



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Rafael Celeste

A precarização nas relações de trabalho no setor público

Florianópolis
2021

Rafael Celeste

A precarização nas relações de trabalho no setor público

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina
para a obtenção do título de Mestre em Direito.
Orientadora: Prof. Dra. Luana Renostro Heinen

Florianópolis
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Celeste, Rafael

A precarização nas relações de trabalho no setor público
/ Rafael Celeste ; orientadora, Luana Renostro Heinen,
2021.

89 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós
Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Precarização do trabalho. 3. Reforma
Gerencial. 4. Servidor Público. I. Renostro Heinen, Luana.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós
Graduação em Direito. III. Título.

Rafael Celeste

A precarização nas relações de trabalho no setor público

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Adailton Pires Costa
Tribunal Regional do Trabalho 12ª Região

Prof. Dr. Moisés Alves Soares
UNISOCIESC

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Profª. Dra. Luana Renostro Heinen
Orientadora

Florianópolis, 2021.

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a precarização nas relações de trabalho, partindo da caracterização do que é o processo de precarização, e identificar o trabalho precário nas relações de trabalho no setor público. Para chegar ao conceito de precarização, utilizamos o debate entre Guy Standing, Giovanni Alves e Ruy Braga para concluir que o precariado não é uma nova classe, mas que a precarização no neoliberalismo representa uma nova fase de piora das relações de trabalho. Chegamos a essa conclusão, com base em um estudo dedutivo e bibliográfico, sob influência do pensamento marxista, analisando, inicialmente, as formas sociais como expressões de relações sociais concretas, que demonstra o caráter secundário e complementar das normas, pois, como apontado, a precarização do trabalho é parte constitutiva da relação salarial e a existência de garantias institucionais não significa a efetividade da proteção desejada. Para apontar a precarização do trabalho no setor público demonstramos como a Reforma Gerencial, iniciada em 1995, influenciou para a introdução da razão neoliberal com a sua lógica de mercado no setor público, sobretudo com os pressupostos do *gerencialismo*. Por fim, para contestar os discursos sobre a existência de privilégios dos servidores públicos, apresentamos dados sobre composição dos vínculos trabalhistas com o Estado e a média remuneratória, bem como aspectos específicos da precarização das relações de trabalho na redução do Estado, na estabilidade do cargo e no sindicalismo.

Palavras-chave: Precarização do trabalho. Reforma Gerencial. Servidor Público.

ABSTRACT

The present work intends to analyze precariousness in labor relations, starting from the characterization of what is the precariousness process, and to identify precarious work in labor relations in the public sector. To arrive at the concept of precariousness, we use the debate between Guy Standing, Giovanni Alves and Ruy Braga to conclude that the precariat is not a new class, but that the precariousness in neoliberalism represents a new phase of deterioration in labor relations. We reached this conclusion, based on a deductive and bibliographical study, under the influence of Marxist thought, initially analyzing social forms as expressions of concrete social relations, which demonstrates the secondary and complementary character of norms, since, as pointed out, precariousness of work is a constitutive part of the salary relationship and the existence of institutional guarantees does not mean the effectiveness of the desired protection. To point out the precariousness of work in the public sector, we demonstrate how the Managerial Reform, which began in 1995, influenced the introduction of neoliberal reason with its market logic in the public sector, especially with the assumptions of managerialism. Finally, to challenge the discourses on the existence of privileges for public servants, we present data on the composition of employment relationships with the State and the average salary, as well as specific aspects of the precariousness of labor relations in the reduction of the State, in the stability of the position and in unionism.

Keywords: Job precariousness. Managerial Reform. Public server.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	55
----------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
APUFSC-SINDICAL – Associação dos Professores da Universidade Federal de Santa Catarina
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho
CONJUR – Consultor Jurídico
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EC – Emenda Constitucional
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
NAP – Nova Administração Pública
NPM – New Public Management
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNCBA – Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos
SINDIVIG – Sindicato dos Empregados em Empresa de Vigilância e Segurança Privada Prestadoras de Serviço
SINDLIMP – Sindicato dos Empregados em Empresas Prestadoras em Serviços de Asseio e Conservação do Município de Florianópolis
STF - Supremo Tribunal Federal
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A PRECARIZAÇÃO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO: DEFINIÇÕES SOBRE “PRECARIZAÇÃO” E “PRECARIADO”	16
1.1 FORMAS SOCIAIS: AS ESPECIFICIDADES DA SOCIEDADE CAPITALISTA	19
1.2 O TRABALHO PRECARIZADO E O SEU PRODUTO: O PRECARIADO	24
1.2.1 O precariado é uma nova classe?	28
2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: A INVASÃO DA LÓGICA DE MERCADO E AS IMPLICAÇÕES NO TRABALHO	42
2.1 A REFORMA GERENCIAL DE 1995: O PROJETO NEOLIBERAL DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	47
2.1.1 Precarização vertical e precarização horizontal na Administração Pública .	59
2.2 ELEMENTOS QUE DEMONSTRAM A PRECARIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	65
CONCLUSÃO.....	81
REFERÊNCIAS	85

INTRODUÇÃO

A elaboração dessa pesquisa tem como tema a *precarização nas relações de trabalho*. Em um contexto de trabalho marcado pela flexibilização e desregulação das leis que garantem, muitas vezes, o mínimo de dignidade ao trabalho, o presente trabalho busca identificar *como a precarização das relações de trabalho afeta também o setor público*, e, com o avanço de políticas que pretendem reformar a organização administrativa do Estado, sob a orientação das práticas e ideologias neoliberais, como a precarização do trabalho se tornou uma política governamental.

