

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

MANOEL FERNANDES NERY

**TRABALHO PRECÁRIO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL:
A SITUAÇÃO DOS TERCEIRIZADOS EM TRÊS UNIVERSIDADES
FEDERAIS, EM TRÊS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE**

**VITÓRIA (ES)
2011**

MANOEL FERNANDES NERY

**TRABALHO PRECÁRIO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL:
A SITUAÇÃO DOS TERCEIRIZADOS EM TRÊS UNIVERSIDADES
FEDERAIS, EM TRÊS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para a obtenção do título do Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Roberto Behr.

**VITÓRIA (ES)
2011**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PPG
ADM
Programa de
Pós-graduação
em Administração
UFES

Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
Programa de Pós - Graduação em Administração
Av. Fernando Ferrari, 514 - Campus Universitário -
Goiabeiras
CEP. 29075.910-ES-Brasil-Telefax (27)3335.7712
e-mail ppgadm@gmail.com www.ppgadm.ufes.br

**"Trabalho Precário no Setor Público Federal: A Situação
dos Terceirizados em Três Universidades Federais em Três
Estados da Região Sudeste"**

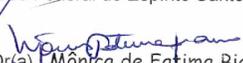
Manoel Fernandes Nery

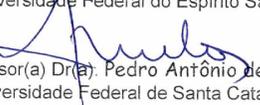
*Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Administração da Universidade Federal do
Espírito Santo como requisito parcial para
obtenção do Grau de Mestre em Administração.*

Aprovada em 28 de Junho de 2011.

COMISSÃO EXAMINADORA


Professor(a) Dr(a). Ricardo Roberto Behr
Universidade Federal do Espírito Santo


Professor(a) Dr(a). Mônica de Fatima Bianco
Universidade Federal do Espírito Santo


Professor(a) Dr(a). Pedro Antônio de Melo
Universidade Federal de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e, depois, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste objetivo.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo descrever e analisar a prática da terceirização implementada no setor público federal com base nas reformas de inspiração neoliberal realizadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Busca também evidenciar as condições em que se operam essa estratégia de gestão e as implicações desse processo para os sujeitos terceirizados. A pesquisa, que é de natureza qualitativa, teve como *locus* três universidades federais, em três estados da Região Sudeste. A metodologia fez uso de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com dezoito trabalhadores ocupantes do cargo de auxiliares de serviços gerais, três dirigentes das IFES e o sindicato da categoria, que representa os trabalhadores de uma das instituições pesquisadas. Confirmando o escopo teórico, os resultados revelam o lado precário das condições e das relações de trabalho, os rebatimentos da terceirização na gestão institucional e sobre os sujeitos, e a percepção dos terceirizados sobre o trabalho que executam: baixo valor social, baixos níveis salariais, instabilidade e insegurança, ausência de mecanismos de proteção social e à saúde, distanciamento sindical, ou seja, revelam como vive o “proletário estatal”. Por último, as considerações finais trazem a avaliação sobre a terceirização e as proposições do pesquisador.

Palavras-chave: Terceirização. Reforma Administrativa. Trabalho. Cidadania.

ABSTRACT

This work aims to describe and analyse the practice of outsourcing in the federal sector based on reforms of neoliberal inspiration accomplished by Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). It also seeks to highlight the conditions in which they operate this management strategy and the implications of this process for the subjects contracted. The research has a qualitative nature and was centered in three federal universities of three states in the Southeast region. The methodology was structured based on documental research and semi-structured interviews with eighteen workers occupying the position of assistant general services, three IFES managers and the union leaders of the category representing the workers of one of the researched institutions. Confirming the theoretical scope, the results reveal the precarious conditions and working relationships, the impact of outsourcing on the institutional management and on the subjects, and the perception of outsourced people on the work they do: low social value, low wages, instability and insecurity, lack of social protection mechanisms and health, union gap, that is, they reveal how the "proletarian state" lives. Finally, the concluding remarks bring the evaluation of outsourcing and the propositions of the researcher.

Key-words: Outsourcing; reform; work; citizenship.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	OS OBJETIVOS DO TRABALHO	12
1.1.1	Objetivo Geral.....	12
1.1.2	Objetivos Específicos.....	13
1.2	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA.....	13
1.3	DELIMITAÇÃO DO TEMA	15
2.	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	17
2.1	CONCEPÇÕES ACERCA DA BUROCRACIA E DO CONTEXTO ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICO	18
2.2	CONCEPÇÕES ACERCA DO ESTADO.....	22
2.3	ANTECEDENTES À REFORMA GERENCIAL DE 1995	24
2.4	MOVIMENTOS E ELEMENTOS INSPIRADORES DA REFORMA GERENCIAL DE 1995	26
2.5	OS IDEAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL	31
2.5.1	<i>O Diagnóstico</i>	35
2.5.1.1	<i>Setores do Estado</i>	36
2.5.1.2	<i>Setores do Estado e Formas de Propriedade.....</i>	37
2.5.1.3	<i>Objetivos que Decorrem do Diagnóstico.....</i>	38
2.5.1.4	<i>As Emendas Constitucionais</i>	38
2.5.1.5	<i>Legislação Infraconstitucional.....</i>	38
2.6	O ESTADO GERENCIAL E SUAS NOVAS FUNÇÕES.....	39
2.6.1	Atividades exclusivas do Estado.....	40
2.6.2	Atividades não exclusivas do Estado.....	41
2.7	O ESTADO GERENCIAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO.....	43
2.8	A EXPANSÃO DA TERCEIRIZAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO.....	49
2.9	O TRABALHO TERCEIRIZADO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL ...	54
2.10	ASPECTOS LEGAIS DA TERCEIRIZAÇÃO.....	58
2.11	A REFORMA GERENCIAL: UMA AVALIAÇÃO DOS FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E AVANÇOS	65
2.12	NEOLIBERALISMO: AVANÇOS, DESENCANTOS E RETROCESSO SOCIAL.....	81
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	88
3.1	SUJEITOS DA PESQUISA	89
3.2	INSTRUMENTOS DE APREENSÃO (COLETA)	89

3.3	ANÁLISE DE DADOS	91
3.4	NUANCES DA PESQUISA	94
4	DESDOBRAMENTOS DA PESQUISA.....	96
4.1	O AMBIENTE DE PESQUISA.....	96
4.2	LEGISLAÇÃO E NORMAS RELATIVAS ÀS CONTRATAÇÕES DE PRESTADORES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS	99
4.3	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO.....	100
4.4	OS RESULTADOS DA PESQUISA	101
4.4.1	Os Significados e as Falas dos Sujeitos	101
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	129
	REFERÊNCIAS.....	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Formas de Propriedade e Administração e Instituições do Estado .	39
Quadro 2: Estrutura Pós-reforma	42
Quadro 3: Instituições Resultantes da Reforma do Estado	55
Quadro 4: Evolução dos Quantitativos de Trabalhadores Terceirizados e de Auxiliares de Serviços Gerais.....	119
Quadro 5: Distribuição dos Auxiliares de Serviços Gerais Por Sexo.....	120
Quadro 6: Distribuição dos Auxiliares de Serviços Gerais por Escolaridade..	120

APÊNDICES

APÊNDICE A: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS TRABALHADORES – QUESTÕES	139
APÊNDICE B: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS DIRIGENTES – QUESTÕES	140
APÊNDICE C: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM O SINDICATO - QUESTÕES	142
APÊNDICE D: DEFINIÇÃO DOS TERMOS CONSTITUTIVOS DA PESQUISA	143

1. INTRODUÇÃO

Por imperativos de eficiência e eficácia, as relações de trabalho têm assumido, ao longo do tempo, diferentes configurações. Nesse amplo leque de influências, são inegáveis os papéis desempenhados pela Revolução Industrial do século XVIII, os mecanismos de intensificação do trabalho adotados na era Taylor e, mais recentemente, a transformação provocada pela Terceira Revolução Industrial, com a incorporação da microeletrônica e da informática aos processos produtivos (MATTOSO, 1995). Impactado também pela ciência e pela tecnologia, o mundo do trabalho se transmuta até assumir a configuração atual, o que desloca o tema trabalho para o centro das atenções e dos debates sociais.

Paradoxalmente à aplicação de novas tecnologias e modernidade, presenciavam-se situações e condições de precarização do trabalho que remete a um período em que, para usar uma expressão de Castel (1998), os trabalhadores acampavam na sociedade, muito mais do que dela participavam, isto é, sem direitos reconhecidos, eram explorados e excluídos socialmente. Na visão de Gorz (1998), é uma situação que resulta da incapacidade de nossas sociedades em fundar uma civilização do tempo liberado. Essa incapacidade provoca uma distribuição absurda e escandalosamente injusta do trabalho, do tempo disponível e das riquezas socialmente produzidas.

As mudanças nas relações de trabalho configuradas pela competição internacional entre as empresas, têm ensejado, pelo menos para alguns pensadores (DE MASI, 1999; GORZ, 2003), o debate sobre a sua redefinição, o que implica repensar as relações do homem com o trabalho, o papel do homem no contexto do trabalho e, até mesmo, uma reflexão sobre o papel do trabalho como principal categoria de ordenamento social.

As novas formas de trabalho reativam conceitos, contradições e conflitos que sempre estiveram na origem da história das relações de trabalho. Nas palavras de Morice (1998), um novo contexto em que a mão-de-obra passa por uma precariedade multiforme: extrema mobilidade e empregos sem contrato, salários irregulares e geralmente inferiores ao mínimo vital, com proteção social e regimes de aposentadoria meramente formais, atividades independentes com

rendimentos aleatórios e até mesmo servidão ou trabalho forçado de categorias supostamente protegidas, como as crianças, jovens e idosos.

A flexibilização e a precarização das relações de trabalho ensejam modos de segregação e fragilização de direitos, contribuindo para intensificar os processos de exclusão social. Um quadro que se complexifica quando o Estado, mediador na relação entre os trabalhadores e a organização do trabalho, assume um papel gerencial e, movido por imperativos economicistas, fomenta a flexibilidade e desmantela instâncias públicas de representação social. De acordo com Telles (1990), é o Estado assumindo a pobreza como inevitável e ratificando as injustiças sociais em face dos desígnios de uma modernização tecnológica em uma economia globalizada.

Esse contexto, resultado de um período de estagnação das economias desenvolvidas, torna-se campo fértil para a expansão dos movimentos em defesa do livre mercado; do ressurgimento do neoliberalismo; da globalização econômica mundial, inspirando reformas econômicas, administrativas e sociais que amplificaram o antagonismo na relação entre capital e trabalho, na maioria das vezes, submetendo o Estado ao interesse do capital. Adicionalmente, o campo da administração é invadido por um considerável número de trabalhos que propagam mudanças radicais no campo da gestão, inclusive a adoção de práticas de gerenciamento privado na gestão do Estado.

É relevante frisar que as mudanças econômicas, os ajustes estruturais e as reformas administrativas inspirados nesses movimentos tiveram como pano de fundo o elevado peso dos tributos sobre o capital e a rigidez das normas do trabalho, impostos pelos estados que praticavam o Estado do bem-estar social ou por escolhas equivocadas de desenvolvimento de alguns países, o que teria levado a um expressivo endividamento.

O Estado brasileiro não ficou imune a esses eventos. Com a posse de Fernando Collor de Mello, em 1990, têm início as primeiras medidas em direção ao receituário neoliberal. Ocorrem a abertura comercial, as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso e, adicionalmente, ocorre um substancial cancelamento da dívida pública interna (BRESSER-PEREIRA, 1998a). Depois de instalado o processo de impugnação do seu governo, Fernando Collor de Mello renunciou ao mandato, deixando uma herança difícil

para o vice-presidente Itamar Franco que assumiu o governo e conseguiu melhorar o desempenho do Estado, sobretudo com a implementação do Plano Real que proporcionou alguma estabilidade inflacionária e melhorias econômicas e sociais.

No entanto, no governo do sucessor do presidente Itamar Franco, o ex-ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que assume o governo em 1995, o Brasil, a despeito de estimular o desenvolvimento e modernizar o país, adotou um conjunto de reformas, entre as quais a Reforma Gerencial¹ do Estado, conduzida pelo ministro Luis Carlos Bresser-Pereira, titular da pasta do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

As reformas e os ajustes implementados nesse governo procuraram responder ao esgotamento do modelo desenvolvimentista que se ancorou, por muito tempo, na estratégia de substituição de importações que teria levado ao grande endividamento externo e à asfixia econômica do Estado (MARE, 1995).

A Reforma Gerencial de 1995, amparada nos ideais de flexibilidade e dinamismo e voltada para o cliente-cidadão, buscou romper também com o modelo de gestão burocrática que predominava no Estado e promoveu a flexibilização da legislação laboral, abrindo as portas no setor público federal para o trabalho terceirizado, que normalmente se caracteriza pela precarização das condições e das relações sociais de trabalho.

Nessa perspectiva, a questão central que se apresenta relaciona-se ao seguinte aspecto: são de fato precárias as condições e as relações de trabalho estabelecidas no trabalho terceirizado no setor público federal?

1.1 OS OBJETIVOS DO TRABALHO

1.1.1 Objetivo Geral

Descrever e analisar a prática da terceirização que envolve os cargos de auxiliares de serviços gerais, no âmbito de três universidades federais, em

¹ A Reforma Gerencial, mais ampla, não deve ser confundida com a emenda da reforma encaminhada ao Congresso Nacional que passou a ser conhecida como “reforma administrativa” uma vez que algumas medidas foram adotadas sem que fosse necessário alterar a Constituição Federal.

três estados da Região Sudeste, e evidenciar as condições em que se operam essa estratégia de gestão.

1.1.2 Objetivos Específicos

- I. Descrever o contexto da reforma do Estado e seus pressupostos, ressaltar as medidas que culminaram com a adoção da terceirização em larga escala no setor público federal, além dos aspectos prejudiciais aos trabalhadores e o caráter excludente dessa reforma.
- II. Evidenciar as contradições entre o papel que o Estado deve cumprir como agente promotor da igualdade social e o papel que cumpre, quando se torna um instrumento a serviço do mercado.
- III. Analisar o contexto do trabalho terceirizado e as condições em que esses trabalhos são realizados.

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO TEMA

Durante oito anos, ou seja, de janeiro de 1996 a fevereiro de 2004, o autor da pesquisa dirigiu uma unidade administrativa no âmbito federal. Esse período coincidiu, em grande parte, com o dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A unidade administrativa, cujo quadro foi sendo reduzido de forma gradativa, contava com servidores efetivos e terceirizados, estes últimos responsáveis pela limpeza e conservação, embora a política de governo não se limitasse a terceirizar a área de apoio (BRESSER-PEREIRA, 1998a), mas extinguir as vagas de vários cargos que não considerava essenciais ao setor público, tais como auxiliar de cozinha, auxiliar de nutrição, açougueiro, cozinheiro.

Essa experiência permitiu conhecer, de perto, as dificuldades, as incertezas e a insegurança que rondam os trabalhadores terceirizados que prestam serviços ao governo. Baixos salários, insegurança, instabilidade social, incertezas quanto a quem se submeter hierarquicamente são situações que circundam diariamente a vida desses trabalhadores.

A empresa terceirizada, que à época prestava serviços à Instituição e também ao governo do Estado, faliu, e muitos dos trabalhadores levaram anos

buscando receber na justiça os direitos trabalhistas que lhes deveriam ser assegurados por lei.

As experiências vivenciadas junto a esses trabalhadores motivaram, de alguma forma, a realização deste trabalho, que aborda os efeitos perversos do processo de terceirização que ocorria e ocorre no âmbito do governo federal.

De acordo com o DIEESE (2007), passados alguns anos, embora a terceirização tivesse assumido dimensões significativas e sido utilizada como um dos principais mecanismos para a precarização das relações de trabalho, a presença do tema no debate nacional diminuiu gradativamente. Os efeitos negativos sobre as condições de trabalho, que deveriam provocar reflexão e discussão, incorporaram-se ao cotidiano das organizações. No setor público, o quadro não é diferente.

Por outro lado, nas pesquisas realizadas sobre o tema, predominam abordagens que enfocam a terceirização como tecnologia de gestão, explorando aspectos de vantagens e desvantagens da sua adoção na organização privada, principalmente como alternativa à redução dos custos organizacionais, resultado dos processos de reestruturação produtiva. Contudo, mesmo nesses trabalhos, autores como Amato Neto (1995) e Rezende (1997) reconhecem o caráter de fragilidade das relações de trabalho nessa prática de gestão, mas poucas e aprofundadas inserções têm ocorrido no setor público federal, objeto desta pesquisa.

É possível identificar também alguns trabalhos realizados em ambientes de hospitais públicos, que buscaram relacionar o aparecimento de doenças nos trabalhadores aos processos de precarização do trabalho terceirizado, enquanto outros avaliam a qualidade do serviço de saúde prestado por trabalhadores terceirizados. Essas abordagens são complementadas por pesquisas que associam o aparecimento de patologias e riscos de acidentes de trabalho à omissão dos agentes, à ausência de instrumentos de proteção social e à decisão de retirar do trabalhador o controle sobre a execução das atividades, ou seja, esta última associada à visão sobre a ergonomia do trabalho.

A terceirização não tem apenas uma face, a econômica. Ela apresenta um forte componente de natureza social. Sob tal perspectiva, aprofundar o debate em torno do tema constitui fato relevante, uma vez que a pesquisa, ao desvelar situações e experiências que circundam a execução do trabalho terceirizado, pode contribuir para aprofundar a reflexão crítica e abrir espaços para novas intervenções no campo social.

Ademais, analisa-se o paradoxo do papel histórico do Estado como mediador dos direitos sociais no intrincado ambiente do trabalho e, simultaneamente, como legitimador das desigualdades, quando se coloca como um ente que simplesmente homologa as decisões tomadas pelos agentes econômicos, que têm no mercado o seu grande artífice, e adota os novos requerimentos tecnológicos e os novos padrões de organização do processo produtivo, como regra para organização e estruturação desse Estado.

1.3 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O quadro terceirizado no setor público federal expande-se e ganha grande dimensão com uma ampliação nos quantitativos, diversificação de cargos e de empresas prestadoras de serviços. Antes, limitado às atividades relacionadas à execução de obras e vigilância, consideradas comuns, expande-se para as áreas de apoio, administrativas e, até mesmo, para áreas consideradas essenciais.

Com amplo trânsito no governo, a desenvoltura das empresas terceirizadas em atender com rapidez às demandas do Estado chega a incomodar os sindicatos de servidores públicos. O secretário geral do Sindicato dos Servidores Públicos Federais de Brasília ressalta que há ministério em que 80% das secretárias são terceirizadas. Nesse sentido, o governo atual também desrespeita o entendimento adotado pelo Ministério Público do Trabalho de que serviços que têm características continuadas e permanentes não podem ser terceirizados. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assegura que a política de substituição de terceirizados por concursados prossegue. Em quatro anos, teria atingido 33.182 mil vagas no Executivo, mas que não pode prescindir dos serviços terceirizados em decorrência da expansão das atividades do governo (PINTO, 2010).

As universidades pesquisadas não ficaram isentas dessa realidade. Nas unidades pesquisadas, de 2008 a 2010 houve um incremento médio de quase 50% nas contratações de serviços terceirizados para suprir a expansão das atividades dessas instituições.

Diante da diversidade de cargos e trabalhadores terceirizados, cabe ao pesquisador fazer uma escolha. Nesse sentido, Triviños (2006) ressalta que a prática cotidiana e as vivências dos problemas no desempenho profissional diário ajudam, de forma significativa, a alcançar a clareza necessária ao investigador na delimitação e definição do problema, além de reconhecer que o investigador, ao iniciar qualquer tipo de busca, parte premunido de certas ideias gerais, elaboradas conscientemente ou não, sendo impossível para um cientista não se guiar por princípios ou ideias gerais básicas da cultura ao qual pertence.

Chizzotti (2001) salienta que a identificação do problema e sua delimitação pressupõem uma imersão do próprio pesquisador na vida e no contexto, no passado e nas circunstâncias presentes que condicionam o problema. Pressupõem, também, uma partilha prática nas experiências e percepções que os sujeitos possuem desses problemas, para descobrir os fenômenos além de suas aparências imediatas. Essa delimitação é feita, portanto, em campos onde a questão inicial é explicitada, revista e reorientada com base no contexto e nas informações das pessoas ou grupos envolvidos na pesquisa.

Partindo dessas perspectivas, as experiências profissionais vivenciadas pelo pesquisador com os trabalhadores terceirizados sugere pesquisar a terceirização aplicada ao cargo de auxiliar de serviços gerais, cujas atribuições envolvem a limpeza e manutenção de instalações prediais, por constituir-se num cargo terceirizado comum a quase toda a estrutura do setor público federal.

Além disso, os trabalhadores que atuam como auxiliares de serviços gerais constituem, em grande parte das universidades pesquisadas, o maior contingente de trabalhadores terceirizados se comparados aos demais terceirizados, estando entre os trabalhadores que recebem baixos salários e que mantêm uma proximidade grande com os trabalhadores dos quadros efetivos e com os usuários dos serviços institucionais.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica focaliza as diretrizes, os princípios e as tangências da Reforma Gerencial realizada pelo Estado em 1995, além dos desdobramentos e impactos que dela advêm. Norteadas pelos ideais do livre mercado, pelos ventos neoliberais que sopram fortes no final da década de 1970, pela globalização da economia e pela defesa na utilização de ferramentas da administração de empresas no setor público, essa reforma promove a flexibilização do trabalho no setor público e privado e restringe os mecanismos de proteção econômica e social do Estado em nome de uma suposta redução, maior eficiência e efetividade nos gastos do governo e de uma propalada melhoria nos atendimentos aos clientes-cidadãos que dependem dos serviços e benefícios do Estado.

A Reforma Gerencial também visava a suceder um modelo burocrático de gestão que, rígido e voltado para si, já não se coadunava com os padrões de flexibilidade e dinamismo exigidos para a “nova” gestão do Estado. Entra, então, em cena o Estado gerencial que, coadjuvante, apenas assiste e cumpre o receituário do livre mercado.

Ressalte-se que, no Brasil, o trabalho terceirizado surge como uma possibilidade de redução de custos para as empresas brasileiras, a fim de permitir melhor posicionamento e desempenho no contexto de competição internacional. Insere-se, assim, na esteira de práticas econômicas racionalistas e “modernismos gerenciais” que trazem no seu bojo ideias dominantes sobre privatizações, reengenharia e *dowsizing*, não obstante os custos sociais dessas decisões (ANDREWS ; COUZMIN, 1998).

No setor público, a terceirização é legitimada no contexto da Reforma Gerencial do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob a coordenação do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, que buscava transformar a administração de natureza burocrática numa “Administração Pública Gerencial”². A reforma também se inspira num conjunto de pressupostos em que a busca pela eficiência e a competitividade na produção de serviços públicos, por meio da transferência de atividades do setor

² Termo cunhado pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira.

público para o setor privado, estão conectadas a um processo mais amplo de substituição do Estado do bem-estar social por um estado com viés econômico e competitivo.

Na prática, a Reforma Gerencial do Estado, realizada na década de 1990, permitiria, entre outros, os seguintes benefícios: a) aumentar a eficiência econômica do Estado; b) reduzir os *deficit* e a dívida pública; c) reduzir o tamanho do Estado e a interferência na economia; d) descentralizar, desburocratizar e melhorar os níveis de eficiência e o atendimento social. Esses foram os esteios que guiaram a Reforma Gerencial do governo (KAWABE; FADUL, 1998).

A revisão bibliográfica traz também concepções sobre o papel do Estado, mediador nas relações com os indivíduos, e diferentes perspectivas sobre os movimentos que culminaram nos processos de reestruturações produtiva e organizacional, além de avaliações críticas sobre os impactos da flexibilização e precarização das condições de trabalho, advindas dessas transformações.

No que se refere, especificamente, ao rompimento da Reforma Gerencial com o modelo burocrático de gestão, como assinala Bresser-Pereira (1996a, 1996b, 1997, 1998a, 1998b, 2000 e 2008), a descrição de alguns elementos característicos do sistema burocrático traz evidências de que os princípios imanentes aos dois modelos – o gerencial e o burocrático – se tangenciam mais do que supõem os argumentos apresentados na reforma proposta.

2.1 CONCEPÇÕES ACERCA DA BUROCRACIA E DO CONTEXTO ORGANIZACIONAL BUROCRÁTICO

Com base na concepção weberiana de burocracia, muitos foram os conceitos e definições desenvolvidos por vários autores. Essas definições, em sua maioria, guardam coerência com o sentido original por ele atribuído. Para Weber (2004), burocracia significa dominação: dominação em virtude do conhecimento. “O conhecimento de fatos adquiridos na execução das tarefas ou obtidos por via ‘documentação’” (WEBER, 2004, p. 147). O conceito (não só, mas especificamente) burocrático do segredo oficial, comparável, em sua relação, ao conhecimento profissional, aos segredos das empresas comerciais no que diz respeito aos técnicos, provém dessa pretensão de poder.

Da atividade pública ao gerenciamento dos negócios privados perpassando todas as áreas da vida social (Estado, Igreja, exército, partido, empresa econômica, associação de interessados, união, fundação e o que mais seja), é pura e simplesmente o mesmo que o desenvolvimento e crescimento contínuos da administração burocrática (WEBER, 2004).

A burocracia, forma avançada de controle social, legitima-se pela dominação que Weber (2004, p. 33) define como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis [...]”. A obediência devida pode justificar-se por três motivos de submissão ou princípios de autoridade – racionais, tradicionais e carismáticos – legitimando-se pela dominação racional-legal, tradicional e pela carismática.

Weber não considerou, assinala Bresser-Pereira (1991), a burocracia como um tipo de sistema social, mas como um tipo de poder ou de dominação. A burocracia seria um tipo de poder da mesma categoria que o patriarcalismo, o patrimonialismo, o feudalismo e o carismatismo. Entretanto, a cada um desses tipos de poder correspondem um ou mais sistemas sociais diferentes. À burocracia ou ao poder burocrático correspondem as organizações, organizações burocráticas, ou simplesmente burocracias.

Em todos os seus sentidos, a burocracia é, em última instância, a negação da liberdade. Entendê-la significa percebê-la como organização racional-instrumental, caracterizada pelo primado do formalismo, da despersonalização e do profissionalismo. Significa entender os meandros de uma forma de poder que se insinua na esfera da produção, da política e da ideologia. Significa entender a dinâmica do exercício do poder (BRESSER-PEREIRA, 1991).

O autor reforça que, se a burocracia é uma forma de organização prevalecente no mundo contemporâneo, é também verdade que burocracia é dominação e que dominação é poder. Antes de tudo, burocracia é uma organização que confere àqueles que a controlam uma imensa parcela de poder e o grupo que a controla diretamente constituído por burocratas.

O processo de burocratização ocorre na economia e nas empresas modernas por meios da organização racional do trabalho e da mecanização, visando à obtenção do máximo lucro. Para alcançar esse objetivo, procura isolar o

trabalho de influências externas, ou seja, de irracionalidades que comprometam o seu desenvolvimento (WEBER, 2004).

De acordo com Motta (1985), burocracia é uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais. Ressalta também que a burocracia se caracteriza pela separação entre os que executam e os que planejam, dirigem e controlam e que esta é, em grande medida, a separação entre o trabalho manual e o intelectual. Nessa perspectiva, com tendência a controlar todos os setores da vida social, a burocracia nasce na produção devido, principalmente, à concentração em poucas e grandes unidades no Estado moderno e no crescimento das organizações políticas e sociais.

Weber (2004) afirma que a administração puramente burocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Também adverte que toda nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro, uma vez que a administração burocrática é, por toda parte, a mais racional sob o aspecto técnico-formal. Ela é pura e simplesmente inevitável para as necessidades da administração de massas (de pessoas ou objetos).

A organização burocrática estabelece, entre outros princípios, a separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção. Os funcionários, empregados e trabalhadores do quadro administrativo não estão de posse dos meios materiais de administração e produção, mas os recebem em espécie ou em dinheiro e têm responsabilidade contábil. Aplica-se o princípio da separação absoluta entre o patrimônio (ou capital) da instituição (empresa) e o patrimônio privado (da gestão patrimonial), bem como entre o local das atividades profissionais (escritório) e o domicílio dos funcionários. O tipo do quadro administrativo racional legal da burocracia é

suscetível de aplicação universal e é o mais importante na vida cotidiana, pois na vida cotidiana dominação é, em primeiro lugar, administração (WEBER, 2004).

A organização burocrática é o tipo de sistema social dominante nas sociedades modernas. É uma estratégia de administração e de dominação. São fruto e berço da burocracia, com a qual pode inclusive ser identificada. A burocracia pode constituir-se em um grupo ou uma classe social, mas é também uma forma de poder que se estrutura por meio das organizações burocráticas (BRESSER-PEREIRA, 1991).

O autor acrescenta que a organização burocrática é uma estratégia que dá suporte ao crescimento e ao desenvolvimento do sistema de produção capitalista, porque a sua estrutura permite facilitar a acumulação e a manutenção desse processo, oportuniza alcançar maior produtividade, não apenas da mão-de-obra, mas também do capital. Essa estratégia inseriu-se no processo histórico de luta de classes, garantindo para os empresários a disciplina e a cooperação dos trabalhadores. Daí, poder-se também afirmar que a organização burocrática constitui um sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados, como economia de meios para o alcance dos objetivos, e um sistema social que, utilizando-se de critérios de eficiência, toma decisões sempre visando ao aumento de produtividade. A organização burocrática surge, portanto, por imperativos de eficiência tornando-se mesmo imprescindível em razão do desenvolvimento tecnológico e da complexificação dos sistemas sociais, notadamente pela sua capacidade de previsibilidade e superioridade técnica (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Motta (1985), reconhecendo a amplitude, a dimensão e a significação das organizações no contexto social burocrático, destaca que o papel social das organizações burocráticas se manifesta concretamente no exercício do controle social, que se torna possível pelas relações de poder que são desiguais.

Acrescentam Motta e Bresser-Pereira (1991) *que todo sistema social, administrado segundo critérios racionais e hierárquicos, é uma organização burocrática. Pode haver organizações burocráticas mais flexíveis ou mais rígidas, mais formalizadas ou menos formalizadas, mais autoritárias ou menos*

autoritárias. Mas, todas serão organizações burocráticas desde que o sentido básico do processo decisório seja de cima para baixo. Existe, dessa forma, um grau maior ou menor de previsibilidade dentro das organizações que nelas persistem, por mais que o anel burocrático aperte. Um modelo que, segundo os autores, predomina na sociedade contemporânea e nos auxilia a compreender a realidade. Uma burocracia real (grifo nosso).

2.2 CONCEPÇÕES ACERCA DO ESTADO

O Estado moderno tem-se constituído num importante mediador entre o progresso econômico e o trabalho, notadamente no que se referem às conquistas obtidas pelos trabalhadores, apesar das lutas dessa classe para tornar esses ganhos uma realidade. Essa forma de atuação sugere a relevância do Estado, predominantemente como promotor do desenvolvimento e dos avanços sociais, assegurando um maior equilíbrio entre o trabalho e o capital.

Para Bresser-Pereira (1997), o Estado moderno é anterior ao mercado capitalista porque é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o próprio mercado não se constituirá. Cabe ao Estado o papel permanente de orientar a distribuição da renda, seja concentrando-a nas mãos dos capitalistas nos períodos de acumulação primitiva, seja distribuindo-a para os mais pobres, de forma a viabilizar a emergência de sociedades civilizadas e modernas.

Fiori (1995 e 1998) salienta que o grande desenvolvimento da Prússia no século XIX foi alavancado por três fatores: um Estado intervencionista e protecionista; um sistema financeiro articulado e uma ideologia. Acrescenta também que o desenvolvimento econômico dos países asiáticos foi resultado da parceria que o Estado estabeleceu com os diferentes grupos empresariais e econômicos existentes naqueles países.

De acordo com Grey (1999), a economia do *laissez-faire* – uma economia na qual os mercados eram desregulamentados e postos acima da possibilidade do controle político ou social – foi criada por pressão estatal e dependeu do poder do governo em cada ponto de seu funcionamento. Por volta da Primeira Guerra Mundial, o livre mercado deixou de existir em sua forma mais extrema porque

não satisfaz as necessidades humanas, inclusive a necessidade de liberdade pessoal.

Acrescenta que o livre mercado que se desenvolveu, por exemplo, na Grã-Bretanha em meados do século XIX não ocorreu por acaso. Foi uma ferramenta do poder e uma astúcia estatal que, embora tenha provocado um *boom* de crescimento e riqueza, teve custos sociais insuportáveis. Após a Primeira Guerra, o pensamento *laissez-faire* foi substituído pelos pensadores que estavam propensos a utilizar os poderes do Estado para moderar os efeitos das forças de mercado, mitigar a pobreza e promover o bem-estar social. No Japão, na Rússia, na Alemanha e nos EUA, assinala, através de décadas de protecionismo, a intervenção estatal tem sido um fator-chave no desenvolvimento econômico.

