivou o ajuste fiscal (principalmente nos estados e municípios, devido ao excesso de quadro) e tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltada para o atendimento ao cidadão.

O ajuste fiscal será realizado principalmente com a exoneração de funcionários por excesso de quadros, com a definição clara de teto remuneratório para os servidores e com a modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para a aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo do serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional a contribuição (BRESSER PEREIRA: 1996: 282).

São medidas diversas que influem diretamente sobre os servidores públicos, mas não em uma perspectiva de melhora e aperfeiçoamento de recursos humanos, mas de corte de despesas, seja através da exoneração de servidores ou da alteração e flexibilização da legislação trabalhista que protege este servidor. Na dimensão explicitada em Pimenta (1998), a Reforma do Estado não busca simplesmente reduzir os gastos públicos, mas melhorar a eficiência e a qualidade do gasto. A burocracia passa a ser acessória na produção de bens e serviços para a sociedade. "A flexibilidade administrativa aliada ao controle de resultados deve transformar o Estado em uma organização mais ágil, com a sua ação descentralizada" (PIMENTA, 1988: 07).

As elaborações de Pimenta (1998) também são concordante com as de Bresser Pereira no que se refere à dimensão de possibilidades que significam a transferência para outrem das atividades até então características do Estado. O mencionado autor considera de vital importância a delimitação das áreas do poder executivo através de três mecanismos principais: a privatização, que configurar-se-ia como a venda de ativos públicos que não devem permanecer no setor público; a publicização, buscando transformar órgãos estatais em

entidades públicas não-estatais de direito privado e sem fins lucrativos, que recebem recursos de diversas fontes (inclusive do orçamento público); e a terceirização, através da contratação de força de trabalho externa para execução de serviços. Permaneceriam no serviço público direto os servidores públicos responsáveis pela formulação e acompanhamento da implantação das políticas públicas.

A partir da experiência da Inglaterra (seguida por diversos países como Nova Zelândia e Austrália) Bresser Pereira também se apóia na terceirização como estratégia para solucionar a realização de atividades auxiliares ou de apoio como, por exemplo, limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática, processamento de dados, entre outros (PAULA, 2007).

Segundo a lógica da reforma do estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos à licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro (BRESSER PEREIRA, 1997a: 29).

A terceirização da força de trabalho, das atividades auxiliares ou de apoio, objeto deste estudo, é sem dúvida uma das principais características da administração pública gerencial, e uma tônica nas propostas apresentadas por Bresser Pereira como Ministro do MARE.

Realizando um breve balanço da Reforma Gerencial proposta pelo MARE Paula (2007) chega a algumas considerações:

[...] ao optar pela reforma e administração pública gerencial, a vertente gerencial não realizou a contribuição imaginada para a democratização do Estado brasileiro. O controle democrático da burocracia pública, o modelo de gestão pública participativo e os mecanismos de participação popular permaneceram no nível do discurso e da idealização. A aliança social-liberal também não conseguiu fazer funcionar o binômio de dependência e desenvolvimento. A ruptura com o padrão nacional-desenvolvimentista, que ocorreu no governo Collor, se aprofundou durante o governo de FHC. A estratégia de estabilização adotada pela aliança social-liberal resultou em uma estagnação econômica que afetou os índices de desemprego e a capacidade produtiva (PAULA, 2007: 150).

A dimensão sócio-política não foi contemplada na Reforma e na administração do Estado. A nova administração pública não conseguiu transcender a dicotomia entre a política e a administração, pois sua estrutura e características dificultaram a infiltração de demandas populares e a efetiva participação social. Barreto et al. (2002), nos chama a atenção para o fato de que prevalecem medidas destinadas ao equacionamento do déficit fiscal, tendo como meta o equilíbrio macro-econômico, visando mais contenção dos gastos do que alterações

substantivas na concepção do Estado. A Reforma não visou a garantia dos interesses públicos (direitos humanos fundamentais, educação, saúde etc). A avaliação da satisfação dos usuários não foi realizada, o controle social não foi estimulado pois, embora conste no PDRE, não há instrumentos concretos previstos. A política ficou como um ente a parte das transformações econômicas e financeiras, como se pudessem ser tratadas separadamente. Continuava-se a reproduzir características autoritárias que permeiam a história político-administrativa do país.

Tratava-se de um discurso, bem analisado por Nogueira (1996) e Grau (1997), contra a burocracia estatal como um modelo esgotado e ineficiente, que impede a participação dos cidadãos "em função da racionalidade instrumental que lhe é consubstancial, nega as condições para o crescimento simultâneo da deliberação pública e da efetiva solução dos problemas" (GRAU, 1997: 234).

Confirmou-se um modelo de governo de Estado preocupado com a capacidade financeira e administrativa, mas em detrimento do enfraquecimento e diminuição dos direitos sociais. Nogueira (1997: 42) chama a atenção para o fato de que "nenhuma reforma do aparelho do Estado feita sob o capitalismo tem como se objetivar contra a burocracia, em nome da superação de algum 'defeito estrutural' que esse modelo conteria". Desta forma, apesar do discurso contra a burocracia, a vigência do neoliberalismo consubstancia a argumentação de que as "funções do Estado correspondem estritamente ao tipo de Estado liberal, o modelo de gestão a privilegiar seja exatamente o burocrático" (GRAU, 1997: 241).

Barreto et al (2002) conclui que não houve, como o pretendido, a transformação da administração burocrática em gerencial. A pesquisa anteriormente mencionada aponta que no Brasil o modelo burocrático não se efetivou, e o que ocorreu foi um "*mix*" de algumas características dos modelos expostos acima, tecendo-se uma "colcha de retalhos" entre os três modelos de conformação estatal no Brasil.

[...] a administração pública brasileira convive com lógicas diferenciadas e contraditórias, responsáveis pela absoluta ausência de coerência interna do aparato de Estado, característica que dificilmente pode ser atribuída ao predomínio da administração burocrática. [...] no caso brasileiro, a ausência de coerência interna do aparato de Estado está relacionado à convivência dos postulados da administração burocrática – que está longe de ser predominante – com procedimentos clientelistas que derivam da matriz patrimonialista do Estado brasileiro, estruturas de formulação de políticas constituídas segundo os mecanismos do insulamento burocrático, formas de intermediação regidas pelo corporativismo setorial e bipartite e até mesmo organismos criados para operarem segundo os postulados da administração gerencial, como autarquias, fundações e empresas públicas, a partir das definições do decreto-lei 200, de 1967 (BARRETO ET AL, 2002: 37-38).

Assim, simplesmente atacar o burocratismo, que segundo a análise destes autores não chegar a se efetivar de fato no país, não seria uma solução, sem atentar para estratégias como, aumentar a transparência na gestão pública, o treinamento/qualificação do servidor público, a consolidação dos princípios universalistas da CF/88 e o controle exercido pela população nas atividades públicas estatais. Na visão de Nogueira (1996) o Estado que se apresentou aos brasileiros e ao mundo nos anos 1990 trouxe uma desvalorização de si aos olhos dos cidadãos incluindo a desorganização do aparato técnico administrativo, pois

[...] um processo organizador com essa orientação não teria como fortalecer a si próprio, já que é, em boa medida, destruidor das condições mesmas da sua legitimação. Ficou impossibilitado de produzir bases efetivas de sustentação para o "novo" Estado e de se auto-aglutinar enquanto projeto, isto é, não teve como obter apoios e lealdades decisivas na sociedade (opinião pública, atores coletivos) e dentro do próprio aparelho estatal (servidores públicos, classe política, instituições). Evidência disso é que, paulatinamente, nos ambientes governamentais e nos circuitos de formação da opinião pública, foi-se deixando de falar em Estado e em reforma do Estado, tanto no sentido "fraco" da expressão (como reforma de gestão) quanto, sobretudo, no sentido "forte" (como reconstrução ético-política do Estado) (NOGUEIRA, 1996: 44).

A imagem de "satanização" do Estado (MONTAÑO, 1999), deste como um peso para a sociedade ("elefante pesado e balofo", como nas palavras do então ministro Bresser Pereira) e do necessário desmonte (e transformação em um "tigre ágil") é fortalecida pela mídia e, aceita pela sociedade. O Estado se tornou objeto de crítica e, para superar essa visão, não se objetivava fortalecê-lo.

A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as 'amarras do modelo burocrático', a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato (NOGUEIRA, 1996: 41).

A Reforma administrativa do aparato estatal no Brasil foi uma reforma de natureza técnica, com a dimensão política ausente. A máquina estatal não é uma empresa privada. O Estado existe referenciado na sociedade, que é composta por cidadãos, sujeitos sociais também portadores de direitos. Os trabalhadores que estão inseridos na instituição estatal não são meros funcionários, mas servidores públicos, que não podem ter em mente apenas a eficiência, mas a responsabilidade e o comprometimento com os usuários de seus serviços

(usuários não no sentido de usar o serviço de uma forma utilitária, mas de co-produtores de sua história, sendo responsáveis pela condução de sua vida, e sofrem os efeitos das políticas públicas - ou ausência ou carência destas -, da forma de atendimento prestada aos mesmos, da disponibilidade e da forma que são repassadas as informações).

Ressalto a importância de instâncias de controle social, entendidas como uma forma de participação que enfatiza a expressão política de grupos representativos da sociedade civil, junto a espaços de definição de políticas públicas de cunho social. A participação popular pressupõe disputas por espaços de poder e controle de verbas públicas na esfera pública-estatal. Acioli (2005: 299) enfatiza que "para que se efetivem o controle social e a incorporação da população nesse processo, é preciso lembrar que o lugar da cidadania é onde tudo deve ser visto, ouvido e divulgado para o maior número de pessoas possível". Assim, publicizar o Estado e suas ações deve ser tarefa primeira:

A reforma administrativa orientada expressamente por esses propósitos (cidadania e administração pública) traduz-se, de fato, em um conjunto de postulados que podem levar a publicização da administração pública. Por outro lado, converge para ela o reforço de uma institucionalidade de representação e participação social, que torna patente o propósito de uma esfera pública, cujo assento e destino últimos são a própria sociedade. A participação dos cidadãos, orientada pelos princípios da legitimidade democrática, expressa a possibilidade de que processos horizontais de articulação política possam influir nas decisões do aparelho administrativo estatal, de modo a refletir a aglutinação da vontade pública (GRAU, 1997: 272).

Para Barreto et al. (2002) a Reforma não foi de fato implementada. Como já enunciado, a tônica foi o corte de gastos com pessoal, coroado com o crescimento de terceirização de força de trabalho no âmbito público-estatal. Em 1997 o MARE foi extinto e esvaziou-se a discussão sobre a Reforma do Estado. As funções do então Ministério passaram para as Secretarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BARRETO ET AL, 2002: 56).

O gerencialismo trouxe como metas o controle de gastos, a eficiência e a racionalização do dispêndio na esfera estatal, adoção de técnicas de planejamento estratégico e controle de qualidade, ênfase na qualificação e melhor aproveitamento do trabalhador. Estas são ferramentas necessárias e que precisam ser incorporadas na máquina Estatal, mas que não apresentam aspectos substitutivos à forma de intervenção do Estado na vida social, econômica e política do país. O gerencialismo é capaz de promover autonomia no processo de tomada de decisões, o que avança em relação ao modelo burocrático, mas por si só ele não garante

obtenção do equilíbrio fiscal e melhora da qualidade dos gastos públicos (BARRETO ET AL, 2002: 56). Por outro lado, "os contratos de gestão permitem procedimentos típicos da esfera privada, ao mesmo tempo em que os gestores agem com a chancela do Estado" (BARRETO ET AL, 2002: 55). O gerencialismo não afiança que os interesses públicos sejam garantidos, além de ter contribuído para o processo de desestatização, com ênfase no corte de gastos, principalmente relativo à política de pessoal.

Diante destas reflexões e análises aqui apresentadas, que não se esgotam nesta dissertação, corroboro a afirmativa de Barreto et al (2002: 56), quando os pesquisadores afirmam que "o que ocorreu efetivamente foi uma política de enxugamento da máquina do Estado, com a diminuição do quantitativo de servidores civis, além das restrições dos direitos dos que permaneceram na ativa". Estas mudanças foram embasadas na Emenda Constitucional nº 19 (06.1998) que modifica e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades, planos de demissão voluntária, privatizações e terceirizações.

Em junho de 2002 o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva lança a "Carta Aberta ao Povo Brasileiro" (SILVA, 2002), fazendo uma análise da conjuntura nacional e traçando os contornos de sua administração. Na Carta, ele concilia dois compromissos, objetivando manter o apoio de sua base popular e aclamar o grande capital. Ao mesmo tempo em que fala de "encerrar o ciclo econômico e político", assume o compromisso com as reformas estruturais já engendradas, buscando "respeito aos contratos e obrigações do país".

Ao ser eleito e empossado presidente, juntamente com a preocupação de acabar com a fome no país, centrado na idéia do Programa Bolsa Família, Lula compôs sua equipe econômica, e, como afirma Marini (2005: 08) "foi mantida a condução da área de gestão pública no Ministério do Planejamento". O mesmo autor pondera que ao construir a agenda ministerial da administração pública, elementos herdados da agenda anterior foram mantidos, ao mesmo tempo que incluídos novos temas.

A preocupação com um direcionamento para o Ministério de Planejamento foi central, culminando na construção de um Plano de Gestão Pública para um Brasil de todos (BRASIL, 2003), que, segundo Martins (2003) busca

a reconfiguração das estruturas e processos e o redimensionamento de recursos em bases mais eficientes e direcionadas para resultados. Isto também inclui a construção de um novo padrão de relacionamento entre o governo e as empresas estatais, no qual fiquem definidos os marcos da gestão empresarial e da gestão voltada ao interesse público.

O ex-Ministro Bresser Pereira (2007: 10), considera que o governo Lula vem adotando muitos dos princípios que ele configurou na Reforma Gerencial

O emprego de técnicas gerenciais na administração da Bolsa Família e na reforma da previdência, assim como a exigência do Ministério da Educação que as universidades federais que adotam o Programa de Reestruturação e expansão das universidades, REUNI, elaborem planos estratégicos são duas demonstrações desse fato. A decisão do governo federal de levar adiante as "fundações estatais", uma outra forma de implementar a idéia das organizações sociais alterando um pouco sua definição jurídica, é mais uma indicação clara nesse sentido.

As fundações estatais que vem sendo criadas pelo Projeto de Lei Complementar nº 92/2007, são, para o ex-Ministro, expressão deste direcionamento. A Fundação estatal é uma entidade sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, instituída pelo poder público, mas com autonomia gerencial e financeira. São implementadas em atividades não exclusivas do Estado e não exigem poder de autoridade deste (SALGADO, 2008). Esta orientação é semelhante ao direcionamento adotado pelas OS e OSCIPS, tão propagadas pela Reforma Gerencial e criticadas pelos opositores do PT.

A contratação de servidores públicos tem sido tímida em seu mandato, talvez porque o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) limita os gastos com pessoal. Mas é reconhecido que concursos têm sido feitos e tem havido uma pressão do Ministério Público em abrir concursos para substituir os terceirizados no governo FHC por servidores públicos (BEGUOCI: 2008). Esta afirmativa, de acordo com Tortato (2008), é corroborada pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do atual governo, que afirma que a perspectiva do governo é acabar com uma das práticas, mais utilizadas pela Reforma Gerencial, a terceirização da força de trabalho. Entretanto, a análise da continuidade da adoção desta estratégia, extremamente difundida por Bresser Pereira, não aponta para o rompimento com esta.

## 2. NOVO PAPO: TERCEIRIZAÇÃO

*A velha fábrica muda, e a velha fábrica permanece. Velho convive com novo. A novidade rima com a velocidade. A velha fábrica fica? A nova fábrica como é que ficará? Trabalho tecnologia, produção função salário chefia qualificação ritmo controle ambiente condições produtividade qualidade produção tecnologia trabalho trabalhador. Será que esse papo é mesmo novo? Just-in-time-jit-kanban, célula-ilha, polivalência-multifuncional-multitarefa-multiqualificação, flexibilidade, integração. Trabalhos em grupos/ equipes /times, tpm, qualidade total, ccq-cep-sugestão-Kaizen: melhoria contínua. Automação robot cnc fms clp sdcd edi correio eletrônico computador informática. Outsourcing Global-sourcing Terceirização. Outras palavras, outras letrinhas, o novo papo (BRESCIANI, 1994: 96).*

Muito se tem falado sobre a crise do Estado, das mudanças no mundo do trabalho e da sociedade salarial e do despontamento do que se convencionou chamar de acumulação flexível ou toyotismo. Vários autores (HARVEY, 2007; YACOUB, 1997 e 2004; ANTUNES, 1999 e 2002; ALVES, 2005) realizaram um resgate histórico dos modelos de organização do capital, que antecedem o modelo de acumulação flexível, trilhando esse percurso de forma suficiente e me desonerando desta tarefa.

Assim, considero essencial retratar o redimensionamento da divisão internacional do trabalho que se instaurou com a crise que emergiu por volta de 1970 e que emoldurou mais uma fase do processo de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Esta fase vem se expressando a partir da revolução técnica que implicou em transformações profundas, delimitando a flexibilização do processo produtivo, repondo valores mercantis, sob o primado do lucro, da mundialização e da autonomia da esfera financeira.

O panorama do desenvolvimento do complexo de reestruturação produtiva no Brasil surgiu em 1980, mas expressa seus impactos na objetividade e subjetividade operária, sobretudo na década de 1990 (ALVES, 2001).

Antes de me ater no processo de terceirização apresento de maneira resumida, os principais aspectos que a reestruturação produtiva vem assumindo no país. Com o predomínio de um novo padrão de acumulação capitalista, Alves (2001) referencia à passagem de um toyotismo restrito para um toyotismo sistêmico. É a partir daí que se manifesta a crise do sindicalismo brasileiro e se "expressa a constituição lenta (e contraditória) de uma nova hegemonia do capital na produção e o desenvolvimento de um novo (e precário) mundo do trabalho" (ALVES, 2001:102), caracterizado pela tentativa de captura da subjetividade operária, superexploração do trabalho, reprodução ampliada de uma nova precariedade e exclusão no mundo do trabalho.

É a partir do novo surto de reestruturação produtiva que surge, com maior vigor, a crise do sindicalismo, a crise de um sujeito histórico capaz de por obstáculos à superexploração do trabalho, um dos traços estruturais do capitalismo retardatário no Brasil (ALVES, 2001: 104).

No Brasil, este novo (e precário) mundo do trabalho se constitui concomitantemente quando se fortalece o neoliberalismo.

O trabalhador deixa de ser um operário-massa<sup>24</sup> (ANTUNES, 1995), característica requisitada pelo modo de produção fordista, para tornar-se flexível e polivalente, dando a este uma falsa ilusão de ser partícipe do processo decisório. Um maior nível de escolaridade formal e de qualificação passa a ser uma exigência do mercado de trabalho, na medida em que novas formas de organização do trabalho modificam o conteúdo deste: de um lado encontra-se um tipo de trabalhador mais qualificado e multifuncional; e de outro, aqueles que não acompanham as exigências do processo de qualificação e que tendem a perder os seus postos de trabalho. Há uma busca incessante pela qualidade total dos produtos (que se traduz em mercadorias descartáveis com um tempo de vida útil cada vez menor), uma horizontalização das ações, diminuição crescente do chão da empresa e uma liofilização<sup>25</sup> desta, objetivando intensificar o trabalho e reduzir o número de trabalhadores<sup>26</sup>. Este processo é respaldado pelo aumento da tecnologia como forma de economizar força de trabalho, implicando no enxugamento do quadro de pessoal, na polivalência e multifuncionalidade do trabalhador, que passa a exercer diversas funções sem acréscimo de salário.

A produção não é mais massificada, mais especificada, personificada, eliminando-se grandes estoques. A produção é conduzida pela demanda, visando à eliminação de desperdícios pela máxima integração do processo produtivo e dos trabalhadores. Utilizam-se novas técnicas de gestão da força de trabalho, propagando o trabalho em equipe e o envolvimento dos trabalhadores com a empresa contratante (mas preservando as condições alienadas e estranhadas de trabalho), alegando que este faz parte da empresa, associando a imagem desta à idéia de uma família. Agora, a contradição capital-trabalho é envolto em um

<sup>24</sup> Antunes (2003: 40) trata do "*mass work*", do operário que perdeu a identidade cultural da era artesanal e se ressocializou de modo homogêneo. O trabalho em massa, parcelar e fragmentado reduzia a ação operária a um conjunto repetitivo de atividades, retirando-lhe o conhecimento e o domínio do processo de trabalho.

<sup>25</sup> A liofilização organizacional é entendida pelo autor como enxugamento da empresa, disseminada no país pela adoção das formas de gestão inspiradas no toyotismo e nas formas flexíveis de acumulação, a necessidade de inserção das empresas no mercado internacional, bem como a necessidade de responder aos avanços do toyotismo e de rebeldia no trabalho (ANTUNES, 2003).

<sup>26</sup> Antunes (2003: 52-57) relata que, com o desenvolvimento de uma estrutura produtiva mais flexível, acirrou a desconcentração industrial e produtiva, sendo corrente o apelo a empresas terceirizadas, cujo objetivo primordial é diminuir o operário fabril e intensificar a exploração da força de trabalho.

sentimento de identificação, pertencimento e compromisso com a empresa, como instrumentos de motivação individuais.