O neoliberalismo propõe uma razão promotora da lógica de mercado, que deve ser aplicada em todos os aspectos sociais, e, quando falamos nas relações de trabalho, as práticas mais comuns são a flexibilização e desregulação. No entanto, questionamos se essa razão também afeta as relações trabalhistas no setor público, já que trabalhar no setor público é comumente destacado como um baluarte do “emprego” seguro, portanto, o problema da pesquisa pode ser descrito da seguinte forma: *o serviço público também é afetado pela razão neoliberal e, por conseguinte, expressa formas de precarização nas relações de trabalho?*

A resposta é taxativa: sim. A filosofia neoliberal promove a ideia de mercado em todas as esferas de sociabilidade, portanto, o trabalho no setor público também é afetado. Na busca por reduzir a interferência e a participação do Estado na economia - e na vida social, em geral -, o neoliberalismo incentivou reformas estruturais que afetaram e ainda afetam as relações trabalhistas no aparelho estatal. As diversas formas de contratação que foram incentivadas na reestruturação produtiva dos anos 70 e 80 do século XX também foram adotadas pelo Estado, por exemplo, o trabalho temporário, em tempo parcial, a terceirização etc. Essas mudanças no mundo do trabalho intensificaram o processo de precarização das condições de trabalho na sociedade, portanto, no setor público não foi diferente, e é isso que o presente trabalho busca apontar.

A ascensão de um novo modelo de reprodução do capitalismo, o neoliberalismo, também exigiu um novo modo de governar a sociedade, portanto, na lógica neoliberal, o Estado precisa de uma nova configuração. Nesse sentido, no que se refere à organização administrativa, é preciso reduzir os custos com a força de trabalho, por exemplo, com a extinção de cargos e com a terceirização; quando tratamos do “tamanho” do Estado, é

necessário transferir a titularidade das atividades administrativas para o mercado, por meio de privatizações e “publicizações”.¹ Assim, a lógica de redução do Estado no neoliberalismo é a base concreta das ideias que orientam as reformas da estrutura estatal, bem como do aprofundamento da precarização nas relações e condições de trabalho.

Para dar a resposta que buscamos, a pesquisa foi realizada com o método de abordagem dedutivo, porque partimos de uma premissa geral, *o trabalho precário é uma constante na sociedade neoliberal e no Brasil aprofundou-se a partir dos anos 90, sobretudo com o governo de Fernando Henrique Cardoso*, para chegarmos a uma análise específica, que demonstra *o trabalho precário não é só uma constante na sociedade, mas também atinge diversos setores, até mesmo aqueles que são popularmente conhecidos por serem espaços seguros - o setor público -, e o processo de precarização tomou impulso com a Reforma Gerencial de 1995*. Além disso, essa tarefa foi desenvolvida nos marcos de um referencial teórico marxista, que busca compreender a realidade para além das representações, identificando as relações sociais como objeto fundamental para entender a dinâmica social, econômica, política, cultural etc.

É importante destacar que, inicialmente, a pesquisa tinha como objeto realizar entrevistas com os trabalhadores da Universidade Federal Santa Catarina - UFSC, com o objetivo de analisar também do ponto de vista da subjetividade dos sujeitos envolvidos nas relações de trabalho em uma instituição específica. No entanto, em virtude da pandemia de COVID-19, não foi possível por causa dos riscos que envolviam a realização de entrevistas presenciais, bem como a qualidade contestável de entrevistas por videoconferência; por isso, no final, optamos por realizar um trabalho essencialmente bibliográfico. Isso significa que a pesquisa não está “completa”, ou seja, não alcançou os objetivos iniciais, porém, verdade seja dita, nenhuma pesquisa é “completa”, portanto, o que poderia ou deveria ser um trabalho final se tornou um impulso para mais estudos e trabalhos.

A partir da metodologia escolhida, o objetivo central da pesquisa é colocar a prova uma suposição: o neoliberalismo impulsionou a chamada precarização das relações de trabalho no setor público, e a Reforma Gerencial, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso aprofundou esse processo. No mesmo sentido, os objetivos específicos compreendem: demonstrar que, entre forma e conteúdo, há uma hierarquia valorativa que considera as relações concretas mais confiáveis para se analisar um fenômeno social e essa dualidade apresenta as razões para negar o precariado como uma nova classe, conforme

¹ Trataremos do conceito de “publicizações” na abordagem da Reforma Gerencial de 1995.

aponta Giovanni Alves (2011; 2013), mas afirmar que a precarização é processo e parte das relações de trabalho no capitalismo; dissertar sobre a reforma mais significativa da organização do Estado depois da Constituição de 1988, a Reforma Gerencial, e como ela influenciou no avanço da lógica neoliberal na estrutura estatal e na precarização do trabalho no setor público e, com as categorias Guy Standing (2020), destacar elementos que corroboram a afirmação de que o setor público também sofre com o trabalho precário.