Para Carvalho Neto (1997), o Estado sempre adotou medidas para proteger a sociedade e os próprios interesses no jogo de poder nacional e internacional, seja contra as falhas de mercado, seja na desorganização da vida industrial. Para isso, utiliza-se de mais ou menos regulamentação conforme os interesses de governo e o estágio de desenvolvimento de determinado ciclo do capitalismo. Acrescenta ainda que, durante o círculo virtuoso instalado no pós-guerra, houve grandes investimentos, expansão da produção, pleno emprego, aumento de produtividade, aumento real de salários, elevados níveis de consumo e ganhos salariais de escala, o que coincidiu com a acentuada intervenção estatal. Em todos os países mais desenvolvidos, houve variados graus de regulação de política salarial e a instituição de política de proteção social.

Grey (1999) ressalta que Keynes muito cedo percebeu que o equilíbrio de mercado não traz como resultado o pleno emprego. Para provocar o pleno emprego, uma economia necessita de políticas governamentais especificamente destinadas a esse propósito.

De acordo com Sen (2000), as liberdades individuais que uma pessoa realmente possui e não apenas desfruta, dependem da natureza das disposições sociais asseguradas pelo Estado. Qualquer processo de desenvolvimento social não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios pelo Estado. Sob tal

aspecto, o crescimento econômico não deve somente elevar as rendas privadas, mas também possibilitar ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa.

Segundo Bendix (1996), o Estado nacional fundiu elementos de autoridade e solidariedade implicando uma concepção democrática de poder político e da identidade social. Ele assegura que o Estado-nação continua a ser o ponto focal de referência para o exercício da cidadania e a efetivação dos direitos dos cidadãos. Nesse sentido, a constituição de um Estado-nação moderno coincide com a origem dos direitos de cidadania.

Tilly (1996) apresenta um Estado nacional porta-voz das reivindicações coletivas na busca pelos direitos e pela igualdade social. Assevera que, hoje em dia, o desenvolvimento de estados que investem no bem-estar público, de estados regulamentadores, de estados que empregam grande parte de seu esforço em intervir nas questões econômicas, suavizou e obscureceu a centralidade da coerção. Em sua obra, o autor procura elucidar a criação dos estados nacionais, considerando as guerras travadas ao longo da história e a intrínseca relação do desenvolvimento desses estados com a forma de financiamento, ancorados no pilares da coação, do capital e da associação entre o capital e a coerção. O autor assegura que os estados negociaram com os capitalistas e outras classes o crédito, as rendas, a mão-de-obra e os meios de guerra. Essa negociação criou novas exigências ao Estado: pensões, pagamentos aos pobres, educação pública, planejamento urbano e muito mais. Como resultado, os estados passaram a criar organizações de múltiplas finalidades. Expande-se a máquina de guerra junto com uma ampla variedade de atividades de regulamentação, compensação, distribuição e proteção social.

Ao romper com os ideais de bem-estar social do pós-guerra, período áureo de conquistas sociais, o Estado engendrará novas relações econômicas e sociais notadamente entre o capital e o trabalho, impingindo sérios retrocessos às conquistas sociais, aos trabalhadores e às classes sociais desprotegidas.

2.3 ANTECEDENTES À REFORMA GERENCIAL DE 1995

Abrúcio (2007) identifica duas ações de reformas administrativas do Estado que precedem a Reforma Gerencial de 1995, ambas realizadas em períodos

autoritários: o modelo daspiano, da década de 1930, efetivado no governo Getúlio Vargas, e o Decreto-Lei nº 200/67, promovido pelos militares. Bresser-Pereira (1998a) considera como reformas apenas aquelas realizadas nas décadas de 1930 e 1995, e refere-se à reforma da década de 1960 como “desenvolvimentista”.

Na década de 1930, segundo Diniz (1997 e 2000), o governo Vargas implantou a primeira tentativa de profissionalização do serviço público com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)³, em 1936, símbolo de uma administração pública burocrática moderna e profissionalizada. O DASP contribuiu para aprimorar as funções de planejamento, orçamento e administração de pessoal.

É relevante registrar que essa reforma coincide com a estatização de serviços de utilidade pública que eram, até então, produzidos, em sua maioria, por empresas privadas. A intervenção do Estado fez-se necessária em alguns casos porque havia incapacidade do setor privado em manter adequadamente certos serviços ou porque a execução desses serviços exigia a aplicação de recursos expressivos. Por outro lado, a urgência em atender as necessidades desenvolvimentistas ensejava uma participação mais ativa do Estado (KAWABE; FADUL, 1998).

Lafer (1975) ressalta que, devido ao populismo inerente à República desse período, a reforma se caracterizou por traços de patrimonialismo associado a ilhas de eficiência administrativa. Para o autor, as forças políticas que sustentavam o governo limitaram a aplicação do sistema de mérito, ajustando o emprego público ao fator político.

Diniz (2001), de alguma forma, corrobora a posição de Lafer (1975) ao acrescentar que nunca houve no Brasil uma burocracia propriamente weberiana e que a reforma, nos anos 30, implantada por Getúlio Vargas não

³ O DASP foi extinto em 1986 dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP, que, em janeiro de 1989, foi sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990, foi criada a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República – SAF, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transformou-se no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (BRESSER-PEREIRA, 1996 b).

teve êxito para garantir a vigência da burocracia racional-legal. A reforma se caracterizou pela predominância de um sistema híbrido, marcado pela coexistência de princípios universalistas e meritocráticos com as práticas clientelistas tradicionalmente presentes no padrão de expansão da burocracia brasileira.

Ainda de acordo com Lafer (1975), a reforma realizada no período de 1964-1985, durante o regime militar, foi mais efetiva uma vez que não teve que levar em conta as mesmas exigências de conciliação política do período anterior. Isso tornou possível melhorar a máquina administrativa por meio de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores.

Já Abrúcio (1997), relativiza o efeito da reforma ao ponderar que o arranjo institucional montado pelo Decreto-Lei nº 200/67 não deu conta do caráter híbrido de nosso modelo administrativo, notadamente o conflito entre a Administração Direta e Indireta, ampliando o nível do conflito.

Schwartzman (1982) destaca que, apesar do impacto positivo, no que concerne ao aumento da eficiência, a reforma de 1967 contribuiu para a formação de um aparato tecnocrático que, somado ao contexto do regime autoritário, não conseguiu inserir o cidadão nos processos decisórios do Estado. Nesse período, a sociedade civil se configura fraca e pouco articulada.

As reformas da década de 1930 e de 1960 sugerem que, realizadas em contextos socioeconômicos e políticos diferentes, mesmo voltadas para a melhoria e eficiência do Estado, não foram permeadas pelos ideais que nortearam a reforma de 1995. Como se pode depreender a seguir, esta última incorporou influências diversas que convergem, sobretudo, para adequar o Estado aos imperativos da globalização e do livre mercado.

2.4 MOVIMENTOS E ELEMENTOS INSPIRADORES DA REFORMA GERENCIAL DE 1995

As fontes de inspiração da Reforma Gerencial de 1995 são inúmeras. Cabe, todavia, relatar aquelas que se consideram mais importantes para o escopo e estruturação da proposta. Nesse leque de influências, merecem destaques: i) os ideais sobre desenvolvimento associado e dependente, compartilhados pelo

acadêmico e sociólogo, depois presidente, Fernando Henrique Cardoso; ii) os ideais teóricos sobre a natureza da crise do Estado, compartilhados pelo acadêmico, depois titular da pasta do MARE, Bresser-Pereira; iii) as influências do movimento neoliberal que ressurgiu na década de 1970; iv) os movimentos gerenciais que ganham destaque também na década de 1970 e defendem a incorporação de mecanismos da administração de empresas privadas à gestão pública; v) as reformas gerenciais nos países do Reino Unido, em especial na Inglaterra; e, vi) o impacto causado pela publicação do livro *Reinventando o governo*, de Osborne e Gaebler, em 1992, que atribui ao mercado a primazia nas orientações econômicas e nas relações sociais de um país.

Os trabalhos acadêmicos de Bresser-Pereira desde a década de 1960 até 1980 dirigem críticas ao nacional-desenvolvimentismo e ao caráter, segundo ele, autoritário do Estado brasileiro. Ao ressaltar a crise do nacional-desenvolvimentismo, Bresser-Pereira focaliza questões relativas à economia brasileira, notadamente questões como a crise fiscal, inflação e dívida externa (PAULA, 2005).

Já nos textos publicados a partir da década seguinte, relata a autora, Bresser-Pereira direciona sua atenção principalmente para a crise do Estado brasileiro e os possíveis nortes para uma reforma administrativa relacionando os três principais componentes que interferem na governabilidade⁴ e legitimidade do Estado: a crise fiscal, a crise de seu modo de intervenção e a sua forma burocrática de administração. A escolha de Bresser-Pereira para assumir o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, em 1994, abre espaço para concretização de seus ideais teóricos.

Fiori (1995 e 1998) assegura que Fernando Henrique Cardoso sempre defendeu a articulação entre capitais privados nacionais e externos. Dessa forma, os discursos de Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990 evidenciavam que, por meio do ideário da globalização, acreditava ser possível estabelecer um vínculo entre a teoria do desenvolvimento dependente e associado, o que inaugura uma “novíssima dependência”. Na verdade,

⁴ Governabilidade entendida como capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER-PEREIRA, 1997).

segundo ressalta o autor, Fernando Henrique Cardoso afirmava que o Brasil só tinha espaço para crescimento associado, passando, principalmente, por uma internacionalização dos mercados. A adesão à novíssima dependência se faz presente nos discursos como candidato à presidência e está implícita no seu apoio ao projeto de reforma do MARE.

Se os discursos de Fernando Henrique Cardoso revelam uma sintonia com o projeto globalizante de cunho neoliberal, os documentos elaborados pelo então ministro Bresser-Pereira, assim como os cadernos oficiais produzidos pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, não expõem o caráter neoliberal da reforma. Contudo, é recorrente entre diversos autores a opinião de que a reforma teve um forte viés desse movimento, que ganhou força no final da década de 1970.

Sob tal perspectiva, ao incorporar pressupostos do ideal neoliberal que prega o Estado mínimo, a não intervenção do Estado na economia e a desregulamentação do trabalho, a Reforma Gerencial submeteu o Estado aos desígnios do mercado e representou uma reação ao Estado social-democrata. O Estado providência, ainda que sem antecedentes no Brasil, foi responsabilizado pelas desordens financeira e fiscal, excesso de interferência e regulamentação na economia, gigantismo, ou seja, pelos desequilíbrios econômicos, resultado de estratégias econômicas equivocadas e de adoção de políticas indiscriminadas de bem-estar social.

Hunt (1989) ressalta que os princípios de não intervenção do Estado na sociedade e na economia, que fundamentam o pensamento liberal, ganharam dimensão no século XVIII. Em seu livro *A riqueza das nações* (1776), Adam Smith advoga a atuação limitada do Estado, consolidando as bases do pensamento liberal clássico. De acordo com esses princípios, as funções do Estado seriam basicamente três: manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública.

Em relação, especificamente, à administração da economia, afirma o autor que o pensamento liberal dominante defende o *laissez-faire*, ou seja, a não intervenção do Estado, e aposta na existência de uma “mão invisível” do mercado, que se encarrega de equilibrar a alocação de recursos necessários

ao desenvolvimento econômico e social. Nessa visão, o mercado além de ter virtudes organizadoras e harmonizadoras, estimula o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a riqueza e a igualdade. Essas ideias alimentaram a expansão do capitalismo no Ocidente e influenciaram os economistas e pensadores neoclássicos.

Quanto ao neoliberalismo, de acordo com Anderson (1995), o movimento nasce logo depois da Segunda Guerra Mundial na Europa e na América do Norte onde imperava o capitalismo, e significa uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista. A obra *O caminho da servidão*, escrita por Friedrich von Hayek, em 1944, é seu texto de origem e representa um ataque apaixonado contra qualquer limitação do Estado aos mecanismos de mercado, por se constituir numa ameaça à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Em 1947, quando se construía as bases das políticas de bem-estar social na Europa, Hayek convocou uma reunião de intelectuais que compartilhavam com sua orientação teórica, entre outros, Milton Friedman, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Karl Popper, que, reunidos, em Mont Pèlerin, na Suíça, fundaram a Sociedade Mont Pèlerin, cujo objetivo era combater o keynesianismo vigente e o solidarismo reinantes, preparando as bases para um “novo” capitalismo livre de regras.

Esse movimento não obteve sucesso imediato, pois, durante os “anos dourados”, o capitalismo experimentou uma fase de desenvolvimento sem precedentes na história durante as décadas de 1950 e 1960. Esse ciclo de desenvolvimento seria interrompido quando as economias capitalistas avançadas, a partir da década de 1970, vivenciam uma grande recessão combinando, pela primeira vez, baixos índices de crescimento com altos índices de inflação. Daí em diante, os ideais neoliberais ganham terreno se consolidando com a vitória da conservadora Margareth Thatcher, na Inglaterra, em 1979, e do republicano Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980 (ANDERSON, 1995).

Modelos gerenciais e modismos administrativos que surgiram na década de 1970 ganharam destaques e também inspiraram a Reforma Gerencial no Brasil. Entre esses movimentos, podem ser citados: a Administração Pública

Gerencial ou *new public management* (nova gestão pública), que é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública, o qual se baseia em valores de eficiência, eficácia e competitividade; a Governança Pública, que é um movimento ideológico que desconfia da habilidade estatal em resolver os próprios problemas de forma autônoma e prega a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial), de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas etc.); e, o Governo Empreendedor, que prega um estilo pragmático de gestão pública, inaugurado com o lançamento do livro *Reinventando o governo*, de Osborne e Gaebler, publicado em 1992 (SECCHI, 2009).

Osborne e Gaebler (1995) não deixam margens de dúvidas quanto à opção adotada. Advogam a redução do tamanho do Estado e ressaltam a necessidade de utilização de mecanismos competitivos pelo Estado e no interior do próprio Estado. Defendem, de forma veemente, a descentralização e terceirização dos serviços de saúde, educação, habitação, segurança e assistência prestados pelo Estado. Para os autores, numa era em que as demandas não são padronizadas, diversificar a oferta de bens e serviços é uma atribuição não só das empresas, mas também dos governos. A oferta de bens e serviços deve ser personalizada e orientada para o mercado, e a competição deve ser vista como um dos valores fundamentais de um setor público reconstruído, pois garante o controle dos serviços públicos pela população.

Os autores relatam transformações lentas e silenciosas que emergem na sociedade americana, sobretudo com o aparecimento de novos tipos instituições: públicas, flexíveis, adaptáveis e prontas a se adequarem a novas realidades quando as condições assim o exigirem. Essas organizações empregam mecanismos não burocráticos de gerenciamento, visando a atuar de forma mais criativa e eficaz. Acrescentam que o modelo burocrático de gestão se desenvolveu numa sociedade de ritmo lento quando as mudanças ocorriam com menor rapidez, característico dos mercados de massa, e quando a maioria das pessoas tinha necessidades e desejos semelhantes. Eles ressaltam que os

consumidores preferem as soluções do mercado em detrimento de soluções burocráticas.

Os mercados permitem às organizações governamentais fornecerem soluções mais abrangentes atacando as raízes dos problemas abordados. Além disso, os mercados não existem somente no setor privado, mas também no setor público. Normalmente, nós os denominamos de “sistemas” – o sistema de educação, o de treinamento profissional e o de saúde mental –, mas são mercados, assim como o sistema financeiro, o bancário e o sistema de assistência médica.

Em tese, um governo empreendedor orientado para o mercado e por missões tem chances mais amplas de obter melhores resultados. Um exemplo desses “melhores resultados” seria a competição que as escolas estabelecem por alunos e por recursos do governo, ou seja, a escola que mais atrai alunos recebe mais subsídios do governo, e as que não matriculam um número razoável de estudantes, são passíveis de ter as portas fechadas. Uma atenta leitura da Reforma Gerencial de 1995 identifica muitos pontos em comum com a obra daqueles autores.

A reforma britânica não foi menos importante. Em 1994, ao ser indicado para o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira viajou para o Reino Unido para conhecer a nova administração pública avaliando tanto as experiências europeias quanto os desdobramentos do movimento “reinventando o governo” na Europa. Após suas avaliações, em janeiro de 1995, Bresser-Pereira apresenta o Plano Diretor da Reforma do Estado (MARE, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996b, 1997 e 1998a).

2.5 OS IDEAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL

O *Plano Diretor da Reforma do Estado* foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e, depois de discutido, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao presidente da República, que o aprovou (MARE, 1995).

A missão precípua do MARE foi a de orientar e instrumentalizar a Reforma do Aparelho do Estado nos termos definidos pela Presidência da República.

A seguir, são apresentados os pressupostos e linhas gerais que sintetizaram a natureza da reforma proposta pelo governo em 1995⁵ (MARE, 1995).

O Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou a gradual deterioração dos serviços públicos, agravou a crise fiscal e, por conseguinte, a inflação. Urge a necessidade de fortalecer o Estado para que seja eficaz sua ação reguladora num quadro de economia de mercado, bem como nos serviços básicos que presta e nas políticas de cunho social que precisa implementar. A reforma do Estado é algo cobrado pela cidadania, que vê frustrada suas demandas e expectativas.

Esse plano diretor procura criar condições para que se reconstrua a administração pública em bases modernas e racionais, em face da magnitude e da complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica, uma situação que se agravou no início da década de 90.

Torna-se necessário dar um salto adiante no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

A administração pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A Reforma do Aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Deve-se priorizar o controle dos resultados em detrimento dos controles nos processos.

⁵ O conteúdo geral do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* pode ser consultado no Caderno do MARE, nov., 1995.

As pesquisas de opinião revelam que a Reforma do Aparelho do Estado conta com o apoio decidido da população. O apoio é fundamental, mas não é suficiente. Se quisermos avançar na adoção de formas modernas de gestão pública que levem à superação da crise, é imprescindível também que os servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se.

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

Nesse sentido, são inadiáveis: 1) o ajustamento fiscal duradouro; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; 3) a reforma da previdência social; 4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e, 5) a Reforma do Aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”⁶, ou seja, sua capacidade de implementar, de forma eficiente, as políticas públicas.

Esses conceitos permitem distinguir a Reforma do Estado da Reforma do Aparelho do Estado: a primeira é um projeto mais amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira; a segunda tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Esse plano diretor focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal.

⁶ Governança nesse contexto está associada à capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (BRESSER-PEREIRA, 1997).

A Reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Mediante a liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por meio das empresas estatais. Por intermédio desse programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, mediante um programa de publicização⁷, transfere-se para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle.

Como promotor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los buscando, a um só tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (principalmente nos serviços sociais como educação e saúde).

Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e o controle interno, para um tipo de administração pública gerencial, flexível e eficiente, orientada para o atendimento ao cidadão contribuinte de impostos e cliente dos serviços do Estado.

Na administração pública gerencial, a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Além do mais, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado quando há possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. A descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, sugere-se

⁷ Denominação dada no contexto da reforma gerencial ao processo de transferência das atividades dos serviços não exclusivos do Estado para o setor público não estatal (MARE, 1995).

que a administração pública deva ser permeável à maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

O Decreto-Lei nº 200/67 foi a primeira tentativa de implantar uma administração gerencial no país e não pode ser responsabilizado pelo suposto fracasso da descentralização e flexibilização da administração pública. Essa ação gerencial foi interrompida com a Constituição de 1988, que, embora não tivesse esse objetivo, contribuiu para fortalecer a burocracia (MARE, 1995). Todavia, por meio do Decreto-Lei nº 200/67, o núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente mediante uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração por meio das empresas estatais.

O discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial (MARE, 1995).

2.5.1 O Diagnóstico

Como resultado do retrocesso burocrático de 1988, houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, no que se refere aos gastos com pessoal, bens e serviços, paralelamente a um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos.

O aumento dos gastos com pessoal foi menor na administração federal porque a necessidade de ajuste fiscal, somada à redução relativa de sua participação na receita tributária, levou à suspensão de quase todos os concursos públicos e, portanto, a uma redução do número de servidores ativos, visto que os funcionários que se aposentavam não eram substituídos.

A composição da força de trabalho no setor público em 1992 (que não deve ter sofrido nenhuma alteração substancial até a apresentação da reforma), no que se refere a sua distribuição entre as três esferas de governo, destaca que os estados empregam quase a metade dos trabalhadores, ou seja, 49%, enquanto os municípios empregam 26% e a União, 25% (MARE, 1995). Esse perfil de

distribuição demonstra uma clara concentração no nível estadual, revelando-se, em princípio, incoerente com a municipalização da execução de serviços conforme dispõe o texto constitucional.

Após estabelecer alguns questionamentos sobre o papel, as atribuições, o tamanho e sobre a eficiência do Estado, o esforço de diagnóstico da reforma centra sua atenção, de um lado, na política de recursos humanos e nas condições do mercado de trabalho e, de outro, na distinção de três dimensões dos problemas: (1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; (2) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos, com os novos valores gerenciais e modernos, na administração pública brasileira; e, (3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas. As três dimensões estão inter-relacionadas.

2.5.1.1 Setores do Estado

No Aparelho do Estado, conforme Quadro 1, é possível distinguir quatro⁸ setores: o Núcleo Estratégico, as Atividades Exclusivas, os Serviços Não Exclusivos e a Produção de Bens e Serviços Para o Mercado.

- i. Núcleo Estratégico: Em sentido lato, corresponde ao governo. É o setor que define as leis e as políticas públicas e o contexto em que são tomadas as decisões estratégicas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. No núcleo estratégico, a efetividade, ou seja, a adoção de melhores decisões e o seu cumprimento efetivo é mais importante que a eficiência.
- ii. Atividades Exclusivas: Considera as atividades e serviços de um setor em que só o Estado pode atuar; por exemplo, exercer o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar imposto, ofertar saúde pelo

⁸ No livro *Reforma do Estado para a cidadania* são citadas apenas três atividades: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 1998 a).

Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes.

- iii. **Serviços Não Exclusivos:** Aglutinam atividades e serviços em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, tais como as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.
- iv. **Produção de Bens e Serviços Para o Mercado:** Corresponde à área de atuação das empresas. Caracteriza-se pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no Aparelho do Estado, como as do setor de infraestrutura.

No campo das atividades exclusivas do Estado, dos serviços não exclusivos e da produção de bens e serviços, o critério eficiência torna-se fundamental. O que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo. O importante é a qualidade e o custo (MARE, 1995).

2.5.1.2 Setores do Estado e Formas de Propriedade

A forma de propriedade, também apresentada no Quadro 1, de acordo com a classificação da reforma divide-se em propriedade estatal, propriedade privada e propriedade pública não estatal. A propriedade não estatal é constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedades de nenhum indivíduo ou grupos e estão orientadas para o atendimento do interesse público.

No núcleo estratégico, a propriedade tem de ser necessariamente estatal porque envolvem as atividades exclusivas do Estado. Já para o setor não exclusivo ou competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não estatal.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado, a eficiência é o princípio administrativo básico e a administração gerencial a mais indicada. Em termos de propriedade, dada à possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra.

2.5.1.3 *Objetivos que Decorrem do Diagnóstico*

O objetivo central da reforma é reconstruir o Estado de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais.

Reformar o Aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e as políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas do Estado por meio da transformação das autarquias em “agências autônomas” e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não estatais de um tipo especial: as “organizações sociais”⁹.

2.5.1.4 *As Emendas Constitucionais*

Finalmente, temos as duas emendas: a da Reforma Administrativa, que procura flexibilizar a estabilidade, estabelecer regimes jurídicos diferenciados e disciplinar os aumentos de remuneração dos Poderes Constituídos, além da Emenda da Previdência. Essas emendas visam, em curto prazo, a facilitar o ajuste fiscal especialmente nos estados e municípios, onde existe excesso de quadros, como também na União, no que diz respeito ao sistema previdenciário.

2.5.1.5 *Legislação Infraconstitucional*

A aprovação das emendas constitucionais exigirá imediatamente a definição de uma série de leis complementares e ordinárias que tratarão principalmente dos seguintes pontos: demissão por insuficiência, indenização por insuficiência, definição de carreiras exclusivas de Estado, critérios de exoneração por excesso de quadros, definição do novo sistema de previdência e do sistema de saúde dos servidores, lei geral sobre o sistema remuneratório, desregulamentação e desburocratização dos serviços, revisão do Estatuto do Regime Jurídico (MARE, 1995).

⁹ “Organizações sociais” foi a denominação dada às entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à dotação orçamentária (MARE, 1995).

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
		Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	NUCLEO ESTRATÉGICO Congresso, Tribunais, Presidência, Cúpula dos Ministérios.	●				●	Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas Contrato de Gestão
	UNIDADES DESCENTRALIZADAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento da Área Social e Científica.	●				●	Agências Executivas e Reguladoras
	SERVIÇOS NAO EXCLUSIVOS Escolas, Hospitais, Centro de Pesquisa, Museus.		Publicização → ●			●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais		Privatização →	●		●	Empresas Privadas

Quadro 1: Formas de Propriedade e Administração e Instituições do Estado

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

2.6 O ESTADO GERENCIAL E SUAS NOVAS FUNÇÕES

A Emenda Constitucional nº 19/98, também denominada emenda da “Reforma Administrativa”, foi promulgada em abril de 1998 e efetivou as mudanças estruturais necessárias para viabilizar a Reforma Gerencial.

É também desse período o lançamento do livro *Reforma do Estado para a cidadania*, Bresser-Pereira (1998a), no qual o autor discorre mais amplamente sobre a Reforma Gerencial e avalia positivamente os resultados obtidos, desde 1995, até a promulgação da “Reforma Administrativa”, vislumbrando perspectivas positivas em relação ao futuro da Reforma Gerencial. A ênfase do livro é a mudança constitucional, uma vez que, acrescenta o autor, a reforma é, antes de tudo, uma mudança de instituições. Além disso, enfatiza no escopo da Reforma Gerencial as dimensões que a compõem, isto é, a dimensão institucional, a cultural e a de gestão, além de rebater os seus críticos e justificar os princípios da reforma.

A dimensão institucional, que contempla a reestruturação do Aparelho do Estado, observou as recomendações previstas no plano diretor e dividiu as atividades, conforme o Quadro 2, em dois tipos: Atividades Exclusivas do Estado e Atividades Não Exclusivas do Estado.

2.6.1 Atividades exclusivas do Estado

Envolvem a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas. Essas atividades vinculam-se ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e pelos ministérios (Poder Executivo), sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e agências reguladoras.

As secretarias formuladoras de políticas são vinculadas aos ministérios e são ocupadas por secretários executivos que realizam o planejamento e controle das políticas governamentais, bem como pela articulação com os demais ministérios. De acordo com Loureiro e Abrúcio (2005), o governo FHC atuava por meio de dois grandes colegiados responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais. O primeiro colegiado era constituído pelas câmaras setoriais compostas por ministros concernentes às áreas específicas, presididas pelo chefe da Casa Civil.

O segundo colegiado era formado pelos comitês executivos, compostos pelos secretários executivos, e coordenado pelo subchefe da Casa Civil. A formação desses colegiados teve como finalidade a coordenação e o controle centralizado das decisões na figura do chefe da Casa Civil, que representa o presidente da República. Dessa forma, os colegiados procuraram manter a formulação e avaliação das políticas públicas sob o domínio e controle do Poder Executivo.

As agências executivas são, na verdade, as autarquias e fundações públicas que realizam atividades exclusivas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998a; MARE, 1998). Os órgãos poderiam tomar a forma de agências executivas se houvesse interesse dos ministérios supervisores e se assim o desejassem. Contudo, deveriam apresentar um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional e um contrato de gestão com o ministério supervisor.

As agências executivas, ou seja, as autarquias e fundações públicas foram responsabilizadas pela implementação das políticas públicas por meio da prestação de serviços e execução de atividades de natureza estatal, com base nas diretrizes estabelecidas no plano diretor, formuladas, avaliadas e delegadas pelo núcleo estratégico.

Rezende (2004) assegura que a questão da *performance* das agências administrativas era entendida a partir da consecução dos objetivos operacionais, que se materializavam nos chamados planos estratégicos elaborados no nível de cada agência, nos quais se definiam a missão, os objetivos gerais, as funções e, principalmente, os resultados que seriam atingidos.

As empresas públicas, segundo Bresser-Pereira (1998a), a terceira figura da administração indireta brasileira, ficariam sob a responsabilidade das agências reguladoras, que realizavam atividades de regulamentação e regulação da prestação de serviços públicos pelo setor privado. O governo Fernando Henrique Cardoso instituiu as seguintes agências: Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Contando com o Banco Central (BC) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), o governo passou a ter, então, cinco agências reguladoras.

2.6.2 Atividades não exclusivas do Estado

Os serviços de caráter competitivo englobam os serviços sociais de saúde, educação, científicos, assistência social e cultural, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não estatal, e as atividades auxiliares ou de apoio. Estas últimas, necessárias ao funcionamento do Aparelho do Estado, como vigilância, transporte, limpeza, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros. No que diz respeito às atividades consideradas de caráter competitivo, que podem ser prestadas pelo setor público ou privado, surgiu um novo modelo de instituição: as organizações sociais.

As organizações sociais, entidades públicas não estatais, destinam-se a absorver as atividades voltadas à publicização. A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, possibilita que as associações civis sem fins lucrativos, voltadas para os serviços sociais e científicos, se transformem em organizações sociais. As organizações sociais têm controle misto – mercado e Estado. O controle do Estado é antecedido e complementado pelo controle social direto, dos Conselhos de Administração constituídos. Depende, todavia, de o Estado aprovar a conversão da entidade em organização social. Se aprovada, seria estabelecido um contrato de gestão para a prestação de serviços ficando o Estado com a responsabilidade pelo financiamento das atividades públicas da entidade (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Atividades exclusivas do Estado (Núcleo Estratégico)	Secretarias dos ministérios (formulação das políticas públicas); Agências executivas ou autônomas (autarquias e fundações públicas); Agências reguladoras (órgãos reguladores/controladores das atividades desenvolvidas pelas empresas prestadoras de serviços).
Atividades não exclusivas do Estado	Organizações sociais (prestação de serviços sociais e científicos); Terceiros contratados por licitação (prestação de serviços auxiliares de apoio).

Quadro 2: Estrutura pós-reforma

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (1998a).

De acordo com Bresser-Pereira (1998a), além de organizar o Aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma transformaria o modelo de administração pública prevalente. As dimensões culturais e a de gestão complementariam essa função.

À dimensão cultural compete promover a mudança de valores e a transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. Entretanto, a reforma concreta do Aparelho do Estado ocorre na dimensão gestão. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente e ocorrem as mudanças culturais necessárias; é nesse âmbito que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorrem. Nessa dimensão se definem os indicadores de

desempenho, se treina e motiva o pessoal e se desenvolvem estratégias flexíveis para o alcance das metas estabelecidas. Ademais, a utilização de ferramentas de gestão do setor privado promoveria os avanços necessários à dimensão gestão.

O novo modelo de gestão, Bresser-Pereira (1998a), que deve servir de referência para os três níveis de governo, isto é, federal, estadual e municipal, deve incorporar estas características especiais:

- Desconcentrar e delegar autoridade;
- Primar pela descentralização no sentido político e administrativo;
- Promover maior competição no âmbito interno do governo;
- Usar recursos de forma disciplinada e racional;
- Utilizar, de forma transparente, indicadores de desempenho;
- Aprimorar o controle dos resultados;
- Profissionalizar a administração com autonomia e organização em carreiras;
- Orientar-se pelos modelos e instrumentos do setor privado para gestão pública.

2.7 O ESTADO GERENCIAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO

O mundo do trabalho tem vivenciado muitas metamorfoses perpassando, assim, a era Smith, Taylor e Ford, incorporado novas tecnologias e proporcionado incrementos de produção, assumindo, por último, uma configuração de pós-fordismo ou de toyotismo, como alguns autores preferem denominar.

De acordo com Antunes (2006), as relações de trabalho características do padrão fordista de produção vêm sendo substituídas por formas flexibilizadas e desregulamentadas, alterando as relações de compra e venda da força de trabalho, levando à perda dos direitos sociais e à degradação das condições de vida de enormes contingentes de homens e mulheres que têm no trabalho o seu sustento.

Para Harvey (1992), com o esgotamento do modelo fordista de produção, período que denomina Acumulação Flexível, o mercado de trabalho passa por uma profunda reestruturação. Diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder sindical e da grande quantidade de mão-de-obra excedente (desempregados ou subempregados) para impor regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, com o propósito de satisfazer as necessidades das empresas.

Registra-se crescente demanda por trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado, com habilidades facilmente encontradas no mercado, subdividido em dois grupos: empregados em tempo integral com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho (pessoal do financeiro, secretária, trabalho rotineiro e trabalho manual menos especializado com índices de alta rotatividade) com a redução do emprego regular. O segundo grupo, periférico, proporciona uma flexibilidade numérica ainda maior e inclui empregados em tempo parcial, empregados casuais, pessoal com contrato por tempo determinado, temporários e subcontratação (HARVEY, 1992).