O toyotismo estimula um engajamento do trabalhador no processo produtivo, através dos círculos de controle de qualidade, que dotam o trabalhador de responsabilidade pelo processo de trabalho; a polivalência operária; a flexibilidade nas ações como motor da produção; a falsa idéia de domínio do processo produtivo. Unindo-se automação e auto-ativação, faz com que o trabalhador precise operar várias máquinas e tenha compromisso com a qualidade dos produtos nos próprios postos de fabricação. Verifica-se também um aumento da responsabilidade dos trabalhadores sobre os resultados do processo produtivo e conseqüente intensificação da exploração do trabalho.

Alves (2005) identifica o toyotismo como adequado à nova base de produção capitalista, uma vez que propicia um poder ideológico capaz de capturar a subjetividade operária, engajando os trabalhadores no processo produtivo. Os altos salários, os benefícios sociais diversos, a propaganda ideológica e política são imprescindíveis para sucumbir a subjetividade operária à lógica do capital.

A eficácia do conjunto não é garantida pelo operário individual, mas pela integração da equipe com o processo de produção. A supervisão e o controle passam a ser exercidos pelo próprio operário e a competição é intrínseca a idéia de trabalho em equipe, tornando cada trabalhador supervisor do outro: "o toyotismo [...] procura capturar o pensamento operário, integrando suas iniciativas afetivo-intelectuais nos objetivos da produção de mercadorias" (ALVES, 2005: 55).

A crise que atinge o mundo do trabalho vem apresentando proporções e intensidade que têm demandado a compreensão e a explicação sobre estratégias que possibilitem mensurá-las. O modelo japonês tem demonstrado potencial universalizante, com conseqüências negativas para a classe trabalhadora em escala mundial. Simultaneamente atingiu a materialidade e a subjetividade do ser que vive do trabalho, afetando sua consciência de classe e seus organismos de representação (sindicato e partido).

[...] é possível afirmar que não há, teoricamente falando, possibilidade de existir uma organização sindical que corresponda integralmente ao ideário neoliberal, uma vez que este descarta organização sindical pelo fato dela estar, ao menos tendencialmente, voltada à construção do monopólio da representação (GRACIOLLI, 2007: 67).

Antunes (1995) aponta que há uma dupla processualidade no mundo do trabalho no capitalismo contemporâneo: uma diminuição da classe operária industrial tradicional e um aumento do trabalho assalariado no setor de serviços.

A ampliação da rede de serviços responde a uma fase de desenvolvimento das cidades, atendendo a necessidade de realização e distribuição da mais-valia, marcada pela diversificação de atividades e oferta de bens de lazer e cultura, além da necessidade de reprodução da força de trabalho. Braverman (1981), Verás (2001) e Nascimento (2001) sinalizam que o crescimento do setor de serviços se tornou visível após os anos de 1970, época do início da decadência do fordismo.

Entre os estudos realizados é notória a constatação da redução do proletariado fabril industrial. Antunes (1995) avalia que esta tendência resultou do quadro recessivo, decorrente da automação, da robótica e da microeletrônica. As novas tecnologias de informática e de comunicação provocaram o desaparecimento de várias ocupações e, em contrapartida, o surgimento de diversas outras. A informatização e a necessidade de um trabalhador mais qualificado e "participativo" acarretam o aumento do número de escolas e faculdades, cursos de informática e de línguas, implicando no aumento da demanda por serviços. Aliado a isso, o mundo começa a vivenciar o processo de globalização econômica e mundialização da cultura; do trabalhador é exigido o domínio de línguas e o conhecimento de outras culturas. A cidade não é mais o *locus* restrito, torna-se mundializada, o turismo ganha destaque e, juntamente com ele, o crescimento de hotéis, pousadas, restaurantes, guias turísticos, museus e outros equipamentos culturais que ampliam a atuação do setor de serviços e que contribui para estimular e motivar o trabalhador a buscar o acesso a outras culturas, o preenchimento da sua disponibilidade de tempo, a ampliação do consumo etc.

As migrações constantes também constituem um dos fenômenos preocupantes, pois tem sido numeroso o deslocamento de indivíduos do interior do país (ou migram para outros países) em busca de melhores condições de trabalho, de vida, de estudo. [...] A "revolução agrária" (Ianni, 2004), que acarreta a maquinização, quimificação e a engenharia genética, requerendo cada vez menos força de trabalho no campo, e esta, cada vez mais qualificada, também é um fator determinante para o aumento das migrações. Aumenta, assim, o nível de aglomerações urbanas, e, conseqüentemente, a demanda por serviços.

Druck (2001) considera os anos de 1990 como a década da cultura da qualidade. O governo Collor lança o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), ocasião em que a perspectiva empresarial também coloca a qualidade como centro das ações e exigência das inovações da gestão empresarial, como um meio de sobreviver à crise. O

aumento da competitividade, causado pela abertura da economia, com redução de alíquotas de importação e a política recessiva levam as empresas a uma "epidemia de competitividade", fazendo com que as práticas do modelo japonês tomem mais força no país, principalmente através da implementação de Programas de Qualidade Total e da Terceirização. Despontam-se a descentralização produtiva, que consiste na reunião de pequenas e médias empresas em torno de uma empresa "mãe", central, que coordena e organiza a produção e os serviços fornecidos pelas empresas terceiras. Estas estratégias colaboram fortemente para desarticular o sindicato de base territorial, enfraquecendo o poder mobilizador e negociador das instâncias sindicais.

Mesmo não sendo novas, estas práticas nunca se colocaram com tanta força e de forma tão generalizada:

[...] estas duas práticas de gestão (Programas de Qualidade Total e da Terceirização), mesmo que já testadas e aplicadas anteriormente em vários setores e empresas, assumem, nesta última década um caráter "epidêmico". De fato, generalizam-se com muita rapidez por todas as atividades da economia, na produção industrial, nos serviços, no comércio, em empresas de porte pequeno, médio e grande. No caso da terceirização, além desta rápida e ampla difusão, há um elemento qualitativo de peso, pois muda o tipo de atividade terceirizada, atingindo não somente aquelas áreas consideradas "periféricas" – os serviços de apoio (alimentação, limpeza, transporte etc.) –, como também as "nucleares" ou "centrais" (produção/operação, manutenção, usinagem etc.) (DRUCK, 2001:125).

As mudanças na prática de gestão e organização do trabalho visam enxugar cada vez mais o quadro de trabalhadores, informatizando a área administrativa; o uso seletivo de trabalhadores qualificados; a adoção de novas tecnologias no conteúdo do trabalho, fazendo ressurgir o fenômeno do desemprego entre trabalhadores qualificados ou não, reduzindo o emprego industrial e o emprego formal; reduzindo o poder dos sindicatos.

A flexibilização das relações de trabalho, possível por meio de mudanças na regulação estatal e trabalhista e justificada pela necessidade de se obter condições de competitividade – exigida pelo mercado internacional - tem impulsionado o aumento da informalidade. Esta ampliou-se através da "prestação de serviços" de trabalhadores qualificados, por meio da modalidade de vínculos em cooperativas ou em alguma das variações que este tipo de trabalho assume.

## **2.1 Terceirização - Reestruturando os Coletivos de Trabalho**

A terceirização é um fenômeno social em escala mundial e fortemente impulsionado pelas políticas neoliberais dos governos que têm como base esse ideário. Na Inglaterra, no

governo Thatcher (1979-1990), este processo foi impulsionado com a criação de legislação específica, salvaguardando as empresas ou governos que terceirizam suas atividades. Como exemplos, menciono: nos Estados Unidos o processo é simples, pode-se contratar até por hora, sem a necessidade de interveniência de uma empresa terceira e a negociação pode ser feita entre o empregador e o trabalhador; o Estado inglês vem terceirizando setores cruciais como as Forças Armadas.

Cabe retomar então a significação do processo histórico do desenvolvimento das sociedades humanas, pois a terceirização vem sendo realizada desde o século XVII em atividades artesanais, o que nos permite afirmar que enquanto estratégia de gestão e de controle da força de trabalho constitui-se um fenômeno sócio-cultural já conhecido. A Companhia de Seguros da Realeza da Grã-Bretanha, há 200 anos contratou um grupo de bombeiros para defender as Casas de Seguros. Com o advento da Revolução Industrial, já se usavam processos de terceirização em pequena escala através da contratação de escritórios de contabilidade e de serviços jurídicos (RIBEIRO, 1995).

No contexto contemporâneo, no Japão, as relações intra-empresas se estruturam através de redes de subcontratação ou terceirização - complementaridade entre as grandes empresas, micro, pequenas e médias há uma diversidade de práticas de subcontratação. Nas elaborações de Druck (2001) apoiada em Hirata encontramos uma tipologia subdividida em quatro categorias: *Kogaisha* (empresa filial), *Kyoryoku gaisha* (empresa cooperadora), *Kankei gaisha* (empresa com a qual se tem relações, empresa coligada) e *Shitauke gaisha* (empresa subcontratada ou terceirizada).

As empresas fornecem insumos, produtos e força de trabalho (neste caso, estabelecendo uma relação de fidelidade e subordinação hierárquica como as grandes empresas). Na grande maioria dos casos, representam um padrão de salários e benefícios inferiores a empresa mãe, acirrando a precarização do trabalho e a perda gradativa de direitos, além da redução salarial, queda nas condições de saúde e segurança e enfraquecimento da organização sindical. Pochmann (2007) preocupa-se com o fato de a terceirização propiciar condições e relações de trabalho inferiores às praticadas nas empresas privadas, segundo estudo no estado de São Paulo: em 2005, o rendimento médio de um trabalhador terceirizado neste estado representava 50% da remuneração de um trabalhador do mercado formal não terceirizado. A rotatividade do trabalhador terceirizado demonstrou-se 70% maior que a praticada pelos empregos formais naquele estado.

Alves (2005) relata que a empresa tende a descentralizar suas atividades subsidiárias (atividades-meio) concentrando-se nas atividades-fim<sup>27</sup>, e, para tal, contrata empresas terceiras que dão respaldo aos demais serviços. Funcionam como atividades em rede: "surge-se desenvolve - uma nova forma descentralizada e externalizada de firma, o que é denominado 'empresa-rede' (*firme réseau, impresa rete* ou *network firm*), mais adequada à lógica instável do capitalismo mundial" (ALVES 2005: 57). É, ao mesmo tempo, uma relação de flexibilidade do processo de trabalho e de integração entre as empresas reestruturando os coletivos de trabalho. Esta reatualizada estratégia de contratação, que acarreta implicações diversas ao processo produtivo, estabelece uma racionalização intra-firma e intra-complexo produtivo nas relações entre as empresas:

[...] surge uma miríade de pequenas empresas, subcontratadas ou de fornecedores, em vários graus da cadeia produtiva, que instaura uma relação de longo prazo com a empresa central (o conglomerado ou corporação transnacional) cuja duração é determinada pelo ciclo do produto (ALVES 2005: 58).

Através deste mecanismo que o autor denomina de "reestruturação sistêmica", presencia-se uma nova proposta de organização social da produção e uma reposição do princípio de cooperação e de divisão do trabalho.

A terceirização está relacionada com a qualidade, a competitividade e a produtividade. Com a terceirização, a empresa concentra-se no seu produto estratégico, naquilo que ela é capaz de fazer melhor, com competitividade e maior produtividade. As tarefas secundárias e auxiliares são feitas por empresas que se especializaram de maneira mais racional com um custo menor. A terceirização acontece principalmente no chão da fábrica, dando prioridade às áreas de apoio básico à produção, ou seja, limpeza, segurança, alimentação, manutenção predial, transporte, apoio jurídico, assistência social, recepção, comunicação etc (FARIA, 1994: 43).

A terceirização está diretamente vinculada à idéia de focalização (DIEESE, 1993), que consiste na seleção de atividades, que na produção da empresa, não têm correspondência direta com o que é configurado como foco central da mesma. A adoção desta estratégia representa para a empresa redução de gastos e ao mesmo tempo a ampliação da sua produtividade. Com este redirecionamento, um produto pode ser fabricado com uma

---

<sup>27</sup> Francisquini (2004) analisa autores que vêm se debruçando na conceituação de atividade meio e atividade fim, sendo termos difíceis de precisar definições. Cf. CLT, art. 581, § 1º. Atividade meio será aqui tomada como "aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador de serviços, nem compõem a essência dessa dinâmica ou contribuem para a definição de seu posicionamento no contexto empresarial e econômico mais amplo. São, portanto, atividades periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador de serviços" (DELGADO, 2002: 429).

necessidade menor de investimento, maior facilidade em sobreviver a crises (é mais fácil cortar encomendas que desfazer de ativos<sup>28</sup>). A focalização das atividades tem como pressuposto ainda facilitar a gestão empresarial, objetivando uma diminuição da diversidade das formas de organização da produção e do trabalho, facilitando a gestão empresarial.

Para Pochmann (2007) a terceirização da força de trabalho difundiu-se como elemento de modernização nas estratégias das empresas, objetivando a maximização da produtividade, da economia e de eficiência na produção. No Brasil a terceirização já existia desde os primórdios da colonização quando no IIº Império (1840 - 1889), D. Pedro II contratou a firma de limpeza urbana Aleixo Gary (SCHIMIDT, 1999). Na década de 1950, Kubitschek autorizou que as montadoras utilizassem redes de empresas de autopeças para otimizar a produção e alavancar o desenvolvimento industrial e automobilístico. Este processo ganha fôlego durante a década de 1970 com a vinda das primeiras empresas multinacionais, principalmente de automóveis. Pochmann (2008a) data de 1985 o primeiro registro dos primeiros trabalhadores terceirizados contratados legalmente em regime CLT no Brasil. O autor destaca que naquela década, emergiu no país o que ele denomina de terceirização base (externa), onde atividades externas, secundárias no processo produtivo, concentrada em atividade meio, são repassadas para fornecedoras, que não são necessariamente parceiras. Foca-se nas atividades periféricas do processo produtivo, como segurança, transporte, alimentação, manutenção, limpeza, conservação, entre outros.

Em 1993, o DIEESE (1993) identificou que terceirização predominava nas atividades de apoio, como faxina/ limpeza (62,5%), segurança/ portaria (47,5%), transporte, restaurante, manutenção (40%).

O auge da contratação de força de trabalho terceirizada ocorreu nos anos de 1990, com o fortalecimento do neoliberalismo no Brasil, em um contexto marcado pela crise econômica, política e do Estado (como já sinalizei) e o esgotamento do modelo de desenvolvimento, não sendo apenas uma nova estratégia de gestão do trabalho ou modernização. Esta estratégia acompanha a tendência mundial de criar mecanismos para enfrentar mais uma das crises do capitalismo que atinge os setores público e privado. Pochmann (2007) referencia que a adoção da terceirização teve ênfase no Brasil na década de 1990, quando inaugura-se o Plano Real, objetivando a redução de custos, em uma ambiente econômico de liberalização comercial e financeira, acompanhado da diminuição da expansão produtiva.

---

<sup>28</sup> "Ao transferir para terceiros, parte da produção, a empresa passa a ser compradora e, assim, transforma custos fixos em variáveis. Isto acontece na medida em que a empresa não precisa mais manter equipamentos e instalações. Desta forma os custos fixos passam a ser do fornecedor, não mais da empresa" (DIEESE, 1993: 13).

Nesta década também consolida-se um novo tipo de terceirização, a superterceirização (interna) (POCHMANN, 2008a). Esta modalidade de terceirização não limita-se somente as atividade-meio, mas refere-se as atividades internas ao processo produtivo, atividade-fim no circuito da produção de bens e serviços. As empresas fornecedoras são geralmente parceiras, estabelecendo contratos formais de longo prazo: "na superterceirização, as principais atividades constituem o núcleo da cadeia produtiva, atendendo a tarefas e funções de produção, vendas, logísticas, organização, supervisão e gerência" (POCHMANN, 2008a: 09).

Com a dimensão crescente da (super) terceirização, as atividades terceirizadas também foram alteradas, passando a constituir tarefas "de supervisão, inspeção de qualidade, vendas, analistas, gerentes, técnicos, entre outras" (POCHMANN, 2008a: 16). A interação entre empresa contratante e contratada é mais rígida que na terceirização base, por necessitar integração na cadeia de produção, privilegiando o núcleo funcional dos trabalhadores nas decisões da empresa, exigindo maior investimento tecnológico e profissional. Em pesquisa realizada no estado de São Paulo o autor apreende uma mudança no perfil do trabalhador terceirizado a partir da mudança do tipo de terceirização. Tem-se agora, comparado com o trabalhador terceirizado de meados do ano de 1985, um maior aumento da escolaridade, da força de trabalho masculina e da ocupação juvenil.

A precarização das relações, entretanto, permaneceu, constituindo o que o autor denomina de multiflexibilização do processo de trabalho. Com o fortalecimento da superterceirização e a terceirização de atividades mais sofisticadas, a rotatividade do trabalhador terceirizado continuou elevada, maior que do trabalhador não terceirizado, assim como a relação contratual centrada no curto prazo. No mesmo estudo, Pochmann (2008a: 26) retrata que, "em 2005, por exemplo, a taxa de rotatividade do empregado terceirizado foi 70,1% maior que a praticada pelo conjunto dos empregados formais do estado de São Paulo".

Neste período desenvolveu-se no Brasil, segundo Alves (2005), um novo complexo de reestruturação produtiva, adequando-se as normas do capitalismo internacional e aproximando-se do modelo japonês, impulsionado pela liberalização comercial estimulada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), que possibilita a compra de peças de outros países, otimizada pelo desenvolvimento da comunicação e do transporte. Druck (2001) chama atenção para o fato de que a terceirização desenvolveu-se no Brasil com uma estrutura verticalizada e rígida da indústria, coexistindo com uma cultura empresarial e gerencial autoritária, características herdadas do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Estas características, entretanto, não intimidam a busca de um toyotismo sistêmico no país. A terceirização aqui surgiu

[...] como procedimento estratégico das corporações transnacionais que procuram recompor os circuitos de valorização, desenvolvendo novas redes de subcontratação (significando) (re)compor o espaço-território da produção capitalista, que se torna, deste modo, descentrado e segmentado - diríamos melhor, polarizado e fragmentário em suas múltiplas expressões sociais, culturais e tecnológicas (ALVES, 2005: 202-203).

Druck (2001) enfatiza a terceirização como dimensão central do modelo japonês no Brasil, uma vez que é a prática que mais tem se difundido na atividade industrial, de comércio, setor público e outros. Ela vem se intensificando como prática não só nos serviços de apoio, mas vem atingindo atividades nucleares e centrais da empresa, como reforça Pochmann (2008a), ao inaugurar o conceito de superterceirização, já salientado.

Entretanto, para ser uma prática tão adotada e tão disseminada, ela tem que mostrar-se envolvente, apresentar benefícios, pelo menos de forma aparente, como um canto da sereia. Carelli (2003: 78) aponta que "entre as vantagens apontadas pela Ciência da Administração, inerentes ao próprio conceito da terceirização, seriam a redução de custos, melhoria na qualidade dos produtos, melhor competitividade, aumento de produtividade e aumento de lucros". Este autor questiona o argumento da redução de custos, uma vez que

[...] quando se contrata uma outra empresa para a realização de um serviço que ela própria realizava, ou poderia realizar, deve-se levar em conta que se pagará, além dos custos daquela atividade, o lucro da empresa contratada. Assim, em condições normais e não havendo alguma extraordinariedade, não haveria solução mágica que pudesse fazer com que os custos diminuíssem para a realização da mesma atividade (CARELLI, 2003:78).

A empresa, ao ter que reduzir custos, precisa fazê-lo em algum setor, significando a diminuição dos salários, a intensificação do trabalho, a diminuição de investimentos em equipamentos de segurança coletiva e individual e o aumento do ingresso da mulher nos processos de trabalho. Para se conseguir tal feito, é fundamental o enfraquecimento da capacidade de reação dos trabalhadores assalariados das empresas terceiras, que se dá a partir da tentativa de cooptação da subjetividade operária.

A terceirização com estratégia do capitalismo tende a reproduzir também os mecanismos de dominação, controle e reprodução de segmentos de trabalhadores que implicam em tentativa de capturar a subjetividade operária, enevoando a consciência de classe através da desconcentração operária, do acirramento da alienação, da desintegração dos coletivos de trabalho:

[...] na perspectiva da luta de classes, terceirização não é um processo social "inocente". Ela tende a debilitar a solidariedade do mundo do trabalho, tornando precária a constituição de estratégias de classes e contribuindo para a captura da subjetividade operária pela lógica do capital (ALVES, 2005: 223)<sup>29</sup>.

A terceirização da força de trabalho representa também uma tentativa de controlar o movimento dos trabalhadores<sup>30</sup> (DIEESE, 1993) e de burlar as conquistas sindicais de categorias mais organizadas, usando da flexibilização dos direitos trabalhistas - diminuição dos custos econômicos diretos com o trabalhador (admissão/demissão, treinamento, benefícios sociais), das garantias sociais (como saúde, transporte, alimentação) e de condições ambientais, de jornada e de segurança no trabalho.