Também é fundamental ressaltar que a elaboração deste trabalho é a construção de um pensamento, a consolidação de um posicionamento político e a continuidade de uma pesquisa. É a construção de um pensamento na medida que a realização da pesquisa me permite a obtenção de um determinado conhecimento e a reflexão sobre o objeto de análise, o que contribui para o meu amadurecimento intelectual. É um posicionamento político porque a minha pesquisa, como qualquer outra, não está isenta de interferências e conclusões políticas, nem é neutra no sentido do autor não ter uma posição na sociedade. É o meu alinhamento com o pensamento marxista que me move para conhecer a realidade da classe trabalhadora, por isso a escolha do objeto: a precarização das relações de trabalho. Trata-se, igualmente, de uma continuidade, uma vez que *relações de trabalho* também foi tema do meu Trabalho de Conclusão de Curso - TCC no curso de Direito da UFSC, em 2017.

Além disso, o contexto dessa pesquisa é o da elaboração de uma nova Reforma Administrativa.² O atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, foi eleito com uma plataforma econômica neoliberal, que envolve a privatização de estatais, a redução de direitos trabalhistas e a reforma da estrutura organizativa do Estado. Para colocar esse projeto neoliberal em ação, nomeou para o novo Ministério da Economia³ Paulo Roberto Nunes Guedes (Paulo Guedes), economista conhecido por se associar aos pensamentos e práticas neoliberais, que tem uma posição clara sobre a reforma do Estado, sobretudo a Administrativa, para tanto reduzir a participação do Estado na sociedade, quanto a autonomia de seus funcionários para gestar e controlar um serviço público independente e autônomo. .

Nesse sentido, esse episódio reproduz uma frase famosa de Karl Marx (2011, p. 25): “Em alguma passagem de suas obras, Hegel comenta que todos os grandes fatos e todos

² No período que se iniciou a pesquisa havia apenas propostas de uma nova reforma administrativa, mas atualmente a posição por uma reforma ganha mais força na elaboração da Proposta de Emenda à Constituição - PEC 32/2020, de autoria do Poder Executivo, que altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. O processo legislativo da PEC 32/2020 pode ser acompanhado no seguinte endereço eletrônico: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>

³ O Ministério da Economia foi criado no governo Jair Messias Bolsonaro, por meio da Medida Provisória n. 870/2019, posteriormente convertida na Lei n. 13.844/2019, para aglutinar os seguintes ministérios: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério do Trabalho.

grandes personagens da história mundial são encenados, por assim dizer, duas vezes. Ele se esqueceu de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa”. Talvez não se utilize essa frase como a leitura correta dos episódios atuais, mas é preciso reconhecer o seu valor poético e retórico para dizer que o contexto de hoje repete 1995, o ano que começou a ser gestada a Reforma Gerencial no governo de Fernando Henrique Cardoso. Os personagens talvez não coincidam, mas o roteiro é o mesmo: o Estado é grande, vamos diminuí-lo; a Administração Pública é custosa, gastaremos menos; os servidores públicos são demasiadamente protegidos, tiraremos seus vínculos de trabalho.

Quando tratamos de relações de trabalho, precisamos contestar a validade das reformas. Por exemplo, usar a existência de proteções trabalhistas - em sentido amplo -, como a estabilidade no cargo, e uma tipo de remuneração, aquelas que são realmente altas, para justificar um desmonte nas garantias de trabalho dos servidores públicos é uma visão muito reducionista da realidade. Portanto, é preciso demonstrar que entre a “representação do que é” e o que “realmente é” pode haver um abismo, e esse abismo muitas vezes é intencional, como ocorre com as investidas políticas do neoliberalismo para reformar o Estado.

As nossas relações sociais concretas produzem e reproduzem representações, também chamadas de formas - ou formas sociais - e, como veremos a seguir, para transpor o estudo das formas precisamos abordar a dinâmica da realidade social. O exemplo inicial que usamos é o contrato, que, no mundo jurídico, é compreendido como a manifestação de vontade das partes e com a liberdade de escolha necessária para aceitar as condições pactuadas. Antes de existir o contrato enquanto categoria jurídica, o contrato existe na prática, ou seja, nas relações sociais que o envolve. Além disso, a existência de um contrato não garante o cumprimento das obrigações pactuadas, como ocorre quando um capitalista não paga as verbas rescisórias de um contrato de trabalho. Da mesma forma, a categorização de uma figura jurídica com outro nome não afasta os elementos que constituem um contrato em sentido amplo, por exemplo, apesar dos servidores públicos não assumirem um contrato com o poder público, a relação na qual esses trabalhadores estão inseridos não passa de um contrato de adesão - como falarei mais tarde.

As formas sociais que nos interessam para o estudo são a *forma jurídica*, o Direito, e a *forma política*, o Estado. Usaremos as contribuições do jurista soviético Evguiéni Pachukanis (2017) para abordar o direito como uma forma social específica, resultante de relações sociais concretas da lógica de reprodução do capitalismo. Também abordaremos como o Estado é a

expressão das relações de domínio, poder e exploração nas condições capitalistas, como afirma Joachim Hirsch (2010).

Dessa forma, destacaremos quais condições capitalistas são essas, que estão dadas por um novo modo de organização das relações de produção: o neoliberalismo. Não há na literatura sociológica ou econômica uma definição única do conceito de neoliberalismo, porém, o exercício de reflexão exige uma escolha de qual caminho teórico seguir, portanto, destacamos a noção apresentada por David Harvey (2012, p. 12) que define o neoliberalismo como uma teoria das práticas políticas-econômicas que promovem “as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”.