De acordo com Mattoso (1995), emerge no início dos anos 1960 e ganha força na década de 1980 uma Terceira Revolução Industrial e uma reestruturação mundial do capitalismo, a qual denomina de *modernização conservadora*. Esta se opõe ao anterior paradigma industrial e tecnológico vigente, ao compromisso social e às relações com as instituições econômicas, sociais e políticas definidas quando da combinação e expansão do padrão de industrialização do pós-guerra (grifo do autor).

O autor fala de “novas”, “atípicas” ou “contingenciais” formas de trabalho e de trabalhadores, resultado da terceirização levada a cabo pelas empresas e da maior utilização da informática e de outras tecnologias que favorecem o trabalho realizado a distância. Outras formas relativamente novas são ampliadas pelas relações das empresas com o mercado (consumidores e fornecedores) e por estratégias empresariais de flexibilização e redução do custo do trabalho, como forma de promover o rompimento na relação anterior de trabalho e de enfrentar a concorrência doméstica ou internacional. Nesse sentido, o capital reestruturado algumas vezes com o apoio do Estado buscou

reduzir o tamanho da força de trabalho diretamente agregada substituindo o trabalho integral de longo prazo ou indeterminado pelo trabalho contingencial, temporário, *part-time*.

As mudanças ocorridas nesse período afetaram os países em intensidades diferentes, mas a ofensiva do capital reestruturado, sob a dinâmica financeira, reverteu o longo período de realinhamento da relação capital e trabalho, relativamente favorável ao trabalho, golpeando o trabalho organizado.

De acordo com Britto e Cacciamali (2002), no caso brasileiro, a tendência à privatização das regras no uso da força de trabalho foi consentida pelas mudanças efetivadas pelo Estado na legislação laboral durante o governo Fernando Henrique Cardoso.¹⁰

Estas medidas visavam, sobretudo, a remover as possíveis restrições e obstáculos e incentivar a competitividade. As bases dessas políticas liberais foram o ajuste estrutural e a flexibilização do trabalho, submetendo a alocação dos recursos e dos resultados econômicos ao mercado, paralelamente à eliminação de regulações governamentais protetoras que supostamente engessariam o mercado de trabalho, elevariam os custos de produção e minariam a competitividade. Portanto, as medidas possibilitavam reduzir os custos empresariais, acelerar a mobilidade e flexibilidade do trabalho entre regiões, setores, empresas e postos de trabalho e eliminar a resistência sindical (MATTOSO, 1995).

Segundo Gray (1999), o mercado de trabalho desregulamentado imprime maiores exigências e impõe custos sociais e psicológicos aos trabalhadores e às famílias. Ele assegura que grande parte da força de trabalho carece, agora,

¹⁰ Dentre as mudanças na legislação, destacam-se as seguintes: Participação nos Lucros e Resultados (desde a Medida Provisória nº 794/94; Lei 10.101, de 19 de dezembro de 2000), Cooperativas Profissionais (Lei 8.949/94), Contrato por Tempo Determinado (Lei 9.601/98), Banco de Horas (Lei 9.601/98), Trabalho em Tempo Parcial (MP 1.709/98); Suspensão do Contrato de Trabalho (MPs nºs. 1.726/98 e 1.779/99). Mencionam-se ainda: desindexação salarial para as categorias profissionais (MPs nºs. 1.053 e 1.079, de 1995); desindexação dos benefícios da Seguridade Social do salário mínimo (MP nº. 1906/97); denúncia da Convenção 158 da OIT (11/95) sobre as dispensas imotivadas; limitação da organização sindical no serviço público e punição dos funcionários em greves (Dec. 2.066/96); ampliação das possibilidades do trabalho temporário (Portaria, 29/6/96); limitação do tempo de validade dos acordos (MP 1620/98) (BRITTO; CACCIAMALI, 2002).

até mesmo da segurança econômica que acompanhava a instituição salário-trabalho. A insegurança existe no mundo do emprego de meio expediente, no trabalho por contrato e no temporário, em que não há uma relação estável com um único empregador identificável. Ao lado dessas mudanças, houve o colapso da negociação salarial coletiva de âmbito nacional e a redução da influência dos sindicatos no processo produtivo.

O trabalho é agora vendido em fatias às empresas. As empresas deixaram de arcar com muitas das responsabilidades que tornaram o mundo do trabalho humanamente tolerável no passado. Algumas já se tornaram instituições virtuais (GRAY, 1999).

Na perspectiva de Chahad (2002), o tema da flexibilização do trabalho tornou-se item da agenda universal quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a inseriu em seu programa de ação no final da década de 1980. As representações sindicais reagiram imediatamente, uma vez que entenderam a flexibilização como uma medida das organizações internacionais em direção à proteção de empregadores incapazes de aumentar sua eficiência sem demissões. A prática foi identificada como forma de cortar salários, remover leis que protegiam os ganhos dos menos qualificados, enfraquecimento da barganha coletiva, privatização dos serviços públicos, entre outros prejuízos. No âmbito da CLT, a flexibilização é considerada “modalidade especial de contrato de trabalho” (CHAHAD, 2001).

Chahad (2002) utiliza uma tipologia para classificar as formas de flexibilidade organizacional nas relações de trabalho estabelecidas no âmbito das empresas, que seriam: i) flexibilidade da adaptação interna, que se refere à capacidade das empresas em promover mobilidade vertical e horizontal dos trabalhadores, bem como o uso de banco de horas e utilização de emprego temporário; ii) flexibilidade de adaptação externa, que decorre da necessidade de ajustamento e adaptação do sistema organizacional aos eventos externos às empresas; iii) flexibilidade para enfrentar rupturas abruptas, caracterizadas por mudanças repentinas previsíveis ou não.

Na visão desse autor, são formas flexíveis de trabalho: (1) a flexibilidade numérica quanto à força de trabalho; (2) a flexibilidade quanto à duração do

tempo de trabalho; (3) a flexibilidade funcional; (4) a flexibilidade quanto aos custos do trabalho; (5) a flexibilidade quanto ao local de trabalho.

- a. A flexibilidade numérica quanto à força de trabalho compreende:
 - i. Trabalho temporário. É uma modalidade de trabalho que se intensifica a partir dos anos oitenta. No início era adotado para substituir somente trabalhadores manuais, mas hoje muitas funções das mais diversas qualificações e habilidades, dentro das empresas, são desempenhadas sob a forma de trabalho temporário;
 - ii. Trabalho em tempo parcial. A classificação entre o que se define como trabalho em tempo parcial e trabalho considerado permanente tem-se tornado mais difícil por duas razões: primeiro, devido à complexidade em distinguir o que é imposição da demanda e do que é aspiração do trabalhador; segundo, refere-se ao encurtamento da jornada semanal de trabalho e, até mesmo, à redução diária do número de horas trabalhadas, além de dispensar o uso de horas extras;
 - iii. *Job Sharing*. É uma forma de emprego flexível que atribui a dois ou mais trabalhadores a responsabilidade no desempenho de uma mesma tarefa, assim como o compartilhamento da remuneração resultante da conclusão da tarefa. A divisão do trabalho entre eles pode ser diária, semanal, mensal, dependendo basicamente do tipo de produto ou serviço que envolve tal atividade;
 - iv. Terceirização (subcontratação). Esta prática, cada vez mais difundida, implica subcontratar empresas que oferecem trabalhadores para que a organização possa levar a cabo o desempenho de atividade-meio, ou atividades periféricas, ficando liberada para concentrar seus esforços produtivos na sua atividade principal;
 - v. *Lay-off* (suspensão temporária do contrato de trabalho). Nesta modalidade de flexibilidade, as flutuações da demanda são facilitadas pelo desligamento parcial do vínculo empregatício. Ou seja, o trabalhador não é dispensado no sentido habitual, desligando-se apenas temporariamente (*temporary lay-off*), podendo ser recontratado quando a atividade econômica se recuperar.

- b. A flexibilidade quanto à duração do tempo de trabalho. Esta modalidade pode assumir várias formas, com destaque para as que são descritas a seguir:
- i) Horas extras. Tem-se constituído na forma mais simples de flexibilizar o trabalho e representa o número de horas adicionais à jornada de trabalho permitida por lei ou por instrumentos legais. Apesar de ser adotada em situações especiais ou contingenciais, acaba sendo caracterizada como uma forma flexível de utilização do trabalho à medida que contribui para aumentar a renda dos trabalhadores, mas se constitui uma alternativa a não abertura de novos postos de trabalho;
 - ii) Anualidade das horas trabalhadas - banco de horas. É um instrumento usado a partir da sazonalidade na oferta de bens e serviços da empresa. Assim, procura-se obter um ótimo empresarial com o cômputo anual de horas disponíveis e o volume de horas realmente necessárias de acordo com os padrões de produção impostos pela demanda. Para enfrentar os descompassos da sazonalidade, pode-se exigir menos trabalho nos períodos de baixa demanda, que devem ser compensados nos picos de produção;
 - iii) Jornada de trabalho flexível. Com base num determinado quantitativo fixo de horas e de horas flexíveis, a totalidade da força de trabalho da empresa deve-se fazer presente em momentos determinados do dia (início, final ou período de almoço). Fica a critério do trabalhador como vai combinar esse tempo para cumprir a jornada de trabalho a que deve contratualmente se submeter;
 - iv) Turnos de trabalho. Esta prática, considerada normal, permite que as empresas se tornem mais flexíveis pela extensão do dia de trabalho e pela substituição periódica dos trabalhadores;
 - v) Semana reduzida de trabalho. Este artifício também confere maior flexibilidade à empresa, uma vez que possibilita aos trabalhadores condensar um número fixo de horas em uma parte da semana e utilizar o resto para descanso e repouso.

As outras modalidades, ou seja, a flexibilidade funcional, a flexibilidade quanto aos custos do trabalho e a flexibilidade quanto ao local de trabalho recebem menos ênfase do autor (CHAHAD, 2002).

A suspensão temporária do contrato de trabalho e o banco de horas são modalidades mais recentes e são muito utilizados pelas empresas. Ambos estão associadas à Lei nº 9.601/98, que criou o contrato de trabalho por prazo determinado, alterando dispositivos do art. 443 da CLT, que se refere à possibilidade de as empresas adotarem esse artifício. A regulamentação da referida lei também deu nova interpretação ao § 2º do art. 59 da CLT permitindo às empresas e aos trabalhadores criar um novo sistema de compensações para as horas extras.

2.8 A EXPANSÃO DA TERCEIRIZAÇÃO E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

O termo terceirização usado no Brasil não é uma tradução, mas o equivalente ao termo usado em inglês *outsourcing*, cujo significado literal é fornecimento vindo de fora. Em português, é possível que terceirizar tenha como origem a ideia de um trabalho realizado por terceiros, no sentido amplo em que se usa a expressão como referência a algo feito por outros DIEESE (2007).

A terceirização é considerada para alguns autores, entre eles Amato Neto (1995) e Rezende (1997), uma estratégia de gestão, uma vez que permite à empresa concentrar-se naquilo que faz melhor, ou seja, focar o seu objetivo estratégico com competitividade e maior produtividade. Esses autores não ignoram, todavia, que a terceirização se utiliza, sobretudo, da flexibilização da mão-de-obra e de encargos trabalhistas podendo levar a precarização nas condições e nas relações de trabalho, reduzir postos de trabalho e ampliar os conflitos das empresas tanto com os trabalhadores quanto com os sindicatos.

As formas que a terceirização assume como fenômeno mundial, embora semelhantes, pois resultam basicamente do conjunto de inovações tecnológicas, organizacionais e da globalização econômica mundial, todas submetidas a imperativos economicistas, variam nas suas características genéricas e assumem feições próprias em cada país. Elas relacionam-se também a fatores estruturais, conjunturais, históricos, culturais, econômicos,

políticos que devem ser considerados individualmente ou conjuntamente. Logo, para os trabalhadores os efeitos são bastante distintos em cada país visto que reduz o número de emprego sem afetar a produtividade (DIEESE, 2007).

Nos Estados Unidos, por exemplo, os trabalhadores se mostram bastante preocupados com o fenômeno da terceirização, notadamente pela admissão de trabalhadores procedentes da Índia, da China e do Leste Europeu que se submetem a salários inferiores aos percebidos pelos americanos, mesmo executando tarefas qualificadas, incentivados a buscar vínculos trabalhistas, mesmo indiretos, com empresas estrangeiras, possivelmente devido às condições econômicas e sociais dos países de origem. O incremento na realocação de empresas americanas para outros continentes e as aquisições de componentes em outros países por empresas localizadas em solo americano também constituem preocupação para os trabalhadores (DIEESE, 2007).

Da mesma forma, na União Europeia, o baixo atrativo para quem terceiriza, devido às pequenas diferenças salariais entre os trabalhadores, não tem constituído um fator impeditivo ao crescimento da terceirização, atraindo também trabalhadores daqueles países.

No Brasil, um país periférico, a terceirização teve como alicerce o crescimento do neoliberalismo, a desregulamentação financeira e do mercado de trabalho, a privatização e a abertura comercial realizada pelo Estado, sendo fortemente afetada por fatores de natureza política, social, econômica e cultural que contribuem para acentuar o caráter excludente desse processo de gestão da mão-de-obra. Além disso, a lógica da terceirização não escapa à lógica do capitalismo, visto que a produção de bens e serviços é liderada e conformada no mundo capitalista por um pequeno grupo de empresas multinacionais ou transnacionais que ditam as formas e os modos de produção contemporâneos (DIEESE, 2007).

Segundo Amato Neto (1995), a busca pela adoção da terceirização tem como mote o acirramento das condições de concorrência advindas da nova ordem econômica internacional (reorganização das economias centrais, formação dos grandes blocos econômicos, revolução tecnológica, novas formas de

organização social do trabalho na produção) que passou a impor profundas transformações às empresas que pretendem continuar sendo competitivas.

O tipo de flexibilidade que mais importa quando se trata de estratégias de desverticalização e terceirização, acrescenta, diz respeito à chamada flexibilidade social extraempresa que torna possível, além de outros aspectos, maior flexibilidade nos contratos de trabalho com variações no tipo de contratação, na duração da jornada e do local de realização do trabalho e na redução dos encargos sociais e trabalhistas, que conferem às empresas maior liberdade na gestão da força de trabalho.

Ainda de acordo com esse autor, na questão relacionada ao emprego, a argumentação das empresas-origem de que a eliminação de alguns postos de trabalho seria, de alguma forma, compensada pela criação de novos empregos em uma série de pequenas e médias empresas (PMEs) terceiras não encontra sustentação em fundamentações teóricas e nem mesmo se comprova por evidência empírica. Sobre o trabalhador recai o grande ônus da terceirização.

No caso brasileiro, o que se observa é uma prática de terceirização pouco organizada e não negociada entre empresas e funcionários. Em muitos casos, os postos de trabalhos criados por terceiras se caracterizam por diversos tipos de irregularidades trabalhistas, como aquelas que caracterizam o chamado “mercado negro de trabalho”, na forma de subemprego, redução de salários, contratos irregulares (AMATO NETO, 1995).

Rezende (1997) relaciona alguns fatores conjunturais e estruturais que levam à terceirização. Entre os fatores conjunturais se destacam: i) a crescente burocratização das empresas, que resultou num crescimento desmesurado das atividades de apoio; ii) a redução dos níveis hierárquicos em razão de custos e novos processos de trabalho; iii) a necessidade de fazer caixa para manter atividades principais, implicando venda de ativos e descarte de atividades anteriormente integradas.

Nos fatores estruturais, merecem destaques: (a) o pagamento do bem ou serviço quando de sua efetiva utilização, o que demanda menor volume de capital de giro, além de transformar salários e encargos sociais, antes custos fixos, em custos variáveis; (b) direcionamento da preocupação para os

segmentos rentáveis da cadeia produtiva; (c) ganhos de especialização, isto é, as empresas especializadas podem obter ganhos superiores em razão de maior eficiência, passando a focar em seus processos básicos; (d) a exploração das competências centrais que a empresa acredita possuir; (e) a flexibilização da produção, que permite alterações variadas na composição de produtos adequando-os às exigências do mercado pela redução de custos e matérias-primas; (f) globalização, ou seja, transformação de atividades artesanais e áreas pré-capitalistas em atividades integradas ao mercado; (g) facilidade de controlar os ativos; (h) subutilização de ativos; (i) melhor aproveitamento do desenvolvimento tecnológico; e, (j) encurtamento do ciclo de vida de produtos e processos, bem como a possibilidade de diferenciação.

O autor acrescenta que a terceirização e a integração vertical não são excludentes e que o processo de terceirização apresenta vantagens, riscos e desvantagens que devem ser considerados. Entre as dificuldades e riscos mais comuns, encontram-se: i) a dificuldade em estabelecer parcerias; ii) o risco de engendrar novos concorrentes e de criar dependência do fornecedor; iii) dificuldades para gerenciar contratos; iv) a natureza do processo produtivo do bem ou serviço (REZENDE, 1997).

Na avaliação de outros autores (REPULLO, 1997; DRUCK, 1999), a terceirização é mais uma tática de redução de custos, pouco impactando na eficiência e produtividade, e se mantém pela exploração das relações precárias de trabalho, da saúde, do emprego e das ações coletivas dos trabalhadores.

Se no aspecto eficiência e produtividade a terceirização é passível de questionamento, no quesito precarização a terceirização sobressai. Estudos realizados pelo DIEESE (2007) em vários setores da economia – elétrico, petrolífero, financeiro, químico e construção civil – confirmam a tese da redução dos postos de trabalho com a ampliação dos processos de terceirização, acompanhados da precarização nas condições e nas relações de trabalho terceirizado. Redução salarial, corte de benefícios sociais, ausência de equipamentos de segurança no trabalho e de registro do empregado, perda da representação sindical e baixa qualificação desses profissionais são alguns dos elementos presentes nessas relações de trabalho.

Os estudos trouxeram também evidências de que, nos períodos de 1994 a 2005, o setor elétrico foi reduzido aproximadamente de 183.380 mil para 94.398 mil trabalhadores e que, considerado o índice de crescimento das atividades do setor no período, a redução do número de trabalhadores sugere a ampliação do quadro de terceirizado em todas as atividades das empresas do setor. No setor petrolífero não é diferente. Além do índice de acidentes, que é 4,5 vezes maior nas terceirizadas, os cortes de pessoal efetivo coincidem com a expansão do trabalho terceirizado, pois, se em 1995 o setor contava com 29 mil trabalhadores terceirizados, em 2005 esse número tinha saltado para 143,7 mil trabalhadores. Além do mais, apesar do discurso de estratégia de negócios, a quase totalidade dos contratos terceirizados do setor (98%) tem como parâmetro o menor preço.

No setor financeiro, os bancos passaram por profunda reestruturação acompanhada de incrementos na terceirização, inclusive de áreas consideradas tipicamente do setor financeiro, ou seja, de atividades operacionais dos bancos, enquanto, no setor da construção civil, essa modalidade se faz presente na maioria dos canteiros de obras. No setor químico, é grande a lista das dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores, com destaque para redução de salários, aumento de acidentes, falta de organização no local de trabalho, exclusão de direitos, baixa qualificação, alimentação inadequada (DIEESE, 2007).

A precarização do trabalho faz parte de um processo complexo que pode ser resumido em dois grandes eixos de reflexão: o primeiro consiste na desmontagem do Estado de bem-estar social; o segundo, na implementação de um projeto econômico, social e político que atinja o mundo do trabalho, reordenando as relações de compra e venda da força de trabalho pelas leis de mercado, reduzindo o trabalhador a um objeto e o trabalho a uma mercadoria (ANTUNES, 2006).

É possível inferir do contexto que a essencialidade do processo de terceirização é a redução dos custos do trabalho, decorrentes da flexibilização dos direitos e da volatilidade da mão-de-obra. A avaliação de riscos, as desvantagens e as dificuldades inerentes à adoção dessa estratégia tornam-se menos relevantes na perspectiva empresarial. Essa constatação sugere que,

também no Estado, o único fator mensurado na Reforma Gerencial visando a facilitar a inserção da terceirização no setor público federal foi o fator econômico. O Estado, portanto, ignorou aspectos relacionados à complexidade no gerenciamento dos contratos ou relacionados a fatores sociais.

2.9 O TRABALHO TERCEIRIZADO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Um dos pontos essenciais da Reforma Gerencial implementada pelo governo FHC foi a quebra do Regime Jurídico Único para os servidores públicos, que, na Constituição de 1988, havia transformado todos os celetistas em estatutários. O objetivo central, todavia, dessa medida era abrir a porta para contratar empregados públicos, por meio do regime celetista, para as atividades consideradas não exclusivas de Estado e contratar trabalhadores, por meio de licitação, para executar as atividades auxiliares ou de apoio, ou seja, oficializar a precarização do trabalho no setor público federal pela adoção da terceirização. A condição de servidores estatutários ficaria, assim, limitada às carreiras de Estado.

Bresser-Pereira (1997, 1998a) coloca como um dos problemas que envolvem a reforma do Estado a delimitação do seu tamanho. Nessa delimitação, estão presentes as ideias de privatização, publicização e terceirização. Ele argumenta que o Estado, para cumprir suas novas funções, precisa contar com uma gama de atividades ou serviços auxiliares: limpeza, vigilância, transporte, copeiragem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, que devem ser, em sua essência, terceirizados e realizados de forma competitiva pelo mercado com substancial economia para o tesouro. O autor assinala que o processo de terceirização de serviços é “apenas” mais um capítulo do processo de contratação de terceiros que ganhou força em meados do século XX, quando as obras públicas foram terceirizadas.

A lógica prevalecente, o Quadro 3 evidencia, é a de um Estado mínimo que adota a terceirização como estratégia de gestão visando reduzir custos, a expensas de consideráveis danos sociais.

	Atividades Exclusivas Estado	de	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	Estado Enquanto Pessoal		Entidades Públicas* Não Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas		Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Quadro 3: Instituições Resultantes da Reforma do Estado

*Entidades públicas não estatais que, no Brasil, quando publicizadas, passam a ser denominadas “organizações sociais”.

Fonte: Bresser-Pereira, 1997.

Di Pietro (2008) apresenta um conceito bastante amplo, subjacente à ideia de Estado mínimo. Segundo a autora, a privatização abrange todas as alternativas pelas quais se busca reduzir o tamanho do Estado, incluindo: desregulação, por meio da diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico; a desmonopolização de atividades econômicas; a privatização de serviços públicos, que considera a transferência integral de atividades públicas para a iniciativa privada; a concessão de serviços públicos dada à empresa privada e não mais à empresa estatal, como ocorria; as contratações de terceiros em que a administração pública celebra ajustes de variados tipos, para buscar a execução de prestação de serviços e contratos de obras a título de terceirização.

Nesse sentido, assegura, a terceirização é uma forma de privatização e aparece hoje como um dos instrumentos mais utilizados pela administração pública para a realização de suas atividades.

Para Alves (2010), esse processo se efetiva porque, mesmo em um serviço que é público, ocorre uma privatização das relações de trabalho, pois o Estado deixa de se responsabilizar pela execução concreta das condições do serviço.

Di Pietro (2008), citando Souza Prado, divide a terceirização em três modalidades: a tradicional, a de risco e a com parceria. A primeira e a segunda muito se assemelham ao modelo adotado no setor público federal. Já a terceira modalidade, mais recentemente, o Estado tem tentado implementá-la por meio do que denominou Parceria Público-Privada, não obtendo resultados

satisfatórios. O que tem predominado é o modelo tradicional com algumas características do modelo de risco.

Na terceirização tradicional, o preço é o elemento decisivo para a contratação, o que leva a muitas distorções: comportamentos simulados visando preservar interesses individuais; uso de mão-de-obra sem especialização gerando resultados técnicos insatisfatórios; exploração econômica da mão-de-obra levando à falta de estímulo para o trabalho, baixa produtividade, alta rotatividade e reclamações trabalhistas; descumprimento de obrigações trabalhistas como fonte de lucro; taxa de administração incompatível com os custos operacionais, os salários pagos e os encargos sociais; interferências da contratante na administração da atividade terceirizada para obter um mínimo de qualidade.

Já a terceirização de risco envolve a transferência de obrigações trabalhistas utilizando-se da contratação intermediada por terceiros para mascarar relações de emprego por meio da utilização de mão-de-obra ilegal. São os principais vícios nesse tipo de terceirização: contratação da mesma mão-de-obra temporária por período superior aos três meses previstos em lei, sem autorização das Delegacias Regionais do Trabalho, ou para finalidades não permitidas; utilização de empresa que fornece “mão-de-obra de aluguel” para funções estranhas àquela para a qual foi constituída, por exemplo, contratar uma telefonista por intermédio de empresa que atua no ramo da limpeza e segurança; contratação de empresas que fornecem mão-de-obra para quaisquer função e serviços sem a capacitação técnica para administrá-la e supervisioná-la, limitando-se ao simples aluguel do registro trabalhista à contratante; constituição de uma empresa por um ex-empregado para prestar serviços exclusivamente ao ex-empregador, hipótese em que dificilmente se perderia a continuidade de subordinação hierárquica e jurídica (DI PIETRO, 2008).

Não é difícil, portanto, inferir coincidências entre as opções reformistas do governo Fernando Henrique Cardoso e a adoção do serviço terceirizado e precarizado no setor público federal, que acaba espraiando-se para alguns estados e municípios. Na saúde pública, por exemplo, experiências de processos terceirizados de trabalho foram implementados nos estados da Bahia, de Tocantins, Roraima, Maranhão, Rio de Janeiro e no município de

São Paulo, com resultados controversos em relação à qualidade do atendimento à população, à sustentabilidade financeira e ao monitoramento dos contratos. Nesse quadro, assegurar que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”, conforme preconiza o art. 196 da Constituição Federal, não passa de uma retórica tendo em vista que o modelo se apoia em trabalhadores cujas relações de trabalho são instáveis e desprotegidas de garantias sociais mínimas, inclusive do direito à saúde (DIEESE, 2007).

O Estado empresarial, dessa forma, singulariza a exclusão social, acenando e acolhendo medidas de caráter economicista, criando um cenário onde o trabalho é desqualificado e o domínio sobre o trabalhador é ampliado (ANTUNES LIMA et al., 2009). Nesse cenário, ampliam-se e intensificam-se os problemas relacionados à execução do trabalho.

Nas pesquisas realizadas em uma unidade pública federal – de atendimento à saúde, Costa e Tambellini (2009); de limpeza hospitalar, Cocco e Pi Chillida (2004); de limpeza urbana municipal, Antunes Lima et al. (2009) –, evidencia-se a prática da terceirização e expõem-se o lado precário das relações e das condições de trabalho. Pouca escolaridade, predominância do trabalho feminino, elevado índice de rotatividade, baixos salários, ausência de expectativas em relação ao futuro e aparecimento de doenças são algumas das características que estão associadas ao serviço terceirizado.

Abramides e Cabral (2003) assinalam que manifestações de medo, insônia, tendência à obesidade, insegurança e percepções de inferioridade, apesar de subjetivos, são sintomas que sinalizam uma relação de trabalho precária visto que as doenças assumiram formas mais subjetivas tornando-se difícil associá-las à atividade laboral.

Segundo Alves (2000 e 2010), o Estado neoliberal estabelecido na década de 1990 ampliou significativamente a terceirização das atividades de serviços públicos. No modelo de gestão em que o Estado reduziu os custos com a contratação de pessoal próprio na administração pública e subordinou a complexidade da prestação dos serviços públicos à lógica mercantil, explodiram as formas precárias de relações de trabalho dentro das instituições do Estado. O autor assinala que a relação precária de trabalho legítima, pela via da fragmentação, o poder do capital sobre o trabalho.

A terceirização assume, assim, a face da própria precarização. Uma terceirização que segmenta o trabalho e os trabalhadores. É a negação e destituição de direitos.

A situação dos auxiliares de serviços gerais no setor público federal, em especial nas universidades pesquisadas, dessa forma, traz à tona tanto sua condição de profissionais sem qualificação formal, subordinada à disciplina e à lógica das relações de mercado, quanto principalmente o uso dessa mão-de-obra pelo Estado empresarial.

O debate sobre a terceirização no setor público federal, todavia, transcende os aspectos de eficiência e produtividade e suscita polêmica quando arguido o caráter legal do processo, o que se pode constatar no próximo tópico.

2.10 ASPECTOS LEGAIS DA TERCEIRIZAÇÃO

De acordo com o que é preconizado pelo art. 37, incisos I e II¹¹, da Constituição Federal, a prática da terceirização no setor público sugere uma ilegalidade (SOUTO MAIOR, 2010).

Nesse sentido, afirma que a contratação de trabalhadores para prestarem serviços à Administração por meio de licitação fere o princípio do acesso público. Não se pode deduzir, por óbvio, que o ente público possa escolher entre contratar servidores por concurso público ou optar pela terceirização para realizar a mesma atividade.

O autor acrescenta que, embora esteja prevista no inciso XXI¹² do art. 37 da Constituição a contratação de serviços mediante processo de licitação, isso não significa autorizar o administrador a utilizar alternativas à exigência do

¹¹ “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como os estrangeiros, na forma da lei; II – a investidura em cargos ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.”

¹² “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

concurso público, pois significaria a ineficácia dos incisos I e II do mesmo artigo.

O serviço, portanto, previsto no inciso XXI da Constituição estaria fora da dinâmica permanente da administração. Nesse caso, contemplaria somente aqueles serviços executados por uma empresa especializada, valendo-se, necessariamente, do processo de licitação. Além disso, mesmo a contratação por tempo determinado, para suprir necessidade temporária de excepcional interesse público, deve ser precedida, no mínimo, de um processo seletivo. Não se justifica, portanto, que serviços de limpeza realizados de forma cotidiana sejam terceirizados, e outros serviços, como os de secretaria, não o sejam.

Ainda de acordo com Souto Maior (2010), o direito da sociedade de se valer dos serviços do Estado não pode concretizar-se por meio da redução dos direitos do trabalhador, ou seja, os serviços do Estado não podem ser obtidos com a precarização dos direitos daqueles que prestam serviço ao ente público, pois seria colocá-los numa situação de cidadania inferior.

Se alguns veem na Lei nº 8.666/93 o caminho para legalização da contratação de serviços, o autor pensa de forma diferente. Reafirma que uma lei ordinária não pode sobrepor-se à Constituição Federal. De outra parte, ressalta que essa lei, no inciso II do art. 6º, ao definir “serviço” como todo o tipo de atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais, pressupõe o caráter temporário dessas contratações, o que é reforçado pelo art. 8º, que prevê: “A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução”.

Quanto ao inciso II do art. 57, da mesma lei, que amplia o limite de duração dos contratos firmados com a administração por meio de processo de licitação, dando caráter contínuo à prestação de serviços, trata-se de um dispositivo inserido na Reforma Administrativa, isto é, pela Lei nº 9.648, de maio de 1998, que procura legitimar a prática da terceirização no setor público e que vai de encontro aos preceitos constitucionais (SOUTO MAIOR, 2010).

O autor ainda faz menção ao art. 175 da Constituição Federal, que diz: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre fazendo uso de licitação, a prestação de serviços públicos”. No sentido de esclarecer dúvidas, ressalta que os “serviços públicos” a que o artigo faz referência têm natureza diversa dos “serviços” citados no inciso XXI do art. 37. Os serviços públicos previstos no artigo 175 são prestados aos administrados e não à própria administração. Por esse artigo, o Estado não pode transferir para o particular um serviço que é inerente à própria organização interna ou que se destina à população, pois a interposição de um ente privado possibilitaria explorar economicamente a atividade pública sem uma contrapartida ao Estado. Este também não se constitui fundamento para terceirização dos serviços no contexto da administração pública.

Conclui o autor que o ordenamento jurídico brasileiro não contempla a possibilidade de que as tarefas que façam parte da dinâmica administrativa do ente público sejam executadas por trabalhadores contratados por uma empresa interposta. A terceirização, uma subcontratação de mão-de-obra, fere princípios constitucionais (SOUTO MAIOR, 2010).

Ampliando-se o escopo da análise legal da terceirização, depara-se com alguns desdobramentos que chamam a atenção e que envolvem aspectos de cunhos propriamente legais, éticos e políticos.

Defendendo a terceirização “real”, Vidal Neto (1992) assegura que o fornecimento de mão-de-obra atenta contra a moral e contra a dignidade do trabalho procurando driblar a aplicação das normas de proteção. Nessa hipótese e à luz do disposto no art. 9º da CLT, é natural que se reconheça a responsabilidade do tomador de trabalho. Para tanto, esse tipo de contrato de fornecimento no setor privado submete-se à conformidade da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que disciplina o trabalho temporário, ou da Lei nº 7.102, de 20 junho de 1983, que dispõe sobre a segurança para estabelecimentos

financeiros e estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância.¹³

O que chama a atenção nesse ponto é que pelo Enunciado nº 256 (hoje Súmula 256), o TST assim se manifestou:

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviços de vigilância, previstos nas Leis nºs. 6.019, de 03.03.74, e 7.102, de 20.06.83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

Posteriormente, no governo FHC, pela Súmula 331, com redação dada pela Resolução nº 96, de 11 de setembro de 2000, o mesmo TST definiu os seguintes pontos: I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.74); II – *A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional* – art. 37, II, da CF (grifo nosso); III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.83), *de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializado ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a personalidade e a subordinação direta* (grifo nosso); IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica responsabilidade subsidiárias do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666/93). Esse item foi mais bem elucidado pela Resolução nº 96/2000. A responsabilidade solidária da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional ocorre naquilo que se poderia chamar de terceirização “lícita”, ou seja, subordinação indireta, e não no fornecimento de mão-de-obra.