O aumento do desemprego é uma lógica deste modelo, como aponta a pesquisa do DIEESE (1993: 14) ao citar um artigo de uma revista da época:

[...] em 1989 (a Riocell) tinha 3.6000 funcionários, de lá pra cá, esse número desabou para 1.100. É certo que suas prestadoras de serviço absorveram parte desse contingente. Juntas, empregaram 1.700 pessoas. Feitas as contas, porém, sumiram 800 empregos. Tal sumiço significa uma empresa mais enxuta, é verdade. Mas também indica que muita gente está batendo de porta em porta de empresas à procura de emprego.

Além do risco de desemprego, a degradação salarial é um fator preocupante, apontado por Pochmann (2007) e DIEESE (1993).

No complexo automotivo, por exemplo, o salário médio pago nas empresas de autopeças, especialmente nas pequenas firmas, costuma ser 2/3 do salário pago nas montadoras. Na base territorial de São Bernardo do Campo e Diadema, o salário médio nas autopeças era, em junho de 1992, US\$ 386, enquanto que nas montadoras alcançava 599 dólares (DIEESE, 1993: 15).

Pochmann (2007: 25), considera que a superterceirização não foi suficiente para acabar com esta disparidade entre os salários dos trabalhadores contratados pela empresa mãe e pelos admitidos pela empresa terceira: "verifica-se que o rendimento médio do trabalhador terceirizado foi, em 2005, de apenas 50% da remuneração média do conjunto dos empregados formais paulistas".

Além de desintegrar e dispersar os coletivos de trabalho, fragilizando cada vez mais as identidades sociais e a representação sindical, a terceirização já vem demonstrando agravos

<sup>29</sup> Martins; Ramalho (1994); Alves (2005); Druck (2001) trabalham esta temática, essencial para este estudo.

<sup>30</sup> Segundo este órgão (DIEESE, 1993: 7), na Inglaterra 10% das fábricas que empregavam menos de 400 trabalhadores vivenciaram greves entre 1971 e 1973. Metade das fábricas (50%) que empregara mais de 500 trabalhadores vivenciou episódios de greves.

nas características estruturais do mercado de trabalho, como segmentação, fragmentação, desorganização, precarização do emprego, do trabalho e da vida (ALVES, 2005).

A focalização das atividades é configurada como característica de modernidade. A Riocell (empresa produtora de papel e celulose do Rio Grande do Sul), segundo Druck (2001), é considerada a primeira empresa a adotar a terceirização objetivando concentrar-se nas atividades-fim. Esta postura propiciou a criação de novas micro e pequenas empresas, formando uma cadeia produtiva capaz de gerar oportunidade de empregos. A terceirização baseia-se também no discurso da parceria e da co-responsabilidade entre os fornecedores/parceiros, sendo capaz inclusive de transformar trabalhadores em empresários. Druck (2001) alerta que existem estudos que apresentam resultados contrários a estas retratações, já que na grande maioria dos casos estabelece-se uma relação de subordinação das empresas terceiras às empresas contratantes.

Nesta relação, predominam a desconfiança no lugar da parceria, a dependência unilateral das pequenas no lugar da interdependência, as relações conflituosas e de pouca harmonia. [...] A melhoria da qualidade na produção não tem se estendido às condições de trabalho, nem os ganhos de produtividade têm sido distribuído aos trabalhadores (DRUCK, 2001: 132 - 133).

O principal determinante da terceirização é a redução de custos. Seguindo esta linha, existem dois padrões de terceirização: o reestruturante, que visa redução de custos a partir de determinantes tecnológicos e organizacionais, em que a focalização possibilita ganhos de produtividade e eficiência e a instabilidade do mercado permite transferir riscos para terceiros. O outro padrão, predatório, utiliza-se da redução de custos através da exploração de relações precárias de trabalho, como subcontratação, contratos temporários, trabalho a domicilio, trabalho sem registro em carteira, contratação de força de trabalho por empreiteiras, objetivando flexibilizar os direitos trabalhistas e paralisar a regulação estatal e sindical. Não tem como norte a idéia de qualidade e modernização empresarial, e é o padrão que mais se adequa a estrutura brasileira.

No Brasil, toma-se a palavra terceirização como se fosse *outsourcing* (busca de suprimentos), mas não é realmente o que acontece. De acordo com as elaborações de Faria (1994), corroborado por Druck (2001) existem duas modalidades de terceirização: uma, exportada dos países industrializados, integra uma estratégia relacional, de parceria, objetivando alcançar elementos produtivos e condições de competitividade. Baseia-se no comportamento do "ganha-ganha" (cliente, empresa terceira e empresa contratante), pensa-se no longo prazo e na qualidade. A outra modalidade baseia-se na estratégia de confronto, de

enfrentamento, consiste apenas em reduzir custos. É o "*outsourcing* tupiniquim". Mantém o antagonismo com os empregados e o movimento sindical e a desconfiança generalizada (empregados, fornecedores e mercado) baseado no comportamento do ganha-perde. Os lucros são em curto prazo, com base na redução ou precarização da força de trabalho.

A segunda modalidade é que se aproxima dos estudos sobre a terceirização na realidade brasileira, ou seja, uma que a redução de custos em detrimento da qualidade dos produtos e da valorização do trabalhador são uma constante.

Encontra-se nas elaborações de Faria (1994) a enumeração de objetivos que configuram a terceirização como: redução de despesas com encargos sociais; introdução de novos métodos organizacionais e de gerenciamento da força de trabalho; racionalização do sistema produtivo em atividades estratégicas, quebra do movimento sindical no trabalho de organização e na tomada de consciência do conjunto dos trabalhadores e o *outsourcing* no mundo, buscando fornecedores para além das fronteiras nacionais.

A terceirização é a primeira fase de um estágio hiperavanzado do novo modo de produção capitalista. Nele o fabricante tradicional abandona suas linhas industriais próprias em favor de fornecedores mais preparados em termos de custos. A primeira fase da terceirização - *outsourcing* - é superada por uma segunda fase - o "global *sourcing*" ou busca de fornecedores em outros países, principalmente nos mais pobres. A empresa passa a gerenciar a qualidade da produção comprada de terceiro, elaborar o marketing e cuidar da logística de distribuição (FARIA, 1994: 44).

A busca de fornecedores para além das fronteiras nacionais é salientado também por Pochmann (2008a). Ao analisar a força da terceirização da força de trabalho em âmbito mundial, o autor ressalta que esta não pode ser analisada deslocada do entendimento das corporações transnacionais em rede. A internacionalização da produção emergiu e cresceu, trazendo nova roupagem as relações intra e entre-filiais e matriz, recompondo o processo produtivo dentro das exigências de plena integridade e articulação do sistema de produção mundial, dando origem ao que este autor denomina de transnacionalização, capaz de propiciar a expansão de redes de empresa e subcontratação da força de trabalho para além das fronteiras nacionais.

Com a difusão de empresas em rede, as corporações transnacionais recompõem o sistema de produção com componentes derivados das diversas partes do mundo, permitindo a integração do processo de trabalho. Este movimento veio acompanhado pelo crescimento de empresa menores e especialização em diferentes etapas da atividade empresarial, permitindo

diminuir a força de trabalho utilizada diretamente pela empresa. O autor cita como exemplo a empresa Ford (EUA),

[...] que passou a montar o automóvel Escort na Alemanha e Inglaterra, a partir da composição de freios e pneus provenientes de filial na Bélgica, de rádio no Canadá, de baterias e retrovisores da Espanha, de pulsadores hidráulicos dos Estados Unidos, de alternadores e ventiladores da França, de motores de arranque do Japão, entre outras localidades e componentes coordenados centralmente (POCHMANN, 2008a: 15).

A transnacionalização acarreta maior precariedade ainda para o trabalho nos países subdesenvolvidos, uma vez que neste local, o excedente da força de trabalho aceita condições de trabalho muito inferiores às condições postas nos países de localização da matriz.

Em uma estimativa feita de uma pesquisa realizada em 145 países, em 2006, Pochmann (2008a) especifica que 15,5% do total de força de trabalho empregada no mundo estão inseridos em atividades terceiras, sendo que 11,2% deste total é empregado pela terceirização transnacional.

Também cabe apontar que Faria (1994) ressalta que a terceirização está relacionada com a qualidade, a competitividade e a produtividade. E aponta como seus efeitos o barateamento e melhoria da qualidade dos serviços e do produto final; o aumento da eficiência empresarial, da flexibilidade e maior agilidade nas decisões administrativas; a desburocratização na administração e no fluxo produtivo; a modernização do processo de concorrência dos fornecedores; a redução drástica do número de fornecedores na busca de maior qualidade e produtividade; ganhos em competitividade; mudança nas relações entre as partes na cadeia produtiva (fornecedores e compradores de produtos e serviços devem atuar como parceiros); maior agilidade na produção com custos fixos menores; redução do índice de desperdícios e refugos, do pagamento de alguns impostos, encargos sociais de salários; redução salarial (principalmente para a área técnica das empresas terceirizadas) e do número de empregados diretos na estrutura produtiva; aumento em todos os setores do número de micro e pequenas empresas amortecendo um pouco os efeitos negativos do desemprego, degradação das condições de trabalho nas empresas subcontratadas<sup>31</sup>; desestruturação dos coletivos de trabalho, através do combate às organizações e conquistas sindicais, ampliação do controle da produção e do trabalho, redução do espaço para a democracia, pela diminuição das lutas coletivas, pela atomização dos fornecedores, desmobilização sindical (com os

---

<sup>31</sup> Há empresas que estão terceirizando setores perigosos e insalubres, que oferecem riscos, com o objetivo de se eximir de culpa em casos de acidentes e doenças profissionais.

trabalhadores saindo de categorias mobilizadas para categorias menores e desmobilizadas), diminuição do número de associados e menor participação na vida sindical.

Na esfera pública estatal, a terceirização vem ocorrendo em alguns setores, através da substituição de servidores públicos e/ ou serviços por entidades privadas, por meio da contratação de empresas terceiras. Ribeiro (1995) aponta que as estatais pioneiras neste processo foram a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT) e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (EMBRAPA). Neste contexto, a terceirização tem no Estado

[...] o mesmo sentido que na esfera privada, de horizontalização das atividades para empresas privadas, de contratação indireta de serviços, com o objetivo de modificar o mercado de trabalho para a superação da crise do capital (GUSMÃO, 1998: 98).

Conforme observado no primeiro capítulo, a reforma do Estado, que se engendra no Brasil a partir de 1995 tem como tônica o corte de pessoal e utiliza como principal instrumento para mudança na política de recursos humanos, a terceirização da força de trabalho.

## **2.2 Nem Privado Nem Estatal - Uma Nova Política de Recursos Humanos?**

De acordo com os idealizadores da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado (BRASIL, 1997a: 07), "as sociedades contemporâneas parecem profundamente insatisfeitas com os serviços públicos em particular, e com o funcionamento do Estado, de modo geral". Assim, a resposta do Governo foi uma reformulação do Estado, dotando o mesmo de um núcleo estratégico capaz de formular e controlar a implementação de políticas públicas, e, ao mesmo tempo, transferir para organizações estatais, públicas ou privadas, a provisão de serviços públicos. Para tanto, o então Ministro Bresser Pereira propôs um sistema de administração de Recursos Humanos condizente com a administração do tipo gerencial, que existia no país:

A adequação dos recursos humanos tem-se constituído, desta forma, em tarefa prioritária no atual contexto de mudança, implicando no estabelecimento de uma política voltada para a capacitação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição e organização de carreiras e cargos de forma a compatibilizá-los com a necessária reconstrução do aparelho do Estado (BRASIL, 1997a: 09).

Os idealizadores desta Reforma ressaltam ainda que os fundamentos da nova política de recursos humanos<sup>32</sup> consiste na redefinição do âmbito de ação do Estado, conforme a proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), deixando claro que a reforma preconiza a transferência de atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado e os serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado devem ser transferidos para o setor privado e para o setor público não estatal por meio dos contratos de gestão. A terceirização é entendida como a ferramenta prioritária: "para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas, será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas" (BRASIL, 1997a: 11). E dentre as diretrizes para a efetivação da política de recursos humanos fazem menção a:

[...] reorganizar a prestação de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas por meio da extinção de cargos - com aproveitamento de seus ocupantes em outras áreas - e do processo de terceirização, transferindo a prestação das atividades para entidades privadas por meio de contratos (BRASIL, 1997a: 14).

Com a terceirização da força de trabalho, o que se almeja é a eficiência, a qualidade e a redução de custos dos serviços prestados aos cidadãos e a racionalização de atividades auxiliares, através do reagrupamento e extinção de diversos cargos, cujas atribuições não são vistas como necessárias de forma permanente e podem ser exercidos por terceiros contratados. As atividades extintas são elencadas em um dos Cadernos do Ministério:

Por meio da edição de Medidas Provisórias foram extintos os seguintes cargos, dentre outros: Açougueiro, Agente de Colocação, Agente de Limpeza e Conservação, Adrecista, Alfaiate, Agente de Portaria, Agente de Serviços Gerais, Agente de Vigilância, Ajudante Administrativo, Ajustador, Mecânico, Almoxarife, Armazenista, Artífice, Artífice de Confecção de Roupas e Uniforme, Ascensorista, Auxiliar de Almoxarifado, Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, Barbeiro, Bombeiro, Cabeleireiro, Carpinteiro, Carteiro, Contínuo, Copeiro, Costureiro, Cozinheiro, Encadernador, Garçom, Governanta, Guarda, Jardineiro, Lavadeira, Lancheiro, Passadeira, Mensageiro, Motorista, Pintor, Padeiro, Pedreiro, Recepcionista, Servente de Obras, Telefonista, Vidreiro, Vigia, Vigilante e Zelador, Agente de Serviços Complementares, Arquivista, Auxiliar Agropecuária, Auxiliar Operacional de Agropecuária, Auxiliar Rural, Auxiliar Técnico Administrativo, Classificador de Cacau, Desenhista Técnico, Digitador, Enumerador, Especialista Nível Médio, Fiscal de Abastecimento e Preços, Fiscal de Tributo do Açúcar e do Alcool, Locutor

<sup>32</sup> A política de recursos humanos da administração pública Federal, visando dotar o Estado de um quadro de pessoal capacitado para desempenhar suas novas funções, inclui os seguintes elementos básicos: a política de concursos; a revisão da política remuneratória das carreiras de Estado; a reorganização das carreiras e cargos; a consolidação da avaliação de desempenho como principal mecanismo para a concessão de incentivos; assim

Comentarista Esportivo, Locutor Esportivo, Oficial de Manutenção, Oficial de Previdência, Operador de Cabo, Operador de Máquina de Terraplanagem, Operador de Micro Sistemas, Operário de Campo, Perfurador Digitador, Prático Agrícola, Secretária, Seleiro, Servente de Limpeza, Servente de Obras, Técnico Atividades Apoio Operacional, Técnico em Cadastro, Técnico em Secretariado, Técnico Pessoal, Tesoureiro Auxiliar, Tratador de Animais, Tratorista, Vendedor Artesanato e Vestiarista (BRASIL, 1997a: 43).

Para suprir a extinção destas atividades foi indicada como necessária a contratação de pessoal, utilizando-se da estratégia da terceirização de força de trabalho atividades e serviços, regulamentados em legislação própria, que me aterei com maior detalhamento adiante.

Em 1998, ao realizar um avanço da reforma na administração pública, já se apontava a efetivação desta extinção de cargos: "já foram extintos 28.451 cargos vagos e transpostos para quadro em extinção outros 72.930 cargos ocupados" (BRASIL, 1998: 45).

É interessante verificar que em um de seus estudos, técnicos do MARE publicaram dados sobre remunerações no setor público e no setor privado (Tabela 1), e avalia que as atividades extintas são justamente as melhores remuneradas, se comparadas com as exigências de qualificação.

**Tabela 1 - Salários Médios: Setor Público/ Privado (reais de maio de 1995)**

<b>Discriminação</b>	<b>Sal. Médio S. Privado</b>	<b>Sal. Médio S. Público</b>	<b>Diferença Públ./ Priv.</b>
Cargos Executivos	7.080	6.069	-14%
Cargos de Nível Superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de Nível Técnico/ Médio	926	899	-3%
Cargos Operacionais	437	635	45%

Fonte: MARE / SIAPE e Coopers & Lybrand. (BRASIL, 1997a: 31).

As atividades operacionais, passíveis de extinção, no setor estatal são melhores remuneradas que no âmbito privado. Já os cargos executivos têm mais alta remuneração no setor privado. Esta comparação salarial pode sinalizar que a extinção de atividades e contratação de empresas terceiras visa principalmente a redução de gastos, e não a melhora da prestação de serviços públicos, uma vez que, estatisticamente, sairiam por um preço menor se contratadas no mercado.

Também foram publicados dados (BRASIL, 1997a: 43) que expressam a evolução do quantitativo de denominações de cargos públicos (Tabela 2), onde percebe a redução desta denominação entre os anos de 1995 a 1998:

**Tabela 2 - Evolução do Quantitativo de Denominações de Cargos Públicos**

1995	1996	1997	1998 (fev.)
4.925	3.800	3.800	1.135

Fonte: MARE / SIAPE e Coopers & Lybrand. (BRASIL, 1997a: 31).

Esta diminuição significativa reforça a extinção de cargos, diretriz da política de recursos humanos. Esta política vem referendada na crescente terceirização da força de trabalho: "em paralelo com a extinção de cargos de natureza operacional, está sendo ampliada a terceirização de serviços que possam ser facilmente providos por prestadores especializados, no setor privado" (BRASIL, 1998: 46).

A sustentação da política de diminuição de cargos públicos é a alegação de um suposto inchamento do Estado. Entretanto, em levantamento feito pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, ao comparar a realidade brasileira com a de alguns países (Tabela 3) destaca-se como dado significativo o número de servidores por 1.000 habitantes (GENOÍNO, 2007). Os dados desta Tabela são reveladores de que entre os países pesquisados, o Brasil é o que tem proporcionalmente menos servidores públicos por mil habitantes, caindo por terra a alegação de que existe um Estado "inchado".

**Tabela 3 - Servidores Públicos por População**

Países	Adm. Central	População*	Servidores/ 1.000 hab
Alemanha	501.700	82.160	6,11
Áustria	169.003	8.110	20,8
Brasil	987.403	184.184	5,36
Canadá	336.603	30.789	10,97
Coréia	563.682	47.962	11,76
Espanha	770.956	40.264	19,15
EUA	2.770.000	282.194	9,82
Finlândia	125.481	5.176	24,24
França	2.270.100	59.013	38,47
Hungria	277.894	10.211	27,21
Irlanda	207.926	3.790	54,86
México	835.007	98.658	8,46

\* x 1000 habitantes

Fonte: Genoíno (2007)

Quando analisada a participação do emprego público em diferentes países, nota-se que economias como a dos EUA, Reino Unido, Alemanha e Canadá apresentam 16 a 20% de participação do emprego público nos total de empregos formais de seus países, a Dinamarca uma participação de 26% e Suécia de 37%. O Brasil ocupa o 58º lugar, com uma participação de 11,5% no total de empregos, demonstrando que não tem empregos públicos em excesso (BORGES, 2004: 257).

Genoíno (2007) reconhece as deficiências do serviço público brasileiro, apontando como principais causas a quantidade insuficiente de servidores, a baixa remuneração e a falta de qualificação profissional. O autor e militante político acrescenta que "não é através da terceirização, que é uma forma de burlar o instituto do concurso público, de dar sobrevida ao clientelismo e de precarizar as relações trabalhistas, que se vai alcançar a necessária eficiência" (GENOÍNO, 2007: 1).

As deficiências do serviço público não são negadas aqui. Muitas críticas - até depreciativas - são feitas aos servidores públicos, como a falta de comprometimento com o trabalho; o alto índice de absenteísmo; a lentidão nos processos; o descumprimento da carga horária; a rotina; o desinteresse; a complicação de procedimentos; a improdutividade; e a ineficiência, dentre outras, fazendo com que a imagem popular ganhe área de verdade científica (FRANÇA, 1990). Todos esses apontamentos reforçam, para alguns, a necessidade de terceirização, já que o trabalhador terceirizado, por estar submetido às leis do mercado, teria um maior comprometimento e disponibilidade para o trabalho, com vistas à perda do emprego. É inegável que o vínculo empregatício terceirizado traz repercussões no modo de vida dos trabalhadores, mas não me deterei aqui a esta discussão<sup>33</sup>.

Além do poder ideológico que a depreciação da imagem do servidor acarreta, capaz de justificar o desmonte do Estado em termo de pessoal, dois fatores podem estar associados a imagem que se criou do serviço público: a conformação dos serviços públicos na sociedade brasileira; e o lugar ocupado pelo trabalho nesta sociedade.

No capítulo anterior enunciei o patrimonialismo como primeiro modelo de administração do Estado brasileiro, que caracterizava-se principalmente pelo poder privado dos oligarcas rurais e estendia-se pela estrutura administrativa do Estado. A esfera pública estatal era considerada como uma extensão do espaço privado e os interesses deste último

---

<sup>33</sup> Cf. Sirelli; Souza (2004) - no trabalho para graduação em Serviço Social "Terceirização na Universidade Federal de Juiz de Fora ou Verba de obra - atribuindo visibilidade às formas assumidas pelo trabalho e vivenciadas pelos trabalhadores" apresentam reflexão sobre esta temática.

sobrepujam-se aos do primeiro. Os "funcionários" eram indicados pelos grandes coronéis, que graças ao voto de cabresto, elegia quem lhes aprouvesse. O "voto de cabresto" era a base da política do coronelismo, constituindo um obstáculo aos direitos políticos e negando os civis:

[...] nas fazendas imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governo em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz coletor de impostos, o agente de correio, a professora primária. Graças ao controle de seus cargos, o coronel poderia punir os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. Fruto dessa situação eram as figuras do "juiz nosso" e do "delegado nosso", expressão de uma justiça e de uma política postas ao serviço do poder privado (CARVALHO, 2001: 56).