O enfoque econômico dado por Harvey (2012) não afasta a sua análise da teoria neoliberal em áreas diversas da vida social, pois, antes de abordar a definição de neoliberalismo, Harvey (1992) já havia debatido as alterações na sociedade que a caracteriza como pós-moderna (por exemplo, o estudo inclui questões culturais e estéticas). Por isso discordamos da crítica que Pierre Dardot e Christian Laval (2016) fazem à Harvey, que, apesar do mérito de suas contribuições, reproduz uma ideia determinista sobre o fator econômico. No entanto, partilhamos da definição que Dardot e Laval (2016) defendem do neoliberalismo: não é só a destruição de regras, instituições, direitos, o neoliberalismo também produz certos tipos de relações sociais, ou seja, uma forma de nossa existência, que nos orienta para vivermos em uma sociedade de competição generaliza, por isso o neoliberalismo é uma “razão do capitalismo contemporâneo”.

No que diz respeito às relações de trabalho, a lógica neoliberal produz novos métodos de organização do trabalho - nova morfologia do trabalho -, que promove a flexibilização e desregulamentação de leis, por exemplo, instituindo contratos em tempo parcial, temporários, intermitentes, terceirizados etc. Com o argumento de que as legislações trabalhistas - em sentido amplo - devem ser modificadas para seguir o curso “normal” da modernização, e que o desenvolvimento também passa pela redução de custos para gerar emprego, o desmonte na legislação trabalhista afeta as condições de trabalho na sociedade, pois aumenta o alcance da precarização do trabalho e da vida, como destacaremos com o conceito de “vida reduzida” exposto por Alves (2011).

Para cumprir com a tarefa de identificar como se manifesta a precarização do trabalho no setor público, primeiro precisamos adotar um referencial do que é o “precariado”. Por isso, responderemos a seguinte pergunta: o precariado é uma nova classe? Aqui, para responder

sobre a posição que adotamos, exige um esforço analítico. Guy Standing (2020) defende que sim, o precariado é uma nova classe, e levanta diversas contribuições para essa análise, mas também destaca que há um modo de ver diferente: a precarização é um processo. Concordando com a última análise, também destacamos que, conforme a análise de Marx da Economia Política, a precarização é parte constitutiva das relações salariais no capitalismo e, concordando com Ruy Braga (2012), o precariado nada mais é do que o “proletariado precarizado”. Considerando que a precarização, termo que adotamos aqui como a piora das condições de trabalho no neoliberalismo, também destacamos as análises de Giovanni Alves (2011) sobre como opera a precarização do trabalho na nova morfologia do trabalho, embora discordemos da definição dada por Alves (2013) sobre quem é o precariado (o que veremos a seguir).

Antes de apontarmos os elementos que caracterizam a precarização nas relações de trabalho dos servidores públicos, buscaremos identificar como começou a ser gestada a reforma que mais impactou a estrutura organizativa do Estado depois da Constituição de 1988: a Reforma Gerencial. A reforma foi aplicada no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1998. No ano de 1995, com a ajuda do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, apresentou à sociedade o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995), que lançava o receituário da reforma: privatizações, terceirizações e “publicizações”. Em 1998, o projeto tomou vida, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que modificou o regime e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos etc.

A Reforma Gerencial tem esse nome por causa do fundamento ideológico que a orienta: o gerencialismo. Em síntese, o gerencialismo, como método de gestão, introduz a lógica de mercado em todas as esferas da vida, ou seja, funciona como uma racionalidade individualista que orienta os sujeitos para uma forma de vida voltada para a concorrência. Trata-se de um braço operacional do neoliberalismo, pois funciona como matriz teórico-ideológica subsidiária da razão neoliberal e faz parte do debate mais amplo da *New Public Management* - *NPM* (em português, Nova Administração Pública - *NAP*), vertente que defende um conjunto de técnicas e tecnologias que enfatizam uma gestão voltada para “relações contratuais, privatizações, cidadão-cliente, descentralização, gestão por resultados, flexibilização das relações de trabalho, articulação entre público e privado e empreendedorismo como valor, entre outras” (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA,

2017, p. 189). Portanto, discute-se como essa razão neoliberal, promovida pela NAP irá interferir na gestão do serviço público e, por consequência, nas relações de trabalho.

Mesmo considerando que a precarização das relações de trabalho é parte constitutiva da relação salarial no capitalismo, utilizaremos as categorias de Standing (2020), porque, como ele disse, são garantias “perseguidas pelos social-democratas, partidos trabalhistas e sindicatos após a Segunda Guerra Mundial como sua agenda de ‘cidadania industrial ‘para a classe trabalhadora ou para o proletariado industrial” (STANDING, 2020, p. 28). Por isso, são formas de segurança que garantiriam o mínimo de segurança para a classe trabalhadora, mesmo em um sistema que funciona por meio da exploração da força de trabalho de quem não possui os meios para produzir os seus próprios itens de subsistência. Assim sendo, em tese, seria possível manter o mínimo de dignidade aos trabalhadores no capitalismo.

Assim sendo, ao final poderemos apontar os elementos que demonstram a precarização das relações de trabalho no setor público, especialmente após a reforma administrativa de 1995, realizada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, conhecida como a Reforma Gerencial. Além disso, concluiremos que as reformas do aparelho estatal estão em consonância com os ideais neoliberais, que fomentam a lógica de mercado em todas as esferas de sociabilidade, e que, portanto, a nova razão de mundo atinge também as condições de trabalho, impulsionando o processo de precarização do trabalho.