¹³ Tramita no Congresso Nacional, já aprovado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), em outubro de 2008, o PL substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 4.302-B, de 1998, que altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3/1/1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas e dá outras providências e que dispõe sobre as relações de trabalho nas empresas de prestação de serviços e terceiros trazendo aos sindicatos a preocupação com a regulamentação do trabalho temporário e da terceirização e com as consequências desses contratos para os trabalhadores no Brasil.

Do texto anterior é possível inferir que houve uma adequação dos princípios da Súmula nº 331 do TST aos imperativos da Reforma Gerencial, já que esta agregou aos serviços temporários e de vigilância, objeto da Súmula nº 256, os serviços de conservação e limpeza, bem como os serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador. Além disso, mesmo que seja por pessoa interposta e ainda que a contratação seja considerada irregular, a Súmula nº 331, com a redação dada pela Resolução nº 96 do TST, isenta os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional de vínculos com os trabalhadores, desde que não haja a pessoalidade e a subordinação direta. A ausência da pessoalidade e da subordinação direta dá o tom da terceirização “lícita”, uma vez que deixa de ferir a legislação e o princípio do concurso público estabelecido no art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal.

Nesse caso, a redação mantida pela Súmula nº 256 representaria uma burla aos preceitos constitucionais. O tema torna-se ainda mais complexo quando se afirma que a Súmula nº 331 só aceita como válida a terceirização de atividade-meio, deixando implícito que, se for atividade-fim, haverá o reconhecimento do vínculo desde que a contratante não seja a Administração Pública (DI PIETRO, 2008).

De acordo com Martins (1995), o terceirizante não pode ser considerado como superior hierárquico do terceirizado, isto é, não pode haver nenhum vínculo de subordinação, mas uma total autonomia dos terceirizados, pois, do contrário, caracterizaria uma terceirização ilícita. Todavia, pode ocorrer orientação do terceirizante no sentido técnico de como quer a realização de um serviço, o que pode evidenciar o caráter de parceria.

Realçando também as questões da terceirização no setor público, Di Pietro (2008) assinala que contratos de fornecimento de mão-de-obra, ou seja, por empresa interposta, têm sido celebrados sob a fórmula de prestação de serviços técnico-especializados e visam a assegurar uma aparência de legalidade não ocorrendo, de fato, a prestação de serviços, uma vez que a empresa se limita a fornecer mão-de-obra para o Estado. As empresas, então, contratam pessoas sem concurso público para que prestem serviços em órgãos da Administração Pública Federal Direta, Indireta e Fundacional. Essas pessoas não têm vínculos com a entidade em que prestam serviços, não

assumem cargos, emprego ou funções e não se submetem às normas constitucionais que alcançam os servidores públicos. Enquadram-se, portanto, essas terceirizações na qualificação do modelo tradicional ou precário, com as características que são peculiares a essas classificações de terceirização. Essas formas de terceirização não atendem aos interesses públicos, além de favorecer o apadrinhamento.

Esses contratos são ilegais e inconstitucionais. Eles refletem uma falsa terceirização e não escondem a intenção de burla à Constituição. Também não há fundamento legal para as empresas contratarem sem concurso público. O art. 37, inciso II, da CF, ao exigir concurso público para investidura em cargo ou emprego, atinge entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, qualquer que seja o tipo de atividade que os trabalhadores exerçam (serviço público ou atividade econômica).

Na vigência do governo Fernando Henrique Cardoso, foi editado o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, buscando resolver um problema gerado de entendimentos do Tribunal de Contas da União – TCU. Em seu art. 1º, o decreto estabelece as atividades que devem ser executadas, de preferência por execução indireta, abrangendo as de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. De outra parte, no art. 2º, determina que:

Não poderão ser objeto de execução indireta atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (DI PIETRO, 2008).

O texto mostra que o governo resolveu essa situação promovendo a extinção de uma série de cargos. A autorização ao presidente para extinção desses cargos ocorreu na nova redação dada ao art. 84, inciso VI, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 32/2001, facilitando bastante o processo de terceirização para a área-meio.

Di Pietro (2008), contudo, acaba admitindo a legalidade da terceirização ao ponderar que o art. 3º do Decreto nº 2.271, já citado, esclarece que a

contratação não tem por objeto o fornecimento de mão-de-obra, mas a prestação de serviços pela empresa contratada. Dessa forma, a terceirização como contrato de prestação de serviços é inteiramente possível.

A autora acrescenta, numa percepção oposta à de Souto Maior (2010), que o inciso XXI do art. 37 dá o fundamento para a contratação de serviços ao incluí-los, expressamente, entre os contratos dependentes de licitação.

Portanto, na terceirização como prestação de serviços, não visualiza a presença de empresa interposta considerando tais atos dentro da legalidade. A exigência legal, em princípio, seria o atendimento ao processo de licitação.

Por fim, ainda sustenta que o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, já possibilitava à Administração desobrigar-se da execução de tarefas executivas por meio da execução indireta, ou seja, celebrando contrato com terceiros, e que a Lei 5.645, de 10 de dezembro de 1970, permite, conforme o teor do art. 3º, parágrafo único, que as atividades relacionadas a transporte, conservação, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas fossem, de preferência, objeto de execução indireta mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200 (DI PIETRO, 2008).

A posição assumida pela autora sugere uma simplificação do processo de terceirização. Pelo conjunto de decretos e leis que emana do governo, no âmbito da Reforma Gerencial (Decreto nº 2.271, de julho de 1997, Leis nºs 9.601, de janeiro de 1998, 9.648, de maio de 1998, alterações na Lei nº 8.666/93 e mudanças na Constituição), as quais estabelecem, de forma direta e indireta, uma interface entre a flexibilização de regimes de trabalho e os serviços executados pelo Estado, há evidências de que houve uma preocupação governamental em legitimar uma opção de terceirização passível de questionamento legal.

Além disso, vale ratificar que, observado pela ótica dos incisos I e II do art. 37 da Constituição Federal, o entendimento sugere que as demais legislações que dão suporte à terceirização contrariam a Constituição.

2.11 A REFORMA GERENCIAL: UMA AVALIAÇÃO DOS FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E AVANÇOS

A estrutura de reforma, consubstanciada no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado¹⁴ e pela Presidência da República, em setembro de 1995, foi dividida em duas vertentes: as diretrizes da Reforma Gerencial e a Emenda Constitucional encaminhada ao Congresso que, em outubro desse mesmo ano, recebeu aprovação da Comissão de Justiça.

Bresser-Pereira, a partir desse momento, elabora diversos artigos que refletem a concepção e a estrutura da reforma, participa de palestras e eventos no Brasil e no exterior, apresentando-se como ardoroso defensor dos princípios e imperativos que a nortearam. Além disso, busca adequar os discursos aos públicos para obter aprovação popular e da imprensa aos seus principais fundamentos.

Com o lançamento do livro *Reforma do Estado para a cidadania* em 1998, amplia o conjunto de elementos orientadores da reforma e avalia, de maneira positiva, os seus desdobramentos e progressos, os quais, no quesito avaliação, coincidem com as ponderações realizadas pelo MARE em 1998, conforme se depreende dos conteúdos dessas publicações. As publicações posteriores a esse período continuaram sem que houvesse mudança na essência do discurso, embora incorpore novos elementos.

Nesta parte do trabalho, faz-se uma avaliação dos pressupostos e princípios que balizaram a reforma, bem como do seu desenlace. Alguns dos trabalhos de Bresser-Pereira (1996a, 1996b, 1997, 1998a, 1998b, 2000 e 2008) e aspectos avaliativos do MARE (1998) constituem referências para essa análise.

Bresser-Pereira (1996b, 1997, 1998a, 1998b) ressalta a eleição de Fernando Henrique Cardoso como o fato propício para iniciar a reforma do Estado, condição imprescindível para a consolidação do ajuste fiscal, uma vez que a crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo enquanto a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. A reforma oportunizaria recuperar a

¹⁴ Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

governança e possibilitaria a construção de um serviço público moderno, profissional, eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. O autor nega a identificação do ajuste fiscal com a lógica neoliberal embora admita que o neoliberalismo esteja associado ao projeto de redução do tamanho do Estado.

Assegura também que os problemas do Estado não resultaram do excesso de benefício à sociedade, mas concorda que a globalização restringiu a autonomia do Estado na manutenção das políticas sociais. Com a globalização, o mercado ganhou muito mais espaço mundialmente, rompeu ou enfraqueceu as barreiras criadas pelos estados nacionais e transformou a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico e social de cada país (BRESSER-PEREIRA, 1996b, 1997).

Os argumentos apresentados por Bresser-Pereira procuram negar o caráter neoliberal da reforma, destacando o aspecto da governança. Todavia, a reconstrução do Estado teve como foco a garantia dos contratos e a subsunção da economia e da busca pela redução das desigualdades sociais ao mercado, submetidas, portanto, aos ideais da competição. No mesmo contexto, assinala que a governança será alcançada e a reforma do Estado bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte, não obstante menor. Essa afirmação, se não é uma contradição, revela uma incoerência.

Nesse ambiente, uma regulação efetiva, como se propagou na reforma, não encontra rebatimento. O controle do mercado se sobrepõe ao controle pelo Estado.

Criou-se um ambiente, assinala Bresser-Pereira (1996b, 1997), em que a organização burocrática baseada na centralização das decisões e da hierarquia se tornou inadequada para atender a dinâmica de um novo Estado. Em um mundo em plena transformação tecnológica, a influência da *administração de empresas* começa a se fazer sentir na administração pública. A administração gerencial desenvolve estratégias administrativas baseada na ampla delegação de autoridade e na cobrança a *posteriori*. Nessa perspectiva, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário (grifo nosso).

A Constituição de 1988, acrescenta, desconsiderou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes, mais amplamente a sociedade brasileira, revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Com ela surge uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade foi dada à administração direta ao invés da indireta. Eles (os constituintes) não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei nº 200/67 havia consagrado, era uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. Os constituintes não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do Aparelho do Estado.

Bresser-Pereira parece ter ignorado que a Constituição de 1988 expressava um sentimento popular e que a sociedade almejava, naquele momento, as mudanças das quais os constituintes foram porta-vozes. Paralelamente, deve-se ressaltar que as mudanças constitucionais resultaram de debates e de um embate das forças políticas existentes à época.

Pereira (2000) assegura que a mobilização da sociedade na defesa das políticas sociais se tornou central para a definição de uma agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ressalta que os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, entre outros, passaram a se constituir em categorias-chave que nortearam a construção de um novo padrão de política social a ser adotada no país. Destaca ainda que, desde a sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 foi rotulada pelas correntes conservadoras nacionais de inviável por remar contra a corrente neoliberal dominante.

Vale ressaltar também que, de um lado, elogia os termos do Decreto-Lei nº 200/67, de outro, reconhece que as distorções internas no setor público tiveram origem no regime militar quando o serviço público foi relegado a um segundo plano e a burocracia do Estado passou a ser recrutada por meio de empresas estatais. O núcleo burocrático foi, então, enfraquecido indevidamente por uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de

administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés disso, contratar os escalões superiores da administração por via de empresas estatais.

Em relação à situação salarial dos servidores, Bresser-Pereira (1996a, 1996b) alimenta um discurso, no mínimo, dúbio. Reconhece o achatamento dos salários durante o governo Collor de Mello e defende a ideia de que o Estado adote uma política de profissionalização dos servidores, que passariam a perceber salários mais justos, para todas as funções. Entretanto, atribuiu aos salários dos servidores grande parte da responsabilidade pelos desequilíbrios financeiros do Estado condenando, de forma veemente, a iniciativa adotada pelo governo Itamar, que buscou restabelecer os níveis salariais decorrentes do achatamento praticado por Collor de Mello. Não é, por acaso, que a ideia de isonomia foi totalmente abolida no contexto da reforma. Esse fato é corroborado pelo Relatório do Banco Mundial que assinala ser o controle dos salários a maior contribuição para o ajuste fiscal, principalmente, pela não concessão de reajuste a partir de 1996 e pela eliminação de privilégios.

Segundo Rezende (2004), citando fontes do MARE, a relação entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida da União, depois de quatro anos, passou de 56,2 para 39,7%.

Essa posição do autor tornar-se-ia claro com a ascensão de um pequeno núcleo de governo que, valorizado e enquadrado como carreira de Estado, progrediu enquanto a maioria dos servidores, ignorados, ficou à margem do processo, permanecendo oito anos sem aumento ou algum tipo de reposição salarial. Ou seja: o núcleo estratégico foi fortalecido enquanto as demais categorias foram relegadas ao segundo plano. Com essa proposta, segmentou os trabalhadores da administração pública federal criando duas classes. Essa pode ter sido uma das causas que levaram Bresser-Pereira (1996a) a afirmar que a resistência à reforma se localizava nos setores médios e baixos do funcionalismo e nos seus representantes. Mas a resistência à reforma não se deu somente nesse nível. Muitos foram os servidores que, antagonizados com a administração de Fernando Henrique Cardoso, pouco fizeram para que a proposta de governo alcançasse resultados efetivos.

Vale ainda ressaltar que, embora não estivesse na União o grande contingente de trabalhadores, e sim nos estados, que juntos respondiam pelo equivalente

ao conjunto dos servidores municipais e federais, no desenho da reforma Bresser-Pereira não pensou duas vezes: o ajuste fiscal foi realizado principalmente por meio da exoneração de funcionários por excesso de quadros; da definição de tetos remuneratórios para os servidores; da demissão voluntária em troca de indenização e treinamento para a vida privada; do recurso de modificação do sistema de aposentadorias. Aumentou-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, estabeleceu-se tempo mínimo de exercício no serviço público, além de adequar o valor da aposentadoria ao tempo de contribuição (MARE, 1995). Fica evidenciada a grande preocupação do governo com o peso financeiro da folha e o custo previdenciário estatal.

Rezende (2004) pondera que, mesmo partindo do pressuposto que o setor público era grande para justificar a reforma, dados comparativos evidenciavam sob diferentes medidas de mensuração que os países desenvolvidos contavam com um setor público maior do que o Estado brasileiro, um Estado, na verdade, pequeno.

Por outro lado, é salutar e plausível que se implementem medidas que disciplinem e reduzam as disparidades, aproximando as regras de aposentadorias do setor público e do setor privado. Contudo, essas mudanças ocorreram num contexto permeado por orientações, não de justiça ou igualdade, mas de imposição e de obediência a regras impostas pelo receituário neoliberal, sendo plenamente acatadas e adotadas pelo Estado.

De acordo com Taylor-Gooby (1991), o resultado concreto dessa filosofia é um desejo de reduzir o papel do Estado na área de bem-estar social cortando os gastos e os impostos e transferindo os serviços para o setor privado, onde o mercado não pode atuar por não haver demanda efetiva e onde as organizações filantrópicas particulares, sob o livre controle dos indivíduos, substituem a ação do Estado. Trata-se de aliviar as necessidades extremas por intermédio de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à justiça social ou à igualdade.

O plano de demissão voluntária, esboçado na reforma, atingiu os cargos de servidores que o governo julgava dispensável, entre os quais, professores universitários com o título de doutor, títulos obtidos com o auxílio de bolsas

concedidas pelo próprio Estado, alguns dos quais, no exterior. Técnico-administrativos também aderiram ao plano em troca do suposto treinamento para a vida privada. Essa opção impingiu custos sociais altíssimos àqueles que optaram.

Em relação aos processos de privatizações, cabe ressalva: a ideia dominante, baseada no princípio da subsidiariedade¹⁵, de que só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado, deve ser relativizada e avaliada com maior rigor político, uma vez que a racionalidade técnica quase sempre sinaliza na direção do mercado.

Ainda em consonância com os ditames da proposta de reforma, uma vez decidida a exoneração de um determinado número de servidores, os respectivos cargos seriam automaticamente extintos não podendo ser recriados dentro de quatro anos, evitando-se, dessa forma, a exoneração por motivos políticos. Os resultados práticos dessas medidas foram a expansão do trabalho precarizado sob a forma de terceirização e a criação de um passivo de pessoal que, passado mais de 15 anos, os setores públicos federais buscam equacionar. Nas IFES essa é uma realidade presente.

Rezende (2004) ressalta que, nos períodos de 1995 a 2000, o quadro de servidores civis (ativos e aposentados) foi reduzido de 1,5 milhão para 809 mil enquanto 60 órgãos federais foram extintos ou liquidados.

Embora partisse de uma proposta de quatro setores-chave dentro do Estado, a reforma dividiu as atividades do Estado em dois grandes grupos: as atividades exclusivas e as atividades não exclusivas. Mediante o contrato de gestão, o núcleo estratégico definiria os objetivos das entidades executoras do Estado, os respectivos indicadores de desempenho e garantiria a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução; as entidades executoras seriam, respectivamente, as “agências executivas ou autônomas” no setor das atividades exclusivas do Estado e as “organizações sociais” no setor dos serviços não exclusivos de Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996b).

¹⁵ Este princípio diz respeito à relação entre os níveis de concentração de poder e os interesses sociais a serem satisfeitos. A subsidiariedade escalona atribuições em razão da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade.

A reforma preconizava no setor dos serviços não exclusivos de Estado que a propriedade seria em princípio pública não estatal. Não deveria ser estatal porque não envolveria o uso do poder-de-Estado. E não poderia ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deveria ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996b).

Esse contexto sugere que, ao criar as organizações sociais por meio do processo de publicização, o governo vislumbrava, na verdade, a possibilidade de transferir para essas entidades as atividades de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Os Contratos de Gestão dariam o tom da natureza das relações e o Estado, muito provavelmente, deixaria essas atividades a reboque do mercado. A intenção era que as atividades recebessem apenas “subsídios” e não o financiamento por parte do poder estatal. Configura-se aqui, mais uma vez, o imperativo da redução do papel do Estado e o de permitir que as livres forças do mercado regulem a oferta e a procura desses bens que, no âmbito da reforma, não representavam atividades essenciais do Estado.

Defende, ainda, o autor a necessidade de extinguir as entidades existentes e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. As novas entidades receberão por cessão precária os bens das entidades extintas. Os atuais servidores das entidades transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição das novas entidades.

No âmago dessas proposições, a ideia de transformar as universidades em organizações sociais foi rechaçada pelas comunidades universitárias das IFES, que identificaram a publicização como um processo de privatização. Essa proposta também foi rejeitada pelos reitores e condenada por intelectuais que se mobilizaram pela defesa das instituições e da autonomia universitária. Bresser reconheceu que esses pontos da reforma não avançaram.

Ao abordar o domínio do mercado, Bresser-Pereira (1997) concorda que, como acontece sempre, quando o mercado prevalece, de um lado ocorre uma melhor alocação dos recursos e o aumento da eficiência da produção; de outro, perda relativa da autonomia do Estado já que reduz sua capacidade de formular políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional. Em face disso, dado o fato que os mercados sempre privilegiam os mais fortes, os mais capazes, aprofundou-se a concentração de renda, seja

entre os países, seja entre os cidadãos de um mesmo país. Em outro ponto, do mesmo texto, fala em proteger os cidadãos tornando o Estado mais barato e mais eficiente na realização de suas tarefas.

Esses discursos de Bresser-Pereira são eivados de contradições. Se o mercado, de fato, produz injustiças, não deve constituir-se na referência para a organização do Estado. Outro ponto de reflexão é que Estado mais barato é sinônimo de Estado mínimo, onde os mecanismos de proteção institucionais e sociais são reduzidos para que imperem e sobressaiam as leis da competição. Sob tal condição, não há como proteger os cidadãos das mazelas de um modelo excludente.

Em última análise, Polanyi (1980) assinala que o controle do sistema econômico pelo mercado tem uma consequência extraordinária para a organização da sociedade; ele representa nada menos do que colocar a sociedade como auxiliar do mercado. Ao invés de a economia se subordinar às relações sociais, as relações sociais é que se subordinam ao sistema econômico.

Bresser-Pereira (1997) vislumbrava que o Estado do século 21 seria um Estado Social-Liberal: Social porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; Liberal porque fará uso de controles de mercado em detrimento dos controles administrativos e também porque realizará seus serviços sociais e científicos, principalmente por meio das organizações públicas não estatais competitivas, tornando os mercados de trabalho mais flexíveis e promovendo a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

Os fatos que sucedem à reforma e o quadro da economia mundial não permitem corroborar a posição do autor. O livre mercado e a globalização da economia, paralelamente à livre circulação do capital, vêm provocando desestabilizações econômicas e promovendo danos sociais consideráveis às populações. Foi esse o quadro vivenciado pelo Brasil no período do governo Fernando Henrique Cardoso, resultado de reformas econômicas, sociais e administrativas equivocadas, mas que atendiam aos imperativos ditados pela cartilha do Banco Mundial e do FMI, porta-vozes privilegiados do receituário neoliberal. Estão aí para comprovar as crises da Ásia e da Rússia na década

de 1990, a grande crise econômica que teve início em setembro de 2008 e, mais recentemente, a crise que se espalhou pela Europa afetando a Grécia, a Irlanda, Portugal e a Espanha, onde as principais medidas dizem respeito a cortes de salários e benefícios sociais.

Para Gray (1999), a contrapartida natural da economia de livre mercado é uma política de insegurança. Se “capitalismo” quer dizer “livre mercado”, então nenhuma visão é mais ilusória do que a crença de que o futuro reside no “capitalismo democrático”.

Bresser-Pereira (1998a) defende a responsabilização dos burocratas e políticos perante a sociedade pelas decisões tomadas no âmbito do Estado. A reforma contém, segundo sua avaliação, mecanismos que contemplam a *accountability*, a avaliação *a posteriori*, com base em indicadores que medem a eficiência e a eficácia, além de a administração pública gerencial assegurar o melhor desempenho dos tomadores de decisão situados no alto escalão do governo, ou seja, no núcleo estratégico, bem como assegurar a cooperação com a sociedade e uma maior interlocução entre esses atores.

Superado o patrimonialismo e o modelo burocrático de gestão, a convicção de Bresser-Pereira (1996b) de que a administração pública gerencial, ancorada em mecanismos gerenciais de gestão privados, assegura uma melhor *performance* ao otimizar os resultados das decisões não encontra respaldo nas teorias que abordam o assunto. A reforma, embora discutida em vários fóruns, foi imposta de cima para baixo, ou seja, foi uma reforma *top-down* em que as resistências nas camadas médias e inferiores dos servidores, nas suas representações sindicais e nas representações políticas, admitidas pelo autor, poderiam levar ao comprometimento da sua eficácia. Ademais, as considerações de Simon (1979) sobre as variáveis que envolvem as decisões e a racionalidade limitada dos agentes nos processos decisórios podem não ter merecido uma avaliação mais aprofundada por parte do autor. A visão, portanto, de Bresser-Pereira foi determinista e ancorada em convicções que não se sustentam amplamente sob o aspecto teórico.

Quanto à responsabilização dos burocratas e políticos, e à prestação de contas à sociedade, estes constituem mecanismos mais relacionados diretamente ao

processo democrático de gestão do que efetivamente à natureza da Reforma Gerencial.

Diniz (2000) reforça a ideia de que o padrão gerencialista não aproximou a burocracia da sociedade, ao contrário, aumentou o poder discricionário do alto escalão e a autonomia do Executivo, intensificando a assimetria com o Legislativo. O monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às organizações sociais de acordo com o caráter da atividade.

Bresser-Pereira (1998b e 2000) admite a pressão do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional nas reformas realizadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Ressalta ainda que, após o tema do ajuste estrutural na década de 90, as reformas orientadas para o mercado é que vão ocupar as agendas e prender a atenção de políticos e elaboradores de políticas públicas. Ao ser escolhido para o cargo de ministro, propôs que a Reforma Administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas pelo novo governo – reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais. Com base em sua proposta, de repente a reforma tornou-se crucial, não só internamente, mas também externamente exigida pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais, uma vez que o ajuste estrutural não se mostrou suficiente para reduzir o tamanho do Estado, estabilizar a economia e promover a retomada do crescimento.

Esse contexto sugere que foi notória a pressão das agências financeiras internacionais sobre o governo a fim de adotar medidas complementares ao processo de redução e desmantelamento do Estado. Rezende (2004) assinala a existência de comentários elogiosos do FMI em seu Memorando de Política Econômica, de 1999, à Reforma Gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso.

Por outro lado, se depois do ajuste estrutural e da reforma o governo não alcançou os resultados a que se propunha, há evidências de que pode ter ocorrido falha de avaliação. Sobre esse aspecto, Abrúcio (2007) afirma que a reforma continha erros de diagnóstico. Um dos equívocos se relaciona com o conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, tanto para o

governo federal quanto para o contexto federativo. Ao delimitar o núcleo estratégico em poucas funções governamentais, basicamente ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e à carreira de gestores governamentais, o projeto da reforma Bresser deixou de incorporar outros setores essenciais da União, fundamentais para que ela atuasse como reguladora, avaliadora e indutora no plano das relações intergovernamentais.

Diniz (2001) ratifica esses percalços ao afirmar que a Reforma do Estado levada a cabo pelo governo Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990 se revelou incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, ficando muito aquém das metas estabelecidas e mostrando-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas anteriormente apontados, responsáveis pela suposta ineficácia da ação estatal. Na origem dessas dificuldades, podem ser situadas não apenas falhas de implementação, mas também um erro básico de avaliação.

Sob o impacto das crises fiscal e política, acrescenta a autora, e como resultado da primeira onda de reformas liberais inspiradas no corte de gastos e de pessoal aprofundou-se, de forma expressiva, a incapacidade histórica de o Estado penetrar no conjunto do território nacional e incluir os diferentes segmentos da sociedade garantindo, de forma universalista, tanto o acesso aos serviços públicos essenciais nas áreas de saúde, educação e saneamento básico, quanto à eficácia de seus ordenamentos legais.

Os resultados da gestão de Fernando Henrique Cardoso sugerem que o erro não se restringiu apenas ao diagnóstico. De acordo com Pereira (2000), a ortodoxia do governo liberal de Fernando Henrique Cardoso caiu e tornou-se refém das próprias previsões otimistas em relação ao comportamento do mercado financeiro mundial e das empresas multinacionais sediadas no Brasil.

Bresser-Pereira (1998b) apresenta algumas características básicas da administração pública gerencial que vale listar: 1) é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; 2) pressupõe que os políticos e os funcionários públicos sejam merecedores de um grau limitado de confiança; 3) serve-se, como estratégia, da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e, 4) o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os gestores públicos é o contrato de gestão. Mais: a burocracia concentra-se nos processos

sem considerar a ineficiência envolvida, porque acredita que esse seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção. Os controles são preventivos, vêm *a priori*.

Deve-se destacar que o taylorismo retrata a forma burocrática de gestão e que Taylor estabelecia previamente as suas metas de produção e os resultados que os trabalhadores deveriam alcançar. Também é elucidativo que a profissionalização e a impessoalidade previstas no modelo burocrático de administração partem do pressuposto que as pessoas não são merecedoras de plena confiança, assim agia Taylor, e que é necessário estabelecer controles e separar a propriedade pública da propriedade privada. Vale ressaltar também que Osborne e Gaebler (1995), ao defenderem os mecanismos de competição e de mercado, partem do pressuposto que os interesses dos políticos e dos burocratas não se coadunam com os interesses dos clientes e cidadãos. Por outro lado, a divisão das tarefas e a divisão racional do trabalho constituem uma forma de descentralização e visam a assegurar a interferência contra as irracionalidades dos afetos e das tradições que podem perturbar a calculabilidade indispensável ao seu desenvolvimento (WEBER, 2004).

Nesse sentido, se falamos de estrutura burocrática como tipo ideal e não como forma de dominação, o não atendimento ao cidadão pode ser considerado mais como uma consequência da disfunção da burocracia. O contrato de gestão também não foge à regra. De acordo com Weber (2004), os contratos e os estatutos fazem parte das relações que se estabelecem nas novas formas burocráticas de organização. Restam, então, a criatividade e a inovação; estas sim, são características bastante louvadas nas economias que associam liberdade ao ato de empreender e que estabelecem o mercado e a competição desigual como primazia. Esse pode ser o diferencial da Reforma Gerencial.

Estas ponderações, adicionadas à compreensão subjacente ao pensamento weberiano de que a burocracia é um fenômeno característico de um contexto histórico, sujeita, portanto, a adaptações para se adequar aos interesses dominantes, sugerem concordar com os argumentos de Paula (2005) de que estamos falando mais de “burocracias flexíveis” do que efetivamente de administração pública gerencial.

Bresser-Pereira (2000), ao fazer reflexões e um resgate da implantação da reforma, realça o seu lado perspicaz no sentido de viabilizá-la. Em face da grande resistência à reforma, afirma ele, procurei *usar* a mídia como *instrumento* de comunicação. A imprensa serviu como um maravilhoso *instrumento* para o debate das ideias. Minha estratégia principal era a de atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma, confundia meus críticos e, quando a reforma foi promulgada em abril de 1998, já havia quase um consenso sobre a sua importância (grifo nosso).

Cinco anos depois, a Reforma Gerencial da administração pública brasileira, iniciada em 1995, pode ser considerada um projeto bem-sucedido, principalmente a respeito de definição institucional. As principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis. Houve, assim, êxito nos três planos da reforma: no institucional, no cultural e no da gestão. Naturalmente, em especial nesta última dimensão, a reforma está apenas começando, sua implantação demorará anos, mas bases sólidas foram lançadas (BRESSER-PEREIRA, 2000).

A reação inicial foi, continua Bresser-Pereira (2000), na verdade, de hostilidade, descrença e perplexidade e até de ignorância pública em relação à reforma. Hostilidade da parte daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública, seja por uma questão ideológica, seja por ameaça a seus privilégios. Perplexidade da parte daqueles que se viram diante de uma proposta inovadora, que mudava a agenda do país, e não tinham ainda tido tempo para avaliar as novas ideias. O autor reafirma, então, tanto o caráter participativo e democrático quanto a legitimidade institucional da reforma.

Ao admitir, contudo, toda a resistência em relação à reforma, não é plausível afirmar que próximo à aprovação já havia quase um consenso sobre a importância da reforma. Depreende-se também que, embora enfatizado o caráter participativo pelo autor, a participação popular nas instâncias de decisões e deliberações das instituições governamentais não se concretizou. Por outro lado, há evidências de que a imagem negativa do funcionário público

foi bastante explorada, visando a sensibilizar a opinião pública para aprovação da reforma.

Paula (2005) assegura que, ao se concentrar sobre a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, a nova administração pública colocou em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã e, ao imitar o setor privado, postergou a elaboração de ideias, modelos e práticas gerenciais que poderiam atender às especificidades do setor público. Assim, esse modelo de administração do setor público começou a mostrar sinais de esgotamento e crise já no final dos anos 1990.

Bresser-Pereira (2008) analisando o modelo estrutural de gerência pública, mantém sua retórica, pondera sobre o porquê da decisão de manter um Estado de tamanho reduzido e procura explicitar a lógica subjacente a divisão de papéis entre o Estado e a sociedade no fornecimento de serviços sociais e científicos básicos que não considerava essenciais. O Estado, assinala, tem um papel tão estratégico na sociedade que ele deve conservar para si unicamente aquelas atividades que são específicas ou exclusivas.

Ressalta também que, embora os serviços sociais e científicos não sejam exclusivos do Estado, a sociedade pode e deve financiar serviços sociais e científicos cruciais desde que ela decida torná-los disponíveis gratuitamente ou quase gratuitamente a todos. Depois, questiona: será que os cidadãos estão preparados e conscientes para decidir sobre isso, se o próprio governo não considera importantes tais serviços para o Estado? Bresser-Pereira se encarrega de responder que esses são serviços simples e essa é a visão de governo.

Ainda nesse texto, o autor insere a ideia de que a gestão pública envolve planejamento estratégico, elemento diferenciado no discurso da reforma, sem especificar o que é importante – se o processo de planejamento ou o plano em si. Em seguida, deixa a dúvida se estaria fazendo mea-culpa ou modificando a estratégia de defesa da reforma. Por fim, ao admitir que a sociedade não estava preparada para fazer escolhas e muito menos decidir, de forma consciente, entre o que deve e não deve ser financiado pelo Estado, o autor revela convicções pessoais e matizes que podem ter permeado toda a concepção da reforma.