Desde os primórdios, os servidores públicos têm dificuldade em perceber sua inserção numa instância pública estatal e a necessidade de abordagem diferenciada do setor privado, bem como a de responsabilidade técnica e profissionalização (ao contrário, o que se presenciava era uma desqualificação do trabalho).

O surgimento do modelo burocrático tenta romper com o viés privatista do Estado e dar ares de profissionalização aos trabalhadores deste setor, desvinculando a idéia de um Estado a serviço dos interesses privados. Tentou-se efetivar uma administração pública baseada na razão instrumental, na racionalidade e legalidade de poder, com a implementação de um modelo burocrático a partir de 1930.

Mesmo com a tentativa de romper com o patrimonialismo, no tocante à administração de recursos humanos "o clientelismo e o fisiologismo rondavam as instâncias do serviço público brasileiro, desde há muito tempo" (AMOROSO LIMA, 2006: 21). A mudança de um modelo a outro se processa de maneira lenta e gradual. Cargos foram mantidos, principalmente os de confiança do alto escalão, servindo aos interesses dos governantes.

As determinações da CF/88 incluem o Regime Jurídico Único (RJU), objetivando conter o excesso de contratações, almejando "dissociar do setor público a ingerência do poder político partidário" (AMOROSO LIMA, 2006: 43).

Como já enfatizei, a mudança de um modelo de ordenação estatal a outro inscreve-se no processo de desenvolvimento histórico do Brasil, traduzindo-se em etapas que culminaram com a vigência do modo de produção capitalista. "O patrimonialismo originário traveste-se de formas pós-modernas, mas é sempre o mesmo processo excludente, senhorial, cordial com os parceiros e 'ignorantes' do Brasil" (AMOROSO LIMA, 2006: 141).

Boito Jr. (2008a), ao fazer uma análise da conformação do Estado no Brasil, concorda com o caráter clientelista do Estado, com a restrição da cidadania e da participação da população, principalmente os segmentos de trabalhadores. A implantação do serviço público também permaneceu inacabada, gerando traços na configuração do servidor público "durante o período populista, parte do emprego público podia ser ofertada como espécie de compensação [...] e utilizada também como moeda para a compra de apoio político de dirigentes do movimento sindical e popular" (BOITO JR., 2008a: 56).

Reforço o que enunciei anteriormente sobre o modelo de Estado no neoliberalismo que se expressa como "satanizado", um "elefante gordo e balofo", que também contribuiu para colocar os servidores públicos como "bode expiatório". "O neoliberalismo confiscou essa revolta difusa e a dirigiu para o objetivo de construção de um Estado mínimo no Brasil" (BOITO JR., 2008a: 123)

Com os servidores públicos não se dá de maneira diferente. Esses são inseridos no setor público com essa mesma imposição de mercado, em que o trabalho se justifica como meio de inserção no mercado de trocas, e identificações cada vez mais fugazes com os objetos de consumo. O trabalhador não mais se reconhece no seu trabalho, e nem mesmo no Estado, até porque, como já salientado, esse último é colocado como um reprodutor dos interesses do capital e um setor que não necessariamente está a serviço do todo. Ou seja, se ver como servidor estatal não se iguala a se reconhecer como um servidor do público, o que implicaria todo um comprometimento ético e cidadão, para além do cargo.

Desta forma, como já ressaltado, não discordo do posicionamento de que existem deficiências nos serviços públicos, bem como a necessidade de reformulação no RJU e de mudanças na administração pública. Ressalto também a necessidade de um outro padrão de cultura do trabalho e da "coisa pública", na dimensão do bem comum, pertencente a todos, idéia negada na conformação privatista do Estado brasileiro.

### **2.3 Determinações Legais da Terceirização da Força de Trabalho**

A discussão sobre a estratégia da terceirização na fase atual do desenvolvimento do processo do capitalismo condensa a complexidade da relação capital/trabalho, principalmente quando esta se insere no âmbito público-estatal. Neste âmbito configuro como essencial para os propósitos deste estudo, particularizar as determinações legais no Brasil

A referência legal Decreto-lei nº 200/67 tem uma significação especial, pois sob a ótica dos juristas representa o marco evolutivo da terceirização, inclusive porque preconiza a descentralização administrativa, cabendo destacar o art. 10:

[...] a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. [...] § 7º Para melhor desincubir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material das tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, a execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967).

A indicação desta referência legal contribui para o entendimento de que o setor público apontava para a desobrigação de tarefas da área estatal, propugnando pela co-participação do setor privado. No entanto, não ficou evidenciado como se processaria esta contratação ou quais atividades estariam sendo apontadas como passíveis de descentralização.

Após esta determinação legal o que considero relevante destacar encontra respaldo nas elaborações de Amoroso Lima (2006) que esclarece sobre as mudanças que ocorreram no mencionado Decreto sinalizando as intercorrências na administração pública. Como não constitui objetivo deste estudo o detalhamento destas mudanças há que ser reconhecida a sua importância e precisado que a partir da Constituinte foram decisivas as lutas dos servidores públicos.

Cabe então reforçar o que foi mencionado anteriormente, que é a especificação na CF/88 sobre condições para o ingresso em instituições do aparato estatal, definindo o concurso como a exigência para todos os níveis e funções, que não sejam gratificadas e de confiança e outras determinações.

Tratando de particular a terceirização há que ser apontado que com os novos rumos políticos de abertura ao neoliberalismo, o Tribunal Superior do Trabalho (TST), dotou a legislação de flexibilidade quanto ao tratamento jurídico desta estratégia. O Enunciado 331 (1993) permite a contratação de terceiros para serviços especializados ligados à "atividade-meio", desde que não haja pessoalidade e subordinação direta.

O Enunciado do TST nº 338, em seu item III, inaugura a discussão da natureza da atividade executada pelo trabalhador, se trata de atividade-meio ou atividade-fim, em função dos objetivos perseguidos pela empresa tomadora. Este passou a autorizar a terceirização, desde que preenchido um requisito: a finalidade da atividade terceirizada; se esta coincidir com o fim da empresa, é desautorizada.

Autores, analisados por Francisquini (2004), discutem sobre o conceito atividade-meio não sendo identificado. Nesta atividade é permitida a terceirização, configurada como a não representativa do objetivo da empresa, não fazendo parte do processo produtivo e caracterizando um serviço necessário, mas não essencial. A atividade-fim é a que compreende as atividades essenciais e "normais" para as quais a empresa se constituiu. É seu objetivo a exploração do ramo de atividade expressa nos objetivos do contrato social. Desta forma, o que é atividade-meio em uma empresa pode ser atividade-fim em outra, considerando-se a estruturação, funcionamento, finalidade e organização de cada instituição pública ou privada.

O Decreto 2.271 (07.07.1997) determina no seu art. 1º:

[...] no âmbito da administração pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (BRASIL, 1997).

Esta afirmativa genérica reforça o caráter provisório do que vem a ser "atividades acessórias" ou "complementares", a ser estabelecida de acordo com competência do órgão ou entidade. A clareza destes termos se faz necessária quando se abre um processo de licitação para terceirização de força de trabalho.

Bresser Pereira (1997a: 29-30) denomina tais atividades ou serviços como auxiliares, devendo ser direcionados para empresas terceiras como uma diretriz da Reforma Gerencial de 1995. Mas até para o principal idealizador da Reforma, este é também um terreno pantanoso de discussão no âmbito do serviço público:

[...] sempre poderá haver exceções nesse processo de terceirização. As áreas cinzentas não faltarão. É conveniente terceirizar os trabalhos das secretárias? Embora seu papel tenha diminuído consideravelmente na administração moderna, provavelmente não é. Haverá outros serviços dessa natureza, em que a proximidade da atividade exclusiva não recomenda a terceirização. Por isso e porque também haverá áreas cinzentas entre o que deve ser publicizado e o que não, é adequado haver dois regimes jurídicos dentro do Estado: o dos funcionários estatutários e o dos empregados. Essa é uma prática, de fato, comum nos países desenvolvidos, dotados de burocracias desenvolvidas. A condição de servidores estatutários fica limitada às carreiras de Estado [...] BRESSER PEREIRA, 1997a: 29-30).

Não há, entretanto, critério absolutamente seguro para diferenciação dessas atividades. Na dinâmica empresarial, em questão de pouco tempo a atividade-meio pode converter-se em atividade-fim e vice-versa.

De fato, o inciso III, ao admitir a terceirização em "atividade-meio", acabou "sucumbindo" à ampla utilização fática do instituto, passando a tomar como parâmetro de legalidade um conceito que não é jurídico, mas sim da economia e da Teoria Geral da Administração, consistindo, a priori, no exercício de atividade não coincidente com a finalidade social da empresa (PAMPLON FILHO, 2008: 36).

A Lei nº 8.666 (21.06.1993) institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, estabelecendo em seu artigo 1º "normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios". No art. 6º define como serviço "toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração". O conjunto de atividades inclui: "demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais".

A ampliação das determinações legais visando assegurar a terceirização no setor público é elucidadora de medidas como: Decreto lei nº 2.031 de 11.10.1996 para os serviços de vigilância, limpeza e conservação; Decreto lei nº 2.271, de 07.07.1997, em seu art. 1º, § 1º: "as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta" (BRASIL, 1997).

Neste segundo Decreto lei também está especificado que: "a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional", tem suporte no Decreto lei nº 200/1967, e o Decreto lei nº 3.865/2001, que "estabelece requisitos para contratação de serviços de certificação digital pelos órgãos públicos federais e dá outras providências".

Com a Reforma gerencial houve o reagrupamento e extinção de diversos cargos, não mais vistos como necessários. Segundo Bresser Pereira (1997), estas atividades deveriam ser assumidas pelo setor privado, principalmente por meio da terceirização. A Instrução Normativa (IN) nº 18, de 22.12.1997, expedida pelo MARE, objetiva disciplinar a contratação de serviços a ser executados de forma indireta e contínua, o que demonstra poder assegurar o respaldo legal à mencionada diretriz.

Para dar clareza ao processo, bem como desvinculá-lo de interesses particulares, a contratação de empresas terceiras no setor público estatal ocorre perante a abertura de um processo licitatório. Por meio de pregão eletrônico, qualquer empresa pode se inscrever e pleitear a prestação de serviço, ganhando aquela que oferecer o menor preço.

O processo de licitação deverá conter um Plano de Trabalho, justificando a necessidade do serviço, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratado, e os resultados que devem ser alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos. Esta também é uma diretriz do Decreto nº 2.271 (07.07.1997), em seu artigo segundo, onde apregoa que

[...] a contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo: I - justificativa da necessidade dos serviços; II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (BRASIL, 1997).

Em relação a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, a Resolução nº 96/2000, ao alterar o item IV do Enunciado 331 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, vigora sobre a legalidade nos contratos de prestação de serviços:

Art. 71 O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.  
IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666/93) (BRASIL, 2000).

Apesar da entidade pública não ser a responsável direta pelo contrato de emprego havido entre a empresa prestadora de serviços e o trabalhador, responde subsidiariamente<sup>34</sup> pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas. Embora não haja lei específica regulando a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, o Estado também está sujeito às responsabilidades para com os trabalhadores. O Estado, ao negociar com a empresa prestadora de serviços, realiza um contrato administrativo, porém, se não fiscalizar a empresa contratada e posteriormente vier a ter demanda judicial, ela é co-responsável pelos prejuízos causados aos trabalhadores. Como afirma o jurista Mercante (2008: 3)

[...] desta forma, o Estado, quando se omite em fiscalizar a empresa prestadora de serviços no que tange ao pagamento das verbas trabalhistas dos empregados desta (culpa *in vigilando*), ou até mesmo, quando não toma

<sup>34</sup> Originário do latim *subsidiarius* (que é de reserva, que é de reforço), o verbete subsidiário designa o que é "secundário, auxiliar ou supletivo", pressupondo o principal, a que vem suplementar ou reforçar (REIS, 2008: 1). Responsabilidade subsidiária pode ser entendida como a que reforça a responsabilidade principal.

as devidas precauções no momento da licitação (*culpa in eligendo*), negligência e, portanto, contrai para si a obrigação de indenizar o trabalhador.

Com os avanços da terceirização da força de trabalho no serviço público, as discussões em torno da legalização da temática também foram sendo ampliadas, incluindo-se as discussões no âmbito da Câmara Federal. O que cabe destacar é que existem Projetos de lei que encontram-se em tramitação e que poderão, se aprovados, contribuir para a legitimação desta forma precária de contratação e superexploração do trabalhador. Entre os Projetos de Lei verifica-se que dois, representam principalmente os interesses das empresas, o de nº 4.330/ 2004 do Deputado Federal Sandro Mabel e o de nº 4.302/98 do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que mesmo com orientação de arquivamento feito há cinco anos, corre o risco de voltar a ser ponto de pauta. O Projeto de lei nº 1621/ 2007 foi formatado tendo por orientação as propostas discutidas pela CUT e apresentado à Câmara pelo Deputado Vicentinho (PT/ SP).

São propostas que divergem em alguns pontos, embora o objetivo de regulamentar a questão seja uma preocupação tanto dos defensores diretos da terceirização, como o Deputado Sandro Mabel, quanto das diferentes representações dos trabalhadores, como indica Seminário "Terceirização no Brasil: avanços e acordos possíveis" (WIEGERINCK, 2008) realizado no dia 04.04.2008 com a presença de representantes sindicais de sindicatos de expressão nacional, como a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Força Sindical; Nova Central; União Geral dos Trabalhadores (UGT); Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Central Sindical dos Profissionais (CSP); Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP).

Com a preocupação de regulamentar a terceirização, em 2007 foi formado um Grupo de Trabalho no âmbito da Câmara dos Deputados para discuti-la (Subcomissão de Terceirização) buscando legalizá-la nos setores público e privado.

Têm sido publicadas informações em âmbito nacional sobre a terceirização - principalmente quando a mesma se estende para o setor público-estatal, disponibilizadas em canais de comunicação, especialmente sobre sua adoção pelos últimos governos. Há dificuldades para se chegar a um consenso, posto que nos meios disponíveis para consulta, é complexo efetivar uma pesquisa do que vem a ser os gastos com trabalhadores terceirizados sem uma assessoria do Ministério do Planejamento e Gestão, como comprova as colocações

deste Ministério<sup>35</sup> em 09.10.2007 a respeito de informações disponibilizadas por Jornal<sup>36</sup> de circulação nacional.

---

<sup>35</sup> "O ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, contestou nesta terça-feira o estudo do consultor legislativo do Senado, Gilberto Guerzoni Filho, que aponta uma despesa com terceirização de R\$ 41,4 bilhões durante os quatro primeiros anos do governo Lula. O ministro afirma que o estudo considerou indevidamente gastos que nada tem a ver com a contratação de terceiros em substituição a servidores públicos, como as contas de energia elétrica, água, esgoto e telecomunicações pagas pelo Executivo federal". <http://64.233.169.104/search?>

<sup>36</sup><http://64.233.169.104/search?q=cache:www.anasps.org.br>.

### **3. O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**

As referências apresentadas nos dois capítulos anteriores fundamentam a análise sobre a terceirização na UFJF. Para tal, utilizei dados quantitativos relativos ao número de trabalhadores terceirizados, técnico-administrativos, empresas terceiras, dentre outros; e o discurso dos três entrevistados conforme identifiquei na Introdução.

#### **3.1 O Cenário**

A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) foi criada em 1960 e está localizada na cidade de Juiz de Fora, município pertencente ao estado de Minas Gerais. É o quarto município em população, superado pela capital - Belo Horizonte -, as cidades de Contagem e Uberlândia. Situa-se na Zona da Mata Mineira<sup>37</sup>, sendo o município de maior destaque político, econômico e financeiro desta região, destacando-se como pólo industrial, cultural e de serviços. Tem uma população de aproximadamente 513.348 habitantes segundo dados do IBGE, sendo que 99% da população reside na zona urbana (AMM, 2008). É conhecida também como Manchester Mineira por seu pioneirismo na industrialização no início do século passado.

Juiz de Fora é o município mais extenso da Zona da Mata. Totalizando uma área de 1.436,8 km<sup>2</sup>, é formado por quatro distritos: Juiz de Fora, Sarandira, Torreões e Rosário de Minas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0.828<sup>38</sup> segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano/ PNUD (2000).

Juiz de Fora configura-se como um pólo atrativo de estudantes da região, uma vez que abriga diversos cursinhos preparatórios para o vestibular e 09 instituições de ensino superiores como o Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora - CES/JF; Univesidade Estácio de Sá, Instituto Vianna Júnior, Faculdade DOCTUM, Faculdade Machado Sobrinho, Univesidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC), Faculdade do Sudeste Mineiro - FACSUM, Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO, e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

---

<sup>37</sup> A mesorregião da Zona da Mata é uma das doze do estado de Minas Gerais, formada por 142 municípios agrupados em sete microrregiões. Situa-se na porção sudeste do estado, próxima à divisa dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

<sup>38</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano é calculado tendo como valor máximo o número 1. Quanto mais próximo deste número, melhor o Índice de desenvolvimento. Juiz de Fora apresenta um Índice elevado quando

A UFJF, objeto deste estudo, criada no governo de Juscelino Kubitschek, a partir do decreto 3.853/60 aglutinou faculdades, escolas e cursos de nível superior existentes na cidade: Farmácia e Odontologia; Ciências Econômicas; Direito; Medicina; Escola de Engenharia. O Campus Universitário, no bairro Martelos, foi construído em 1969, numa área de 1 milhão e 300 mil metros doada pela Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. Hoje o Campus Universitário tem uma área total de 1.346.793,80m<sup>2</sup>.

Com a Reforma Universitária (1968), foram implantados os três Institutos Básicos, que reúnem vários cursos (Instituto de Ciências Exatas, Instituto de Ciências Biológicas e Instituto de Ciências Humanas e de Letras), além da Faculdade de Educação. Mais tarde, novas unidades foram criadas e/ou modificadas. A UFJF conta hoje com 30 cursos de graduação, 64 especializações, MBA e residências, 20 mestrados e 5 doutorados, totalizando 18.868 alunos (UFJF, 2008).

A qualidade da graduação da UFJF é reconhecida nacionalmente e tem sido atestada de forma indiscutível pelos processos de avaliação implementados pelo Ministério da Educação nos últimos anos. A Instituição atrai alunos da microrregião da Zona da Mata e de algumas cidades do estado do Rio de Janeiro, que dão dinamismo à cidade.

### **3. 2 Terceirização na UFJF: diretrizes estratégicas**

A análise que se segue busca aprender como as mudanças jurídicas, sociais e de corte nos gastos públicos ditados pela Reforma gerencial de 1995 (em especial a ênfase no corte de pessoal) rebateram no número de contratos terceirizados na UFJF, bem como o acréscimo de despesas com este tipo de contratação.

Reitero que no início do estudo, pretendia analisar a evolução quantitativa do número de trabalhadores terceirizados da UFJF desde o ano de 1990 e as despesas com pessoal da União desde a mesma data. O objetivo desta análise seria avaliar se o PDRE conseguiu deter a expansão das despesas com pessoal e como evoluiu a contratação de trabalhadores terceirizados neste período. Entretanto, conforme já exposto e justificado na introdução, a obtenção de tais dados não foi possível, apesar dos inúmeros esforços feitos na tentativa de obtê-los. Considero que estas informações seriam de grande valia para o estudo, uma vez que possibilitariam correlacionar dados locais e nacionais, bem como efetivar uma interligação com o período histórico.

Torna-se importante destacar que este estudo entende o processo de terceirização no âmbito estatal como uma de suas formas de privatização:

[...] um fato que vem ocorrendo crescentemente [...] é que uma série de vagas destinadas a servidores públicos é aberta à terceirização, desrespeitando a determinação promulgada de que cargos públicos devem ser ocupados mediante concursos públicos, concursos estes que não vêm ocorrendo, devido à falta de autorização e decisão do governo para a realização dos mesmos. Sendo assim, a terceirização em órgão público se processa também para tampar as lacunas existentes da administração federal, fazendo, dessa forma, com que órgãos não deixem de funcionar por falta de mão-de-obra. (SIRELLI; SOUZA, 2004:47-48).

Considerando a particularidade da UFJF, verifiquei que a partir da década de 1980, houve a destinação de um recurso enviado pelo Ministério da Educação (MEC) para a contratação de trabalhadores para exercerem atividades em obras nas instituições de ensino federais, por isso ficaram conhecidos como "Verba de Obra" (SIRELLI e SOUZA, 2004). Porém, estes trabalhadores não foram inseridos somente neste tipo de serviço, já que desde essa época o quadro de funcionários não estava sendo repostado de acordo com a necessidade institucional. Os contratados foram, além da obra (pedreiros), desviados para setores como serviços gerais, vigilância, carpintaria e jardinagem. Alguns contratados pela "Verba de Obra" tinham os mesmos direitos e benefícios que os servidores públicos, mas a diferenciação salarial já existia. A CF/88, ao estabelecer o RJU, pôs fim à contratação via "Verba de Obra".