1. A PRECARIZAÇÃO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO: DEFINIÇÕES SOBRE “PRECARIZAÇÃO” E “PRECARIADO”

O olhar sobre a precarização do trabalho deve atentar-se para o que temos de mais elementar para uma análise precisa de um fenômeno social: o mundo da realidade. A análise deve partir da concreticidade das próprias relações de trabalho e não meramente dos institutos que as regulam, ou seja, o mundo das representações. Há inúmeras possibilidades de formalizar direitos e garantias, por exemplo, em leis e contratos, e os direitos e as garantias institucionais podem ser instrumentos estratégicos valiosos para a conformação de uma sociedade em busca de trabalho digno, por isso esse estudo não se furta de compreender também como essas relações se expressam nas (em) formas. Nesse sentido, é preciso buscar a conexão entre as formas e a realidade para dar respostas à busca de compreender como se manifesta a precarização do trabalho.

Assim sendo, é preciso buscar os elementos do trabalho em seu cotidiano, ou seja, ultrapassar a análise de seus institutos, mas sem negá-los. Ter muitos direitos não garante uma vida boa, livre dos contratemplos de uma vida de desigualdades. Nesse sentido, usando como exemplo um contrato de trabalho, podemos encontrar várias cláusulas garantidoras de um vínculo sem abusos, mas o cotidiano pode dizer o contrário e marcar um processo intermediado por várias ilegalidades e excessos desabonadores para uma das partes. Portanto, o contrato, *per si*, não é suficiente para afastar as disfunções de uma sociedade desigual.

Em um primeiro momento, quando falamos em contratos em sentido amplo, estamos nos referindo às representações comuns que se desenvolvem à superfície dos processos realmente essenciais. Esses processos traduzem verdadeiramente em quais condições um acordo contratual se reproduz. A sua aparência pode ser entendida como um mero fenômeno, e, como afirma Karel Kosik (1976, p. 12), o mundo dos fenômenos “não é independente e absoluto: os fenômenos se transformam em mundo fenomênico na relação com a essência”. Nesse sentido, entender o fenômeno é atingir a própria essência.

Quando não tentamos atingir a essência e consideramos as representações como a “coisa em si”, estamos diante do que Kosik (1976) chama de *pseudoconcreticidade*. Por outro lado, sem o fenômeno, sem as representações, a essência seria inatingível.

No mundo da pseudoconcreticidade o aspecto fenomênico da coisa, em que a coisa se manifesta e se esconde, é considerado como a essência mesma, e a diferença entre o fenômeno e a essência *desaparece*. Por conseguinte, a diferença que separa fenômeno e essência equivale à diferença entre irreal e real, ou entre duas ordens diversas de realidade? A essência é mais real do que o fenômeno? **A realidade é a unidade do fenômeno e da essência.** Por isso a essência pode ser tão irreal quanto o fenômeno, e o fenômeno tanto quanto a essência, *no caso em que* se apresentem isolados e, em tal isolamento, sejam considerados como a única ou “autêntica” realidade. (KOSIK, 1976, p. 12, grifo nosso)

Assim, quando pretendemos analisar um instrumento jurídico como o contrato, precisamos ir além de suas cláusulas expressas e compreender a dinâmica real do processo que engendra a relação que o envolve, ou seja, precisamos de um exercício de decomposição dessa realidade. Por exemplo, se em um determinado contrato há a previsão expressa de uma jornada de trabalho de 8 horas diárias, mas na prática exige-se mais de 9 horas de trabalho, estamos diante de uma cláusula que sequer tem eficácia. Assim, quando olhamos para o título jurídico não conseguimos determinar imediatamente se as partes estão cumprindo efetivamente as regras contidas no acordo, por isso precisamos estudar o que acontece na realidade para dimensionar as condições em que as partes se encontram no acordo.

Antes de conhecermos as suas determinações, entendemos que o contrato é uma categoria abstrata, assim, é fundamental compreender que as categorias exprimem formas de modos de ser, determinações de existência. Assim sendo, como afirma Marx (1996, p. 39), o concreto surge no pensamento “como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação”. Portanto, inicialmente, o contrato enquanto conceito é o ponto de partida da abstração, apesar de não ser efetivamente, porque, como processo de síntese, ele é antes de tudo uma expressão de modos de ser. Isto é, voltando ao ponto inicial sobre identificar as determinações da precarização do trabalho, precisamos transpor as formas de ser - *formas sociais* - que expressam relações precárias de trabalho, com o objetivo de conhecer o concreto para dar validade ou não ao contrato enquanto categoria.

Por exemplo, quando falamos em contrato, associamos o pensamento aos tipos que geralmente pertencem aos ramos do Direito Civil ou do Direito do Trabalho. No entanto, poderíamos pensar em um contrato entre um servidor público civil e o Estado? A relação de trabalho entre ambos é regida por uma lei, por exemplo, no âmbito federal temos a Lei n. 8112/1990; em Santa Catarina temos a Lei n. 6.745/1985. Nesses casos não falamos em contrato, pelo menos não em sentido estrito. Contudo, podemos trazer para a discussão a seguinte pergunta: se há efetivamente uma relação de trabalho, ou seja, uma distribuição de

obrigações, também não haveria de existir um acordo contratual? Nesse sentido, encontramos algo semelhante ao que a doutrina civilista chama de *contrato de adesão*.