Bresser-Pereira (2008) assinala que a Reforma Gerencial, embora tenha sido vista por muitos como instrumento de concentração de renda, teria, de fato, aumentado a capacidade do Estado de fornecer com eficiência serviços sociais que, por serem basicamente universais, contribuem para a igualdade social. O autor, todavia, reconhece que a reforma poderia levar à concentração de renda, embora assegure a neutralidade distributiva da reforma que elaborou.

Apesar dessa maquiagem, Bresser-Pereira não consegue desvincular-se do seu passado. A sua atuação é conhecida desde o período em que foi Ministro da Fazenda no final do governo Sarney. Ao elaborar o plano conhecido como Plano Bresser, em 1987, rompeu com o projeto de transição contribuindo para reduzir o poder de compra dos trabalhadores e aumentar a desigualdade social (PEREIRA, 2000). Dessa forma, negar o efeito concentrador da reforma que patrocinou não encontra ressonância.

Quando analisada mais detidamente sob o prisma administrativo-institucional, embora Bresser-Pereira (2000) afirme o contrário, os desdobramentos da reforma, também, não evidenciam grande sucesso.

Rezende (2004) assegura que a reforma se caracterizou pela falha sequencial, um erro comum às reformas administrativas, ou seja, uma reforma interrompida, descontínua e, até mesmo, reorganizada. Com a extinção do MARE em 1999, a política de reforma foi transferida para o Ministério do Planejamento e Gestão, onde perdeu muito de sua centralidade e de seu ímpeto. Mas o fracasso da reforma não se relacionou somente a esse fato. A contradição que se apresenta nas reformas administrativas sugere que, ao mesmo tempo em que se busca a ampliação dos mecanismos de controle, as mudanças institucionais sinalizam a necessidade de flexibilizar esses mecanismos, o que não foi considerado no contexto da reforma.

Além disso, as questões relacionadas à *performance*, bastante valorizadas no modelo de reforma adotado, variaram de acordo com as características das agências, e as diretrizes gerais da reforma não deram conta dessa especificidade. Dessa forma, enquanto na visão das agências controladoras a *performance* estava relacionada ao cumprimento de regras e à manutenção dos controles, para as agências executivas a ideia estava associada à garantia de recursos indispensáveis ao funcionamento (REZENDE, 2004).

O Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, segundo o autor, não obteve a cooperação de atores estratégicos dentro do governo, notadamente para a criação das agências executivas e as organizações sociais, as quais contariam com plena autonomia. Nesse sentido, o controle, e não a *performance*, tornou-se a principal motivação para a cooperação. Assinala ainda que a principal razão para extinção do MARE foi a dificuldade em alcançar a cooperação simultânea para os objetivos de descentralização e flexibilização, considerados, de certa forma, antagônicos.

O autor assinala que estudos realizados pelo MARE, em 1999, mostraram que poucos casos de organizações sociais e agências executivas se tornaram realidade. Das onze agências executivas previstas para serem transformadas em organizações sociais, apenas duas tinham sido implementadas, e, das oito a serem transformadas em agências executivas, somente uma foi consolidada.

As agências controladoras entenderam que as propostas do MARE de descentralização não estavam em sintonia com as especificidades da organização institucional brasileira, o que levaria ao descontrole e à fragmentação. As agências controladoras apoiaram o ajuste fiscal, mas não se comprometeram com as mudanças institucionais.

Outro ponto falho da reforma, também comum, seria projetar a realização de ambiciosas mudanças em padrões de comportamento e ação altamente institucionalizados.

A reforma não propôs nada inovador restringindo-se a apresentar uma “nova estratégia modernizante” com ênfase na questão da eficiência e provisão de serviços públicos para os cidadãos (REZENDE, 2004).

Matias-Pereira (2008) procura ressaltar a diversidade cultural e as distintas formações históricas dos países e reconhece que, apesar de ter ocorrido a transposição de técnicas de gestão do setor privado para o setor público, a agenda mostrou-se restrita uma vez que a lógica do processo decisório, que inclui formulação e implementação, não foi objeto de reflexão política. A maneira como a reforma foi idealizada e conduzida mostrou-se falha, em especial pela insuficiência de mecanismos de coordenação política, o que contribuiu para manter a fragmentação de ações no campo da gestão pública.

Não é difícil compreender, com base nessa perspectiva, a recusa das IFES em assumir a forma de organizações sociais pelo processo de publicização estabelecido na reforma. Por outro lado, as ambiguidades que nortearam e permanecem desde a criação dessas agências, possibilitam compreender o porquê das dificuldades que circundam as relações entre os cidadãos, as concessionárias de serviços públicos e as agências reguladoras.

Provavelmente, assinala Gray (1999), o dilema principal da política pública não é fazer reformas, mas conciliar os imperativos dos mercados desregulamentados com as necessidades humanas permanentes. Deve-se incorporar a essa expressão a ideia de que as necessidades humanas permanentes devem receber a primazia na preocupação da administração pública ante as regras do livre mercado.

2.12 NEOLIBERALISMO: AVANÇOS, DESENCANTOS E RETROCESSO SOCIAL

Pela natureza deste trabalho, não é possível ignorar os diferentes movimentos políticos, econômicos e ideológicos que contribuíram, de forma direta e indireta, para a construção dos pilares da Reforma Gerencial de 1995. O movimento neoliberal tem papel relevante nesse processo. Suas influências, contudo, extrapolam os limites desse contexto já que se tornou um movimento de dimensão universal: se, por um lado, atraiu e atrai admiradores e entusiastas que passaram a beber na sua fonte, de outro despertou e desperta suspeitas e a certeza de que veio tanto para romper com o que ainda havia do Estado de bem-estar social praticado pelos Estados social-democratas, quanto para aprofundar as desigualdades e as injustiças sociais.

A estagnação econômica que afetava grande parte dos países na década de 1970 municiou consideravelmente o movimento neoliberal. Com as posses de Margareth Thatcher, na Inglaterra, em 1979, e Ronald Reagan, nos EUA, em 1980, e o alinhamento desses países com aquele movimento, aglutinam-se as forças e os estados que se intitulam neoliberais e que passam a adotar o receituário estabelecido pelo neoliberalismo.

Anderson (1995) ressalta que, no início, somente governos declaradamente de direita colocavam em prática as políticas neoliberais. Depois, muitos governos,

inclusive alguns que se declaravam de esquerda, aderiram ao ideário neoliberal. O neoliberalismo, como ideologia, alcança uma hegemonia rivalizando com a social-democracia. Depois de algum tempo, os próprios social-democratas se mostraram receptivos em aplicar políticas neoliberais. Na Europa, ao final dos anos 1980, somente a Suécia e a Áustria ainda resistiam à onda neoliberal. Fora do Continente Europeu, o Japão também continuava isento de qualquer pressão ou tentação neoliberal.

As taxas de lucros das empresas que, segundo o autor, nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, na década de 1970, haviam declinado a 4,2%, na década de 1980 apresentam crescimento de 4,7%. Na Europa Ocidental, essa recuperação foi mais impressionante, pois, de uma taxa de 5,4 pontos negativos, alcança-se a taxa de 5,3 pontos positivos. A razão do crescimento dessas taxas foi a derrota do movimento sindical que, com menor poder de barganha, não conseguiu negociar melhorias salariais. Ao contrário, ocorreu uma contenção significativa dos salários simultaneamente ao crescimento dos índices de desemprego, considerados normais e necessários em qualquer economia de mercado.

Paralelamente ao aumento dos índices de desemprego, que saltou de 4% na década de 1970 para, pelo menos, o dobro na década de 1980, a tributação dos salários mais altos foi reduzida a 20%, ao passo que os valores aplicados em bolsas se expandiram quatro vezes mais rápido do que os salários.

Em relação aos seus objetivos, isto é, deflação, aumento de lucros dos grandes capitais, redução de empregos e salários, pode-se dizer que o programa neoliberal se mostrou realista e obteve êxito. Entretanto, essas medidas haviam sido concebidas visando a restaurar os altos níveis de crescimento do capital que perduraram antes da crise de 1970. Mas a recuperação dos lucros não levou a uma recuperação dos investimentos. Isso porque a desregulamentação financeira, elemento importante do programa neoliberal, criou condições para a inversão mais especulativa do que produtiva provocando uma explosão dos mercados de câmbio, operações puramente parasitárias, em detrimento do comércio e da produção. Por outro lado, o peso do Estado de bem-estar não diminuiu muito devido ao aumento dos gastos

sociais dos países com o desemprego e o aumento da população de aposentados.

Após poucos anos de avanços, em 1991, nova recessão atingiu o capitalismo. As dívidas públicas de quase todos os países ocidentais apresentaram crescimento alarmante, incluindo-se os EUA e a Inglaterra. Com essa crise, todos os indicadores econômicos tornaram-se sombrios nos países da OCDE, com o desemprego alcançando 38 milhões de trabalhadores. Ironicamente, o neoliberalismo ganhou um segundo alento e, além da Europa, seus tentáculos espalharam-se pelo mundo afora.

O seu dinamismo se manifestou num grande movimento de reformas econômicas e sociais de vários países que, visando a sanear suas economias, patrocinaram desigualdades e promoveram o empobrecimento de grande parte da população. Em alguns países começou a ocorrer uma pequena reação contra o neoliberalismo, mas, na prática, o desmantelamento da máquina pública, o crescimento do capital especulativo, as privatizações pelos governos e a polarização social seguiram em ritmo mais lento, porém no mesmo rumo. O movimento neoliberal pareceu gabar-se de liderar uma transformação socioeconômica irreversível.

Configurou-se, afirma Grey (1999), um mercado mundial de capitais como nunca existiu antes. De modo crescente, as taxas de juros em todos os países foram estabelecidas conforme as condições mundiais, e não pelas circunstâncias ou políticas de qualquer país isoladamente. Dessa forma, Estados-nações passaram a ser balizados não por instituições e convenções de administração internacional, mas pelos riscos e incertezas que acompanharam um mercado internacional com tendência à anarquia. Assistimos, portanto, a uma enorme mudança na produção e no fornecimento de serviços como centro das atividades econômicas para a negociação de ativos financeiros. A engenharia financeira, e não a produção, tornou-se a atividade mais rentável.

O impacto desse triunfo, continua Anderson (1995), logo se espalharia pela América Latina. Contudo, o Chile de Pinochet pode ter sido a primeira experiência neoliberal da era contemporânea. No Chile começaram os primeiros programas de desregulação, desemprego massivo, repressão

sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos e privatização de bens públicos. Tudo isso, quase uma década antes de Thatcher na Inglaterra. Um neoliberalismo mais influenciado pela economia norte-americana e por Milton Friedman, e não Hayek.

O neoliberalismo chileno aboliu a democracia. Mas, como ressalta Hayek, a liberdade e a democracia podem facilmente tornar-se incompatíveis se, em algum momento, a maioria democrática decidir interferir com os direitos incondicionais de alguém utilizar sua renda e sua propriedade.

Após a experiência chilena, o México com Salinas em 1988, a Argentina com Menem em 1989 e o Peru com Fugimori em 1990 se tornaram campos férteis para adoção do neoliberalismo. Na Venezuela, a experiência neoliberal foi sucedida por um colapso no segundo mandato de Carlos Andrés Perez.

Mais recentemente, afirma Anderson (1995), na Ásia, a economia da Índia começou a experimentar o paradigma liberal, e até mesmo o Japão não está totalmente imune às pressões norte-americanas para abolir regras, embora a região do capitalismo mundial que apresentou melhores resultados nos últimos 20 anos tenha sido também a menos neoliberal, ou seja, a economia do extremo oriente – Japão, Coreia, Formosa, Cingapura e Malásia.

Esse foi, sem dúvida, um movimento ideológico em escala mundial como o capitalismo jamais produziu. Um movimento constituído por um corpo de doutrinas coerente, autoconsciente, militante e lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

No contexto do Brasil, vale ressaltar que coube ao governo Collor de Mello abrir as portas ao neoliberalismo promovendo ajustes estruturais e seguindo as recomendações do Consenso de Washington para a crise da América Latina (PAULA, 2005).

Em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso, deve-se registrar que FHC não traiu suas ideias, pois, já na década de 1970, afirmara que o Brasil só teria chance de se desenvolver por meio de crescimento associado e que isso passaria, necessariamente, pela internacionalização dos nossos mercados. Nesse quadro, promoveu-se uma internacionalização e uma dependência

ainda maior do Estado e da economia com a seguinte estratégia: a economia é aberta, o Estado se retira do setor produtivo e as empresas nacionais ou quebram ou se internacionalizam. Do tripé capital nacional, capital internacional e Estado, passamos para um modelo de um só pé apostando todas as fichas nos humores da economia internacional e nas virtudes dos mercados desregulados. O resultado dessa estratégia foi a estagnação econômica que afetou os índices de desemprego e a capacidade produtiva (FIORI, 1998).

Para Gray (1999), a guerra fiscal entre estados avançados serviu para drenar as finanças públicas e tornar inviável o Estado de bem-estar social. Ainda destaca que Ronald Reagan não personificava uma espécie de liberal ou talvez nem pretendesse a contrarrevolução econômica, que de fato ocorreu, pois a economia política do *reaganismo* não foi marcadamente orientada pelo livre mercado. Foi uma espécie de keynesianismo protecionista, dirigido militarmente. Foram feitos grandes *deficit* orçamentários para financiar os cortes de impostos e as despesas militares. Boa parte da indústria americana recebeu proteção especial por meio de subsídios e tarefas.

Diniz (2001) entende que os estados nacionais se tornaram parte de um sistema de poder de teor supranacional e que o fortalecimento da soberania e do poder de negociação implica uma alta capacidade de gestão do Estado, o avesso à ideia do Estado mínimo. Acrescenta que a globalização não tem apenas efeitos unívocos na direção da modernidade, mas também traz consequências altamente desorganizadoras e desestruturantes.

Dessa forma, a inserção na economia mundial não pode ser vista como um jogo de soma positiva no qual todos tenderiam a ganhar. Ao contrário, longe de ter produzido uma ordem econômica mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, reproduzindo-se as desigualdades entre as grandes potências e os países periféricos e reeditando-se, de forma ainda mais intensa, a exclusão social. Essas clivagens separam não só países, mas também continentes, e dentro de cada país se instaura um profundo fosso entre as camadas integradas e os setores excluídos, distância que tende a se agravar sob condições do livre jogo das forças de mercado.

Matias-Pereira (2008) observou que, no processo de transformação institucional do setor público brasileiro, prevaleceu a visão do paradigma neoliberal que teve por referência a preocupação com o “ajuste fiscal”. A face pouco visível dessas recomendações foi a geração de estímulos para promover o desmantelamento do Estado brasileiro. Esse quadro evidencia, de forma preocupante, as enormes dificuldades para encontrar novas alternativas e corrigir as disfunções de um Estado de direito inacabado. Esse Estado de direito, sobre o qual se erigiram nossas instituições republicanas, federativas e democráticas, apresenta enormes imperfeições estruturais, especialmente nos âmbitos da justiça, das instituições políticas, da forma e regime de governo e, em especial, no campo social, em que não tem sido capaz de reduzir as desigualdades e promover a inclusão social.

O capitalismo predatório degrada o meio ambiente e acende conflitos sobre os recursos naturais. A consequência prática das políticas que defendem a mínima intervenção governamental é que, em regiões cada vez mais amplas do mundo, os Estados soberanos ficam impedidos de competir não somente pelos mercados, mas pela própria sobrevivência. O mercado global, na forma como está atualmente organizado, não permite uma coexistência harmoniosa dos povos do mundo. Ele os impele a se tornar rivais na disputa pelos recursos naturais, mas, simultaneamente, não estabelece métodos para a conservação desses mesmos recursos. Os mercados livres, a história confirma, não são autorregulamentados; são instituições altamente voláteis, propensas a ataques especulativos, e provocam quebras. Para que funcionem bem, eles precisam não só de regulamentação, mas também de uma administração ativa. Durante a era do pós-guerra, a estabilidade dos mercados mundiais era mantida pelos governos nacionais e por um regime de cooperação internacional (GRAY, 1999).

O diagnóstico de Anderson (1995) revela que o neoliberalismo é um movimento inacabado que economicamente fracassou, uma vez que não alcançou a revitalização básica do capitalismo avançado. Seus avanços foram obtidos a expensas de um grande custo social. Criou sociedades marcadamente desiguais, e não desestatizadas como queria, uma vez que fez aumentar com seu ideário a dependência social do Estado em razão do desemprego. Sob os

aspectos político e ideológico, disseminou a ideia de que não há soluções fora de seus princípios. Uma hegemonia que perdura ainda que milhões de pessoas resistam aos seus fundamentos.

Finalizada a revisão bibliográfica, focaliza-se a seguir os Procedimentos Metodológicos que delineiam a pesquisa, o que permite uma maior inserção nos pressupostos e ditames do trabalho.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A natureza do problema abordado e os objetivos que se pretende alcançar na pesquisa sugerem a utilização de enfoque qualitativo, visto que envolvem situações sobre uma temática específica e uma abordagem descritivo-analítica na investigação do problema.

A escolha pelo enfoque qualitativo deve-se ao fato de possibilitar ao pesquisador compreender os significados que os sujeitos estabelecem na interação com o meio social a que pertencem evitando que se estude o homem isolado do seu contexto e o pesquisador seja levado a interpretações equivocadas. Além disso, mesmo quando não apoiadas em informações estatísticas, as pesquisas qualitativas possuem objetividade e validade conceitual que contribuem para o desenvolvimento do pensamento científico (TRIVIÑOS, 2006).

Enfatiza, ainda, o autor a flexibilidade e a liberdade teórica e metodológica da pesquisa qualitativa, à medida que esta se desenvolve em interação dinâmica com os processos de apreensão e análise de dados, etapas consideradas vitais para a pesquisa devido à implicação do investigador.

Para Chizzotti (2001), os pesquisadores que adotam a orientação qualitativa retiram a ênfase nas regularidades para não só analisar os significados que os indivíduos atribuem às suas ações no meio em que constroem suas vidas e suas relações, como também compreender o sentido dos atos e decisões dos atores sociais ou, então, dos vínculos indissociáveis das ações particulares, como o contexto social em que estas se dão.

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o mundo objetivo e a subjetividade que o sujeito possui.

O autor ressalta a importância do pesquisador na pesquisa qualitativa. O pesquisador deve despojar-se de preconceitos e predisposições para assumir uma atitude aberta a todas as manifestações que observa, sem adiantar explicações nem conduzir-se pelas aparências imediatas a fim de alcançar uma compreensão global dos fenômenos.

Triviños (2006) alerta também os pesquisadores sobre os estudos descritivos, uma vez que esses exigem do investigador para que a pesquisa tenha certo grau de validade científica, uma precisa delimitação de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a busca e a análise dos dados.

3.1 SUJEITOS DA PESQUISA

Triviños (2006) assinala que o pesquisador pode delimitar, por própria iniciativa, os assuntos a investigar, mas essa delimitação geralmente está definida pelos objetivos que se perseguem e pelos estudos da realidade que se pretende. Todavia, qualquer que seja o ponto de vista teórico que oriente o trabalho do investigador, a precisão e a clareza são obrigações primordiais que deve cumprir na tentativa de estabelecer os exatos limites do estudo.

Nessa perspectiva, ressalta-se que a pesquisa delimita como sujeitos: o grupo ocupante do cargo de auxiliar de serviços gerais, cujas atividades envolvem o asseio e conservação de instalações prediais, um cargo terceirizado comum a toda estrutura do setor público federal; três dirigentes das universidades federais pesquisadas, aos quais os trabalhadores prestam serviços; interlocutores das experiências advindas da gestão dos processos de terceirização; e, o representante do sindicato de um dos estados, aos quais os trabalhadores são filiados – ator importante na interface entre o trabalho e os interesses dos trabalhadores.

Quanto aos participantes da pesquisa, estes devem ser reconhecidos como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam. Pressupõe-se, pois, que eles tenham um conhecimento prático e representações relativamente elaboradas que formem uma concepção de vida e orientem as suas ações individuais (CHIZZOTTI, 2001).

3.2 INSTRUMENTOS DE APREENSÃO (COLETA)

Na construção dos dados, Triviños (2006) destaca que na pesquisa qualitativa os instrumentos utilizados para realizá-la não são diferentes daqueles empregados na investigação quantitativa. Os instrumentos, portanto, adquirem vida definida quando o pesquisador os ilumina com determinada teoria.

Além disso, pelo fato de considerar a participação do sujeito um dos elementos do seu fazer científico, na construção dos dados o pesquisador qualitativo deve fazer opção por instrumentos que permitam a sua implicação e a dos sujeitos que fornecem informações.

Em relação aos instrumentos de apoio à pesquisa (no caso, o questionário), Chizzotti (2001) o define como um conjunto de questões sobre o problema previamente elaboradas a que um interlocutor deverá responder de forma escrita ou oral. Neste último caso, o pesquisador se encarrega de preencher as questões respondidas. O questionário pode contemplar a apresentação de questões fechadas (a resposta está limitada aos itens preestabelecidos), abertas (diante de um esquema de perguntas o interlocutor formula sua resposta) ou semiabertas.

A avaliação das perguntas, depois de minuciosa análise dos objetivos da pesquisa, além da revisão do questionário por especialistas e a aplicação a uma pequena amostra, pode facilitar e ajudar o pesquisador na obtenção de resultados mais coerentes e consistentes com os objetivos traçados no início da pesquisa.

Já a entrevista, de acordo com Chizzotti (2001), é uma comunicação que se estabelece entre dois interlocutores, o pesquisador e o informante, com a finalidade de esclarecer uma questão. Pode ser livre (o informante discorre como quiser sobre o assunto), estruturada (o informante responde sobre algumas perguntas específicas) ou semiestruturada, isto é, discurso livre orientado por algumas perguntas-chave, adotado nesta pesquisa. O autor enfatiza, ainda, que a entrevista institui um momento especial na construção dos dados, à medida que possibilita uma interação singular entre pesquisador e interlocutor, influenciando profundamente a natureza das informações e as histórias, além dos depoimentos e as opiniões dos sujeitos.

Para Triviños (2006), de posse do aporte teórico disponível, ao empregar a entrevista semiestruturada e outras formas de coleta de informações, será possível esboçar novas linhas de inquirição e vislumbrar outras perspectivas de análises e de interpretação no aprofundamento do conhecimento do problema.

Em face, portanto, da relevância dos instrumentos na captação e construção de dados no enfoque qualitativo, esta pesquisa sugere, em seu trabalho de campo, um roteiro em que se faça uso de instrumentos e o envolvimento dos sujeitos, conforme se verifica a seguir:

a) Realização de entrevista semiestruturada com dezoito trabalhadores das IFES, ocupantes dos cargos de auxiliares de serviços gerais, a fim de conhecer: a percepção sobre a natureza das atividades que executam; o nível de satisfação com o trabalho; oportunidades de melhoria profissional e perspectivas de futuro; condição salarial; escolaridade; concepções acerca do trabalho precarizado; direitos e garantias; sindicalismo; implicações do trabalho no comprometimento da saúde; avaliações sobre a valorização pessoal e o valor social atribuído ao cargo pelos demais agentes sociais.

b) Realização de entrevista semiestruturada com três dirigentes das universidades pesquisadas para conhecer a percepção sobre os seguintes temas: a Reforma Gerencial do Estado e os rebatimentos do trabalho terceirizado sobre a gestão das instituições, notadamente em relação aos recursos humanos e as implicações do trabalho terceirizado sobre os sujeitos.

c) Realização de entrevista semiestruturada com o dirigente do sindicato dos Trabalhadores de Asseio e Conservação de um dos estados para conhecer: as ações sindicais em favor da categoria, as limitações impostas pela legislação trabalhista, as principais dificuldades que envolvem a mobilização da categoria, os índices de rotatividade do pessoal terceirizado de serviços gerais e a percepção do dirigente sobre a relação precarizada no trabalho terceirizado.

A busca de dados primários, ressalte-se, por meio de entrevistas, e secundários por via de levantamento bibliográfico e documental, concorreu para responder ao objetivo geral e aos objetivos específicos da pesquisa, sem obedecer, contudo, a uma cronologia rígida no processo de levantamento.

3.3 ANÁLISE DE DADOS

O material que resulta dos questionários (entrevista semiestruturada, observação livre, documentos legais e oficiais, entre outros) deve ser classificado à luz das teorias ou do escopo da teoria ou teorias encontradas na avaliação das respostas dos sujeitos, e permitirá ao pesquisador elaborar um

esquema de interpretação e de análise dos fenômenos estudados. Para que os resultados tenham valor científico, eles devem ser coerentes, consistentes e ter originalidade e objetividade (TRIVIÑOS, 2006).

Na pesquisa, utiliza-se o método de Análise de Conteúdo, pois este permite ao pesquisador elaborar um adequado esquema de interpretação e de análise dos fenômenos estudados.

Triviños (2006) mostra que a Análise de Conteúdo constitui um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, mas com aplicação diferente. Saliencia também que qualquer técnica (entrevista, questionários) adquire força e valor exclusivamente mediante o apoio de determinado referencial teórico e que a análise de conteúdo não foge a esse enunciado geral.

Em Bardin (2006), a análise de conteúdo se caracteriza por um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos, de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção, ou seja, variáveis inferidas dessas mensagens.

Ao domínio da análise de conteúdo, assinala a autora, pertencem, pois, todas as iniciativas que consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão desse conteúdo com o uso de índices passíveis ou não de quantificação num conjunto de técnicas que, apesar de parciais, se complementam.

Uma importante peculiaridade da análise de conteúdo é a de ser o método “um conjunto de técnicas”. Isso é importante realçar, pois, se não temos clareza desse aspecto, o processo de inferência será muito difícil ou impossível. A classificação e codificação dos conceitos, a categorização são procedimentos indispensáveis na utilização desse método. Mas todos esses suportes “materiais” serão francamente inúteis no emprego da análise de conteúdo se o pesquisador não possuir amplo campo de clareza teórica, qual seja, não será possível a inferência se não dominarmos os conceitos básicos das teorias que,

segundo nossas hipóteses, alimentariam o conteúdo das mensagens (TRIVIÑOS, 2006).

Nesse sentido, a utilização do método de Análise de Conteúdo constitui alternativa viável à análise da pesquisa uma vez que, podendo ser aplicado à pesquisa de natureza qualitativa, o método, na linguagem de Bardin (2006), oportuniza o estudo das motivações de opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências que envolvem os sujeitos, além de contribuir para desvendar ideologias que podem implicitamente existir nos dispositivos legais, princípios e diretrizes, não expressos claramente nos documentos.

Em relação à aplicação de técnicas de análise das mensagens, ressalta, deve-se considerar não somente o contexto da mensagem, mas também o contexto exterior a esta, as condições de produção, ou seja, quem é que fala e em que circunstâncias. Qual o lugar da comunicação? Quais os acontecimentos anteriores ou paralelos? Nesse caso é importante reavaliar o material, fazer releituras e interpretações e desconfiar de evidências. A análise qualitativa que é maleável no seu funcionamento deve ser também maleável na utilização dos seus índices.

Observando-se tal dimensão, os conteúdos das falas dos trabalhadores foram registrados pelo pesquisador, mantendo-se a fidedignidade das informações levantadas e a originalidade de determinados discursos, enquanto nas entrevistas com os dirigentes e o sindicato procurou-se assegurar a integridade dos dados na transcrição dos depoimentos, sem desconsiderar, de fato, as condições e os contextos em que as mensagens foram geradas.

Partindo-se dessa compreensão, a etapa de análise concretiza-se pela categorização das falas dos sujeitos em nove agrupamentos que retratam os sentidos por eles atribuídos, quando da aplicação dos instrumentos de apreensão. As categorias: 1) motivação para o trabalho e satisfação com o cargo; 2) participação, valorização profissional e oportunidades no cargo; 3) condições de trabalho; 4) remuneração salarial e incentivos financeiros; 5) saúde; 6) sindicalismo e direitos trabalhistas; 7) segurança e proteção social; 8) papel social como sujeito e como trabalhador; 9) perspectiva institucional e impactos sócio-gerenciais, concorrem, portanto, para elucidar o problema de pesquisa e contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos.

3.4 NUANCES DA PESQUISA

Na proposta inicial da pesquisa, não estava planejado utilizar o ambiente de três universidades federais, pois se desejava realizá-la em quatro Instituições Federais de Educação da Grande Vitória, entre as quais três ex-Escolas Técnicas Federais do Espírito Santo, agora Institutos Federais do Espírito Santo – Ifes, não se alterando, todavia, os sujeitos da pesquisa. Diante das dificuldades relacionadas ao acesso aos sujeitos dos institutos, houve a decisão acordada entre orientador e pesquisador em buscar uma alternativa, visando a não comprometer o cronograma e os resultados esperados. Essa nova alternativa tornou-se viável pela maior receptividade e apoio obtido nas universidades, bem como pela diversidade que caracteriza o novo espaço de pesquisa.

A acessibilidade aos sujeitos foi, portanto, fator relevante na decisão de mudança, associada ao critério de adoção de uma amostra representativa não probabilística, porém ampla no sentido qualitativo visto que se buscou entrevistar trabalhadores de ambos os sexos, com pouco, médio e mais tempo de trabalho nas empresas terceirizadas, cobrindo-se o maior leque de possibilidades. Minayo (2006) corrobora tais escolhas, ao assinalar que a amostra no sentido qualitativo permite priorizar os sujeitos que possuem atributos que se deseja conhecer, oportuniza a valorização das singularidades e a apreensão de semelhanças e diferenças, focando-se a relação com os sujeitos em uma dimensão que abrange a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões.

No trabalho de campo que se constitui, segundo Minayo (2007), uma porta de entrada para o novo, as perguntas que se fazem para a realidade, tomando como referência a teoria que apresentamos e os conceitos transformados em tópicos de pesquisa, nos fornecerão a grade ou a perspectiva de observação e de compreensão. Assim, a inserção no campo, além de ser uma importante etapa da pesquisa, constitui o contraponto dialético da teoria social.

Deve-se reconhecer, ainda, que o problema de pesquisa que se coloca é, sem dúvida, um problema de natureza acadêmica. Mas, como afirma Minayo (2007), nada é intelectualmente um problema sem antes ter sido considerado um problema da vida prática. Essa percepção é compartilhada por Alves (2007)

ao assegurar que a presença do problema evidencia que há algo errado ou não resolvido com os fatos. Logo, esse é um problema da vida prática que requer intervenções, numa perspectiva em que a ciência, como assinala o autor, não pode divorciar-se da vida, sob o risco de perder a sua legitimação.

4 DESDOBRAMENTOS DA PESQUISA

4.1 O AMBIENTE DE PESQUISA

Esta pesquisa foi realizada em três universidades federais da Região Sudeste, denominadas A, B e C, precisamente em três estados da Federação.

As universidades federais podem ser consideradas como autarquias ou fundações vinculadas ao Ministério da Educação. De acordo com o art. 207, da Constituição Federal, gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecem ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. São criadas por leis específicas e observam, especialmente no tocante à educação, as orientações estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, as resoluções proferidas pelo Conselho Nacional de Educação e as normas advindas do Ministério da Educação. Em relação à gestão de pessoal, em geral seguem as leis, os decretos presidenciais e as portarias ministeriais que disciplinam e normatizam os planos de carreiras construídos para os docentes das Instituições Federais de Ensino Superior e para os técnicos e administrativos em Educação, com destaque para a Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. Nas matérias de natureza contábil-financeira, administrativa e patrimonial obedecem às legislações que se aplicam à administração indireta do governo federal.

As finalidades, a composição, as atribuições e estruturas das universidades são normalmente regulamentadas em Regimentos Internos e Estatutos, e os objetivos e metas de médio e longo prazo são expressos em Planos Estratégicos ou Planos de Desenvolvimento Institucional, que levam em consideração a realidade regional e local onde desenvolvem suas ações. As universidades identificam-se, portanto, em diversos aspectos, mas possuem especificidades que as diferenciam.

A autonomia das universidades federais, apesar de a Constituição assim prever, é muito relativa uma vez que a gestão institucional esbarra na falta de flexibilidade decorrente de múltiplas recomendações e controles que engessam os processos administrativos e retardam os processos decisórios. Isso suscita,

por parte de alguns teóricos, pesadas críticas não somente quanto à natureza dos processos de decisão, mas também quanto aos reais interesses que orientam tais processos em face dos grupos de interesses que atuam no contexto de uma instituição universitária. Não obstante tais fatos, a falta de autonomia na gestão é um dos fatores que dificultam, de alguma forma, os resultados e a *performance* das Instituições Federais de Ensino Superior.

As universidades são criadas para promover, de forma sustentável, o desenvolvimento do ensino, da pesquisa, da extensão, da cultura e da inovação tecnológica; formar e capacitar cidadãos comprometidos com os princípios da equidade e da justiça e contribuir também para reduzir as disparidades sociais e econômicas de forma harmoniosa e equilibrada.