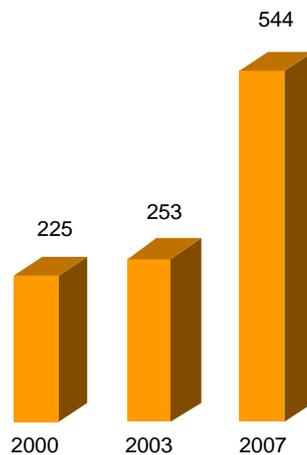
Na UFJF existem instâncias de contratação de trabalhadores diferenciadas do Concurso Público, entre as quais destaco a Fundação de Apoio e Desenvolvimento ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FADEPE), desde 1995, ano em que foi instaurada a Reforma gerencial no país, colocando-se como uma estratégia, junto com a terceirização da força de trabalho, para diminuição e enfraquecimento do quadro de servidores públicos.

Em 2000 foi promulgada a Lei n° 8958/00, não permitindo que Fundações contratassem funcionários para suprir quadro de pessoal de Universidades Federais. Entretanto, até 2002 estes trabalhadores permaneceram contratados via Fundação e só neste ano passaram a ser contratados por empresas terceiras.

Apesar de ainda não serem denominadas por terceirização, a contratação de trabalhadores via "Verba de Obra", se não o primeiro, foi um dos precursores de serviços prestados por funcionários que não pertenciam ao quadro de pessoal técnico administrativo da UFJF.

A particularização da FADEPE é significativa porque conforme foi mencionado anteriormente representa uma das instâncias de contratação da força de trabalho para atuar em ações da UFJF. Esta Fundação é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que atua na UFJF com o objetivo de gerenciar recursos de projetos institucionais. No ano de 2007 a Fundação já contava com 544 trabalhadores em seu quadro, conforme dados da RAIS fornecidas pela FADEPE. Estes trabalhadores são contratados por esta via CLT; não são servidores públicos e nem terceirizados. O número de trabalhadores contratados pela FADEPE é crescente, como podemos observar no gráfico abaixo:

**Gráfico 01- Número de Trabalhadores Contratados por Intermédio da FADEPE**



Fonte: FADEPE

O crescimento entre os anos de 2000 e 2003 representou um crescimento de 12,5%, que se comparado ao que ocorreu de 2003 para 2007, demonstra a grande expansão em curto espaço de tempo, pois atingiu o percentual de 142%.

Esta expansão associa-se ao advento e a visibilidade das Fundações, que passaram a existir em âmbito nacional em decorrência de determinações da Reforma gerencial, incluídas no Caderno MARE n° 15 (BRASIL, 1998). A criação deste tipo de entidade expressa uma das alternativas do aparato estatal que tem entre seus objetivos flexibilizar as relações de trabalho, uma vez que configura-se como "formas de contratação atípicas, sem recurso ao concurso público e com remuneração fora dos parâmetros estabelecidos nos planos de cargos e salários" (BORGES, 2004: 257).

Na Universidade, a contratação da força de trabalho via terceirização, utiliza-se do recurso denominado "gasto com locação de mão-de-obra". Em pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) em 22.04, 2008, constatamos que em 1989 não havia nenhum gasto com contratações da força de trabalho, e conseqüentemente, nenhum gasto com pagamento de empresas terceiras. A mesma pesquisa aponta que em 1990 já havia gasto com contratações da força de trabalho referente a assistência técnica, limpeza e higienização, demonstrando que só naquele ano foram contratadas as primeiras empresas terceiras.

### **3.2.1. Processo de contratação: a via da terceirização**

Antes de me ater aos dados numéricos da contratação de trabalhadores via terceirização da força de trabalho na UFJF, farei uma breve exposição de como este processo de contratação de empresas terceiras, via licitação, ocorre na Universidade.

As empresas terceirizadas são contratadas através de um processo licitatório, vencendo a empresa que oferecer o serviço pelo menor custo<sup>39</sup>. O processo de licitação deve conter um Plano de Trabalho justificando a necessidade do serviço, a relação entre a demanda prevista e a quantidade de trabalhadores a ser contratado, e os resultados que devem ser alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos.

A construção do Plano de Trabalho implica em um estudo anterior a qualquer processo licitatório, para definir com clareza o que se espera daquela empresa, o que será fornecido pela Universidade e o que compete à empresa terceira, bem como o quantitativo de trabalhadores e gastos estimados.

A título de exemplo, a UFJF enfrentou recentemente um problema em relação à construção do Termo de Referência, resultando na demissão de toda vigilância armada pela empresa contratada. Após avaliação do serviço, constatou-se que havia um número elevado de vigilantes que poderiam ser substituídos por porteiros ou vigias. Segundo a nota de esclarecimento, a Corregedoria Geral da União (CGU), em recente Relatório de Auditoria a respeito de contratos de terceirização que foram celebrados durante a gestão anterior, fez uma

recomendação formal para que a Universidade venha a "abster-se de renovar os contratos vigentes para prestação de serviços de natureza continuada, uma vez que tiveram origem em processos licitatórios com vícios insanáveis"<sup>40</sup>, conforme nota emitida pela Universidade no dia 18.04.2008<sup>41</sup>.

Foi necessário que a Universidade utilizasse um estudo detalhado, para abrir edital para três tipos de licitação (vigilância armada, vigia e porteiro). Postos de trabalho que tecnicamente deveriam ser preenchidos por um porteiro ou por um vigia, estavam sendo ocupados por um vigia armado. Segundo o entrevistado PR2, o novo processo licitatório para contratar empresa para vigilância armada teve um quantitativo diferenciado do anterior, bem como foi necessário abrir uma licitação para contratar vigias e uma licitação para contratar porteiros.

A transparência dos processos públicos no gasto de recursos, e a real necessidade do serviço e do quantitativo e trabalhadores a ser contratado deve guiar a elaboração dos Termos de Referência, sob o risco deste não justificar com precisão a contratação e apresentar problemas posteriores, como ocorreu com a UFJF.

Depois da licitação feita, sua supervisão também deve ocorrer sistematicamente. Um aspecto exigido nos processos licitatórios é a necessidade de haver um gestor de contratos, para controle dos contratos firmados. O gestor de contratos tem que ser um servidor público.

Em cada contrato licitatório há um encarregado, da empresa terceira, responsável por administrar o trabalho dos terceirizados para que estes não fiquem sob supervisão direta de um servidor público, uma das exigências da legislação trabalhista brasileira, para que não se configure o vínculo empregatício com a contratante.

Cabe também a gerência de contratos conferir mensalmente se a empresa efetivou o recolhimento dos direitos trabalhistas, e só depois desta conferência é que o Órgão Público pode liberar o pagamento da empresa. É a gerência de contratos que confere todo mês se a

---

<sup>39</sup> O processo licitatório é feito levando-se em conta o menor preço, e não a responsabilidade da empresa, a relação entre o preço que esta coloca no processo licitatório e o custo da mão-de-obra, correndo o risco de, durante o contrato, não dar conta de pagar o salário indireto do trabalhador. A empresa tem que ter clareza, ao estabelecer o preço que lança na licitação, que o pagamento mensal da Universidade tem que não apenas cobrir a folha de salário, mas manter uma poupança que garanta o pagamento de férias, 13º salário, cobrir possíveis faltas de funcionários, além dos benefícios explicitados em cada contrato. Entretanto, muitas das vezes, estes direitos trabalhistas não são respeitados, com vistas a aumentar a margem de lucro da empresa, como veremos no decorrer do estudo.

<sup>40</sup> A Corregedoria denomina vício insanável a falta de clareza e justificativa real nos Termos de Referência, que necessitam de um estudo preliminar mais detalhado, contendo um diagnóstico da necessidade de se proceder à contratação.

<sup>41</sup> [http://www.dircom.ufjf.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6859](http://www.dircom.ufjf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6859)

nota fiscal está de acordo com o contrato firmado, se o quantitativo das pessoas está ali, se a lista dos nomes está em trabalho.

### 3.2.2. Trabalhadores Terceirizados na UFJF: acertos e contradições

Com a retratação sobre a contratação de uma empresa terceira no âmbito público federal, apresento a seguir a análise do que vem ocorrendo na UFJF. Conforme explicitações anteriores, os dados a que tive acesso foram os contratos das empresas terceirizadas entre os anos de 2003 a 2005 e dados já sistematizados computacionalmente pela Pró-Reitoria de Planejamento nos anos de 2006 e 2007.

Os dados são reveladores de que o total de empresas terceiras cresceu significativamente no período referenciado: de 7 empresas contratadas em 2003, passou-se a ter 12 em 2007. Com esta ampliação é de se esperar que também o total de trabalhadores tenha aumentado, o que é comprovado pelo índice que o expressa, ou seja, 70% (Tabela 4 e Gráfico 2).

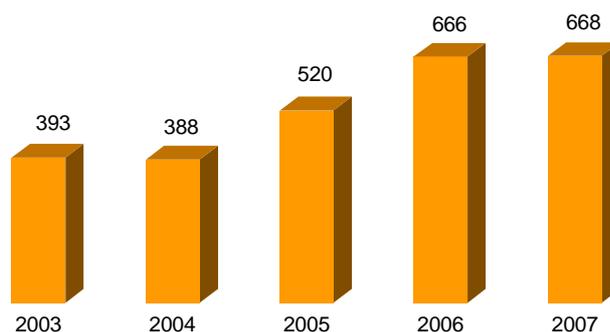
**Tabela 4 - Número de empresas e trabalhadores terceirizados e variação do número de trabalhadores - UFJF - 2003 a 2007**

Ano	Número de Empresas	Número de Trabalhadores	Variação*
2003	7	393	0,0%
2004	11	388	-1,3%
2005	11	520	32,3%
2006	12	666	69,5%
2007	12	668	70,0%

\* Variação do número de trabalhadores em relação a 2003

Fonte: Pró-reitorias de Planejamento e Orçamento e Finanças da UFJF.

**Gráfico 02 - Número de Trabalhadores Teceirizados 2003 a 2007**



Fonte: Pró-reitorias de Planejamento e Orçamento e Finanças da UFJF

Em termos de representação numérica percebe-se que de 2003 a 2005 o total de trabalhadores terceirizados passou de 393 para 520, representando um crescimento de 32%. De 2006 para 2007 o crescimento não chegou a 1%. O número médio de trabalhador por empresa diminuiu de 2003 para 2004 (de 56, passou-se a ter 35 trabalhadores em média por empresa).

Retomando a significação do crescimento total no período, ou seja, o índice de 70%, evidencia que existiu uma tendência de crescimento, que pode significar que não há uma perspectiva de se recrudescerem as iniciativas de terceirização. Outro fator que pode ter levado a este crescimento é o aumento da área construída fora do Campus<sup>42</sup>, bem como o aumento significativo do número de cursos de pós-graduação (de 2006 para 2008 o número de alunos em pós-graduação saltou de 583 para 1.030) e de vagas na graduação.

Quando comparado o crescimento do total de trabalhadores terceirizados ao crescimento do número de Técnico-Administrativos em Educação (TAEs), no melhor período este aumento é ainda mais nítido, já que o número de servidores públicos na UFJF teve uma variação de aproximadamente 4%. Em contrapartida, os terceirizados cresceram quase 60% a mais que os TAEs. A pouca variação do número de TAEs (Tabela 5), pode ser justificada pelo reduzido número de concursos públicos realizados no período, atendendo aos ditames da Reforma Gerencial.

**Tabela 5 - Variação no número de TAE's e de trabalhadores terceirizados UFJF - 2003 a 2007**

Ano	TAEs	Variação de TAEs	Terceiros	Terceiros/TAEs
2003	1115	0,0%	393	35,2%
2004	1136	1,9%	388	34,2%
2005	1148	3,0%	520	45,3%
2006	1139	2,2%	666	58,5%
2007	1119	0,4%	668	59,7%

Fonte: Pró-reitorias de Planejamento e Orçamento e Finanças da UFJF

O crescimento de trabalhadores terceirizados demonstra a tentativa de se reduzir o tamanho do Estado em termos de pessoal. Todavia, não foi possível ter acesso a dados que comprovem que as despesas com pessoal, conforme pretendia o PDRE, diminuíram, não sendo possível afirmar se a economicidade realmente aconteceu coma adoção da terceirização da força de trabalho.

<sup>42</sup> Ressalto, por exemplo, a construção do Centro de Atenção à Saúde (CAS), localizado no bairro Dom Bosco.

Embora não tenha sido possível obter os dados relativos ao total de terceirizados na UFJF anteriores a 2003, percebe-se através dos gastos com contratações da força de trabalho (obtidos em pesquisa no SIAFI), que este vem sendo crescente (Tabela 6 e Gráfico 3), o que "denuncia" o aumento das terceirizações desde os anos de 1990. Infelizmente não foi possível obter o montante do gasto geral da Universidade, para comparar se, proporcionalmente, os gastos com contratações de força de trabalho diminuíram.

O estabelecimento de correlações com o que aconteceu em nível nacional é importante para ampliar a compreensão sobre o que ocorreu na UFJF. Neste sentido é importante destacar que quando a primeira atividade foi terceirizada, em 1991, governava o país o presidente Collor de Mello, que deu início, ainda que timidamente, a abertura às medidas neoliberais. Entre os anos 1992 e 1993 - com Itamar Franco, dando continuidade à abertura de Collor de Mello- iniciam-se as primeiras privatizações de empresas estatais. Neste período, os gastos com contratação de força de trabalho permaneceram estáveis na Universidade, uma vez que a preocupação central do governo centrava-se no controle da inflação e estabilização da moeda.

Em 1994, assumiu a presidência do Brasil Fernando Henrique Cardoso, de tendência neoliberal. No período de seus dois governos (1994-2002), presenciou-se o discurso das reformas tributária, previdenciária e administrativa, sendo esta última a mais comentada e a que obteve maior êxito. Com o redirecionamento das funções estatais foi sendo difundida a perspectiva de reduzir o tamanho da máquina administrativa, visando torná-la mais ágil, eficaz, moderna e eficiente. A terceirização da força de trabalho foi uma estratégia eficaz para alcançar este objetivo, bem como sucessivos "ajustes" na política de educação.

Os dados constantes da Tabela 6 são reveladores de situações diferenciadas, entre as quais destaco que: a primeira coluna referente às variações do período compreendido entre 1991 a 2007 são indicativas de flutuações que podem ser percebidas em acréscimos e decréscimos, embora os mesmos não apareçam como tendo uma constância de equilíbrio. Todavia se observa períodos de dois ou até quatro anos onde é possível mencionar uma constância de percentuais. Como expressões destes índices enumera-se: de 1996 a 1999 as variações recaíram entre 213,1%; 220,1%; 220,8%; 263,5% respectivamente. Tomando-se os anos 2000 a 2002 é significativa a diminuição em relação ao período anterior, mas também é constante a variação entre estes anos, ou seja: 2000 (124,9%); 2001 (103,4%); 2002 (111,2%).

Ampliando estas ponderações de representações percentuais, há que ser referenciado o que é observável nos anos de 2003 (615,8%); 2004 (655,7%); 2005 (699,6%) que comparados às explicitações anteriores causam inquietações analíticas considerando-se o aumento exorbitante, para o qual parece-me indicativa a necessidade de conhecimentos mais

particularizados sobre a terceirização na UFJF. Esta situação também é encontrada tomando-se os anos de 2006 (1.024,5%) e 2007 (1.141,5%), que reforça a indicação da necessidade acima referida.

Na segunda coluna desta Tabela que representa as variações tomando-se como parâmetro o ano da Reforma Gerencial (1995) pode-se fazer menção ao que foi referenciado em termos de crescimentos e decréscimos, em relação a um ano ou a períodos anuais de dois a quatro anos. Reforça-se ainda mais a indicação da necessidade de ampliação do conhecimento sobre a terceirização na UFJF.

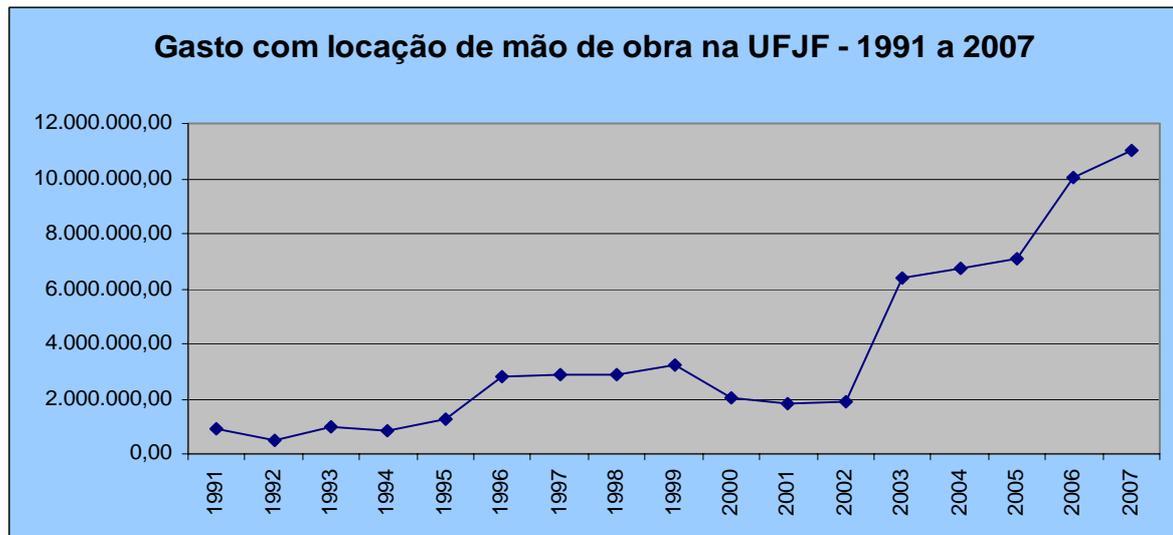
**Tabela 6 - Gastos com contratação de Força de trabalho na UFJF - 1991 a 2007**

<b>Ano</b>	<b>Gastos (R\$)</b>	<b>Variação*</b>	<b>Variação**</b>
1991	889.915,91	0,0%	-30,7%
1992	483.588,49	-45,7%	-62,3%
1993	969.082,30	8,9%	-24,5%
1994	846.453,94	-4,9%	-34,0%
1995	1.283.280,32	44,2%	0,0%
1996	2.786.063,01	213,1%	117,1%
1997	2.848.540,24	220,1%	122,0%
1998	2.854.832,10	220,8%	122,5%
1999	3.234.805,01	263,5%	152,1%
2000	2.001.671,52	124,9%	56,0%
2001	1.810.364,35	103,4%	41,1%
2002	1.879.866,19	111,2%	46,5%
2003	6.370.422,27	615,8%	396,4%
2004	6.725.315,76	655,7%	424,1%
2005	7.116.128,27	699,6%	454,5%
2006	10.007.118,60	1024,5%	679,8%
2007	11.048.419,74	1141,5%	761,0%

\* Variação em relação a 1991

\*\* Variação em relação a 1995

Fonte: Pró-reitoria de Orçamento e Finanças da UFJF

**Gráfico 03 - Gasto com contratação de Força de trabalho na UFJF - 1991 a 2007**

Fonte: Pró-reitoria de Orçamento e Finanças da UFJF

Também estes índices evidenciam que na UFJF a estratégia da terceirização vem possibilitando uma realidade contraditória, inerente ao capitalismo, à fase do neoliberalismo e a Reforma Gerencial. Se de um lado as instituições públicas federais, que realizam atividades não exclusivas do Estado, como a educação, sofrem com a retração de verbas, possibilidades de realização de concursos, de outro existem mecanismos para ter acesso a recursos financeiros para utilizar a estratégia da terceirização. Estas ponderações reforçam as indicações anteriores quanto à necessidade de ampliação deste estudo visando a obtenção do complexo conhecimento sobre a adoção da mencionada estratégia.

A cartilha da reforma, que apregoava o enxugamento da máquina estatal e a redução de servidores públicos foi seguida, com o objetivo de delimitar a redução do tamanho do Estado; eliminar os ‘burocratas políticos’; e transformar o Estado em uma máquina ágil, nos moldes das empresas privadas. Bresser Pereira (1997) considera a terceirização, ao lado das privatizações e publicizações, como o núcleo duro da reforma do estado nos anos 1990. Ao mesmo tempo, ela fortalece o setor privado, uma vez que demanda um maior número de empresas prestadoras de serviços.

Outro salto é cristalino na passagem do ano de 2002 para 2003, último ano de governo do presidente FHC e primeiro do então presidente Lula: o gasto mais que triplicou, evidenciando uma tendência crescente. Do ano de 2003 para o ano final da análise, 2007, a variação foi de mais de 70% com gastos em contratação de força de trabalho.