Entre as diversas classificações que a doutrina elenca para os contratos, podemos trazer duas para elucidar a abstração que empreendemos no momento: os *paritários* e os *de adesão*. Nesse sentido, Carlos Roberto Gonçalves (2012, p. 101) define os dois tipos:

Os contratos paritários são aqueles do tipo tradicional, em que as partes discutem livremente as condições, porque se encontram em situação de igualdade (par a par). Nessa modalidade há uma fase de negociações preliminares, na qual as partes, encontrando-se em pé de igualdade, discutem as cláusulas e condições do negócio.

Contratos de adesão são os que não permitem essa liberdade, devido à preponderância da vontade de um dos contratantes, que elabora todas as cláusulas. O outro adere ao modelo de contrato previamente confeccionado, não podendo modificá-las: aceita-as ou rejeita-as, de forma pura e simples, e em bloco, afastada qualquer alternativa de discussão. São exemplos dessa espécie, dentre outros, os contratos de seguro, de consórcio, de transporte, e os celebrados com as concessionárias de serviços públicos (fornecedoras de água, energia elétrica etc.).

O autor não coloca o vínculo entre os servidores públicos e o Estado como um exemplo de contrato de adesão, nem poderia, haja vista que a doutrina entende que aquele vínculo não é um contrato, muito menos um contrato de emprego, embora esteja no âmbito das relações de trabalho.⁴ Da mesma forma, não é o nosso intuito reformular a doutrina e passar a afirmar que estamos diante de um contrato. Pelo contrário, nosso intuito foi apenas dar um exemplo de como a forma e o conteúdo podem ser dois campos de análise que - embora no nosso exemplo sejam unificados em um mesmo fenômeno - apresentam desdobramentos diversos.

Isto é, sabemos que o provimento de um cargo público é realizado por meio de concurso público e que o servidor público possui um vínculo administrativo com o Estado, e não contratual, porém, como vimos, se considerarmos as relações concretas desse vínculo, podemos assemelhá-lo ao contrato de adesão. Para entender melhor a divisão entre a representação e o conteúdo, passaremos a tratar a seguir do entendimento das formas sociais no capitalismo e como elas expressam os modos de ser.

⁴ *Relação de trabalho e relação de emprego* são duas categorias jurídicas distintas, a primeira é gênero; a segunda, espécie. De acordo com Maurício Godinho Delgado (2015, p. 295), a relação de trabalho tem caráter genérico, portanto, engloba “todas as relações jurídicas caracterizadas por terem sua prestação essencial centrada em uma obrigação de fazer consubstanciada em *labor humano*”. Por outro lado, a relação de emprego só pode ser vista como um instrumento técnico jurídico que regula uma modalidade específica de relação de trabalho, caracterizada por cinco elementos constitutivos: a) prestação de trabalho por pessoa física; b) prestação efetuada com personalidade pelo trabalhador; c) efetuada com não eventualidade; d) efetuada sob subordinação ao tomador dos serviços; e) prestação efetuada com onerosidade (DELGADO, 2015, p. 300).

1.1 FORMAS SOCIAIS: AS ESPECIFICIDADES DA SOCIEDADE CAPITALISTA

“O Estado é a expressão de uma forma social determinada que assumem as relações de domínio, de poder e de exploração nas condições capitalistas” - Joachim Hirsch (2010, p. 24).

Com base nas conclusões de Karl Marx na Crítica da Economia Política, Joachim Hirsch (2010) trilha um caminho que nos possibilita compreender o que é “forma social” e como o Estado - a forma política - e o Direito - a forma jurídica - se relacionam. Será necessário, se quisermos seguir os passos de Marx e Hirsch, encontrar a explicação nas características próprias da socialização no capitalismo.

O capitalismo é caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção e pela concorrência em busca do lucro. Decorre desses elementos que o capitalismo precisa de um modo particular de funcionamento para se reproduzir, distinto dos demais que o antecederam. A produção particular e a troca de mercadorias devem estar associadas às relações de produção que envolvem, por um lado, o uso da força de trabalho assalariada e dos instrumentos de trabalho (as forças produtivas), e, por outro lado, das normas e formas de funcionamento das próprias relações de produção, a exemplo do que ocorre na divisão do trabalho, tanto dentro da fábrica com operários medianos e especializados, quanto fora das fábricas com as distintas categorias profissionais.

Os proprietários dos meios de produção, os capitalistas, compram a força de trabalho para produzir mercadorias para o mercado. Eles fazem isso porque a força de trabalho está em condição de criar mais valor, sendo que ela própria tem valor; além disso, o valor de uma mercadoria, inclusive da força de trabalho, é determinado pelo tempo de trabalho médio socialmente necessário correspondente às condições históricas de sua (re)produção. Quando as forças de trabalho devem trabalhar mais do que necessário para a sua sustentação, eles criam um sobrevalor que fica à disposição do capitalista. (HIRSCH, 2010, p. 26)

O sobrevalor é o que Marx (2017) identificou como mais-valor⁵ em *O Capital*. No processo de trabalho, o operário vende a sua força de trabalho, ou seja, não o trabalho em si, mas a sua capacidade de trabalhar. Isto é, em troca de um salário, o capitalista usa as

⁵ “Mais-valor” é a tradução utilizada pela editora Boitempo (2017), mas a categoria é comumente conhecida como “mais-valia”.

qualidades do operário para produzir mercadorias que serão trocadas no mercado com o objetivo de lucrar. Porém, o lucro obtido no mercado não é distribuído entre os produtores diretos, os operários. É aqui que reside o conteúdo que revela como as relações por detrás dos lucros do capitalista fundamentam a sociabilidade no capitalismo baseada na exploração do trabalho, porque o consumo da força de trabalho pelo capitalista é realizado sob o seu controle, a quem pertence o trabalho, e o produto do trabalho é propriedade do capitalista, não do produtor direto (MARX, 2017).