Apesar das dificuldades inerentes ao processo de gestão, é inegável o papel das universidades federais como instituições que atuam com inserção política e atitude ética, que devem estar em sintonia com o presente, mas sempre se projetando para o futuro. Isso significa que a universidade não pode parar no tempo, havendo a permanente necessidade de expandir as suas atividades, o que requer paralelamente a permanente atualização e qualificação do seu corpo docente e técnico-administrativo, a incorporação de novos docentes e técnicos para assegurar a expansão e oxigenação, além da reposição de quadros por aposentadorias ou outros eventos.

Durante muito tempo, o governo federal deixou de realizar concursos públicos para pessoal técnico-administrativo das IFES, notadamente as autarquias, as quais resolveram parcialmente o problema por meio de fundações de apoio, o que nem sempre se constituiu na melhor alternativa, mas a única possível para assegurar a reposição e garantir a expansão das atividades institucionais.

Há que destacar também que as universidades federais sempre ficaram a reboque da falta de continuidade das políticas de governo para a educação superior; da escolha de ministros não identificados com a educação para ocupar o Ministério; da indefinição de recursos constitucionais para financiamento da educação superior; enfim, da ausência, de fato, de uma política para a educação superior do país. De alguma forma, essa situação pode ser elucidada pelo papel que a universidade historicamente assumiu de não curvar-se ante os imperativos políticos das elites dominantes do país; ao

contrário, colocou-se sempre como um espaço aberto à pluralidade de ideias, à liberdade de cátedra e respeito aos direitos e às liberdades individuais.

Em meados da década de 1990, ancorado em pressupostos neoliberais, o governo Fernando Henrique Cardoso realiza a Reforma Gerencial do Estado e, com o discurso de publicização, cria a figura das “organizações sociais”, que, recebendo o patrimônio público (recursos humanos, materiais e subsídios do governo), se encarregariam das atividades da educação superior pública, pois entendia o governo não ser a educação superior, a ciência, a tecnologia e a cultura atividades essenciais de governo (MARE, 1995).

É nesse ambiente que, em nome do equilíbrio financeiro do Estado, suprimem-se quadros, promove-se a extinção de cargos que não fazem parte das “Atividades Exclusivas do Estado” e flexibiliza-se toda uma legislação trabalhista para permitir que o Estado contrate servidores sob regimes de trabalho diferenciados, notadamente pessoal de apoio, tais como: motoristas, copeiros, recepcionistas, vigilantes, entre outros, e auxiliares de serviços gerais, sujeitos do nosso estudo, ampliando-se e incorporando-se, em definitivo, as atividades de terceirização ao contexto de trabalho do setor público federal.

Os auxiliares de serviços gerais, sujeitos da pesquisa, que hoje, sob a forma de terceirização, desempenham as atividades de asseio e conservação predial, tiveram como predecessores no setor público o cargo de Servente de Limpeza, um cargo do Grupo Operacional – Apoio Administrativo e Operacional, cujo pré-requisito era a alfabetização. Esse cargo tinha como atribuições executar serviços de limpeza de prédios, pátios, instalações, veículos, efetuar serviços de jardinagem, ajudar nos serviços de lavanderia e, sob a orientação direta, efetuar a movimentação de móveis e equipamentos, remover entulhos e lixos, e desenvolver outras atividades correlatas. Com tantas atribuições, não é de estranhar que o cargo terceirizado tomou a denominação de Auxiliar de Serviços Gerais.

Essa situação perdura e se agrava porque o governo federal, a partir de 2003, quando resgata, de alguma forma, o valor e a relevância das universidades federais no contexto da educação superior no Brasil, não autoriza a contratação de trabalhadores para essas funções, o que intensifica os

processos de terceirização para dar suporte à expansão e aprofundar o fosso existente entre trabalhadores efetivos e terceirizados, criando uma subcategoria de trabalhadores no serviço público federal.

4.2 LEGISLAÇÃO E NORMAS RELATIVAS ÀS CONTRATAÇÕES DE PRESTADORES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

As contratações de empresas nos processos licitatórios observam as diretrizes emanadas do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e estabelece os cargos passíveis de ser contratados, conforme preconiza o 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.

O § 1º complementa o assunto ao assinalar:

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.

Juntam-se ao Decreto as orientações contidas na Lei 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, com as respectivas alterações; os Decretos nºs 3.555, 5.450, 5.504 e a Lei nº 10.520, que regulamentam os pregões presenciais e eletrônicos realizados pela Administração Pública Federal Direta, Indireta e Fundacional; as normas que estabelecem as regras de fiscalização dos serviços terceirizados, estabelecidas na Instrução Normativa nº 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, além de matérias que dizem respeito às condições fiscal, econômica e financeira da contratada, bem como questões ligadas a órgãos de classe e requisitos de natureza técnica e tributária da organização.

A critério das instituições, desde que não constituam restrições à competição, elementos complementares poderão ser requisitados das organizações participantes dos processos competitivos. Na execução dos contratos, designa-se um servidor para fiscalizá-lo durante toda a sua vigência, inclusive na adoção de aditivos se, por ventura, houver.

Nos julgamentos das propostas, não obstante as possibilidades de requisitos adicionais apresentados pelas instituições, o menor preço tem-se constituído na essência para julgamento e escolha do vencedor, desde que a empresa proponente esteja legalmente habilitada e qualificada.

4.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO

De acordo com Wolcott (apud MINAYO et al., 2005), na descrição, embora não haja fronteiras claras, as opiniões dos informantes devem ser preservadas da maneira mais fiel possível. Na análise, procura-se ir além do que é descrito para expandir a descrição, enquanto na interpretação o que se busca é dar sentido às falas e ações para alcançar a compreensão ou explicação para além dos limites do que é descrito e analisado. Na pesquisa qualitativa, a interpretação é o ponto de partida e o ponto de chegada.

Os procedimentos de análise, ainda segundo Bauer & Gaskell (2007), dizem respeito às formas de organização dos dados e aos passos empreendidos para produção de inferências elucidativas ou de descrição, e devem ser descritos minuciosamente deixando transparente o processo de interpretação que será adotado pelo pesquisador. As estruturas para análise de material qualitativo resultam de uma construção teórica, visto que as análises se fazem por aproximações sucessivas e por meio de propostas de categorizações. É possível classificar o conjunto de depoimento ou os registros de observações por intermédio dos atores, dos grupos ou por tipo de instrumento de coleta de dados (MINAYO et al. 2005).

Na concepção de Bardin (2006), a interpretação consiste em estabelecer correspondência entre estruturas semânticas e psicológicas, uma vez que o objeto da análise de conteúdo é a fala, isto é, o que está por detrás das falas, obtendo-se os significados como matéria principal de análise.

As análises qualitativas são mensagens provenientes de um único ou de vários emissores, porém irreduzíveis à normalização pela singularidade da expressão, da situação, das condições de produção e da finalidade no objetivo da comunicação.

É também inegável, de acordo com Deslandes et al. (2007), que a realidade social se modifica, assim como as interpretações sobre ela podem ser

superadas por outras que incluam novos elementos e complexidade; portanto, em sua totalidade, as ideias ou interpretações se fazem imprecisas diante da própria realidade social. Esse pressuposto é ratificado por Bardin (2006) ao reforçar a ideia de que os resultados obtidos pelas técnicas de análise de conteúdo não podem ser tomados como prova inelutável, mas constitui, apesar de tudo, uma ilustração que permite corroborar, pelo menos parcialmente, os pressupostos da pesquisa.

Busca-se, então, ancorado nos atributos do método de análise de conteúdo, aproximar-se o máximo possível da realidade pelo universo dos significados, motivações, aspirações, crenças e valores, além das representações sociais e da subjetividade dos sujeitos envolvidos. Faz-se tal escolha sem perder de vista que a 'satisfação', como atitude subjetiva, está diretamente influenciada pelo grau de consciência dos direitos e do papel que os sujeitos desempenham diante da realidade social (MINAYO et al., 2005).

Por implicação, compartilha-se que o “discurso” na prática da análise compreende toda a comunicação estudada não só ao nível dos seus elementos constituintes elementares, como a palavra, mas também a um nível igual e superior à frase, principalmente como as proposições e enunciados. Nesse sentido, não é um produto acabado, mas um momento num processo de elaboração, com tudo o que isso comporta de contradições, incoerências e imperfeições (BARDIN, 2006).

4.4 OS RESULTADOS DA PESQUISA

4.4.1 Os Significados e as Falas dos Sujeitos

Para iniciar os procedimentos de análise e interpretação das falas dos sujeitos, procurou-se fazer uso de nomenclaturas que categorizassem e traduzissem os significados atribuídos às falas durante a realização das entrevistas. As categorias, organizadas em nove agrupamentos, procuram, portanto, abarcar as diferentes perspectivas expressas pelos sujeitos da pesquisa e classificam-se em: 1) motivação para o trabalho e satisfação com o cargo; 2) participação, valorização profissional e oportunidades no cargo; 3) condições de trabalho; 4) remuneração salarial e incentivos financeiros; 5) saúde; 6) sindicalismo e direitos trabalhistas; 7) segurança e proteção social; 8) papel social como

sujeito e como trabalhador; 9) perspectiva institucional e impactos sócio-gerenciais.

Como já relatado, os instrumentos de campo foram direcionados para captar as diferentes realidades e perspectivas dos sujeitos que se inserem mais diretamente no processo de terceirização, de forma a permitir situar as singularidades das falas, mas enfatizando situações que se desejava previamente conhecer para cotejá-las com o referencial teórico que fundamenta a pesquisa. Descrevem-se a seguir as categorias em que se aglutinam as falas.

i) Motivação para o trabalho e satisfação com o cargo.

As falas dos trabalhadores permitem inferir que é muito raro encontrar um trabalhador que não estabeleça restrições sobre a natureza do trabalho que executa. Os trabalhadores não se mostram motivados, e se motivação e satisfação são componentes que ajudam a superar as adversidades que veem no trabalho, esses ingredientes não se fazem presentes no dia a dia, não só pelo fato de os trabalhadores avaliarem negativamente a natureza das atividades inerentes ao cargo, mas também de perceberem que essas atividades têm pouco valor social: “você se mata de trabalhar, mas nunca é reconhecida. Algumas vezes exigem trabalho que não está ao alcance do trabalhador realizar”. Outros trabalhadores assim se manifestam: “somos simples limpadores de chão” ou “pessoal de limpeza para alguns não é gente”. As manifestações ainda revelam que a importância conferida ao trabalho está diretamente relacionada à compreensão de que as instituições não contam com trabalhadores para executar essas tarefas; logo, necessitam e dependem dos auxiliares de serviços gerais para realizar os serviços de limpeza, embora se configure um trabalho digno e honesto: “a gente só é alguém na vida, se lutar, seja qual for a forma, menos o caminho errado”. Telles (1990), ao procurar entender a subjetividade das classes trabalhadoras, ressalta que determinados valores se impõem na vida dessas classes, quando a ideia de pobre e honesto constrói a imagem de trabalhador. Diante da impotência e da insegurança, a noção de ordem legítima é elaborada com base nos códigos morais da vida privada, dadas as dificuldades de formular na linguagem dos direitos e da justiça.

Também é possível inferir o valor dado ao trabalho quando este valor se vincula diretamente às condições que precederam a sua aceitação, marcado, geralmente, por períodos de relativo desemprego, busca de um vínculo profissional mais “estável”, pouca qualificação profissional e necessidade de contribuir para a renda familiar, como se depreende das falas: “aceitei o trabalho porque como doméstica não tinha os direitos de trabalhadores com carteira”. Outra trabalhadora assinala: “estava desempregada há um ano e precisava de emprego, e o meu marido não trabalhava de carteira assinada. Alguém precisava ter um trabalho com mais segurança”. Na atividade há oito anos, depois de dois anos desempregado, um trabalhador ainda acalenta o sonho de ter o cargo de porteiro que procurava no passado, quando obteve como resposta: “se quiser vassoura tem, foi a opção apresentada pela empresa. A situação que vivia não me permitiu abdicar do trabalho”. A pouca escolaridade, confirmando os suportes teóricos, é um fator que limita as oportunidades de escolhas desses trabalhadores:

[...] não terminei o primeiro grau. Precisava de um emprego com carteira assinada para ajudar a manter os filhos que entraram na faculdade e por ter ficado viúva, já que era artesã e pensionista do INSS. Então, precisava complementar a renda de forma mais segura.

Os depoimentos não deixam dúvidas de que o valor dado ao trabalho deve ser relativizado pelas contingências que permearam as escolhas dos sujeitos.

As relações interpessoais que estabelecem no contexto de trabalho são valorizadas e vêm-se constituindo, em algumas circunstâncias, numa válvula de escape para minorar as dificuldades do dia a dia, mas não são suficientes para estimular alguns trabalhadores que se mantêm no emprego por pura falta de opção, por necessidade ou por comodismo com a situação: “o terceirizado existe para as pessoas do setor em que presta serviço”. Contudo, essas relações são permeadas por um misto de sentimento de união e de desconfiança como se pode constatar: “o que mais me agrada é a união entre alguns trabalhadores. O que mais desagrada é a falsidade e a falta de valorização no setor, já que de uma ora para outra você perde todo o reconhecimento”. Para alguns trabalhadores o trabalho não tem relevância alguma, o que sinaliza a possibilidade de ficar pouco tempo na atividade ou manter-se resignado enquanto durar o vínculo.

A invisibilidade do auxiliar de serviços gerais é realçada pela forma como são tratados e ignorados, conforme se verifica no relato: “às vezes eu estou no setor e alguém pergunta. Tem alguém aí? Parece que eu não sou ninguém”. Situações vivenciadas também contribuem para marcar e ressaltar o caráter de flagrante desrespeito:

Quando estava limpando as carteiras de uma sala entrou um grupo de alunos. Um dos alunos começou a riscar as carteiras que já havia limpo. Então falei com ele: poxa colega, eu acabei de limpar as carteiras e você está sujando? Ele me respondeu: você está aqui pra isso, para eu sujar e você limpar, até se eu [...] você tem que limpar.

Em uma das instituições pesquisadas, os trabalhadores não atuam diretamente com alunos e professores, desenvolvendo as suas atividades junto a um significativo grupo de trabalhadores terceirizados, situação que permitiu identificar um menor grau de insatisfação com a condição profissional.

ii) Participação, valorização profissional e oportunidades no cargo.

A dimensão participativa está longe de configurar-se uma possibilidade para essa categoria. Dos trabalhadores é exigida somente a execução das atividades sem que ideias, sugestões, opiniões, capacitação ou processo seletivo se constituam pré-requisitos para a ocupação do cargo. Por meio de um cadastro nas empresas ou por indicação de conhecidos, são recrutados os auxiliares de serviços gerais terceirizados que atuam no setor público federal. Confirmam-se, também aqui, os equívocos dos pressupostos defendidos por Bresser-Pereira (1998a) na Reforma Gerencial de que, no processo de terceirização, o setor público teria a oportunidade de contratar pessoal capacitado pelas próprias empresas, gerando economia para o Estado. Sem exigências prévias, oportunidade de criar e, afastado de qualquer perspectiva de participação, a valorização profissional da categoria não se efetiva, e as oportunidades de melhorias no cargo são assim expressas: “aqui não tem como melhorar. Meu projeto é comprar uma moto e tentar um emprego de motoboy”. A ideia de que influências externas podem contribuir para abrir oportunidades também se faz presente na vida dos trabalhadores: “nesse trabalho não tem oportunidade. Somente tem oportunidade quem é indicado por políticos. Tenho intenção de fazer um curso de portaria e mudar de profissão”. Outro trabalhador assegura: “nesse trabalho não tenho como melhorar. Ter uma função melhor só se for fora daqui e ter um ‘peixão’ para

ajudar”. Muitos trabalhadores têm a intenção de voltar a estudar para mudar de emprego ou de largar o emprego atual, mas, ainda que confiem nas suas potencialidades, se sentem inseguros para fazê-lo, pois cultivam o sentimento de que basta aceitar as condições da empresa e não reclamar muito para que continuem “seguros”.

Se as oportunidades de melhorias no trabalho são remotas, o mesmo não se pode dizer dos projetos pessoais. Parece perdurar o ditado popular – “sou brasileiro e nunca desisto”. Assim, com todas as dificuldades, notadamente relacionadas à questão salarial, alguns trabalhadores revelam: “o meu desejo é conseguir a casa própria através de algum programa governamental, ajudar minha mãe e o meu filho que também é terceirizado”. Otimista, um trabalhador acredita que, mudando de profissão, conseguirá uns vinte por cento a mais no salário, além de maior tempo para atuar como ambulante: “no momento pago aluguel social, ou seja, uma prefeitura é quem paga. Quando tiver a posse definitiva da casa pretendo colocar um comércio”. Os projetos, entretanto, não param por aí: “meu grande sonho é abrir um salão de beleza”, assinala uma trabalhadora, enquanto outra revela: “meu maior desejo era ser assistente social”.

iii) Condições de trabalho

Nessa dimensão, também há pouco do que se orgulhar. A maioria dos trabalhadores reconhece que, de alguma forma, o trabalho é precário e oferece risco à saúde. Uma precariedade que abarca tanto as condições como as relações de trabalho. Embora reconheçam a existência de uma jornada de trabalho razoável, a natureza das atividades, isto é, a limpeza de ambientes insalubres e a manipulação de produtos para higienização oferecem riscos à saúde, uma vez que os materiais de proteção nem sempre estão disponíveis. A trabalhadora de um setor assegura: “a qualidade do material fornecido compromete a qualidade do serviço e contribui para tornar precárias as condições de execução do trabalho”. Por outro lado, a flexibilidade nas relações de trabalho não lhes permite muitas opções de escolhas. Recusar-se a realizar uma tarefa pode motivar a demissão, e sempre haverá outro trabalhador que a realizará, ainda que seja em condições inadequadas. Dessa forma, sem receber insalubridade, mesmo executando tarefas que poderiam

ser consideradas insalubres, os trabalhadores se sentem meio “desorientados” sobre como agir e sem saber a quem recorrer nessas circunstâncias, pois têm consciência de que podem contar somente com a saúde física e que, em casos de danos à saúde, se sentirão desamparados, como se observa: “às vezes tenho que limpar vidros de janelas com o risco de queda. Nesse caso quem vai indenizar os trabalhadores acidentados?”

Gomez e Thedim-Costa (1999) corroboram tais constatações ao assinalar que no Brasil é possível observar um processo de pauperização de um grande segmento da classe trabalhadora, resultado de uma trajetória marcada pela insegurança, instabilidade e precariedade nos vínculos laborais. Além do mais, em decorrência da falta de treinamento e de políticas e práticas de segurança e proteção no trabalho, como o uso de equipamentos e acessórios apropriados, o fatalismo implícito nas falas insinua a aceitação dos riscos como inerentes ao trabalho.

iv) Remuneração salarial e incentivos financeiros.

A categoria remuneração salarial e incentivos financeiros talvez seja o ponto mais crítico na relação dos trabalhadores com o cargo. Assim, o que dizer de um salário bruto cujo teto hoje fica em torno de R\$ 585,00 (quinhentos e oitenta cinco reais) e, aplicando-se os descontos, em geral fica em torno de R\$ 440,00 (quatrocentos e quarenta reais)? A percepção geral é que o salário não remunera de forma justa o trabalho, independentemente do nível de escolaridade dos trabalhadores e da “simplicidade” das atividades que executam. Saúde, educação, alimentação básica, moradia estão longe de serem cobertos pelas condições salariais vigentes para a categoria. Nas falas os trabalhadores são taxativos: “o salário é muito baixo. Não paga o trabalho que se faz”. Outro pondera: “o salário é muito baixo. Está muito longe de atender ao básico. Pagam-se as contas que são prioritárias para a família continuar sobrevivendo”. Alguns trabalhadores mesmo sem informações sobre os valores que se transferem às empresas terceirizadas arriscam: “o salário é injusto e inadequado para a família. O repasse que a universidade faz é muito maior do que o valor pago aos trabalhadores”.

Quando contrastados em relação à condição econômica e social, os trabalhadores efetivos, cujas atribuições corresponderiam às dos auxiliares de

serviços gerais terceirizados, dispõem de uma condição bastante favorável. Os efetivos, em geral, usufruem uma situação laboral mais estável e poucos ainda executam atividades associada à limpeza. O salário inicial do efetivo gira em torno de R\$ 1.034,00 (um mil e trinta e quatro reais), podendo, ao final da carreira, atingir o valor de R\$ 1.955,00 (um mil novecentos e cinquenta e cinco reais), com as possíveis capacitações oportunizadas e a melhoria por titulação formal. À condição salarial somam-se benefícios estendidos a todos os servidores, como o auxílio-alimentação de R\$ 304,00 (trezentos e quatro reais) e o auxílio-saúde, que, em média, representa um benefício de R\$ 70,00 (setenta reais) para o titular e para cada dependente. Aos terceirizados, independentemente do tempo de trabalho, resta conformar-se com um salário bruto de R\$ 585,00 (quinhentos e oitenta e cinco reais), um auxílio alimentação que cobre os dias trabalhados e uma cesta básica que se aproximam de R\$ 170,00 (cento e setenta reais), além de não contar com subsídio à saúde. Desvaloriza-se, assim, o trabalho executado pelo terceirizado.

Dessa forma, longe de debater a relação do salário com bônus, equidade interna, equidade externa e benefícios oferecidos pela empresa em relação às outras empresas, discute-se somente a baixa condição salarial e social de como sobreviver em tal situação. Ao quadro, já desfavorável, acrescentam-se os descontos. Descontos da parcela do vale-transporte para os que recebem o benefício, descontos do vale-alimentação, descontos do sindicato, mesmo que os trabalhadores não se considerem sindicalizados, descontos de farmácia quando se efetivam compras de remédios e descontos de alguns subsídios em dias quando as instituições não funcionam em razão de se decretar ponto facultativo. Existem descontos para os quais o trabalhador não encontra nenhuma explicação plausível, o que pode ser observado pelas falas: “o que também matam são os descontos. Do sindicato e outros. Eles arranjam um jeito de fazer descontos, mas nem eles conseguem explicar esses descontos”. Algumas empresas “orientam” os trabalhadores a só utilizar os vales-transportes para trabalhar, inclusive, com riscos de demissões por justa causa, em caso de descumprimento, o que desperta a insatisfação dos trabalhadores: “como fazer se a pessoa precisa ir ao médico e não possui dinheiro para passagem?”. Outro trabalhador se posiciona de forma mais contundente:

Ocorrem descontos no auxílio-alimentação quando se falta. O vale transporte deve ser usado quando o trabalhador precisar, afinal o trabalhador contribui com 6% para custear e se o trabalhador dá um jeito de chegar ao trabalho é o que importa. É estranha essa estória de justa causa. O fracasso do rico é pensar que pobre é bobo.

Um dia de trabalho perdido, devido ao baixo salário, pode trazer sérias dificuldades para os trabalhadores. Conciliar, todavia, tal situação com a necessidade de ir ao médico parece constituir uma tarefa difícil:

Quando o trabalhador vai ao Pronto Atendimento, o médico não dá atestado e sim comprovante. Se der atestado, tem que passar pela empresa credenciada para que se possa aprovar o atestado, o que dificulta e acaba comprometendo o dia do trabalhador. Se perder o dia, perde salários e benefícios que fazem muita falta.

As questões, todavia, que envolvem salários e direitos desses trabalhadores extrapolam as esferas do controle administrativo e tomam, muitas vezes, o caráter de ações judiciais. Em uma das instituições, a empresa terceirizada ficou vários meses sem pagar aos trabalhadores. Solidária legalmente, à instituição coube resgatar o passivo salarial e engendrar ações na justiça para afastar a empresa prestadora de serviços, situação que se efetivou após longa disputa judicial. Todos os trabalhadores vinculados ao contrato com a empresa afastada mantêm ações na justiça, tentando receber direitos trabalhistas que efetivamente não foram pagos. Manifesta-se também nessa situação a precariedade e as incertezas que rondam as relações de trabalho dessa categoria e o sentimento de impotência que externam diante do quadro: “falta união entre os trabalhadores terceirizados pelo medo de reclamar e perder o emprego. Não temos ninguém por nós. Os trabalhadores se sentem acuados”.

A condição retratada permite inferir que o princípio básico que norteou a terceirização dessas e das demais categorias na Reforma Gerencial foi a redução dos salários dos trabalhadores, ou seja, a redução dos custos do trabalho. Os resultados das falas ainda revelam que as instituições não possuem mecanismos gerenciais que assegurem a plena fiscalização no cumprimento dos contratos, sobretudo no que concerne aos direitos, deveres e garantias dos trabalhadores sob a responsabilidade das empresas terceirizadas. Sob tal perspectiva, as desvantagens e dificuldades inerentes à adoção da estratégia de terceirização foram ignoradas. Além disso, Repullo (1997) e Druck (1999), já citados, reforçam que a terceirização causa pouco impacto na eficiência e na produtividade, mantendo-se principalmente pela

exploração das relações precárias de trabalho, da saúde, do emprego, das ações coletivas dos trabalhadores, paralelamente à degradação das condições de vida desses trabalhadores. Alves (2010) ainda assinala que há uma depredação dos fundos públicos por interesses privados, o que leva a inferir que as empresas contratadas se apropriam de um valor significativo dos recursos que poderiam ser destinados ao pagamento desses trabalhadores e, dessa forma, melhorar a condição salarial.

v) Saúde.

A categoria saúde para os auxiliares de serviços gerais se resume aos exames de ingressos e de desligamentos que realizam na empresa. Uma assistência à saúde que ajude a amparar o titular e seus dependentes ou ações que possibilitem a prevenção de doenças ocupacionais com medidas educativas e preventivas e que promovam a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores são realidades que não fazem parte do cotidiano. Diversas pesquisas realizadas trouxeram evidências sobre os riscos subjacentes ao desenvolvimento de doenças ocupacionais e do aparecimento de patologias associadas ao processo de precarização do trabalho terceirizado. Num contexto regido por relações de trabalho instáveis e desprotegido de condições sociais mínimas, parece constituir uma utopia pensar na proteção da saúde desses trabalhadores e dos seus familiares.

Clot (2006) chama a atenção para o gradativo adoecimento que afeta o indivíduo não somente na sua dimensão física, mas também nas relações sociais e na dimensão psíquica, entre fatores emocionais e cognitivos, como medo, raiva, frustrações e tensões excessivas, que podem evoluir para quadros patológicos. E não se trata, ressalta, de acontecimentos agudos, pois o comprometimento da saúde ocorre de forma processual e se desenvolve conforme o tempo e a suscetibilidade individual em face da exposição a elementos que se fazem presentes no contexto do trabalho, como uma organização de trabalho autoritária, permanente ameaça de desemprego e formas diversas de discriminação e humilhação.

Quando abordados sobre o assunto, percebe-se um sentimento de desamparo da parte dos trabalhadores ensejando questionamentos do tipo: por que as unidades de saúde e assistência das instituições não atendem aos

terceirizados? Uma demanda, em princípio, justa, mas que esbarra em cláusulas não contempladas na legislação e nos contratos legais.

vi) Sindicalismo e direitos trabalhistas.

A categoria sindicalismo abarca as possibilidades de participação e atuação dos trabalhadores em torno de interesses comuns e obtenção de uma relativa “proteção” sindical contra ações arbitrárias e desmandos que podem advir das administrações, e o posicionamento do sindicato em relação aos pleitos e perspectivas da categoria. O sindicato, em torno do qual os trabalhadores se aglutinam, em princípio, deve atuar na defesa dos interesses da classe profissional ou categoria econômica, inclusive na definição de negociações coletivas de trabalho, questões judiciais ou administrativas. A relação e aglutinação dos trabalhadores de serviços gerais em torno do sindicato guiar-se-iam pelos mesmos interesses que motivam os trabalhadores das demais categorias. A ação sindical em favor da categoria, entretanto, segundo declaram os trabalhadores, não se tem efetivado.

A contribuição para o sindicato advém da obrigatoriedade que emana do art. 579 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, independentemente do que preconiza o art. 8º da Constituição Federal, que assegura: “É livre a associação profissional ou sindical [...]”. Assim, o fato de não se filiar a sindicato não isenta os profissionais ou as empresas de recolher contribuições decorrentes de lei e de natureza tributária, como é o caso da contribuição sindical.

Se ao trabalhador, todavia, não é dada a escolha de contribuir ou isentar-se da contribuição, ao sindicato abre-se a possibilidade de atuar ou não em benefício dos trabalhadores, sendo recorrente o sentimento de que o sindicato se mantém alheio aos interesses da categoria. Levando-se em consideração que o conjunto de medidas visando à flexibilização das relações de trabalho também fragmenta as ações sindicais, a omissão do sindicato parece fragilizar, sobremaneira, a condição de trabalho e a capacidade de negociação da categoria.

A forma de atuação do sindicato tem contribuído, portanto, para nutrir o sentimento de que a filiação é indiferente, ou seja, não proporciona benefício, e paralelamente despertar a insatisfação pelo fato de contribuir com uma

entidade que nada faz em benefício dos trabalhadores. Não são poucas as críticas ao sindicato: “o sindicato diz que atua, mas na prática não se observa ações em favor dos trabalhadores”. Uma auxiliar de serviços gerais procurou o sindicato buscando a desfiliação, mas foi informada quanto à impossibilidade de concretizar tal objetivo. Existem também aqueles que buscaram apoio no sindicato e não encontraram respaldo: “quando estava em outra empresa terceirizada e tive problemas com a minha perna, em decorrência do trabalho que executei, o sindicato prometeu agir, mas não tomou atitude”. Em uma das instituições, afirma um trabalhador: “a empresa fez uma reunião com o sindicato e os trabalhadores, ocasião em que os trabalhadores tiveram seus nomes entregues pela empresa ao sindicato. A iniciativa não foi dos trabalhadores”. Essa informação não foi confirmada por todos. Para os trabalhadores com menos de um ano de empresa, o contato inicial com o sindicato aparece no momento da primeira contribuição sindical, e nos períodos seguintes a certeza de que esse é um recurso mal empregado. Há também entre os trabalhadores aqueles que defendem a mobilização da categoria, que, segundo avaliam, se limita a reclamar, a fim de pressionar o sindicato para uma atuação mais incisiva, pois se trata de uma demanda legítima, uma vez que a contribuição é automática, representando a contrapartida que a organização sindical deve proporcionar aos trabalhadores.

O assunto sindicalização, todavia, tem assumido contornos bastante complexos. Na universidade em que a empresa terceirizada, insolvente financeiramente, foi afastada judicialmente, os trabalhadores contribuíam com o sindicato embora também não obtivessem respaldo para as suas demandas. A nova empresa contratada utiliza mão-de-obra local, mas tem sua sede fora do Estado da contratante ampliando, de alguma forma, o fosso entre o trabalhador e o acesso ao sindicato. Nessa universidade, os trabalhadores optaram por não se filiar ao sindicato, assinando declarações que os isentam da contribuição sindical. Não se pretende aprofundar tal discussão, mas o seu registro traz evidências de situações e especificidades que ensejam maiores discussões no modelo de terceirização vigente no governo federal.

O resultado concreto desse quadro geral é que a categoria vive à mercê de legislações que flexibilizam e precarizam o trabalho terceirizado; de

regulamentações e normas que disciplinam, mas não melhoram os processos de terceirização; também vive a reboque de interesses difusos que têm norteado a conduta sindical.

Na entrevista, descrita a seguir, o Sindicato da categoria faz considerações sobre os argumentos apresentados pelos trabalhadores e sobre as situações e condições que têm pautado a atuação sindical.

Em primeiro lugar, o dirigente sindical ressalta a importância deste trabalho de pesquisa, pois são poucos os trabalhos realizados que buscam retratar a realidade vivenciada pelos trabalhadores terceirizados, em especial os trabalhadores terceirizados que atuam nos serviços do asseio e conservação.

Em seguida, manifesta-se sobre as condições e relações de trabalho no serviço terceirizado, assinalando:

De modo geral, pode-se afirmar que a relação entre capital e trabalho é uma relação precária, visto que os interesses do capital têm se sobreposto aos interesses do trabalho. Assim, afirmamos, sem dúvida, que o trabalho realizado pelos trabalhadores terceirizados é precário nas relações e nas condições. Falta regulamentação para o trabalho terceirizado, já que ainda prevalece a legislação da CLT que, ao longo desse tempo, não passou por muitas modificações. Em relação às condições de trabalho, são muitas as reclamações de trabalhadores contra a ausência de condições adequadas para realizar as atribuições que lhes são conferidas, algumas tarefas, inclusive insalubres, sem que seja paga a insalubridade, ao mesmo tempo que não dispõem de condições mínimas para trocarem de roupas, se alimentarem ou disporem de um alojamento decente para realizar essas atividades.