Os cargos e funções terceirizados são os mais diversos. Na UFJF, são terceirizados desde auxiliar de serviços gerais até técnicos em informática, como percebe-se na Tabela 7 a

seguir, onde apresentei 30 das 70 funções terceirizadas no ano de 2007 na Universidade<sup>43</sup>. Selecionei as funções que possuíam quatro ou mais trabalhadores, pois algumas, como restaurador de artes plásticas e eletromecânico, só há um trabalhador terceirizado. Elenquei também o quantitativo de empresas que oferecem a força de trabalho referida, já que, em funções como assistente de direção, quatro empresas terceirizadas prestam o serviço:

**Tabela 7 - Número de Trabalhadores e Empresas Terceiras por tipo de Cargo/Função - UFJF – 2007**

<b>Cargo/Função</b>	<b>Trabalhadores</b>	<b>Empresas</b>
Auxiliar de serviços gerais	138	1
Vigilantes	108	1
Serviços gerais	44	1
Porteiro	43	1
Agente administrativo	37	4
Auxiliar de biblioteca	25	1
Auxiliar de jardinagem	22	2
Recepcionista	20	2
Atendente	20	1
Técnico em informática	14	3
Almoxarife	13	3
Motorista	13	1
Apoio laboratorial	11	2
Auxiliar de cozinha	11	1
Estagiário	10	2
Assistente de direção	9	4
Copeiro	7	2
Servente de obras	7	1
Pedreiro	7	1
Cozinheiro	6	1
Pintor	6	1
Bombeiro	6	1
Maqueiro	6	1
Auxiliar de compras	5	2
Eletricista	5	2
Encarregado	5	2
Auxiliar de digitação	4	1
Eletrotécnico	4	1
Servente	4	1
Auxiliar de lavanderia	4	2
Outros	54	5

Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento e Gestão da UFJF

Nas funções acima mencionadas, percebi que são, em grande maioria, desenvolvidas por trabalhadores que não precisam ter grau de escolaridade elevado, demonstrando necessidade de baixa escolarização dos trabalhadores terceirizados. A realidade do setor

<sup>43</sup> 40 funções possuem 3 ou menos trabalhadores terceirizados desenvolvendo a atividade.

público é diferente da do setor privado, neste, Pochmann (2007) aponta um aumento na escolarização: em 1985, 72% dos trabalhadores terceirizados tinham até quatro anos de estudo. No ano de 2005, este número caiu para 11%, enquanto os trabalhadores com nove anos ou mais de estudos subiu de 11% para 55%. No setor público a predominância por trabalhadores terceirizados com baixa escolarização pode ser explicada pelo fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e a extinção de cargos cuja força de trabalho não precisa ser especializada (Bresser Pereira, 1997), conforme listagem já apresentada no 2º Capítulo. Os idealizadores da reforma gerencial consideravam que

[...] a estrutura remuneratória da administração federal apresentava desequilíbrios paradoxais: os cargos executivos de alta gerência eram sub-remunerados em relação ao setor privado, enquanto os cargos de natureza operacional percebiam remuneração muito acima do mercado (BRASIL, 2008: 13 e 14)

Desta forma, tais atividades extintas são menos remuneradas em relação ao setor público, podendo ser mais econômico buscá-las no mercado.

Das 12 empresas terceirizadas no ano de 2007, cinco tem contrato com a UFJF desde 2003 e cinco desde 2007. Apenas duas possuem contrato desde 2004. Dos 12 contratos, sete foram renovados. O número de trabalhadores terceirizados se subdivide desta forma entre as empresas (Tabela 8):

**Tabela 8 - Empresas Terceiras por objetivo de contrato e número de trabalhadores UFJF - 2007**

<b>Empresa</b>	<b>Finalidade contratual</b>	<b>Trabalhadores</b>
Coopdef	Serviço de Auxiliar de Biblioteca	25
Terceiriza	Conservação e Limpeza; Infra-Estrutura e Manutenção; Serviço de Portaria	78
Etropus	Informática	03
Ukb Sistemas	Informática	06
Proseidon	Informática	08
Adr Soluções	Informática	10
Shelt	Manutenção; Apoio Administrativo; Apoio Operacional; Serviço de Transporte; Mão de Obra Especializada em Serviços Alimentícios; Motorista; Lavador de Carros.	78
Ph Serviços	Limpeza e Conservação	143
Vic Segurança	Vigilância Armada	108
Braconlar	Apoio Administrativo e Operacional	70
Lima Santos	Apoio Administrativo e Operacional	38
Vanguarda	Apoio Administrativo e Operacional	22

Fonte: Pró-reitoria de Orçamento e Finanças da UFJF

As empresas que contratam serviço de informática, portanto, força de trabalho especializada, totalizam quatro, com 27 trabalhadores contratados. Representam um número expressivo, 1/3 do total de empresas aproximadamente, sendo responsável por apenas 4% da força de trabalho total terceirizada em 2007.

Para compreender melhor os determinantes destes números expressivos e crescentes, bem como o que parece estar encoberto, foram ouvidos sujeitos importantes no processo de implementação da terceirização da força de trabalho na UFJF. Os depoimentos obtidos têm particularidades que denotam convergências e diferenciações de posicionamentos.

O motivo que levou a Universidade a adotar a terceirização como uma diretriz do trabalho foi ressaltado pelo PR1 e pelo ST3, e ambos apontaram que a decisão foi permeada por determinantes externos, advindos das particularidades da conjuntura econômica nacional.

Sobre a administração pública adotar a terceirização, ela não foi uma decisão das unidades. A Universidade começou a terceirizar quando não eram mais autorizados novos concursos para repor as vagas e aí então não tinha outro jeito. Ou você não tinha mais vigilante, você não tinha mais limpeza, não tinha mais motorista, não tinha mais funcionário para trabalhar no RU. Então a decisão não foi uma decisão política interna (PR1).

O PR1 destaca como principal determinante da quase inexistência de realização de concursos públicos em âmbito federal, já um reflexo do corte de gastos e diminuição do Estado, práticas norteadoras da política neoliberal iniciada no Governo Collor de Mello (1990 - 1991). Também foi em 1990 ocorreram as primeiras contratações de empresas terceiras na UFJF. Para os idealizadores da reforma gerencial de 1995, os concursos deveriam ser realizados para preencher vagas de atividades realizadas pelo núcleo estratégico:

Além da redução do ritmo de reposição de força de trabalho, o Decreto nº 2.789, de 9 de outubro de 1998, restringe temporariamente o provimento de cargos efetivos, até o final de 1999, preservando entretanto, um conjunto prioritário de 19 cargos ou carreiras. Ou seja, somente estes cargos poderão ser providos durante o próximo ano (BRASIL, 1998: 93).

O PR1 observa que esta opção advém principalmente da década de 1990, precisamente 1995, ano que se inaugura a Reforma Gerencial:

Determinadas conjunturas econômicas impõem esforços maiores ou menores para se cortar gastos. [...] De 1995 para cá, a necessidade de corte de gastos era mais intensa. O esforço de se ajustar ao Plano (Real) passa por você conter gastos do Estado [...] (PR1).

Ao falar da adoção da terceirização da força de trabalho na UFJF, o depoimento do PR2 ressalta a extinção de cargos públicos:

Essencialmente, na atividade meio, na atividade de apoio, por exemplo, a parte de limpeza, conservação, a parte de cozinheiros, pedreiros, vigilância, serventes em geral, porteiros, todas essas atividades que são caracterizadas como atividade meio, e de apoio, à execução do serviço público, foram postos de trabalho extintos, e como eles são necessários, recomendou-se o processo de contratação de empresas para prestar aquele serviço (PR2).

Com a Reforma Gerencial, houve o reagrupamento e extinção de diversos cargos, não mais vistos como necessários de forma permanente: "procurou-se restringir o preenchimento de vagas para atividades de menor qualificação e para áreas de apoio administrativo" (BRASIL, 1998: 94). Segundo Bresser Pereira (1997a), tais atividades deveriam ser assumidas pelo setor privado, principalmente através das terceirizações. Foi o que ocorreu na UFJF.

O depoimento do ST3 é significativo, pois percebe os determinantes desta conjuntura nacional e o discurso ideológico que se firmava em torno do neoliberalismo, resultando em uma escolha muito mais política que econômica: "É a política de Estado, né? Os dois governos que foram do PSDB tinha uma política de terceirização". Soares (2002: 12 e 16) ressalta que o ajuste neoliberal não tem uma natureza apenas econômica, mas "faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais [...] centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado".

Para os três atores entrevistados, a eficácia administrativa da terceirização da força de trabalho em âmbito público estatal surgiu como categoria importante, não sendo avaliada apenas como uma medida de economicidade:

O que nós estamos observando agora, nesse estágio da economia, é que o Estado está conseguindo gastar mais que naquela época. O orçamento de custeio da Universidade em 1998 era de 3 milhões de reais por ano, chegando a 10 (milhões), dependendo dos nossos sucessos nas negociações [...]. De 2004 pra cá, o orçamento da Universidade é próximo de 30 milhões (PR1).

A questão não é só salário, mas se fosse salário, você paga mais caro do que se fosse um profissional do quadro. Um funcionário terceirizado sai muito mais caro pro governo. A empresa paga todos os direitos trabalhistas e tem o lucro da empresa (ST3).

Apesar de Bresser Pereira (1997: 21) atrelar o crescimento de pessoal do Estado ao crescimento de receita e despesas, os números e as análises dos atores não demonstram esta tendência.

Segundo a lógica da reforma do Estado dos anos 90, estes serviços<sup>44</sup> devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos a licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro (BRESSER PEREIRA, 1997: 29).

Morales (1998) reconhece que a terceirização da força de trabalho generalizou-se nos serviços públicos federais, estaduais e municipais, principalmente em áreas de apoio, mas que o impacto na diminuição do déficit fiscal foi muito reduzida.

A economicidade que apregoava-se obter com a terceirização da força de trabalho também é questionada. Por um lado, há como realizar um controle maior do número de trabalhadores necessários para o desenvolvimento de determinadas atividades com contratos terceirizados, evitando o número excessivo de trabalhadores para funções que podem não ser tão vitais naquele momento. Por outro, como o Estado também é afetado com o avanço da tecnologia e com as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, algumas funções são extintas (como datilógrafo e técnico em teletipo, por exemplo) e outras otimizadas com o uso de máquinas (como cozinheiro, estatísticos, bibliotecários), muitas vezes ficando o servidor desnecessário naquela função e sobrando naquele momento. Apenas transferir o servidor de função não é uma solução; mas podem ser criadas estratégias dentro do âmbito público estatal de readaptação profissional que adeque o servidor, em casos excepcionais, a exercer atividade laboral diferenciada daquela realizada anteriormente.

Ao contrário, o que temos observado é um esvaziamento da máquina estatal e de seus servidores, substituídos por trabalhadores de empresas terceiras sem vínculo direto com o Estado. Para além de uma análise estritamente econômica, podemos apontar algumas conseqüências da terceirização na esfera pública estatal. Uma destas é que o trabalho perde a continuidade quando é trocada a empresa terceira e seus trabalhadores. A outra é a identificação do trabalhador com o tomador do serviço (no caso estudado, a Universidade), local em que ele executa seu trabalho, acarretando a não identificação com o órgão público, a percepção de um trabalho realizado não para o bem comum, mas para uma empresa privada - a responsabilização com a "coisa pública" fica comprometida.

---

<sup>44</sup> Atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática e processamento de dados etc. (BRESSER PEREIRA, 1997: 29)

Soares (2002), ao realizar uma análise dos países que adotaram o neoliberalismo, ressalta que ocorreu, "em quase todos os casos, cortes lineares do gasto social e deterioração dos padrões de serviço público". Ao deteriorar o serviço público, o Estado tinha que responder de alguma maneira a falta do trabalhador. A terceirização foi umas das mais "eficientes" medidas encontradas.

Quando analisa a terceirização isoladamente, como custo do servidor, o PR1, contrariando a afirmativa do ST3, citada mais abaixo, considera que o custo de um trabalhador terceirizado é menor:

Do jeito que é a legislação trabalhista no setor público, com as características dela, os benefícios que são garantidos ao servidor público e o impacto que isso gera de custos, pro Estado é mais barato contratar um motorista terceirizado do que contratar um motorista do seu quadro de trabalhadores. Se você fizer um cálculo do custo anual não é muita coisa. Mas esse servidor vai ter estabilidade, vai ter aposentadoria integral. Se eu estou com um contrato com uma empresa, na hora que eu não tiver necessidade desse motorista, ou na hora que eu quiser cortar gasto, eu simplesmente suspendo o contrato, eu não tenho mais esse tipo de vinculação. Então, o risco de gastos pro Estado de quando ele tem o funcionário contratado é muito maior do que quando ele tem um funcionário terceirizado (PR1).

Para os analistas do MARE (BRASIL, 1998: 13), esta é uma afirmativa verdadeira, uma vez que existe uma despesa grande com servidores inativos. Para tanto, além de privatizações de empresas estatais e de contratos de terceirização, o PDRE tinha como diretriz de ação a flexibilização da legislação trabalhista do serviço público, principalmente no que diz respeito a licenças, ascensão e transferência, aposentadoria, teto de remuneração, jornada reduzida, dentre outras, como elencadas no Caderno Mare nº 15 (BRASIL, 1998:13).

Os servidores públicos discordam deste posicionamento a respeito do custo de seu trabalho:

[...] um funcionário estatal, você não paga direito trabalhista nenhum. Você não tem FGTS, não tem... Seu salário é seu salário. E ainda desconta a mais que os outros, 11,5% de INSS. Se fosse meramente econômica já era um ganho (ST3).

Trata-se de um discurso com um cariz ideológico, embasado na preocupação de justificar a diminuição do tamanho da máquina estatal em termos de pessoal, uma vez que nas décadas de 1980 e 1990 a crítica ao Estado está reduzida ao grande número de servidores públicos do quadro. Borges (2004) é uma das estudiosas que discordam desta opinião, uma vez que baseada em dados da OIT (citados no capítulo anterior, analisados por Genoíno,

2007) o Brasil não tem servidores públicos demais, mas de menos "numa lista de 64 países para os quais foram obtidas informações sobre participação do emprego público no emprego total dos anos 1990, o Brasil ocupa o 58º lugar" (BORGES, 2004: 256), ficando bem atrás de países como Estados Unidos e Reino Unido, referências de implantação do neoliberalismo.

O discurso que deu lugar a Reforma Gerencial no Brasil, considerava "excessivo, dispendioso, inadequado e ineficiente o quadro de pessoal existente e as relações trabalhistas vigentes no setor, igualmente inadequadas e rígidas" (BORGES, 2004: 257).

A tônica da ineficiência foi referenciada por todos os entrevistados quando se discute a terceirização da força de trabalho. Na visão de PR1, constitui-se como um de seus principais determinantes:

[...] o servidor, na sua grande maioria, [...] tudo é desculpa para não trabalhar. E a própria legislação cria muita facilidade. O que ocorre é o seguinte, o servidor tem a segurança como escudo, em vários casos, acaba se tornando um sério problema gerencial [...]. Professores preferem funcionários terceirizados nos projetos. Qual é a grande explicação? Que se eu tiver aqui um funcionário terceirizado, eu vou colocar ele pra trabalhar. Se não tiver trabalhando eu vou pedir pra que troque [...]. No final das contas a terceirização começou a interessar todo mundo. Começou a interessar quem é usuário do serviço. Começou a interessar ao governo que é o financiador. Acaba que sendo um caminho meio que natural (PR1).

Nas argumentações de PR2, há ponderações ilustrativas:

[...] muitas vezes a gente a ouvir pessoas dizer: Eu prefiro trabalhar com terceirizado, porque pela insegurança dele, ele quer trabalhar mostrar serviço, porque se não ele vai ser demitido. Coisa que não existe no serviço público. Essa é uma tese que alguns defendem que a eficiência do processo de terceirização é benéfica para o serviço público, ao custo de insegurança do trabalhador (PR2).

Aí se tem claro o componente ideológico que deu sustentáculo ao discurso neoliberal, inaugurado nas campanhas presidenciais de Collor de Mello em fins da década de 1980.

Boito Jr. (2007) faz uma análise mais profunda ao refletir sobre a instauração do neoliberalismo no Brasil. Para ele, o modelo de Estado, que, como já dissemos anteriormente, foi "satanizado", visto como um "elefante gordo e balofo", respaldou a implantação do neoliberalismo no Brasil, colocando os servidores públicos como "bode expiatório" do neoliberalismo. Até a estabilidade no emprego, que deveria ser vista como um ganho e estendida a todos os trabalhadores, passou a ser vista como um privilégio a ser eliminado. Seria pertinente visar

[...] a ampliação e a igualização da cidadania - não a sua destruição - e a democratização do Estado - não a destruição dos serviços públicos. [...] No entanto, grande parte da esquerda continuava dependente ideologicamente do populismo e do desenvolvimentismo. Uma parcela minoritária, e mais atrasada, estava mesmo comprometida economicamente com esse modelo. Usufruí, e ainda usufrui, do empreguismo no setor público; era, e ainda é, beneficiária do "Estado cartorial" brasileiro, justamente o Estado que era alvo da revolta difusa das massas populares (BOITO JR., 2003: 20).

Assim, as críticas aos servidores públicos, em grande parte, não levam em conta a estruturação da carreira pública no Brasil. O fim do Estado não seria a solução mais acertada para o trabalhador e para os serviços públicos, uma vez que deve servir à sociedade e contar com pessoal formado para este fim. Esta reação contrária ao servidor público e à configuração do Estado é enfatizada nos discursos políticos da década de 1980, como demonstra a campanha eleitoral de Collor de Mello, presidente eleito em 1989, que insuflou a população contra esta categoria:

[...] quando Fernando Collor de Mello apresentou-se como o "caçador de marajás", ele tocou, sabendo-o ou não, num ponto muito sensível para grande parte dos trabalhadores e indicou um caminho pelo qual a burguesia poderia colocar parte da esquerda em grandes dificuldades. Talvez ele apenas repetisse o que estava previsto no discurso antiestatista genérico e enganoso do credo neoliberal. Mas essa pregação tinha solo histórico para prosperar. O privatismo neoliberal logrou, assim, iludir parte das massas populares, e convertê-la em classe apoio do bloco no poder neoliberal (BOITO JR., 2003: 20).

As formas de organização e reivindicação dos servidores públicos também foram afetadas com a difusão da ideologia neoliberal

No final da década de 1980, o sindicalismo do setor público era o movimento em ascensão no cenário sindical brasileiro. O número de greves e de grevistas no setor público cresceu muito em 1987, 88 e 89, superando de longe o número de grevistas no setor privado [...]. Ao longo da década de 1990, a difusão da ideologia neoliberal colocou os funcionários públicos numa situação defensiva. Caracterizados como privilegiados e improdutivos, [...] encontraram dificuldades crescentes para organizar a luta sindical e grevista, mormente num setor em que a greve golpeia, ao menos no plano imediato, a população usuária dos serviços (BOITO JR., 2003: 24).

Esta percepção do enfraquecimento do coletivo de trabalhadores no setor público também é uma preocupação do ST3, apontando a terceirização da força de trabalho como um dos agravantes deste processo: "Quando os servidores entram em greve [...] os terceirizados continuam trabalhando, isso enfraquece o movimento grevista, é um complicador pro

Sindicato trabalhar estas questões". O enfraquecimento do movimento grevista foi um dos determinantes da terceirização da força de trabalho que influencia na organização dos coletivos dos trabalhadores.

Outros aspectos foram ressaltados pelos entrevistados, no que diz respeito a precarização do trabalho:

Um funcionário que trabalha nestas condições, em uma empresa terceirizada, ele tem um nível de insegurança muito grande no seu trabalho. Ele vive sob muita pressão, muita insegurança (PR1).

A empresa propõe um preço barato para vencer a licitação e depois começa a não pagar os direitos trabalhistas corretamente. Às vezes o cara tem direito a quatro vales, ela só dá dois, e se não quiser vou te demitir. Joga esse tipo de pressão. [...] o trabalhador terceirizado é obrigado a produzir [...] porque senão vai ser mandado embora. Se por um lado a pressão em cima do terceirizado gera, às vezes, algum produto adicional, por outro lado leva a uma insatisfação. Uma insegurança (PR2).

Instabilidade e insegurança são pré-condições do desenvolvimento da nova materialidade do capitalismo, um novo matiz da subsunção real do trabalho ao capital, através da tentativa de captura e da manipulação da subjetividade operária (ALVES, 2005). Utilizar a instabilidade no trabalho, sendo o mercado de trabalho cada vez mais seletivo na sociedade capitalista<sup>45</sup>, é uma forma de garantir o controle do trabalhador, bem como reduzir direitos sociais e trabalhistas.

No que diz respeito aos direitos trabalhistas, os trabalhadores terceirizados da UFJF não gozam dos ganhos adicionais obtidos pelos servidores públicos federais. A Universidade arca indiretamente com os custos de vale-transporte e refeição (não podendo por isso o terceirizado fazer uso do Restaurante Universitário e do transporte, bem como do Programa de Saúde do Servidor, exames periódicos, ginástica laboral, café da manhã e uniformes, dentre outros salários indiretos que os servidores públicos da UFJF tem acesso).

A rotatividade também é um fator de pressão para o trabalhador, uma vez que, quando a empresa terceira é substituída, o trabalhador também corre o risco de ser, mesmo já tendo conhecimento da realidade da instituição e do processo de trabalho. A Universidade não pode indicar trabalhadores para que a empresa terceira contrate, uma vez que não pode ter nenhum vínculo trabalhista ou de responsabilidade para com os terceirizados.

Pochmann (2008b), ao realizar um estudo sobre a terceirização no âmbito da iniciativa privada no estado de São Paulo nos mostra que a rotatividade do terceirizado é 70% maior

---

<sup>45</sup> Pochmann (2006) afirma que estamos em uma época de desvalorização do trabalho humano: entre os anos de 1980 e 2003, o desemprego foi multiplicado por 3,5 vezes, atingindo, inclusive, trabalhadores com alto grau de

que a do trabalhador não terceirizado assim como a média salarial (50% menor entre os terceirizados). A mesma pesquisa demonstra ainda que de 1985 para 2005 a rotatividade de trabalhadores em empresas terceiras aumentou de 61,3% para 83,5%.