Para que o capitalista obtenha o lucro, ele precisa usar as forças produtivas em uma relação que a diferença entre o que ele investiu e o que adquiriu no mercado dê um resultado positivo, suficiente para manter a reprodução de seu negócio, por exemplo, um resultado suficiente para investir em manutenção ou em novas tecnologias e na contratação de mais trabalhadores para ampliar a produção. De onde ele tira essa diferença? A resposta pode ser dada em um exemplo: sem o trabalho, a lã não viraria fio. Mesmo assim, para ser mais preciso, Marx (2017, p. 258) diz:

No processo de trabalho, portanto, a atividade do homem, com ajuda dos meios de trabalho, opera uma transformação do objeto do trabalho segundo uma finalidade concebida desde o início. O processo se extingue no produto. Seu produto é um valor de uso, um material natural adaptado às necessidades humanas por meio da modificação de sua forma. O trabalho se incorporou a seu objeto. Ele está objetivado, e o objeto está trabalhado. O que do lado do trabalhador aparecia sob a forma do movimento, agora se manifesta, do lado do produto, como qualidade imóvel, na forma do ser. Ele fiou, e o produto é um fio.

Embora o capitalista detenha o poder de controle sobre a força de trabalho, ele não consegue individualmente determinar o quê, onde ou quanto se trabalha, pois depende das determinações do mercado, “no qual se realiza a troca de mercadorias impulsionada pelo lucro, e regulado pelo dinheiro enquanto equivalente geral” (HIRSCH, 2010, p. 26). No mesmo sentido, Hirsch (2010, p. 26-27) continua:

A sociedade capitalista é caracterizada pelo fato de que a relação social dos indivíduos não é estabelecida por eles mesmos de maneira direta e consciente, mas por processos que se operam atrás deles, exatamente através da produção privada e parcelizada e da troca de mercadorias. Sua sociabilidade lhes aparece sob uma forma “coisificada” com o aspecto de dinheiro e capital, isto é, ela surge para eles de modo alienado e “fetichizado”, como aparência de coisas. O dinheiro é assim não um simples meio técnico de pagamento e de troca, como se supõe nas ciências econômicas, mas a expressão objetiva e coisificada de uma relação social específica. No capitalismo, os indivíduos não podem nem escolher livremente as suas relações mútuas, tampouco dominar as condições sociais de sua existência através de sua ação direta. Sua relação social se exterioriza bem mais em *formas sociais* coisificadas, exteriores e opostas a eles.

Para Marx (2017), em *O Capital*, o central da análise sobre as formas sociais recai sobre a *forma valor*, e, por circunstâncias alheias à sua vontade, o autor não concretizou a formulação de uma teoria do Estado, embora suas obras nos possibilitem dar esse passo teórico e, conseqüentemente, desenvolver a forma política (HIRSCH, 2010). Essa possibilidade também é destacada por Martin Carnoy (1988, p. 65) quando afirma que “das críticas de Marx a Hegel, do desenvolvimento da teoria de Marx sobre a sociedade [...] e de suas análises de conjunturas históricas” é possível deduzir concepções marxistas do Estado. Hirsch (2010, p. 30) é quem nos apresenta de modo sintético como a *forma política* se manifesta:

Como a sociedade capitalista divide-se em indivíduos em concorrência e classes sociais opostas, é impossível que os seus membros possam chegar a um acordo direto e consciente sobre os seus assuntos comuns. Assim como a sociabilidade de seu trabalho impõe-se a eles como relação de coerção exterior, como obriga a regra do processo de circulação do dinheiro e de valorização do capital, também a sua comunidade política deve assumir o aspecto objetivado, coisificado e separado deles, surgindo diante deles na forma de Estado como relação de coerção. Também ela assume a característica de uma forma social particular.

Formas sociais caracterizam relações objetivas exteriores e reificadas face aos indivíduos, em que a sua ligação social manifesta-se disfarçada, não transparente. Sob as condições capitalistas, a sociabilidade não pode ser gerada de outro modo. As relações entre os indivíduos devem assumir o aspecto de *relações objetivadas*, ou seja, a própria existência social aparece para o indivíduo como coisa, como “fetiche” difícil de ser visualizado, ocultando aquilo que o engendra e o move (Marx, 1971; Holloway, 1991, 225). As duas formas sociais fundamentais que objetivam a ligação social no capitalismo são a *forma valor*, expressa no dinheiro, e a *forma política*, manifesta na existência de um Estado separado da sociedade.

A impossibilidade direta do acordo entre as classes sociais exige uma intermediação, em especial quando consideramos que a forma política é uma especificidade capitalista, isto é, “o Estado se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada” (MASCARO, 2013, p. 18). Nesse sentido, como sustenta Mascaro (2013), o Estado aparece como terceiro na relação entre capital e trabalho, mas com a característica de não ser apenas um adendo ou um complemento, pois assume um papel necessário à reprodução capitalista. Portanto, Alysson Mascaro (2013, p. 18) argumenta:

Sem ele [Estado], o domínio do capital sobre o trabalho assalariado seria domínio direto - portanto, escravidão ou servidão. A reprodução da exploração assalariada e mercantil fortalece necessariamente uma instituição política apartada dos indivíduos. Daí a dificuldade em se aperceber, à primeira vista, a conexão entre capitalismo e o Estado, na medida em que, sendo um aparato terceiro em relação à exploração, o Estado não é nenhum burguês em específico nem está em sua função imediata. A sua separação em face de todas as classes e indivíduos constitui a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da

mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho.