Quando o assunto tratado é o índice de reclamações por violações de direito e más condições de trabalho, o diretor do sindicato ressalta que é muito procurado pelos trabalhadores porque existem muitos aventureiros no ramo da terceirização, e ressalta:

Pensam que basta abrir a firma, contratar os trabalhadores e alocar a mão-de-obra aos contratantes sem a mínima preocupação com as condições de trabalho, o pagamento correto, em dia e o cumprimento das obrigações legais e trabalhistas. O resultado desse processo é que o sindicato realiza uma média de trinta desligamentos diários de trabalhadores que não tiveram respeitada a sua condição salarial e legal. Mas os problemas com o trabalho terceirizado não são exclusivos dos aventureiros; o setor público, de uma forma geral, também enfrenta sérios problemas relacionados aos contratos terceirizados. Falta mais rigor na fiscalização dos contratos e nas ações das empresas terceirizadas, e os trabalhadores são os grandes prejudicados nesse contexto. Estamos também mobilizando os trabalhadores do Ifes, cujos salários estão atrasando, o que comprova aquilo que afirmamos. Isso, às vezes, não se observa em grandes empresas que fiscalizam intensamente os contratos para evitar

problemas, uma vez que são solidárias quando há o descumprimento do objeto dos contratos pela contratada, embora isso não amenize a condição salarial e de precarização das condições dos trabalhadores. A Súmula 331 do TST tem assegurado a solidariedade da contratante quando a contratada não cumpre os dispositivos legais, mas alguns estados vêm arguindo a constitucionalidade do art. 71, da Lei 8.666/93, colocando em risco os poucos instrumentos de garantia de que o trabalhador dispõe.

Em relação ao quantitativo de trabalhadores filiados ao Sindicato assegura: “hoje a categoria de trabalhadores no ramo de asseio e conservação conta aproximadamente com 24.800 trabalhadores, dos quais cerca de 20% são associados”. Um baixo índice de filiação que pode refletir o desinteresse mútuo da categoria e do Sindicato, que rebatem diretamente na capacidade de mobilização em defesa dos objetivos da categoria.

Quanto ao sentimento de abandono expresso pelos trabalhadores, reconhece:

Os trabalhadores se sentem desamparados e com razão. O Sindicato conta com 22 diretorias, das quais 14 diretores continuam atuando nas empresas, uma vez que não foram liberados das suas tarefas, o que compromete o atendimento, além das dificuldades relacionadas à grande demanda que surge da categoria. De outra parte, espera-se uma maior participação dos trabalhadores nas ações desenvolvidas pelo Sindicato, o que não se tem concretizado efetivamente. Os trabalhadores pensam que, simplesmente contribuindo com a manutenção do sindicato, já cumpriram a sua parte, mas isso não é suficiente. Também é um fato concreto que alguns trabalhadores estão na categoria de passagem. Muitos estão estudando e até cursando faculdade. É possível perceber que eles não estão muito preocupados com a participação. Eles têm um projeto para o futuro, e o trabalho atual é apenas transitório.

Sobre às intervenções do sindicato em favor dos trabalhadores, ressalta que:

Apesar das dificuldades, o Sindicato tem realizado intervenções em prol dos trabalhadores. A respeito dos terceirizados que trabalham com a varrição de ruas – homens e mulheres (margaridas) –, conseguimos que deixassem de se alimentar nas ruas ou em condições desfavoráveis como acontecia. Tanto que atualmente existe um ônibus que separa ferramenta e trabalhadores e que os levam ao local propício para fazer as refeições. Precisamos, de fato, negociar com o setor público espaços de cantinas, alojamentos que permitam condições mais dignas aos trabalhadores, mas essa negociação não é um processo simples. É inadmissível que os trabalhadores continuem se alimentando debaixo de escadas e em condições inadequadas. Nas preocupações que vão desde o canteiro de obras até o escritório, raramente se pensa nas condições dos trabalhadores de asseio e conservação. Todavia, como ressaltamos, temos limitações para agir. Pode-se afirmar que, no setor público, até existem condições para negociação, mas, nas pequenas empresas, há sérias dificuldades para se fazer negociações. Quanto aos direitos dos trabalhadores, o Sindicato deve ser nos dias atuais o que tem mais ações na Justiça do Trabalho pleiteando direitos que vão ao encontro dos interesses dos trabalhadores. Não é fácil, contudo, recorrer à Justiça do Trabalho pela grande demanda de ações.

Em relação à mobilização dos trabalhadores, deve-se reconhecer:

A forma de distribuição dos trabalhadores nas empresas é a maior dificuldade com que se depara. No setor público é mais fácil, pois há uma maior concentração de trabalhadores. Nas pequenas empresas, isso é muito difícil. As grandes empresas também contam com um grande número de trabalhadores, mas dificultam bastante o acesso. Às vezes, o contato com o trabalhador ocorre mediante distribuição de panfletos nos ônibus que transportam os trabalhadores. Por outro lado, quando algum trabalhador toma iniciativas de reivindicação, não custa muito às chefias pedir a substituição ou demissão do trabalhador. É difícil, portanto, aglutinar os trabalhadores em torno das lutas do Sindicato.

Carvalho Neto (1997) corrobora os depoimentos do sindicato ao assinalar que a atuação sindical organizada tornou-se mais difícil depois que o processo de terceirização ganhou peso, paralelamente à divisão dos trabalhadores em diferentes empresas e diferentes bases sindicais. Costa e Tambellini (2009) ressaltam o caráter desarticulador do projeto neoliberal adotado pelo governo e o estímulo ao sindicalismo de resultados em detrimento do sindicalismo classista.

O Sindicato destaca que a legislação sobre a terceirização, conforme já assinalado, precisa ser reformulada e aprimorada para conceder maiores garantias e proteção aos trabalhadores terceirizados e maior autonomia à atuação sindical. Uma condição que poderia ampliar os benefícios aos trabalhadores, na visão sindical, seria a criação de ramos de atuação, em vez de categorias, pois isso poderia fortalecer a posição do sindicato e dos trabalhadores.

Ao abordar a questão da rotatividade, assinala o dano maior ao trabalhador e enfatiza:

Não há dúvidas, os índices são, de fato, elevados. Com uma categoria que totaliza cerca de 24.800 trabalhadores de asseio e conservação e envolve os auxiliares de serviços gerais, porteiros, serventes, copeiras, margaridas e coletores de lixos, entre outros serviços, no período de 2009 a 2010 houve cerca de 7.000 desligamentos, o que é bastante considerável. Esses fatos se relacionam com situações de contratadas “aventureiras”, passagem transitória de alguns trabalhadores pela categoria, contratos mal elaborados, permuta de empresas e condições precárias que se estabelecem na relação entre o trabalho e o capital. O resultado é a grande quantidade de demandas na Justiça do Trabalho, com o trabalhador constituindo, em geral, a parte mais prejudicada nesse processo.

O Sindicato, também, assinala que o salário é um fator crítico na relação de trabalho do pessoal terceirizado de asseio e conservação e descreve algumas conquistas e dificuldades:

Recentemente, foi possível negociar com o setor público federal um reajuste próximo a 10%, o que eleva o salário aproximadamente para R\$ 585,00 (quinhentos e oitenta e cinco reais). A questão toda é que o salário mínimo sobe acima da inflação e o salário da categoria está cada vez mais próximo do mínimo, que hoje é de R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais). Existem, também, dificuldades relacionadas aos contratos que só permitem o seu equilíbrio e não aumento de salários, que são observadas pelas próprias Procuradorias das instituições. Na questão salarial, é mais fácil realizar uma negociação com uma grande empresa do que com o setor público e as pequenas empresas. Nos processos de negociação instalados, pensa-se também em demandar subsídio à saúde, plano odontológico, mas, às vezes, julga-se ser isso uma responsabilidade de governo e não uma reivindicação que deve entrar na pauta de discussão. Mas o salário é muito baixo.

As restrições da legislação e a estratégia de menor preço nos processos licitatórios são enfatizadas pelo Sindicato, ao ponderar que:

A Lei 8.666/93 e a política de menor preço do governo têm-se constituído também num entrave à melhoria salarial dos trabalhadores visto que o menor preço não significa necessariamente melhor qualidade no serviço prestado e impõe aos trabalhadores condições salariais inadequadas.

Uma alternativa que se apresenta poderia ser a negociação de um piso salarial regional-nacional que pudesse assegurar melhores condições salariais aos trabalhadores dos ramos de conservação e asseio. Deve-se reconhecer, todavia, que o conflito entre aquilo que o capital se dispõe a pagar e o que os trabalhadores desejam ganhar não é de fácil solução.

Quanto aos aspectos de inclusão social, entende o sindicato que a terceirização não causa inclusão e o trabalho do auxiliar de serviços gerais tem pouco valor social.

É uma categoria que sofre bastante discriminação social. Estranha-se, inclusive, que pessoas responsáveis por unidades educacionais, como diretores de escolas, destratem e discriminem os trabalhadores da limpeza. Isso também acontece no meio universitário. O exemplo recente foi o caso da USP, onde um pesquisador, ao vestir o uniforme de auxiliar de serviços gerais, percebeu a invisibilidade desses trabalhadores ao passar pelas mesmas pessoas que antes o cumprimentavam, e depois o ignoraram e não o cumprimentavam.

A proposição de melhoria, de acordo com o Sindicato, passa necessariamente pela regulamentação da terceirização.

É uma condição importante para alcançar o objetivo. Adicionalmente, devem-se fazer gestões nas empresas e no setor público para fiscalizar a execução dos contratos e as condições de trabalho, bem como lutar pela valorização e respeito aos trabalhadores de serviços gerais e por

instalações adequadas de vestiário e alimentação dos trabalhadores; mobilizá-los para as ações do Sindicato e sensibilizá-los de que são eles que formam o Sindicato.

Ao fim e ao cabo das considerações, assegura que o Sindicato, um mal necessário, é contra a terceirização no serviço público, principalmente na educação pública, merecendo lei específica que impeça a lesão futura aos interesses dos trabalhadores. Considera que há, de fato, discriminação e um preconceito social contra os trabalhadores de asseio e conservação e que o acesso à educação pública de qualidade para todos é o caminho para mudar o quadro social.

Ao declarar-se contra a terceirização, em especial no setor público, o sindicato assume posição semelhante a de Carvalho Neto (1997) que identificou, em pesquisa realizada no setor público de telecomunicações, as mesmas características e efeitos perversos dos processos de terceirização que predominam no setor privado. A subcontratação nas empresas pesquisadas contribuiu para a precarização da relação contratual, dos salários e das condições de trabalho, expressando uma tendência mundial.

vii) Segurança e proteção social.

Não obstante as considerações do sindicato, com tanta instabilidade rondando o ambiente profissional e a insegurança dominando a vida social desses trabalhadores, esta categoria se configura um projeto muito distante. Em relação à instabilidade, caracterizada, sobretudo, por contratos pouco duráveis e alta rotatividade no trabalho, constitui-se numa surpresa o período de tempo em que os trabalhadores permanecem no serviço terceirizado, a despeito das condições desfavoráveis que caracterizam tais atividades. A situação pesquisada mostra que essa permanência não constitui um argumento que negue a precarização das condições e das relações de trabalho que vigem nesses processos. Reafirma-se, então, que a estabilidade observada tem sido resultado das limitações na escolaridade, da acomodação e da “aceitação” de condições que subvertem relações dignas do trabalho social e da condição de sujeitos desamparados socialmente e entregues à própria sorte. Como asseguram Gomez e Thedim-Costa (1999), a degradação das condições materiais de vida e das formas de reprodução é agravada pela ausência de mecanismos de proteção social e associada à desestruturação/reconstrução de

identidades geradas em torno do trabalho. Os autores ressaltam, ainda, a existência nos países centrais de redes de proteção social que amenizam as situações e impedem que a exclusão social se consolide em todo seu potencial desagregador.

No âmbito do Estado brasileiro, esse processo degenerou-se e acirrou-se com a implementação da Reforma Gerencial de 1995, na qual os mecanismos de proteção econômica e social permeados pelas leis da competição e do mercado, só contribuíram para aumentar as desigualdades sociais num contexto de um legado histórico concentrador de renda e, por conseguinte, excludente.

viii) Papel social como sujeito e como trabalhador.

Se os auxiliares de serviços gerais, do ponto de vista das atribuições do cargo, não se sentem valorizados, conforme relatos já antecipados, a penúltima categoria utilizada para dar significação às suas falas procurou traduzir a percepção dos sujeitos no valor pessoal que se atribuem e ampliar o escopo do sentimento que nutrem sobre o julgamento social como trabalhadores. Paralelamente, tendo como referencial o aporte teórico, busca-se avaliar a compreensão desses trabalhadores quanto à perspectiva de exclusão social.

Os relatos dos trabalhadores permitem assinalar que a simplicidade do cargo e das atividades que executam não afeta o valor que se atribuem como pessoas. “Eu me dou valor e me valorizo pelo serviço que faço”, é a opinião dominante entre os trabalhadores, evidenciando, de alguma forma, orgulho e amor próprio. Quanto ao julgamento social como trabalhador, as opiniões mudam de forma significativa como se pode observar: “muitas vezes somos olhados com indiferença. Se há uma festa, o trabalhador de serviços gerais deve procurar o seu lugar, não pode se misturar. Para limpar é procurado em todo lugar”. Por razões diversas, outros se pronunciam demonstrando grande decepção: “poucas pessoas nos valorizam como trabalhador e a maioria nos ignora tanto como trabalhador e como pessoa. A discriminação pesa muito e acaba funcionando como estímulo para estudar e trocar de profissão”. As visões negativas sobre os auxiliares de serviços gerais, como assinalam, revelam que as manifestações de menosprezo ocorrem no dia a dia: “as pessoas alimentam um sentimento de que os auxiliares de serviços gerais são inferiores”, enquanto

outro acrescenta: “existe muita discriminação com as pessoas terceirizadas. Alguns não nos cumprimentam e nem dão bom dia”.

Se a discriminação é um fato concreto, o uniforme utilizado, segundo a percepção dos trabalhadores, carrega um símbolo de depreciação que extrapola o ambiente de trabalho. O discurso de um trabalhador confirma a evidência: “há pessoas que têm vergonha do uniforme, e quando vão almoçar mudam de roupa para não mostrarem que são auxiliares de serviços gerais”. Para as trabalhadoras do sexo feminino, em especial, o uniforme, além de depreciativo, não contribui para expressar o lado “ vaidoso” que lhes é peculiar, como se infere do discurso de uma trabalhadora: “algumas pessoas consideram o uniforme ridículo e afirmam que sem ele a gente parece outra pessoa”.

Se no escopo teórico existem referências que consideram esses trabalhadores excluídos socialmente, não há unanimidade entre eles quanto à consolidação do fato. Entretanto, não são raras as situações de constrangimento social por que passam os auxiliares de serviços gerais. Na cidade em que a firma terceirizada teve insolvência financeira e os trabalhadores ficaram sem receber salários, os comerciantes se recusaram a vender, e, até recentemente, mesmo com a mudança de empresa, alguns lojistas se recusam a conceder créditos a terceirizados. Um dos trabalhadores afetados pela situação assegura: “faxineiros, auxiliares de serviços gerais são discriminados socialmente. Quando você vai comprar perguntam: Em qual firma você trabalha? O que faz? Se é terceirizado às vezes não compra ou não obtém empréstimo”. Nesse caso específico, além dos constrangimentos subjacentes ao cargo e às atividades que executam, as ações da empresa rebateram diretamente nos trabalhadores, ensejando um grande constrangimento social. Essa situação, contudo, não é exclusividade daqueles trabalhadores. Muitos são os que, não raramente, se veem forçados a desistir de fazer um cartão de uma grande rede de lojas ou ter negado um empréstimo pelo fato de possuir um rendimento considerado insuficiente ou serem avaliados como trabalhadores pouco estáveis. Se a vida desses trabalhadores é marcada por tais fatos, são factíveis as referências teóricas que assinalam a exclusão social desse segmento.

Gomez e Thedim-Costa (1999) ratificam que em sua configuração multifacetada, a exclusão social manifesta-se na subtração de direitos humanos fundamentais, como o trabalho regular, condignamente remunerado, e a educação formal progressiva de crianças e adolescentes impelidos a ingressar precocemente e de forma precária no mercado de trabalho, o que implica a negação da equidade, da justiça e da cidadania, dando origem a um leque amplo de categorias excluídas. Não é a lógica do mercado que equacionará a situação de pobreza, na medida em que competitividade e rentabilidade não combinam com solidariedade e coesão social.

À esta condição nada confortável, agregam-se novos trabalhadores ampliando o contexto de precarização do trabalho. O Quadro 4, observadas as diferenças no perfil institucional, traz evidências sobre o impacto da terceirização nas universidades pesquisadas, permitindo inferir situações semelhantes nas demais instituições do país e a forma como vem se expandindo nos últimos três anos, inclusive no cargo pesquisado. Esse crescimento é decorrente dos programas de expansão de vagas que demandam novas construções e a contratação de pessoal para limpeza das novas instalações. O quadro também pode sinalizar que a evolução maior no quantitativo geral, quando comparado ao cargo pesquisado, decorre da diversificação nos contratos de locação de mão-de-obra e, possivelmente, da substituição de alguns trabalhadores de asseio e conservação predial que atuavam na limpeza da área física por outros contratados, especificamente, para varrição e limpeza dos *campi*.

Instituições	Universidade A			Universidade B			Universidade C		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Quadro Terceirizado	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Geral*	385	566	746	481	570	637	1011	1106	1260
Auxiliar de Serviços Gerais	NI	NI	189	213	225	228	NI	NI	422

Quadro 4: Evolução dos Quantitativos de Trabalhadores Terceirizados e de Auxiliares de Serviços Gerais

* Não foram considerados os trabalhadores terceirizados dos Hospitais Universitários

NI: Não informado

Fonte: Relatório de Gestão e informações das Unidades.

O Quadro 5, embora não traga dados referentes ao período de três anos, permite corroborar o referencial teórico sobre o predomínio de trabalhadoras

que, em geral, estão mais propensas a aceitar as tarefas de limpeza, enquanto os homens participam dessas atividades e de tarefas que exigem mais força física, como a movimentação de bens. Dessa forma, para um total de 839 trabalhadores que assumem essas atividades nas instituições pesquisadas, 577, ou seja, 69% correspondem a pessoas do sexo feminino, enquanto 262, isto é, 31% correspondem ao sexo masculino.

Instituições	Universidade A			Universidade B			Universidade C		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Quadro de Auxiliares de Serviços Gerais Por Sexo*									
Masculino	NI	NI	85	NI	NI	51	NI	NI	126
Feminino	NI	NI	104	NI	NI	177	NI	NI	296
Total	NI	NI	189	NI	NI	228	NI	NI	422

Quadro 5: Distribuição dos Auxiliares de Serviços Gerais Por Sexo

* Não foram considerados os trabalhadores terceirizados dos Hospitais Universitários

NI: Não informado

Fonte: Relatório de Gestão e informações das Unidades.

O Quadro 6, por sua vez, ratifica a informação de pouca escolaridade, pois do contingente de trabalhadores entrevistados, 55% correspondem ao ensino fundamental incompleto, 22% ao ensino fundamental completo, 12 % ao ensino médio incompleto e 11%, ou seja, apenas dois trabalhadores possuem o ensino médio completo.

Instituições	Universidade A			Universidade B			Universidade C		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
* Quadro de Auxiliares de Serviços Gerais Por Escolaridade									
Ensino Fundamental	NI	NI	189	NI	NI	228	NI	NI	422
Ensino Médio***	NI	NI	**	NI	NI	**	NI	NI	**
Total			189			228			422

Quadro 6: Distribuição dos Auxiliares de Serviços Gerais por Escolaridade

* Não foram considerados os trabalhadores terceirizados dos Hospitais Universitários

** As informações sobre a escolaridade somente neste ano (2010) apareceram nos Relatórios

*** Embora possa haver algum trabalhador com nível médio, nos Relatórios de Gestão os trabalhadores foram aglutinados predominantemente como tendo o ensino fundamental.

NI: Não informado

Fonte: Relatório de Gestão e informações das Unidades.

ix) Perspectiva institucional e impactos sócio-gerenciais.

A última categoria analisada, denominada perspectiva institucional e impactos sócio-gerenciais, refere-se ao significado das falas dos dirigentes que avaliam

o processo de terceirização instituído nas universidades, os seus rebatimentos sobre a gestão e na condição de trabalho e social dos trabalhadores terceirizados.

Os dirigentes das instituições onde os trabalhadores prestam serviços inserem-se entre os sujeitos pesquisados, constituindo-se importantes interlocutores na relação contratante, contratada e trabalhador. Em geral, possuem a responsabilidade de assegurar o funcionamento adequado da instituição, observando, porém, as restrições impostas para contratação de pessoal. As contratações e a expansão do quadro terceirizado exigem análises e justificativas, uma vez que tais despesas sobrecarregam o custeio das universidades, o que pode inviabilizar o próprio funcionamento institucional.

O dirigente da universidade A faz uma análise dos aspectos gerais da Reforma Gerencial, dos processos de terceirização resultantes da Reforma e de suas implicações no setor público, em especial nas universidades. Reconhece a falta de eficácia dos controles institucionais na gestão das atividades terceirizadas, a vulnerabilidade das relações de trabalho terceirizado, além de ressaltar os danos aos trabalhadores e os constrangimentos sociais advindos da terceirização, e manifesta-se fazendo as seguintes ponderações:

A realidade resultante da Reforma Gerencial de 1995, que partiu da premissa de enxugamento de cargos e quadros efetivos do serviço público, observando-se o que aconteceu na última década, não gerou eficiência nem gerou economia para o Estado. Quando se fala de eficiência, pensa-se muito na eficiência da prestação de serviços; então, se há um serviço e se presta esse serviço ao público, não vemos essa eficiência gerada pela terceirização. Nitidamente, também não vimos economia de gastos, uma vez que aquilo que está sendo economizado em salários efetivos aos servidores, está sendo pago na contratação dessas empresas. A Reforma Gerencial iniciada na década de 90, na visão que o governo tinha de redução do Estado, foi uma reforma conduzida sem nenhuma discussão com as universidades e não trouxe os resultados esperados na nossa universidade e, possivelmente, nas demais universidades pelo país afora. Isso foi uma decisão unilateral tomada pelo primeiro escalão do governo, pois não foi discutido com os gerentes dos órgãos públicos, no nosso caso, os reitores. Além disso, extinguíram-se os cargos, mas as funções permanecem para execução. Eliminaram-se os cargos na área de manutenção, de limpeza, mas a boa prestação de serviços ao público exige que essas funções continuem a ser, obviamente, exercidas. Qual a resultante que nós tivemos: a contratação em peso de pessoas sem qualificação, sem treinamento, ou seja, um grupo de pessoas com que o serviço público não pode gastar recursos para treinar, porque, se são recursos públicos, as pessoas terceirizadas não são agentes públicos, e as empresas não têm essa preocupação de promover a qualificação desses servidores e tão somente colocar esse grupo de trabalhadores

no serviço público. A terceirização é um problema e as pessoas não podem ser responsabilizadas por essa situação, mas a terceirização sim, ela é um problema. A terceirização não solucionou os conflitos que nós tínhamos com recursos humanos dentro das nossas instituições e só contribuiu para piorar o quadro. A empresa só pode ser normalmente contratada mediante o processo de licitação, pela Lei nº 8.666/93, exigindo que se contrate sempre pelo menor preço. Se você toma outro caminho, vira alvo de futura auditoria, podendo haver insinuação de uma licitação viciada. Temos também os órgãos de controle do Estado, que não nos permitem flexibilidade nesse tipo de decisão. O problema que se observa, além disso, é que as empresas atrasam os salários dos terceirizados, geram um problema social para os trabalhadores dentro da própria instituição, enquanto o servidor efetivo do quadro, ao presenciar essa situação, também não se conforma em ver uma pessoa com salários baixos e com atraso, o que cria um ambiente bastante desconfortável. Os mecanismos e controles estabelecidos pelo governo para que se acompanhem os contratos são falhos, pois, para rescindir um contrato com uma empresa e substituí-la por outra, não é coisa que se faz de forma repentina, porque não se consegue preço rápido. Ao tentar punir uma empresa que não cumpre bem o contrato, faz-se resvalar a punição para o próprio trabalhador que precisa do emprego; então, vivencia-se todo esse tipo de situação. O discurso de que a terceirização gera mais eficiência, ou seja, você pode contratar com mais rapidez, na verdade não acontece. Se houvesse rapidez, o que não ocorre, não seria necessariamente sinônimo de mais eficiência. De fato, o que seria necessário era que a Reforma do Estado da década de 1990 tivesse dado ênfase no treinamento de servidores qualificados, isto é, qualificar mais os servidores e estabelecer mecanismos para retirar do serviço público servidores efetivos que não dão retorno na prestação de serviços ao público. Esse problema não foi sanado. Continuamos com servidores, por exemplo, que estão dando prejuízo ao público ao não prestar os serviços com a devida eficiência, com a devida presteza e com a devida dedicação, e o gerenciamento dessa situação no setor público é extremamente prejudicada pelos impedimentos legais. Passa-se por isso também. A reforma iniciada na década de 1990 – a Reforma Gerencial – não tocou nisso. Os terceirizados do serviço público, por serem pessoas extremamente carentes e em atividades mais simples, que têm dificuldades de inserção no mercado de trabalho, aceitam quaisquer tipos de atividades. Contratados pelas empresas para atividades precárias, os trabalhadores terceirizados não têm todas as garantias que se asseguram ao trabalhador pela CLT, não têm amparo; são pessoas que não têm amparo, por exemplo, sindical, nitidamente se percebe isso. Eles passam por um medo constante de se confrontar com as empresas porque sabem que a resposta dada a qualquer problema é a demissão; então essa é uma ameaça que paira sobre a cabeça desses trabalhadores constantemente. Nós manifestamos isso sem nenhum receio porque se trata de realidade nítida e muito clara. Portanto, a terceirização é prejudicial aos interesses desses trabalhadores, é prejudicial ao serviço público que não conta com trabalhadores com eficiência e é prejudicial ao público de um modo geral que vai usufruir os serviços prestados pelo órgão público. Como melhorar isso? Penso que o governo precisa rever essa situação e fazer retornar os antigos cargos que foram extintos para o âmbito do serviço público e permitir assim a contratação dessas pessoas desde que o Estado estabeleça mecanismo de cobrança de eficiência ao servidor público efetivo. As avaliações de desempenho feitas no serviço público não retratam fielmente a nossa realidade; é um mero artifício para as pessoas auferirem um melhor ganho salarial, mas não está medindo a eficiência dessas pessoas, não está medindo a

qualificação, isto é, a dedicação pessoal de cada servidor. O Estado, na década de 1990, tomou um rumo administrativo de querer enxugar gastos cortando salários de servidores. Penso que haveria um ganho maior se exigisse a profissionalização de todas as categorias, ou seja, maior eficiência de todos, e premiasse os mais eficientes, efetivamente. A lógica que o governo tomou em privilegiar carreiras, as chamadas carreiras de Estado, não foi o correto porque se passa a impressão de que os cidadãos que precisam dos serviços públicos não necessitam dos servidores das demais carreiras, apenas daquelas denominadas carreiras de Estado. Se você chega a qualquer repartição pública do país, aquele servidor que vai atender é o mais importante naquele momento. Ele precisa dar as informações, estar bem inteirado do assunto que o cidadão vai tratar para que possa atendê-lo com eficiência. Não se podem criar dentro do serviço público carreiras de privilegiados, pois também se deve valorizar os trabalhadores “carregadores de piano”; a turma que faz a máquina funcionar é extremamente necessária, e esse pessoal precisa ser eficiente e estar constantemente motivado. Portanto, a decisão tomada na década de 1990, o rumo que resultou do enxugamento da máquina pública foi um rumo errado. Ele podia, sim, fazer a máquina pública funcionar cobrando eficiência, premiando quem efetivamente fosse eficiente e punindo quem não estivesse dando o retorno esperado.

A fala do dirigente da universidade A expõe, ainda, de forma inequívoca, as lacunas e o equívocos sobre os pressupostos de eficiência e economia defendidos pelo MARE (1995) e Bresser-Pereira (1998a) na Reforma Gerencial do Estado, realçando que o processo de terceirização é prejudicial ao setor público, aos trabalhadores e aos cidadãos que, de fato, dependem dos serviços prestados pelo Estado. Ressalta a importância de todos os trabalhadores serem valorizados e motivados para o desempenho das tarefas, e não apenas as carreiras de Estado, uma vez que para o cidadão o trabalhador importante é aquele que, em qualquer nível hierárquico, está capacitado para prestar o melhor serviço e atender ao público com a melhor informação.

Também fica evidente nas ponderações que o principal problema do setor público, ou seja, as questões que dizem respeito à gestão de pessoal não foram resolvidas e que, ao contrário, o processo de terceirização só fez aumentar as dificuldades relacionadas à gestão institucional.

O dirigente da universidade B além de abordar questões relacionadas à Reforma Gerencial faz críticas à ideia de Estado mínimo e enfatiza que o papel do Estado é o bem comum e não o lucro, e os trabalhadores terceirizados devem estar entre os cidadãos que merecem a atenção e os cuidados do Estado. Ressalta, ainda, que se resolveu de forma simplista a divisão entre o que são atividades exclusivas e não exclusivas de Estado, argumento também usado para legitimar a terceirização, e acentua a precariedade das relações de

trabalho terceirizado e a incapacidade desse Estado em gerenciar esses processos. Assinala, então, o dirigente:

A Reforma Gerencial do Estado não foi uma boa opção, assim como não o foi a ideia de divisão entre atividades exclusivas e não exclusivas. A finalidade maior do Estado é o bem-estar social, independentemente de raça, classe, credo religioso. A sociedade espera que o Estado busque o bem-estar comum. O papel do Estado tem que ser ampliado para poder atender às crescentes demandas da sociedade. A ideia de reduzir o Estado não se constituiu na melhor alternativa. Os Estados que tomaram essa decisão enfrentaram crises e pagaram um preço alto pela escolha. A busca pelo Estado mínimo não constituiu um diferencial para os países que adotaram essa opção em busca de eficiência. Os países mais desenvolvidos que oferecem um melhor bem-estar à sociedade não são Estados mínimos; ao contrário, são Estados fortes e caros porque cobram mais impostos para prestar melhores serviços à população. Então, não acho que a reforma tenha sido boa.

O Estado brasileiro está aquém do tamanho que deveria ter para benefício da população. É claro que o Estado, para crescer, tem de arrecadar mais impostos. Para quem paga imposto isso é ruim, pois ninguém gosta de pagar mais imposto. Mas há muita desigualdade social no país, existem muitos problemas resultantes de uma ação ineficaz, inepta, ou do próprio descaso do Estado. A reforma veio na direção errada. O Estado brasileiro poderia ser melhor, ter menos corrupção e ser mais eficiente. A mudança essencial não é reduzir o tamanho, mas melhorar a própria ação do Estado.

Você privatizar alguns serviços públicos, concentrando renda nas mãos daqueles que serão os donos das empresas, que vão prestar os serviços, não vai ajudar em nada porque o dinheiro que o Estado gastava para fazer os serviços com os próprios servidores, vai ser gasto com corrupção e intermediação, um custo pior e mais caro. E essas pessoas que trabalham no serviço precarizado vão gerar custos futuros que o Estado vai ter de arcar. As crianças sem escolas se tornarão adultos sem formação e educação apropriada, comprometendo o futuro das pessoas e do Estado. A reforma não veio no bom caminho.

A questão difícil de resolver é que o Estado equacionou, de forma simplista, a definição sobre o que é e o que não é atividade exclusiva, e usou isso como argumento para terceirizar. Uma decisão gerencial em uma grande ou média empresa, ou seja, escolher o que seria a atividade central da empresa e ela terceirizar tudo aquilo que não considera atividade principal, com os benefícios e os prejuízos que podem advir dessa opção, talvez não seja tão difícil. Quando se fala do Estado, isso é muito mais complexo. O papel do Estado não é dar lucro igual à empresa, que pode utilizar o indicador para avaliar os resultados da terceirização; o papel do Estado é cuidar dos interesses da sociedade e não se preocupar com o lucro, mas preocupar-se em longo prazo com o maior benefício para toda sociedade. Essa divisão entre atividades nunca seria perfeita. Se você pegar um conjunto de atividades que se desenvolve na universidade, não estará caracterizado que a atividade de limpeza teria de ser terceirizada.

Analisando a situação do trabalhador terceirizado na universidade, não é difícil afirmar que ele trabalha em condições precárias. Primeiro, porque a universidade e a maior parte do serviço público, devido a problemas intrínsecos dessas reformas, não fortaleceram determinados setores da máquina pública, agregando incertezas aos contratos

terceirizados. Dessa forma, você tem o contrato, mas, por dificuldades internas relacionadas à autonomia, a instituição não consegue manter o bom prestador de serviços ou renovar um bom contrato. Com isso, um conjunto grande de trabalhadores fica inseguro e pode, de fato, perder o emprego. Além disso, quando os contratos são regidos pela lei de licitações, os certames são julgados pelo menor preço. Empresas que pagam mal aos empregados e não oferecem melhores condições de trabalho têm mais chances de conseguir o contrato. É claro que se pode tentar fazer uma licitação, ou cuidar para que o terceirizado tenha condições ideais para trabalhar, mas não se faz uma licitação que vai coibir o empregador de fazer determinadas práticas que atentam contra os interesses do trabalhador. Isso é muito difícil. Na briga entre as empresas e o contratante, o lado mais fraco é justamente o do trabalhador terceirizado. É importante lembrar também que os órgãos de controle querem renovação de contrato, ainda que esse seja melhor para a instituição, independentemente da qualidade do contratado.