A fala de ST3 sugere que a terceirização é também uma forma de colocar os trabalhadores terceirizados privados contra os servidores públicos: "num caso como o da vigilância, você tem funcionários trabalhando em um mesmo setor, em atividades idênticas e com salários diferenciados. E isso causa um desconforto, dá a impressão que aquele vigilante é de segunda categoria".

Esta diferenciação salarial corre o risco de acarretar uma comparação e competição entre os trabalhadores, podendo transformar o objetivo de luta de classes em uma luta intraclasses. Este também é um problema para o administrador público: como conviver com servidores efetivos e trabalhadores terceirizados, já que apresentam relações de vínculo, trabalho, renda, envolvimento, organização, percepção e expectativas sobre o trabalho de formas diferenciadas, não configurando-se em um grupo homogêneo. É possível, também, haver relações de competitividade e rivalidade entre os dois segmentos.

A criação de vínculos entre trabalhadores terceirizados e alunos também é uma realidade na UFJF que não pode ser esquecida. É comum trabalhadores terceirizados serem os "funcionários homenageados" das turmas formandas, demonstrando a nítida criação de laços afetivos, configurando uma relação complexa de se analisar. Para os alunos, é difícil fazer diferenciação entre efetivos e terceirizados, bem como das atribuições e funções de cada um.

O ST3 tem preocupação de não perceber os terceirizados como inimigos, mas como trabalhadores: "A gente não é contra o terceirizado, ele é um trabalhador. Nós somos contra a terceirização".

Apesar de sempre reforçar uma postura contrária a terceirização, concebendo-a como uma postura político-ideológica de propagação do neoliberalismo, o entrevistado ST3 demonstra desconhecimento da legislação e um discurso frágil no que diz respeito a referências coletivas deste processo:

[...] que eu saiba não há uma preocupação com a divisão de funções: o que o terceirizado pode fazer, o que não pode [...] a gente tem terceirizados trabalhando na Secretaria, a gente tem terceirizados trabalhando na segurança, na vigilância, no HU. Isso depende da responsabilidade do indivíduo e da qualificação dele (ST3).

A argumentação selecionada possibilita notar uma preocupação com a terceirização muito mais em âmbito individual, uma preocupação com as características e capacidades pessoais do que uma forma de garantir um espaço que a categoria de servidores públicos conquistou por meio de lutas históricas. Esta falta de percepção coletiva também é salientada por PR1, ao relatar um diálogo que teve com um reconhecido representante sindical da categoria dos servidores públicos na UFJF, onde manifesta a opinião sobre a luta dos TAEs por redução de carga horária, enxergando como "um grande passo para o final da carreira".

Na atual configuração de desenvolvimento do capitalismo, o governo não coíbe a ação sindical, como era próprio do período militar, mas coopta o trabalhador, diminuindo sua capacidade de resistência e molda um sindicato articulado com as necessidades de reprodução do capitalismo. No Seminário "Terceirização no Brasil – avanços e acordos possíveis" (WIEGERINK, 2008), foram reunidos oito sindicatos de expressão nacional<sup>46</sup> para discutirem a terceirização, focados na idéia de "avanços e acordos possíveis", pois, como afirma Jan Wiegerink, presidente do SINDEPRESTEM (Sindicato das Empresas de Prestação de Serviços e Terceiros, Colocação e Administração de mão-de-obra de trabalho temporário no Estado de São Paulo), "a terceirização é necessária, não há volta, não adianta ser contra" (WIEGERINK, 2008:10). A fala do representante sindical justifica a ideologia neoliberal, onde se tenta "apresentar como natural e insuperável o que é historicamente determinado" (GRACIOLLI, 2007: 60), colocando a terceirização da força de trabalho como uma estratégia do capital sem volta, não cabendo ao sindicato outra postura se não a da resignação.

Para a representação da CUT, "o movimento sindical saiu do 'não a terceirização' para uma atuação mais propositiva, enfrentar mais concretamente esses problemas" (WIEGERINK, 2008: 19). Por trás desta colocação, repõe-se o ideário de que uma postura contrária a terceirização significa não enfrentá-la concretamente.

É relevante observar que as falas dos representantes sindicais vinham ao encontro da colocação do Sindeprestem, pautadas no objetivo de alcançar uma "terceirização benéfica" (WIEGERINK, 2008: 11), onde as discussões giraram em torno da necessidade de um marco regulatório, "que favoreça tanto os trabalhadores como o patronato" (WIEGERINK, 2008: 17), como afirmou o representante da CTB, em uma perspectiva de parceira entre capital e trabalho, colocando as organizações de representação dos trabalhadores como

---

<sup>46</sup> Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, Nova Central, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Central Sindical dos Profissionais (CSP), Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo (FERAESP).

[...] refém da imediatividade, o participacionismo sindical abdica de se articular com quaisquer iniciativas de superação do regime de trabalho assalariado. O horizonte máximo possível às classes trabalhadoras é o de remuneração compatível com o real valor de troca da força de trabalho (GRACIOLLI, 2007: 75).

Para o Sindepres<sup>47</sup> a preocupação central também é o aumento de salários. No caso dos terceirizados, manter os salários e os benefícios assistenciais no mesmo patamar de remuneração dos trabalhadores não terceirizados.

Pela falta de referências e especificidade no que diz respeito a discussão da terceirização da força de trabalho no setor público por parte destes órgãos representativos, fica subentendido que as discussões estendem-se também para este setor, que a necessidade de regulação no âmbito público também é premente. A CUT foi o único órgão que teve um posicionamento contundente quanto a terceirização da força de trabalho no serviço público, enfatizando a necessidade de regulação no setor privado, uma vez que, diz respeito ao setor público "nossa defesa é a do concurso público. Entendemos que a contratação fora do serviço público, fragiliza o papel do Estado" (WIEGERINK, 2008: 19).

Retomando as contribuições dos entrevistados há que ser destacada a argumentações do PR2, que atua diretamente com a questão para o qual, a terceirização representa uma forma mais eficaz de administrar o serviço público: "Sob o ponto de vista econômico e administrativo, a terceirização é um instrumento de eficiência, melhora" (PR1).

" viável (sob o ponto de vista da gestão). Eu acho que podem ser aprimorados os processos de licitação [...] para que empresas mais sólidas possam ser as vencedoras desse serviço" (PR2).

Eficiência, agilidade e eficácia da máquina estatal são atributos difíceis de se mensurar, uma vez que trata-se de conceitos imprecisos. Enfatizo que não há como transpor conceitos da administração privada para o setor público sem realizar adaptações para esta realidade. O que está em jogo quando falamos em gestão pública, não é meramente o tipo de serviço que se presta e se este vem sendo realizado de forma ágil e eficaz, mas o que significa para o usuário/ cidadão e para o país de forma geral. O que se deve avaliar  de que forma as medidas governamentais contribuem para ampliar o acesso, a participação dos cidadãos, a efetivação dos direitos e da democracia.

---

<sup>47</sup> <http://www.sindeepres.com.br/pt/o-sindicato/historia-do-sindeepres/a-historia-do-sindeepres>

Os números, associados à análise da conjuntura nacional, especialmente o 1º mandato de Lula, demonstram que o PT não conseguiu romper com o modelo neoliberal, tão criticado pelos afiliados do partido. O governo de Lula da Silva não investiu suficiente e/ ou adequadamente na área social — como o lema da campanha de 2002 prometia, a ponto de romper com o ciclo de pobreza, desemprego e miséria no país. Costa (2006) aponta que o carro chefe do governo na área social, o Programa Fome Zero, adquiriu caráter compensatório e com forte apelo midiático, não havendo mudanças estruturais que amenizassem a concentração de renda e riqueza.

Pautada num análise macropolítica, verifica-se que o PT vem enfrentando recorrentes denúncias de corrupção (AMOROSO LIMA, 2006), que fragilizam o governo e diminuem o apoio popular. Presenciamos ainda a desaceleração da economia, com uma política econômica de cunho conservador, voltada prioritariamente para o ajuste fiscal, pagamento da dívida externa e obtenção de confiança de organismos e investimentos internacionais.

Em 2002, na ocasião da campanha, quando lançou mão da Carta Aberta ao Povo Brasileiro (LULA, 2007), a direção da campanha já apontava que, ao reafirmar o compromisso com o capital financeiro, Lula reafirmava o compromisso do Brasil com o neoliberalismo. A escolha pelo vice, José de Alencar, do Partido Liberal, evidencia a clara opção do partido pela vertente do neoliberalismo.

Com as pressões de organismos internacionais, empresariado e o espólio político neoliberal herdado de FHC surge uma indagação: teria que ser assim? O governo Lula estava obrigado a seguir esse caminho? Sader (2007) tenta respondê-la:

Se é certo que a situação econômica herdada era ruim, se é certo que o novo governo não tinha maioria parlamentar, dispunha, no entanto de um capital de apoio popular e de um prestígio internacional, que teriam permitido outra linha de ação. Se Lula tivesse invocado o compromisso popular da prioridade do social, teria tido não somente apoio popular, como teria granjeado apoio político das outras forças, interessadas em compartilhar a legitimidade do novo governo (SADER, 2007: 2).

Fato é que Lula não convocou as massas que o apoiaram para resistir às políticas neoliberais e não deu voz e apoio aos movimentos sociais na tentativa de democratizar as decisões políticas do país. Um dos reflexos destas escolhas é o aumento estrondoso de terceirizações no setor público, a exemplo da UFJF: no ano de 1991, "os gastos com locação" giravam em torno de 890 mil reais, atingindo uma cifra de quase 11 milhões em 2007, representando uma variação de 1.141%.

Ante o exposto neste capítulo e nos dois anteriores, considero que, entre as medidas adotadas pela Reforma Gerencial, uma das mais representativas, juntamente com a privatização e publicização, foi a terceirização da força de trabalho, configurando-se como estratégia de redução do Estado. Ao transferir serviços considerados periféricos a empresas privadas, ela não só diminui o tamanho do Estado, como enfraquece e debilita a organização dos trabalhadores no âmbito público e privado.

Esta medida adotada pelos diferentes governos, com a perspectiva de diminuir o quadro de servidores públicos, fazendo uso de instrumentos como a terceirização, evidencia o poder de intervenção do projeto neoliberal e sua ideologia do Estado mínimo.

No governo Collor de Mello os servidores foram associados à crise no país, iniciando um ciclo de medidas reformistas de desestruturação do setor público, não revertido até hoje.

No governo de FHC, novamente os servidores públicos foram alvo dos ajustes propostos pela reformas gerenciais, voltadas a adequação das contas públicas.

A orientação do presidente Lula era de acabar com os contratos terceirizados e recompor o quadro de servidores públicos (TORTATO, 2008). Entretanto, após observar o quadro crescente de contratos terceirizados na UFJF, fica ainda a indagação: há realmente uma perspectiva de retroceder a política de terceirização da força de trabalho no âmbito público?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aparato estatal, no último quarto do século XX, passou por reformas objetivando, principalmente, recuperar o ritmo de crescimento do modo de produção capitalista. Através de mecanismos de revigoração de sua capacidade de criar e recriar a acumulação, o capitalismo dissemina a imagem de que chegamos ao fim da história, e que as instituições que o compõem é que vêm passando por sucessivas crises. Desta forma, o Estado é configurado como o grande vilão do século XX, responsável pela queda da taxa de lucros, desemprego, má distribuição de renda, pobreza etc.

Ressaltei que as mudanças porque passaram o aparato estatal estavam intimamente vinculadas a reprodução da sociedade capitalista e, sobretudo, que partiam dela, já que Estado é caracterizado aqui como resultado de uma construção histórica do capitalismo e, suas crises, como reflexo de crises estruturais, advindas deste modo de produção.

Esta perspectiva de compreensão das crises, mudanças e adaptações porque passam as instituições capitalistas, especificamente aqui, o Estado; vem ao encontro da ótica analítica adotada, fundamentada em uma teoria social ancorada nos pressupostos analíticos de Marx, que busca apreender a realidade para além das aparências postas no cotidiano, desvelando suas inter-relações determinantes da construção da ideologia capitalista.

A mudança do objeto de estudo no decorrer da construção da dissertação, conforme relatado nas reflexões introdutórias, conformou-se como um ganho para aprofundamento destas questões e mostrou-se fundamental para minha maturidade teórica. O trabalho, enquanto categoria sociológica capaz de explicar a construção histórica da realidade manteve-se como o cerne das construções teóricas e reflexões levantadas. Ao fazer um recorte do trabalho inserido em uma relação de terceirização da força de trabalho no âmbito público estatal, tive clareza dos eixos analíticos para a busca da compreensão desta estratégia enquanto estratégia do capitalismo de revigorar seus mecanismos de acumulação políticos, econômicos e ideológicos.

Privilegiei conhecer o aparato estatal sumariamente, uma vez que privilegiei detalhar a Reforma Gerencial. Observei que, a partir do fim dos anos de 1970, ocorreu uma crise de legitimidade da instituição estatal. Sendo assim, não é uma mera reforma do Estado, com características privatizantes, de diminuição da intervenção do Estado, como a engendrada no Brasil, principalmente no que diz respeito às políticas de pessoal e sociais, de responsabilização da sociedade civil e transferência para o mercado de setores que o Estado

julga não serem de sua responsabilidade que seria capaz de superar a crise na sociedade moderna.

O capitalismo monopolista, sob a predominância do capital financeiro especulativo provoca significativas mutações no âmbito do mercado e do Estado. A reestruturação do processo de trabalho, com ênfase na flexibilização dos contratos, na baixa remuneração da força de trabalho, na flexibilização da legislação que protege o trabalhador e, principalmente, na captura da subjetividade operária e desmonte dos coletivos de trabalho, aliado a privatização e desmonte dos mecanismos de proteção social, vem trazendo sérias conseqüências sociais para o mundo em geral e para o Brasil em particular.

As mudanças no mundo do trabalho e o novo complexo da reestruturação produtiva é estrutural, produto de um processo sócio-histórico. Em um cenário de inflação flutuante e altas taxas de juros, o padrão fordista foi corroído, as experiências japonesa, sueca e da Terceira Itália - sintetizadas no paradigma da acumulação flexível - superava a produção em massa e lançava uma nova forma de organização da produção, utilizando o *just in time*, qualidade total, firma enxuta, empresas em rede e a subcontratação da força de trabalho. Para o mercado de trabalho isto significava articular todo o processo de produção e de cadeia produtiva, articulando empresas menores e especializadas em cada etapa do processo. A grande empresa capitalista tem agora menos trabalhadores contratados diretamente – prática ainda mais intensificada com a terceirização da força de trabalho.

Aliados a esse movimento, os Estados passam também por adequações e reformas sucessivas. No Brasil, pretendia-se superar a crise inflacionária e de legitimidade e modernizar a máquina através de uma reforma gerencial, iniciada no governo de FHC com o então Ministro Bresser Pereira. Seguindo a diretriz da maioria dos países do mundo, esse governo optou por medidas recessivas como tentativa de soerguer o Estado, adotando os princípios do neoliberalismo.

Uma de suas principais diretrizes, o enxugamento da máquina estatal, apoiou-se nas privatizações, publicizações e terceirizações para reduzir o número de servidores públicos. Esta última ancorou-se no discurso depreciativo do servidor público, adicionado à bandeira da modernização, qualidade e redução do Estado. Vale ressaltar que esta estratégia de contratação tem seu nascedouro na esfera privada. Ao importar do meio empresarial estratégias de gestão, o Estado curva-se ao sistema "toyotista" de produção, no intuito de modernizar-se, mas sem atender as reais necessidades do Estado como um ente público.

Para Borges (2004: 255), o setor público estatal brasileiro, ao aproximar-se dos padrões de gestão do setor privado, através da redução dos custos da máquina e da

flexibilização das relações de trabalho, coloca-se como um dos "principais espaços de precarização do emprego e da flexibilização das relações de trabalho". Ela atribui esta estratégia amplamente utilizada no neoliberalismo e pondera que ao adotá-la indiscriminadamente,

O Estado brasileiro não apenas deu ao "mercado" ampla liberdade para contratar, usar e remunerar os trabalhadores, como, ao comportar-se, ele próprio, como mais um empregador obcecado pela redução dos custos de pessoal, deu seu aval à rápida e intensa precarização do mercado de trabalho (BORGES, 2004: 267).

A partir da pesquisa por mim realizada em 2004 (SIRELLI; SOUZA, 2004) acrescida do estudo ora incluído, pude observar que a terceirização da força de trabalho vem sendo amparada pela legislação e legitimada com a Reforma Gerencial de 1995, sendo, a partir daí, uma medida crescente e aparentemente irreversível de gestão da força de trabalho na esfera pública e privada corroborada pelos diferentes governos que passaram pelo poder no país.

As mudanças que ocorreram na sociedade capitalista, especialmente aquelas alusivas ao mundo do trabalho e ao Estado, sedimentaram a terceirização como uma técnica moderna, econômica e um eficaz mecanismo de gestão. Pude entender a estratégia da terceirização, seus rebatimentos na esfera estatal. A partir do referencial teórico, especifiquei o que configura esta modalidade estatal do capitalismo, retomando aspectos estruturais, mas que se fundam na reestruturação do modo de produção capitalista.

A partir desse ângulo de análise, tive a intencionalidade de decifrar a realidade da UFJF. A pesquisa foi prejudicada pela ausência de dados numéricos e estatísticos, que não encontravam-se ordenados e não puderam ser disponibilizados, evidenciando algumas características de nossa administração pública: dificuldades para organizar, sistematizar e publicizar informações que deveriam ser de livre acesso a todos os cidadãos.

Tomando como foco empírico a UFJF constatei que as medidas de terceirização da força de trabalho tiveram seu auge no governo Lula; entretanto, seu início coincidiu com as primeiras medidas neoliberais adotadas no país por volta de 1990. Nessa instituição, embora implementada em um período relativamente recente (menos de 20 anos), seus efeitos são visíveis: crescimento expressivo e crescente do número de trabalhadores terceirizados, aumento dos contratos de trabalho e de empresas terceiras e estabilização do número dos técnico-administrativos em educação.

Para melhor apreender como este processo se conforma no "real", preocupei-me em conhecer a concepção de gestores e de sindicalista, enquanto representantes da lógica do

capital estatal e da ótica de luta dos trabalhadores, respectivamente. Enquanto para os gestores esta estratégia configura-se como um recurso moderno, ágil e eficaz de administração, para o representante dos trabalhadores, representa extinção de cargos e maior permissividade nas relações de trabalho, representadas pela desvalorização do trabalho, pela diminuição do poder de barganha e luta dos trabalhadores, estendendo-se para as relações sociais e profissionais.

As formas de organização e reivindicação dos servidores públicos foram afetadas com a difusão da ideologia neoliberal:

No final da década de 1980, o sindicalismo do setor público era o movimento em ascensão no cenário sindical brasileiro. O número de greves e de grevistas no setor público cresceu muito em 1987, 88 e 89, superando de longe o número de grevistas no setor privado. [...] Ao longo da década de 1990, a difusão da ideologia neoliberal colocou os funcionários públicos numa situação defensiva. Caracterizados como privilegiados e improdutivos, os funcionários públicos encontraram dificuldades crescentes para organizar a luta sindical e grevista, mormente num setor em que a greve golpeia, ao menos no plano imediato, a população usuária dos serviços (BOITO JR., 2003: 23 - 24).

Esta tendência também pode ser percebida na UFJF como salientou o ST3, conforme apresentei no 3º capítulo. Esta representação sindical tem tido um posicionamento político contrário às medidas da terceirização da força de trabalho, embora a preocupação em fiscalizar em que medida estes trabalhadores vem ocupando espaços de servidores públicos ainda seja uma preocupação incipiente na fala do representante sindical.

Essa ferramenta gerencial que é uma estratégia do capital, não foi uma escolha isolada da UFJF, mas parte de um processo que vem ocorrendo em âmbito nacional, resultante de um compromisso político de desmonte do Estado e, conseqüentemente, de diminuição da força de trabalho. Partindo da análise da forma como foi conduzido este movimento de implementação da terceirização na UFJF, penso que é possível caracterizá-lo como uma medida posta e imposta pela ideologia neoliberal.

Em seus escritos, o ex-ministro Bresser Pereira deixou sua marca pessoal inconfundível - não fala em privatizar, mas em *publicizar* as Universidades Federais, demonstrando mais uma vez a já discutida "danças dos conceitos"

Sob um véu de ambigüidades, de imprecisão conceitual e de referências superficiais a um tema polêmico, como o da área pública não-estatal, descobre-se, depois de percorrer muitos malabarismos verbais, o que, na realidade, isso significa: trata-se de transformar as universidades públicas em organizações sociais, com natureza jurídica de fundações de direito privado (LUCAS, 2008:112).

A introdução de nomenclaturas diferenciadas para designar o mesmo movimento de privatização da esfera pública vem reforçar o poder do neoliberalismo em expandir-se como ideologia, uma vez que renova a possibilidade de percebê-lo e entendê-lo enquanto tal.

O Estado não se configura como um bloco hegemônico; é construído com forças sociais em confronto, os limites são mutáveis, relativos e provisórios. Criou-se uma expectativa de rompimento com o modelo neoliberal a partir da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2002). Mas só a eleição de um novo presidente, isoladamente, não seria capaz de conformar um cenário econômico novo — este teria que ser construído através de escolhas políticas, econômicas, sociais e culturais, indissociáveis, que configurassem um projeto contra hegemônico. Com quase sete anos de governo Lula ainda não é possível observar mudanças substanciais. O governo, apesar do aumento da arrecadação de impostos, não vem investindo na área social de forma satisfatória e não imprimiu um direcionamento claro de rompimento com o neoliberalismo, conforme analisado no terceiro capítulo, na dimensão de outro projeto societário.

Cabe ainda ressaltar a contribuição do estudo para a profissão Serviço Social, por dois motivos principais. O primeiro deles é que nós, profissionais atuamos cotidianamente com a classe trabalhadora, que vem passando por um processo de segmentação e flexibilização das relações, tanto em âmbito do trabalho como no âmbito da vida e das relações sociais. Um segundo diz respeito ao caráter que o aparato estatal vem representando para a profissão historicamente, já que este, desde a institucionalização da profissão, vem se configurando como um dos nossos campos de trabalho mais genuínos. Acredito que diante das exigências postas pelo real é necessário ampliar a nossa reflexão:

E não ocorre freqüentemente que entre o fato intelectual e a norma de conduta exista uma contradição? Qual será, então, a verdadeira concepção do mundo: a que é logicamente afirmada como fato intelectual, ou a que resulta da atividade real de cada um, que está implícita na sua ação? E, já que a ação é sempre uma ação política, não se pode dizer que a verdadeira filosofia de cada um se acha inteiramente contida na sua política? (GRAMSCI, 1989:14).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLI, S. Participação social na saúde: revisitando sentidos, reafirmando propostas. **Construção social da demanda: direito à saúde, trabalho em equipe, participação e espaços públicos**. ARAÚJO, R. e PINHEIRO, R. (org.) - Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ, 2005.

ALVES, G. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho - o Brasil nos anos noventa. In TEIXEIRA, Francisco J. OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. (Org.). **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva - as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **O novo (e precário) mundo do trabalho**. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

AMOROSO LIMA, A. M. C. A. Trabalho e Gestão na Universidade Pública. **Revista Libertas**. Juiz de Fora: Faculdade de Serviço Social, v. 1, p. 59-84, 2001.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública Brasileira e o Sistema Universitário Federal - a ética deformada do patrimônio**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1995.

ANTUNES, R. As metamorfoses no mundo do trabalho. In: ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho - Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, UNICAMP, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Os Caminhos da Liofilização Organizacional**: as formas diferenciadas da reestruturação produtiva no Brasil. Campinas: Idéias, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Desertificação Neoliberal no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2005.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIO - AMM. Disponível em: [www.amm-mg.org.br/amm-mg/demografia/mu\\_dem\\_pop\\_total.asp?iIdMun=100131419](http://www.amm-mg.org.br/amm-mg/demografia/mu_dem_pop_total.asp?iIdMun=100131419). Acesso em: 09.07.2008.

BARABARA, M. M. et al. **Educação Integral dos trabalhadores**: práticas em construção. São Paulo: CUT, 2003.

BARRETO, H. M. S. (org.). **A reforma administrativa: a nova concepção de Estado e seu impacto sobre a estrutura burocrática federal**. Relatório de Pesquisa - FAPEMIG. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2002.

BATISTONI, M. R. **Entre a Fábrica e o Sindicato**: os dilemas da oposição metalúrgica de São Paulo (1967-1987). Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

BEGUOCI, L. **Especialistas criticam aprovação de 316 mil**. 2007. Disponível em: [www.cspb.org.br/noticias.php?2007/11/12/especialistas-criticam-aprova-316-mil.html](http://www.cspb.org.br/noticias.php?2007/11/12/especialistas-criticam-aprova-316-mil.html). Acesso em: 04.09.2008.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOITO JR, A. **A burguesia no Governo Lula**. In: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em: [bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C07Boito.pdf). Acesso em: 11.05.2008

\_\_\_\_\_. **A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula**. Disponível em: [www.a+hegemonia+neoliberal+no+governo+lula+%2B+boito&hl=p](http://www.a+hegemonia+neoliberal+no+governo+lula+%2B+boito&hl=p). Acesso em: 12.03.2008.

\_\_\_\_\_. **Neoliberalismo e Relações de Classe no Brasil**. São Paulo: USP, 2003.

BORGES, A. M. C. Reforma do estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. Salvador: **Caderno CRH**, v. 17, n. 41, mai./ago. 2004.

BORGES, A. DRUCK, M.G. **Terceirização**: balanço de uma década. Caderno CRH: Trabalho, Flexibilidade e Precarização, n.37, julho/dezembro, 2002.

BRANCO, Francisco (1993). Crise do Estado Providência, universalidade e cidadania: um programa de ação e investigação para o Serviço Social. **Intervenção Social**, n.8, p. 75-89, 1993.

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

\_\_\_\_\_. **Decreto lei nº 200** - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 25.02.1967.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais**: síntese & resposta a duvidas mais comuns. Brasília: MARE, n. 6, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Nova política de recursos humanos**. Brasília: MARE, n. 11, 1997.

\_\_\_\_\_. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-1998. Brasília: MARE, n. 15, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília: Presidência da Republica, 21.05.1993.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.031**. Dispõe normas visando disciplinar a contratação de serviços de vigilância, de limpeza e conservação, executados de forma continua em edifícios públicos e celebrados por órgãos ou entidades integrantes do SISG. Brasília: Presidência da República, 11.10.1996.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.271**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da Republica, 07.07.1997.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 4.302**. Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília: Presidência da Republica, 20.03.1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.865**. Estabelece requisito para contratação de serviços de certificação digital pelos órgãos públicos federais. Brasília: Presidência da Republica, 13.07.2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão Pública para um Brasil de Todos**: um plano de gestão para o Governo Lula. Brasília: Presidência da Republica 2003.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 4.330**. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1.621**. Dispõe sobre as relações de trabalho em atos de terceirização e na prestação de serviços a terceiros no setor privado e nas sociedades de economia mista. Brasília: Presidência da República, 06.2007.

BRASIL. UFJF. Esclarecimentos sobre a manifestação ocorrida no campus da UFJF. 04.2008. Disponível em:

[http://www.dircom.ufjf.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6859](http://www.dircom.ufjf.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6859). Acesso em: 24.08.2008

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma da Administração Pública. In: **Crise econômica e Reforma do Estado no Brasil** - para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. In: **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. v. 1. Brasília, Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços da reforma na Administração Pública. In: **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. v. 15. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 4, 1999.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2002.

\_\_\_\_\_. **Democracia, Estado Social, e Reforma Gerencial**. In: VI Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estrutura e estratégia para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BRESCIANI, L. P. Reestruturação Industrial e Negociação Coletiva: o sindicalismo vai à luta?. In: MARTINS, H. S.; RAMALHO, J. R. (Org.). **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1994.

BRUM, A. J. **Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

CARELLI, R.L. **Terceirização e Intermediação da Mão-de-Obra: ruptura do sistema trabalhista, mecanização do trabalho e exclusão social**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, S. M. **A Cidadania, um Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CHEIBUB, Z. B. **Reforma Administrativa e Relações Trabalhistas no Setor Público: dilemas e perspectivas**. Seminário Reforma Administrativa e Sindicatos no Setor Público: Brasil em perspectiva comparada. Brasília: ENAP, 1999.

COIMBRA, A. L. S. Decifra-me ou te devoro - notas sobre a participação sindical nos espaços institucionais. **Libertas**. Juiz de Fora: n.2, p.29-57, jul. 2001.

COLLI, J. **A trama da terceirização**. Campinas: UNICAMP, 2000.

COSTA, L. C. **Os impasses do estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil**. Ponta Grossa: UEPG: São Paulo: Cortez, 2006.

- COSTA, M. D. H. Os serviços na contemporaneidade: notas sobre o trabalho nos serviços. In: MOTA, A. E. (Org.). **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez, 1998.
- DESLANDES, S. F.; ASSIS, S. G. de. Abordagens quantitativa e qualitativa em saúde: o diálogo das diferenças. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (org). **Caminhos do pensamento - epistemologia e método**. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2002.
- DIAS, E. C. A organização da atenção à saúde no trabalho. In: FILHO, M. F. **Saúde no trabalho**. Disponível em: [www.medicina.ufmg.br/dmps/atencao\\_saude\\_no\\_trabalho.rtf](http://www.medicina.ufmg.br/dmps/atencao_saude_no_trabalho.rtf). Acessado em setembro/2005.
- DIEESE. Os trabalhadores frente à terceirização. **Pesquisa DIEESE nº 7**. São Paulo, 1993.
- DINIZ, E. Em busca de um novo paradigma - a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 1996.
- \_\_\_\_\_. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, n. 45, 1998.
- DREIFUSS, R. A. **A época das perplexidades**. Rio de Janeiro: Petrópolis, 1996.
- DRUCK, M. G. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica**. Um estudo complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo, 2001.
- DURIGUETO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia** -Um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.
- FARIA, A. Terceirização: um desafio para o movimento sindical. In:**Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- FERREIRA, C. M. M. Estratégia da reforma do Aparelho do Estado. **Seminários Friedrich Naumann** - Sociedade Brasileira de Instrução. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.
- \_\_\_\_\_. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 120, n. 3, set./dez. 1996.
- FILHO, P. C. **América Latina pós Consenso de Washington**. Disponível em: [www.novasociedade.com.br/conjuntura/conjuntura2003/](http://www.novasociedade.com.br/conjuntura/conjuntura2003/). Acesso em: 15.01.2007.
- FRANCISQUINI, L. B. **A terceirização na administração pública**. Trabalho de Conclusão de Curso. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2004.
- FRANÇA, B. H. **Barnabé: Consciência política do pequeno funcionário público**. (Mestrado em Ciências Sociais) – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1990.
- GENOÍNO, J. **A Vingança do Estado-Mínimo**. Disponível em: [www.pt.org.br/portaltpt/index.php?option=com\\_content](http://www.pt.org.br/portaltpt/index.php?option=com_content). Acesso em: 14.05.2008.
- GOMES, L. C. **O que pirou na década perdida?** Disponível em: [www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=30&cod\\_not=1033](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=30&cod_not=1033). Acesso em: 01.09.2007.
- GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade**. Rio de Janeiro: Revan,1997.
- GUSMÃO, R. A terceirização de serviços na contra-reforma do Estado. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: ano 23, n. 70, jul, 1998.
- GRACIOLLI, E. J. **Privatização da CSN: da luta de classes à parceria**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- GRAMSCI, Antônio. **Concepção dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HARVEY, D. Temas urbanos e regionais - o trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: **Espaço e Debates. Revista de estudos regionais e urbanos**. ano 2, n. 6. São Paulo: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna** - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989.

HOBSBAWN, E. **A Era dos Extremos** - O Breve Século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M. V. Reforma do ensino superior e serviço social. **Temporalis**. Ano 1, nº 1. janeiro a junho / 2000. Brasília: Valci, 2000.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Indivíduo Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008.

IANNI, O. **Capitalismo, Violência e Terrorismo**. Primeira parte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades. Produto Interno Bruto 2000 - 2001**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>. Acesso em: 04.10.2006a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa anual de serviços 2004**. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=689](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=689). Acesso em: 04.10.2006b.

LAURELL, A. C. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LECHNER, N. Estado, Mercado e Desenvolvimento na América latina. **Lua Nova**. n. 28/29. Estado, reforma e desenvolvimento - CEDEC, 1993.

LEITE, M. P. **O Futuro do Trabalho**. São Paulo: Scritta, 1994.

LIMA, H. **Independência do Banco Central e "Terceirização" do Estado**. Disponível em: [www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=68&cod\\_not=274](http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=68&cod_not=274). Acesso em: 22.08.2008

LIRA, I. C. D. Informalidade: reflexões sobre o tema. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano 23, n.69, p. 121-139, mar.2002.

LOJKINE, J. **A Revolução Informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.

LUCAS, L. C. G.; LEHER, R.. **Aonde Vai a Educação Pública Brasileira?**. Campinas, v.22, n. 77, 2001. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php](http://www.scielo.br/scielo.php). Acesso em: 25.07.2008.

MANDEL, E. A Expansão do Setor de Serviços e a "Sociedade de Consumo" e a Realização da Mais-Valia, **O capitalismo tardio**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **A Crise de Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaio/UNICAMP, 1990.

MARTINS, H. F. **O Plano Gestão Pública para um Brasil de Todos: em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública**. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 2003.

MARTINS, H. S.; RAMALHO, J. R. (Org.). **Terceirização**: diversidade e negociação no mundo do trabalho. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, K. O método da economia política. In: FERNANDES, F. (org). **K. Marx - F. Engels: história**. São Paulo: Editora Ática. Coleção Grandes Cientistas Sociais, 1984.

\_\_\_\_\_. **Capítulo VI Inédito de O Capital**: resultados do processo de produção mediata. São Paulo: Moraes, 1985.

\_\_\_\_\_. A consciência revolucionária da história. In: **Manuscritos econômicos e filosóficos de 1844**. Lisboa: Avante, 1994.

\_\_\_\_\_. Processo de trabalho e processo de produzir mais valia. In: **O Capital - crítica da economia política**. Livro 1, volume 1. Rio de Janeiro: Bertrand, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Manifesto Comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MELO, A. I. S. C. Na corda bamba do trabalho precarizado: A terceirização e a saúde dos trabalhadores. In: MOTA, A. E. (Org.). **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez, 1998.

MERCANTE, C. P. **A responsabilidade subsidiária do Estado pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços terceirizados**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6209>. Acesso em: 06.07.2008.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: HUCITEC, 2004.

Minayo-Gomes, C. & Thedim-Costa, S.M.F.

MINAYO-GOMES, C.; THEDIM-COSTA, S. M. da F. A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas. **Cad. Saúde pública**. vol.13, sup.2. p. 21-32, 1997.

\_\_\_\_\_. Precarização do trabalho e desproteção social: desafios para a saúde coletiva. **Ciência e saúde coletiva**. vol. 4, n. 2, 1999.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORALES, C. A. Nem Privado nem Estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. In: **Revista do Serviço Público**, n. 4, ano 49, out-dez, 1998.

NASCIMENTO, V. B. e BOUSQUAT, A. A metrópole paulista e a saúde. In: **São Paulo Perspectiva**. v.15 n.1 São Paulo: Cortez, jan./mar 2001.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o Neoliberalismo**. São Paulo: Publisher, 1998.

NETTO, J. P. Crise Global Contemporânea e Barbárie. In : VIGENAVI, T. et al. **Liberalismo e socialismo**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: UNESP, 1995.

\_\_\_\_\_. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e impactos no ensino superior. **Temporalis**. ano 1, n. 1. Brasília: Valci, 2000.

NOGUEIRA, M. A. A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, ano 24, n.76, p.5-36, 2003.

\_\_\_\_\_. Do fracasso à reforma do Estado. In: **Um Estado para a sociedade civil - temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, A. J. A. **O Keynesianismo e a Contra-revolução Monetarista**. Coimbra: 1991.

OFFE, C. Trabalho: a categoria sociológica chave? In: OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado - transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

OLIVEIRA, F. O estado e o urbano no Brasil. In: **Espaço e Debates. Revista de estudos regionais e urbanos**. Jun. /set. 1982. Ano 2, nº 6. São Paulo: Cortez, 1982.

\_\_\_\_\_. À sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, E; GENTILI, P. (orgs). **Pós-Neoliberalismo II, que Estado para que democracia?** Rio de Janeiro: Vozes/Clacso, 1999.

OLIVEIRA, I. M. Política Social, assistência sócia e cultura política. In: **Assistência social pós-LOAS em Natal**. Programa de estudos Pós-graduados em serviço Social. PUC/ São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, M. H. B. & VASCONCELOS, L. C. F. As políticas públicas brasileiras de saúde do trabalhador: tempos de avaliação. **Saúde em debate**. n.55, 2000.

PANPLONA FILHO, R. Terceirização e Responsabilidade Patrimonial da Administração Pública. **Revista Análogo Jurídico**. n. 11. Salvador, 2002.

PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Administração Pública**. Reimpressão. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PEREIRA, V. S. **Ensino superior no Brasil: história e crítica ou Universidade**: entre a desordem e o modelo que queremos. Trabalho de Conclusão de Curso. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2001.

PIMENTA, C. C. **Reforma Gerencial do Estado Brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais**. Nova York, 1988.

POCHMANN, M. A mundialização das economias e os desafios dos sindicatos. In: CARRION, R. **Globalização, neoliberalismo e privatizações**: quem decide este jogo? Porto alegre: Universidade, 1998.

\_\_\_\_\_. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Transnacionalização da Terceirização na Contratação do Trabalho**. Campinas: Idéias, 2008a.

\_\_\_\_\_. **A força da visão ideológica neoliberal**. Fundação Perseu Abramo, 2005. Disponível em: [www.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php](http://www.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php). Acesso em: 03.08.2008.

\_\_\_\_\_. **A Superterceirização dos Contratos de Trabalho**. São Paulo. Disponível em: [www.dieese.org.br/cedor/A\\_superterceirizacao\\_contrator\\_trabalho.pdf](http://www.dieese.org.br/cedor/A_superterceirizacao_contrator_trabalho.pdf). Acesso em: 08.02.2008.

\_\_\_\_\_. **A Perspectiva da Academia**. Disponível em: [www.sindeepres.org.br/pt/artigos/a-perspectiva-da-academia](http://www.sindeepres.org.br/pt/artigos/a-perspectiva-da-academia). Acesso em: 21.06.2008.

REIS, F. A. **A Responsabilidade Civil**. Disponível em: [www.viajus.com.br/viajus.php](http://www.viajus.com.br/viajus.php). Acesso em: 18.07.2008.

RIBEIRO, S. A. **A terceirização no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 1995.

SALGADO, V. **Fundação Estatal**. Disponível em: [www.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados](http://www.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados). Acesso em: 07.07.2008.

SANTOS, A. **Terceirização terá duas frentes para regulamentação, pública e privada**. Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, novembro/2007. Disponível em: <http://diap.ps5.com.br/content,0,1,79337,0,0.html>. Acesso em: 17.07.2008.

SCHIMIDT, M. F. **Nova história crítica**. São Paulo: Nova Geração, 1999.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, 2006. Disponível em: [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid). Acesso em: 14.01.2007.

SILVA, L. I. L. da, **Carta ao Povo Brasileiro**. Brasília, 22.06.2002. Disponível em: [www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324](http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2324). Acesso em: 23.08.2008.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C. (org.). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luiz: FAPEMA, 2006.

SINDEEPRES - Sindicato dos Empregados em Empresas de Prestação de Serviços. **História do SINDEEPRES**. Disponível em: <http://www.sindeepres.com.br/pt/o-sindicato/historia-do-sindeepres/a-historia-do-sindeepres>. Acesso em: 25.08.2008.

SIRELLI, M. P. e SOUZA G. D. **Terceirização na Universidade Federal de Juiz de Fora ou Verba de obra - atribuindo visibilidade às formas assumidas pelo trabalho e vivenciadas pelos trabalhadores**. Trabalho de Conclusão de Curso. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2004.

SOARES, L. T. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

TAVARES, M. A. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista - informalidade e precarização do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, J. F. S. **Análise crítica do mercado de trabalho de Fortaleza à luz das categorias de trabalho produtivo e improdutivo**. Fortaleza: SINE/CE, 1988.

TORTATO, M. **Ministro diz que Governo tem Compromisso de Acabar com Terceirizados**. Disponível em: [www1.folha.oul.com.br/folha/brasil](http://www1.folha.oul.com.br/folha/brasil). Acesso em: 07.08.2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. **Apresentação**. Disponível em: [www.ufjf.br/exibe.php?id=170](http://www.ufjf.br/exibe.php?id=170). Acessado em 12.08.2008.

VERÁS, M. P. B. Tempo e espaço na metrópole. **São Paulo em Perspectiva**.v.15 n.1 São Paulo, janeiro/março 2001.

VIZENTINI, P. F. A globalização e os impasses do neoliberalismo. In: CARRION, R. **Globalização, neoliberalismo e privatizações: quem decide este jogo?** Porto alegre: Universidade, 1998.

WALLERSTEIN, S. **Utopística, ou as Decisões Históricas do Século XXI**. Petrópolis: Vozes, 2003.

WIEGERINCK, J.; NETO, A. F.; GODOY, F. et al. In: SINDEPRESTEM. **Terceirização no Brasil Avanços e acordos possíveis**. São Paulo: Publisher, 2008.

YACOUN, L. B. D. **Flexibilização e participação: novas palavras de ordem do capitalismo globalizado?** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Trabalho: muitos são os que precisam, mas poucos são os eleitos. **Libertas**: Juiz de Fora, ano 1, n. 1, junho/2001.

\_\_\_\_\_. **Movimento Operário e Redução da Jornada de Trabalho**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. A Luta Contemporânea Pela Redução da Jornada de Trabalho: recuperando antigas bandeiras. **Serviço Social e Sociedade**. Ano 26, n. 82, Julho/2005.

<http://64.233.169.104/search?q=cache:www.anasps.org.br>. Acesso em: 12.08.2008

<http://64.233.169.104/search?>. Acesso em: 15.08.2008