Encerrado um contrato, o dono da empresa desliga o pessoal e acaba o problema dele. Para o trabalhador, talvez, não. Caso se trate de um empregado ruim, o problema do trabalhador, que já era complicado durante a vigência do contrato, poderá agravar-se se não receber os direitos trabalhistas e não tiver assegurados os benefícios a que tem direito no momento do desligamento. Então, por diversas razões, o serviço público atualmente não seria um bom contratante para esse tipo de mão-de-obra. No embate entre o contratante e a contratada, portanto, quem perde é o trabalhador.

Por não ser muito estável a relação de trabalho do terceirizado com a empresa, não se forma um tipo de vínculo que permite, por exemplo, a mobilização de um grupo interno para defender os direitos dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e de salário. A dinâmica não favorece a formação desses grupos de interesses em prol dos trabalhadores. O sindicato seria um caminho para dar apoio às lutas dos trabalhadores.

Ao reconhecer as limitações impostas pela legislação e pelos contratos, também assinala o caráter excludente da terceirização e a necessidade de melhor regulação dessa atividade, além do baixo salário como ponto de corte no processo de competição entre as empresas licitadas. Dessa forma, continua o dirigente:

Na forma atual, como são feitos os contratos, é difícil melhorar. Porém, uma alternativa passa pelo aprimoramento no processo licitatório desde que a licitação admitisse uma situação em que os trabalhadores pudessem ter melhores condições para desenvolver as atividades, melhores condições salariais e garantia dos direitos. Seria necessário ter uma autonomia para superar os requisitos impostos pela legislação, de fazer contratos a custos mais baixos e o contratante obter mais lucro, para beneficiar os sujeitos trabalhadores. Hoje, todas as forças se opõem aos interesses dos terceirizados. Como equilibrar essas forças? Só por meio da lei ou de bons instrumentos para fazer licitações. Mas a Reforma Gerencial não favoreceu nem alguns setores do Estado, nem os próprios servidores que atuam nas licitações ou na fiscalização dos contratos. Então, não se dispõe de condições técnicas e operacionais ideais, e a instituição não dispõe de autonomia para fazer uma licitação com um olhar social. Uma alternativa seria uma melhor regulamentação da atividade terceirizada.

O salário pago aos trabalhadores tende a ser um salário baixo porque é aí que se nivelarão as condições de competição das empresas. Na hora da licitação, no que diz respeito ao investimento do empresário no pagamento da sua mão-de-obra, portanto, o ponto de corte é o salário menor. Então haverá uma tendência a pagar um salário próximo do mínimo. Os salários pagos só seriam adequados se o salário mínimo fosse adequado.

A terceirização, então, é um mecanismo que o Estado usa para obter alguns resultados que estão indo de encontro ao papel do Estado, que é o de promover o bem-estar comum. A terceirização, quando feita por uma entidade do tamanho do Estado, com a dificuldade que o Estado tem hoje para contratar, pode ser comparada a certas obras que o Estado faz e que enfrentam sérias dificuldades na sua realização. Ele está contratando a mão-de-obra terceirizada da mesma forma. Nessa condição, os trabalhadores ficam em situações ruins, o que poder levar a uma exclusão até dentro do ambiente em que participam os funcionários públicos, onde os terceirizados não terão uma igualdade no tratamento dentro do mesmo espaço de atuação. Então, serão tratados como inferiores por causa das diferenciações e das condições de que dispõem para trabalhar. Nesse sentido, a terceirização contribui para algum nível de exclusão social.

A melhoria passa, então, pela revisão do processo de terceirização no serviço público. Talvez houvesse outra forma para você ter um ganho gerencial, se assim o Estado entender, mas que não seja esse modelo excludente que gera a criação de uma casta que ganha mal e trabalha em condições precárias. Deve haver um mecanismo que seja mais eficaz, mas tem de ser estudado. A terceirização tem, inclusive, um alcance mais amplo, afetando áreas como as de saúde, que são fundamentais para a população. Os médicos estão sendo terceirizados pelo Estado. Setores do serviço público têm muitos médicos terceirizados porque o Estado entendeu que essa atividade não é essencial e as condições não são boas também. Quando os médicos se organizam em cooperativas, eles ficam mais fortes, têm uma condição salarial melhor, mas isso não significa que a população que se beneficia do serviço médico vai ter um serviço melhor, que é o papel do Estado. Deve-se procurar um mecanismo em que você tenha um ganho gerencial, mas numa concepção em que o beneficiado final seja o povo, aí incluídos os próprios terceirizados. Do jeito que as coisas têm acontecido, certamente a terceirização não é a melhor opção. O projeto da terceirização nasceu errado visto que o Estado e a contratada querem economizar, ficando ao trabalhador o ônus. O ponto de equilíbrio seria aquele em que maior benefício transfere ao povo.

Conclui o dirigente que:

O cidadão é o principal alvo dos benefícios que o Estado pode trazer. A ação do Estado, toda ela, inclusive na contratação, tem de ser aquela que vai ao encontro dos interesses dos cidadãos. Não faz sentido o Estado, no afã de prestar o serviço público para o povo, maltratar um segmento do povo. Seria uma atitude maquiavélica afirmar que o fim justifica os meios. Não nesse caso, o fim não justifica os meios. Se a finalidade é fazer um Estado eficiente, gerencialmente perfeito, mas, se nesse processo, parte da sociedade paga um elevado preço por essa eficiência, então isso está errado. Não tenho uma solução pronta. Porém, por trás da terceirização, está sempre a ideia de economizar custo e, nesse sentido, a atividade terceirizada será sempre empurrada para uma condição de precariedade.

As ponderações do dirigente da universidade B confirmam a forma discricionária como foram definidas no escopo da Reforma Gerencial do Estado, (MARE, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1998a), as atividades chamadas de exclusivas e não exclusivas de Estado. Assim, não se pode tomar como verdadeiras que algumas tarefas são importantes e outras acessórias. Esta situação depende bastante do contexto que se analisa.

Reforça, ainda, que o Estado deve melhorar a sua ação, mas que esta melhoria não passa, necessariamente, por prejudicar um segmento do próprio povo, que são os terceirizados. Ademais, assegura que a economia que o Estado supõe fazer vai para a corrupção e para a intermediação, um gasto pior e mais caro.

O dirigente da universidade C, em uma perspectiva distinta, não vê a terceirização como um problema, enfatizando que políticas de recursos humanos associadas a melhoria nos controles gerencias contribuiriam para solucionar as situações que decorrem dos processos de terceirização e as condições vivenciadas pelos trabalhadores na universidade. Todavia, concorda o dirigente que os salários pagos aos trabalhadores estão aquém das suas necessidades básicas.

O dirigente da universidade C assim se manifesta:

O trabalho terceirizado não é precário porque garante todos os direitos sociais e trabalhistas, respeitando-se, dessa forma, a legislação trabalhista vigente no país. A terceirização não é prejudicial aos interesses dos trabalhadores visto que, além da garantia dos direitos sociais e trabalhistas do empregado terceirizado, o trabalhador pode sindicalizar-se, contando, dessa maneira, com uma entidade de classe para defender seus interesses.

É possível melhorar o trabalho terceirizado para o trabalhador e para a universidade por meio da análise do perfil do trabalhador a ser contratado, desde que se verifique se o candidato se adapta à função para a qual está sendo contratado, paralelamente ao treinamento específico para cada função a ser exercida. Também é importante que haja uma fiscalização adequadamente treinada para cada contrato. Os salários não são, de fato, adequados e não atendem às necessidades básicas do trabalhador, bem como não possibilitam assegurar os cuidados pessoais e lazer.

Na visão do dirigente, os trabalhadores terceirizados não estão desprotegidos, pois contam com o Sindicato ao qual se vinculam e a terceirização não tem caráter excludente, como se constata:

Do ponto de vista sindical, os trabalhadores não estão fragilizados, pois o sindicato existe com a finalidade de lutar pelos interesses dos trabalhadores a ele vinculados e representá-los onde for preciso. A terceirização não provoca exclusão, ao contrário, a terceirização evita a exclusão social levando-se em consideração que o trabalhador empregado não fica marginalizado na sociedade e torna-se mais respeitado. Além disso, consegue acesso às redes sociais, como o INSS.

Para melhorar o trabalho terceirizado, basta verificar o perfil do candidato ao emprego terceirizado de modo que se avalie sua aptidão para o bom desempenho da função para a qual está sendo contratado. Além disso, deve-se definir clara e precisamente a natureza do serviço a ser prestado e fiscalizar de forma eficaz a prestação do serviço.

A categoria analisada expressa diferentes perspectivas sobre o trabalho terceirizado revelando a pluralidade de ideias e a complexidade do tema em discussão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção no campo e o contato com os sujeitos da pesquisa permitem afirmar que as condições de trabalho do auxiliar de serviços gerais são precárias: chinelo de dedos, porque nem sempre dispõem de calçados ideais e, não raramente, ausência de máscaras, luvas ou outros itens de proteção que facilitariam a execução das tarefas não é uma cena incomum no contexto do serviço terceirizado. Uniformes surrados, sensação de abandono, de descaso, sem alojamento para trocar de roupas, alimentando-se em ambientes inadequados e o manuseio de produtos de limpeza de baixo custo, às vezes, prejudiciais à saúde. Esses elementos presentes na realidade dos auxiliares de serviços gerais corroboram e acentuam as condições de precarização do trabalho terceirizado. O quadro é agravado por vínculos laborais tênues que contribuem para gerar instabilidade e insegurança nas relações estabelecidas entre o trabalhador e a contratada. A condição de incerteza aumenta no período de licitação, quando se busca nova contratada para prestar os serviços de limpeza, o que está ocorrendo nesses dias, e a instabilidade pode se ampliar se os trabalhadores resolverem fazer justas reivindicações por melhores condições de trabalho e de salários ou reclamar dos descontos não explicados plenamente.

Dispondo de uma mão-de-obra barata e não qualificada, os trabalhadores se tornam profissionais facilmente descartáveis, pois o cadastro da empresa e a oferta de mão-de-obra com baixa formação profissional são amplos e permitem a reposição desses trabalhadores em qualquer momento, sem que se perceba qualquer mudança no nível do serviço prestado. Cabe, então, ao trabalhador curvar-se aos desígnios da contratada e da contratante. Talvez por isso seja recorrente entre os trabalhadores o sentimento de que valorizam as relações interpessoais, mas que, de uma hora para outra, se perde o reconhecimento.

As falas dos sujeitos agrupadas em categorias oportunizam efetivas avaliações. Predomina entre os trabalhadores a percepção da irrelevância da atividade que executam, afetando o moral do trabalhador e o comprometimento com o trabalho. Essa condição estimula o pacto da mediocridade: se somos discriminados, ignorados e mal pagos, por que a preocupação com a

dedicação e a qualidade do trabalho? Faz-se o que se pede e cumprem-se as tarefas que já fazem parte da rotina, nada mais do que isso. Os sujeitos são também invisíveis aos olhos do Estado e aos olhos da maioria daqueles que fazem uso dos seus serviços.

Nessa situação, Clot (2006) assinala que nas condições onde o trabalho não permite aos trabalhadores a realização de suas motivações e de valores que os sujeitos retiram das distintas dimensões da vida, o trabalho deixa de ser interessante para o indivíduo. Anula-se, dessa forma, uma dimensão significativa para o sujeito que é a construção da identidade profissional.

Em relação à reforma, é possível afirmar que o Estado, ao terceirizar serviços, patrocinou a exploração da mão-de-obra, uma vez que procurou reduzir os custos do trabalho paralelamente à utilização de estratégia para ampliar a divisão e os constrangimentos entre os trabalhadores e enfraquecer as reivindicações. Ao colocar no mesmo ambiente de trabalho terceirizado e efetivo, promoveu-se a segmentação dos trabalhadores e a conseqüente desvalorização e desestímulo dos trabalhadores terceirizados. Com vínculos laborais mais estáveis, os trabalhadores efetivos usufruem melhor condição salarial, diferentemente dos auxiliares de serviços gerais terceirizados que possuem vínculos de trabalho frágeis e remuneração que não permite o atendimento mínimo das necessidades básicas de alimentação, moradia, saúde e educação para um trabalhador e sua família. Ao desqualificar o trabalho e, por conseguinte, o trabalhador, criou-se no setor público federal a classe do “proletário estatal”.

Essa condição reforça a idéia de que o governo de Fernando Henrique Cardoso adotou uma opção deliberada de desenvolvimento que considerava “normal” a perda de autonomia pelo Estado, em prol do mercado e da globalização econômica, e a concepção subjacente sobre a imanente condição da miséria e da exclusão social.

De outra parte, os mecanismos institucionais destinados ao acompanhamento e fiscalização na execução dos contratos terceirizados, assim como o conjunto de legislações e normas que emanam do governo, com vistas a regulamentar os processos licitatórios, não têm produzido resultados satisfatórios. Não asseguram a eficácia na escolha, a atuação padronizada das instituições e a

melhor contratação. Sobressaem, em geral, distintas formas de atuação e a política do menor preço, em face da subjetividade que carrega os requisitos de qualidade técnica. Essas opções impelem sérios danos aos terceirizados e às instituições que não podem contar com a motivação dos trabalhadores e a prestação de um melhor serviço, representando ainda uma ameaça ao custeio e à manutenção das universidades públicas.

No quesito sindicalização, o quadro não é nada favorável aos trabalhadores e se agrava com a omissão e a atuação ambígua da representação sindical, embora o sindicato pondere e enfatize a necessidade de regulamentar os serviços terceirizados e se coloque contra a terceirização no setor público e, principalmente, no setor de educação.

Nos aspectos legais, a situação não é menos complexa. Divergências teóricas à parte, Souto Maior (2010) ressalta que as legislações infraconstitucionais não podem sobrepor-se à Constituição Federal, especificamente em relação aos incisos I e II do art. 37, que preveem a contratação pelo Estado somente por meio de concursos públicos.

Nas relações de trabalho terceirizadas, também é possível constatar vínculos precários dentro da própria precarização, por meio de contratações para substituir trabalhadores em férias, gerando expectativas de oportunidade que, raramente, se efetivam.

Alguns trabalhos teóricos, vale frisar, relatam a falta de perspectiva desses trabalhadores em relação ao futuro e à preocupação em assumir compromissos em longo prazo. Empiricamente se comprovou que não existe perspectiva em relação à melhoria profissional na empresa terceirizada. Já em relação ao futuro, não obstante as dificuldades vivenciadas, os sujeitos alimentam, sim, sonhos e projetos.

Apesar das ações empreendidas pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no campo social, durante o seu governo, a manutenção de condições sociais e de trabalho precárias no âmbito do governo federal, em decorrência do trabalho terceirizado, exige uma ação mais efetiva do Estado. No leque de possibilidades, surgem como alternativas o retorno dos cargos extintos, uma vez que permanecem as funções, paralelamente à capacitação e valorização

dos trabalhadores pelo Estado; a criação de mecanismos capazes de premiar o desempenho e retirar do serviço público os servidores que não prestam um serviço adequado ao cidadão e à sociedade; a necessidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização dos contratos e assegurar aos trabalhadores condições adequadas de trabalho e de saúde, como condição necessária à melhor qualidade de vida; a regulamentação da atividade terceirizada; a autonomia universitária; e, a adoção de um piso regional-nacional para os trabalhadores terceirizados de serviços gerais.

Não obstante a importância dessas medidas, a busca pela solução ou minimização desse quadro não se coaduna com a concepção de um Estado empresário, de visão economicista e liberal-globalizante. Antes, defende-se um Estado comprometido com a construção de redes de proteção social e criação, pela educação, de oportunidades de igualdade e de inclusão social. Paralelamente, é preciso alterar os critérios atuais de contratação dos trabalhadores terceirizados; promover a valorização do trabalho e do ser humano; comprometer-se com a construção da cidadania e de um País melhor para todos. A saúde do trabalhador também merece atenção especial, pois significa antecipar-se ao aparecimento de doenças ocupacionais que rebatem sobre a previdência e o futuro do próprio Estado.

Ademais, não se pode conceber que uma Instituição como a universidade que tem uma história de lutas pela liberdade, a igualdade e a justiça continue a ignorar o caráter excludente e discriminatório desse modelo. Uma ação institucional pela valorização do trabalhador e do trabalho terceirizado constituir-se-ia uma iniciativa à altura dos princípios e ideais universitários.

Para além desses ideais, defende-se uma ação integrada entre os diferentes níveis de governo visando a reverter a condição de precarização que tem acompanhado os processos terceirizados instituídos no âmbito dos três níveis de governo. Nessa perspectiva, o recente programa lançado pela presidente Dilma Housseff, denominado Brasil Sem Miséria, deve necessariamente lançar um olhar sobre os terceirizados do Estado.

Esta pesquisa foi realizada em três universidades federais, em três estados da Região Sudeste e procurou descrever, analisar e avaliar as condições que circundam o processo de terceirização implantado no setor público federal,

decorrentes de reformas de caráter economicistas realizadas na década de 1990, sob a égide do Estado liberal-globalizante, e as consequências desse processo para os sujeitos terceirizados, especificamente os trabalhadores de serviços gerais. A pesquisa procurou aprofundar o debate em torno do fenômeno da terceirização, e, sem pretender esgotar o assunto, traz elementos novos que contribuem para ampliar a discussão sobre as condições em que se opera essa prática de gestão. Adicionalmente, abre a possibilidade para maiores investigações empíricas sobre temas que emergiram durante o trabalho de campo.

A pesquisa também buscou captar as opiniões dominantes, pois não há unanimidade sobre as condições que caracterizam a estratégica da terceirização e os seus rebatimentos, evidenciando a pluralidade de ideias e a complexidade do tema tratado. Todavia, sugere-se que, a propósito de autonomia de ideias, não se deva incorrer no risco de naturalizar situações que, de fato, desqualificam o trabalho e atentam contra a dignidade do trabalhador e do ser humano.

Por fim, a pesquisa não teve a finalidade de conceber os trabalhadores de serviços gerais como “coitadinhos”, mas como sujeitos substantivos, detentores do direito à cidadania e à existência substantiva, como pressupõe Guerreiro Ramos (1981).

REFERÊNCIAS

- ABRAMIDES, M; CABRAL, R. **Regime de acumulação flexível e saúde do trabalhador**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 17, n. 1, p. 3-10, Jan/Mar, 2003.
- ABRÚCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos Enap, n. 10, 1997.
- _____. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reforma**. Revista de Administração Pública: Edição Especial Comemorativa. Rio de Janeiro, 2007.
- ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000.
- _____. **Terceirização e Precarização do Trabalho na USP**. Revista Adusp, jan/2010.
- ALVES, R. **A Filosofia da Ciência: introdução ao jogo e suas regras**. 13. ed. São Paulo: Loyola, 2007.
- AMATO NETO, J. **A crise dos anos 70 e o novo paradigma da produção industrial**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 35. n.2, p. 33-42 Mar/Abr, 1995.
- ANDERSON, P. **Balanço do neoliberalismo**. In: _____SADER, E. & GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, cap. 1, p. 9-23.
- ANDREWS. C. W; KOUZMIN, A. **A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial**. In: 22º ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração), 1998, Foz do Iguaçu. Anais do 22º ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1998.
- ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortes, 2006.
- ANTUNES LIMA; F. P; MOTTA, G. M.V.; MURTA, E. P; SANTOS, M. C. O. **Desregulamentação do trabalho e desregulação da atividade: o caso da terceirização da limpeza urbana e o trabalho dos garis**. Produção, v. 19, n. 1, p. 202-213, Jan./Abr. 2009.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luiz Antero e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BAUER, M.W; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- BENDIX, R. **Construção nacional e cidadania**. Tradução Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora da USP, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A organização burocrática. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; MOTTA, F.C.P. (Org.). **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, cap. 1, p. 15-55.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996 a.
- _____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, n. 47, Jan/Abr, 1996 b.
- _____. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos Mare, n.1, Brasília, 1997.
- _____. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, Enap/Editora 34, 1998 a.
- _____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: ____ SPINK, P. (Orgs). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998 b, p. 21-38.
- _____. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000.
- _____. **O modelo estrutural de gerência pública**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 42, n.2, p. 391-410, Mar/Abr, 2008.
- BRITTO, A.; CACCIAMALI, M. C. **A flexibilização restrita e descentralizada das relações de trabalho no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos do Trabalho. São Paulo. v.2. n.2, p. 91-120, 2002.
- CARVALHO NETO, A. M. de. **O Estado concorrencial e as mudanças na natureza do trabalho no setor público**. Revista de Administração Contemporânea, v. 1, n.2, p. 24-35, Maio/Ago. 1997.
- CASTEL, R. **A sociedade salarial**. In: _____. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1998, cap. 7, p. 415-493.
- CHAHAD, J. P. Z. **Trabalho flexível e modalidades especiais de contrato de trabalho: evidências empíricas no caso brasileiro**. Relatório de Pesquisa FIPE/MTE, São Paulo, setembro/2001.
- _____. **Emprego flexível e mercado de trabalho no Brasil**. Revista da Abet, São Paulo, v. II, p. 37-70, 2002.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- CLOT, Y. **A função psicológica do trabalho**. Petrópolis: Vozes, 2006.
- COCCO, M. I. M.; CHILLIDA, M. S. Pi. **Saúde do trabalhador & terceirização: perfil de trabalhadores de serviço de limpeza hospitalar**. Revista Latino-Americana de Enfermagem, 12 (2), p. 271-276, Mar/Abr, 2004.
- COSTA, D. O.; TAMBELLINI, A. M. T. **A visibilidade dos escondidos**. Physis - Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 19 [4]: 953-968, 2009.
- DE MASI, D. **Desenvolvimento sem trabalho**. São Paulo: Editora Esfera, 1999.

DESLANDES, S.F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: _____. DESLANDES, S. F; GOMES, R; MINAYO, M. C. S.(Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2007, cap. 2, p. 31-60.

DIEESE. **O Processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. 2007. Relatório técnico. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/observatorio/Prod03_2007.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade no Brasil**. Brasil 1985-1995. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n. 4. São Paulo, Out/Dez, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DRUCK, M. G. **Terceirização: (des) fordizando a fábrica**. Bahia: Edufba, 1999.

FIORI, J.L. A globalização e a novíssima dependência. In: _____. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995. v. 1, p. 215-230.

_____. O capitalismo e suas vias de desenvolvimento. In: HADDAD, F. (Org.). **Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 67-85.

GOMEZ, C. M.; THEDIM-COSTA, S. M. F. **Precarização do trabalho e desproteção social: desafios para a saúde coletiva**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 4 (2), p. 411-421, 1999.

GORZ, A. Por que a sociedade salarial tem necessidade de novos criados. In: CARCANHOLO, M. D.; CARCANHOLO, R. A.; MALAGUTI, M. L. (Org.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1998, cap. 3, p. 45-58.

_____. **Metamorfoses do trabalho: crítica da razão econômica**. São Paulo: Annablume, 2003.

GRAY, J. **Falso amanhecer**. Os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HUNT, E.K. **História do pensamento econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KAWABE, R. M.; FADUL, É. C. **Luz e sombra num processo arriscado: a privatização de serviços públicos no Brasil**. In: 22º ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração), 1998, Foz do Iguaçu. Anais do 22º ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1998.

- LAFER, C. **O sistema político brasileiro**: estrutura e processo. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LOUREIRO, M.R.; ABRÚCIO, F.L. **Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil**. EAESP/FGV/NPP. Relatório de Pesquisa nº 9/1998. FGV, 2005.
- MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov. 1995.
- _____. **Avanços da reforma na administração pública (1995-1998)**. Cadernos Mare, n. 15, 1998.
- MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Administração pública comparada**: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, n. 42, p. 61-82, Jan/Fev, 2008.
- MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Página Aberta, 1995.
- MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E.R.(Org). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.
- MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9, ed. São Paulo: Hucitec, 2006.
- _____. O Desafio da Pesquisa Social. In: _____. DESLANDES, S. F; GOMES, R; MINAYO, M. C. S.(Org). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 26. ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2007, cap. 1, p. 9-29.
- _____. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: _____. DESLANDES, S. F; GOMES, R; MINAYO, M. C. S.(Org). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 26. ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2007, cap. 3, p. 61-77.
- MORICE, A. Os trabalhadores estrangeiros na vanguarda da precariedade. In: CARCANHOLO, M. D.; CARCANHOLO, R. A.; MALAGUTI, M. L. (Org.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1998, cap. 7, p. 112-119.
- MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventado o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PAULA, A. P. Paes. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.
- PINTO, R. G. **Terceirização (VI)**: Lula gastou 75% a mais com terceirização no setor público. Disponível em < <http://www.romildo.com/blog/?p=821> >. Acesso em : 20 out. 2010.

- POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Tradução de Mary Cardoso. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
- REPULLO, R. **Os sindicatos, a terceirização e a saúde dos trabalhadores**. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, (23), p. 79-82, 1997.
- REZENDE, W. **Terceirização: a integração acabou?** Revista de Administração de Empresa. São Paulo, v. 37, n.4 -. 6-15, Out/Dez, 1997.
- REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, nº 43 (2), Mar/Abr, 347-369. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- SOUTO MAIOR, J. L. **Terceirização na administração pública é prática inconstitucional**. São Paulo. Revista Adusp, Jan/2010.
- TAYLOR-GOOPY, P. **Welfare, hierarquia e a nova direita na era Thatcher**. Revista Lua Nova, São Paulo, Marco Zero, n. 24, 1991.
- TELLES, V. da S. Questão social: afinal, do que se trata? In: _____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, p. 115-137, 1990.
- TILLY, C. **Coerção, capital e Estados europeus**. Tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Editora da USP, 1996.
- TRIVIÑOS, A. N. da S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2006.
- VIDAL NETO, P. **Aspectos jurídicos da terceirização**. Revista do Direito do Trabalho, nº 80/23-30, 1992.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. São Paulo: Editora da UNB, V. 1, 2004.

APÊNDICE A: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS TRABALHADORES – QUESTÕES

- a) Concepção sobre o trabalho: você considera importante o trabalho que executa? Por quê?
- b) Você se sente satisfação com o tipo de trabalho que executa? Por quê?
- c) O que mais lhe agrada ou desagrada nos relacionamentos que estabelece no ambiente de trabalho?
- d) O que o levou a aceitar o trabalho atual?
- e) Você considera precário o trabalho que desenvolve?
- f) Você considera o salário que recebe suficiente para assegurar as necessidades básicas (saúde, educação, moradia, alimentação)?
- g) Quais as oportunidades de melhoria profissional e projetos para o futuro que você tem?
- h) Seus direitos e garantias trabalhistas são respeitados pela empresa (recebe no dia certo, goza e recebe férias corretamente, ocorrem descontos injustificados, recebe benefícios – vale-transporte, auxílio-alimentação - de forma correta)?
- i) O trabalho na forma como vem sendo executado oferece risco à saúde?
- j) Você é filiado ao Sindicato?
- l) Na sua avaliação, o sindicato tem atuado na defesa dos trabalhadores de serviços gerais?
- m) Qual o sentimento que você tem quanto à importância como pessoa e como trabalhador?
- n) Você se considera excluído socialmente?

APÊNDICE B: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS DIRIGENTES – QUESTÕES

O Brasil promoveu em 1995 a Reforma Gerencial do Estado. Inspirada nos modelos de reforma dos países de cultura anglo-saxônica, sobretudo da Inglaterra, a reforma dividiu as atividades do Estado em Atividades Exclusivas e Atividades Não Exclusivas do Estado. Os serviços exclusivos contemplariam as atividades de legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, enquanto nos serviços não exclusivos estariam as atividades de caráter competitivo como os serviços sociais de saúde, educação, assistência social e científico, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais que integrariam o setor público não estatal. A Reforma Gerencial romperia com o patrimonialismo e com os ideais burocráticos, caracterizando-se gerencial, porque incorporaria à gestão pública elementos da gestão privada de administração. Em relação aos recursos humanos, ao flexibilizar as relações de trabalho, possibilitou a criação de regimes de trabalho diferenciados e expandiu o processo de terceirização no setor público. Questões subjacentes aos princípios e os impactos dela decorrentes são apresentados abaixo.

Reduz-se o tamanho, mas melhora-se a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

Inicia-se o processo de flexibilização nas relações de trabalho.

Estimula-se a demissão voluntária, extinguem-se quadros, cargos e cria-se regime de trabalho diferenciado - entra em cena a terceirização.

O caráter economicista da Reforma Gerencial: reduzir e extinguir quadros e implantar a terceirização permitiria os ajustes necessários ao equilíbrio das despesas do Estado.

A qualificação dos trabalhadores de apoio seria realizada pelas próprias empresas terceirizadas.

A competição entre prestadores de serviços proporcionaria redução nos gastos do Estado.

Os impactos

O fator menor preço nos contratos terceirizados e a qualidade dos serviços prestados.

A eficácia institucional em fiscalizar as cláusulas dos contratos terceirizados, tanto as que dizem respeito às condições e execução dos serviços, quanto a observância dos direitos e garantias dos trabalhadores.

Se o trabalho precário é compreendido como incerto, pouco durável, delicado, pode-se afirmar que o trabalho terceirizado é um trabalho precário?

A terceirização é prejudicial aos interesses dos trabalhadores?

Na forma atual de execução, é possível melhorar o trabalho no interesse dos trabalhadores e da instituição?

Os salários pagos aos trabalhadores são adequados para a manutenção básica e subsistência dos trabalhadores?

A terceirização fragiliza o poder de negociação sindical dos trabalhadores?

A segmentação que a terceirização proporciona contribui, de fato, para a exclusão social?

O que você propõe para melhorar os processos de terceirização?

APÊNDICE C: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM O SINDICATO - QUESTÕES

- a) O sindicato avalia como precárias as condições e as relações de trabalho que envolve os auxiliares de serviços gerais que atuam nas empresas terceirizadas?
- b) O sindicato é muito procurado para reclamações quanto à violação de direitos e más condições de trabalho?
- c) Qual o percentual de trabalhadores de serviços gerais que são filiados ao sindicato?
- d) Os trabalhadores se sentem desamparados sob o aspecto sindical. O sindicato tem conhecimento desse fato?
- e) Quais as intervenções que o Sindilimpe tem adotado visando a assegurar melhores condições de trabalho e a garantia dos direitos dos auxiliares de serviços gerais?
- f) Quais as principais dificuldades relacionadas à mobilização da categoria por uma melhoria geral nas condições de trabalho e salarial?
- g) O sindicato considera que a legislação do trabalho restringe a atuação sindical?
- h) São elevados os índices de rotatividade na cargo de auxiliares de serviços gerais? Com quais fatos mais se relacionam e quais as implicações para os trabalhadores e para as empresas?
- i) Como o sindicato avalia a condição salarial dos auxiliares de serviços gerais?
- j) O Sindilimpe considera que a terceirização contribui, de alguma forma, para a exclusão social?
- i) Quais as ações o Sindicato propõe para melhorar a condição social e de trabalho dos auxiliares de serviços gerais?

APÊNDICE D: DEFINIÇÃO DOS TERMOS CONSTITUTIVOS DA PESQUISA

Flexibilização - Ação ou resultado de flexibilizar. 2. Abrandamento de leis ou regras, ou adaptação destas a uma nova conjuntura: "Combater a informalidade no Brasil, o que implica redução de alguns impostos indiretos, a flexibilização das leis trabalhistas e uma intensiva fiscalização com punições efetivas, compõe uma agenda que ainda não foi atacada com a prioridade que merece." (*O Estado de S.Paulo*, 06.08.2005).

Precarização - Precarizar a mão-de-obra é não atender a legislação vigente. Precarizar a mão-de-obra é "maquiar" a relação entre empresa principal/empresa terceirizada/ mão-de-obra ofertada. Precarizar é ir contra o que é legal, o que vem em prejuízo do empregado e, em decorrência, em prejuízo futuro do empregador.

Publicização - Ação ou efeito de tornar público, de dar publicidade; publicizar. Transferência da gestão de serviços públicos para entidades públicas não-estatais que o poder executivo passa a subsidiar.

Subsidiariedade - O princípio da subsidiariedade estabelece que as entidades públicas superiores (Estado e União), em termos de competências, devem prevalecer sobre os Municípios somente quando estes, a seu critério, não estiverem aptos a executá-las de modo eficiente.

Terceirização - O termo terceirização usado no Brasil não é uma tradução, mas o equivalente ao termo usado em inglês *outsourcing*, cujo significado literal é fornecimento vindo de fora. Em português, é possível que terceirizar tenha como origem a idéia de um trabalho realizado por terceiros, no sentido amplo em que se usa a expressão como referência a algo feito por outros DIEESE (2010) – adotado na pesquisa. Ou ainda, como Prática que permite a empresa abrir mão da execução de um processo e transferir para um terceiro, portador de uma base de conhecimento mais especializada, com o objetivo de agregar maior valor ao produto final.