É nesse sentido que as instituições jurídicas, que se consolidam no Estado, “possibilitam a existência de mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados” (MASCARO, 2013, p. 18). Logo, estamos apontando que o Estado não é um mero aparato de dominação de uma classe específica, sobretudo quando consideramos que não há homogeneidade nem no interior de cada classe social. Isso significa que as diferenças intraclasses e interclasses também ressoam no Direito e que, por outro lado, tanto o Estado quanto o Direito não são meras expressões de um domínio direto de uma classe, pois, se assim o fosse, não haveriam direitos específicos para classes sociais que não possuem domínio direto expressivo na sociedade, a exemplo do que ocorre com a legislação trabalhista e previdenciária.

Portanto, não encontramos a explicação sobre o Estado e o Direito em um domínio direto sobre as classes não dominantes, ou seja, como dito acima, a compreensão de forma política e da forma jurídica (o Direito) percorre o entendimento das especificidades que a sociedade capitalista produz e reproduz. É por isso que Evguiéni Pachukanis, sob a influência metodológica de Marx, defende “a concepção do direito como uma *forma* social específica, cuja inteligência pode ser dada apenas em vista do processo material da sociedade burguesa” (KASHIURA JR., 2017, p. 93).

As observações de Pachukanis (2017) compreendem uma “tentativa” de aproximação da forma jurídica a forma da mercadoria e o entendimento de que a filosofia do direito, que tem como base a categoria do sujeito com a capacidade de autodeterminação, é a filosofia da economia mercantil a constituir as condições gerais e abstratas, sob as quais a troca se realiza em razão da lei do valor e a exploração se expressa sob a forma de “contrato livre”. Segundo Pachukanis (2017, p. 62-63), a análise da forma mercantil desvela o sentido da história real da categoria de sujeito e esclarece os fundamentos dos esquemas abstratos da ideologia jurídica, pois o “processo histórico de desenvolvimento da economia mercantil-monetária e mercantil-capitalista acompanha a realização desses esquemas na forma da superestrutura jurídica concreta”. Isto é, tendo relações entre sujeitos, tem-se condições para uma superestrutura jurídica. Assim, os traços fundamentais do direito privado burguês são ao mesmo tempo os atributos característicos da superestrutura jurídica. Só no direito comercial o sujeito de direito surge na sua forma acabada, como acréscimo indispensável da mercadoria .

Assim, o princípio da subjetividade jurídica e os alicerces de sua esquemática, que para a jurisprudência burguesa representa o esquema da vontade humana *a priori*, decorre com absoluta inevitabilidade das condições da economia mercantil-monetária. [...] Em uma sociedade em que existe o dinheiro, em que, portanto, o trabalho privado isolado torna-se social apenas por intermédio de um equivalente universal, já se colocam todas as condições para a forma jurídica e as suas contradições: entre o subjetivo e o objetivo, o privado e o público. (PACHUKANIS, 2017, p. 63)

Desse modo, não precisamos partir do conceito de lei, utilizando-o como fio condutor, para analisar as definições fundamentais do direito, porque a própria definição de lei, enquanto emanada do poder político, concerne a um nível de desenvolvimento que a divisão da sociedade em polos civil e político está consolidada e, por conseguinte, já estão findados os pontos fundamentais da forma jurídica. Assim, o direito, tido como forma, existe como um particular sistema de relações (PACHUKANIS, 2017, p. 63-64).

Assim sendo, a forma jurídica vista em abstrações lógicas é um resultado da relação jurídica objetiva ou concreta, portanto, um produto do intermédio das relações de produção capitalista. Em outras palavras, “a forma jurídica não é a forma normativa, a incidência da norma jurídica não constitui por si só o caráter jurídico de uma relação social” (KASHIURA JR., 2017, p. 95). Pachukanis (2017) afirmou que a gênese da forma jurídica é encontrada nas relações de troca e o momento que, na opinião do autor, expressa a realização total da forma jurídica não é encontrado no estado subjetivo da consciência, por exemplo, um acordo comercial não é um fenômeno psicológico, uma “ideia”, mas sim um fato econômico real, indelével da sua forma jurídica que também é real. Portanto, sobre a objetividade das relações jurídicas, Pachukanis (2017, p. 65) afirma:

O movimento mais ou menos livre da produção e da reprodução social, que na sociedade de produção mercantil acontece formalmente por meio de uma série de transações privadas, é o *objetivo prático profundo* da mediação jurídica. E é impossível atingi-lo apenas com a ajuda de algumas formas de consciência, ou seja, de momentos puramente subjetivos: são necessários critérios precisos, leis e a interpretação destas, uma casuística, tribunais e o cumprimento coercitivo das decisões. É por isso que, ao olhar para a forma do direito, não se pode ficar restrito à “pura ideologia” sem levar em conta todo esse aparato objetivo existente. Qualquer efeito jurídico, por exemplo o resultado de uma decisão judicial, é um fato objetivo, situado fora da consciência dos participantes tanto quanto um acontecimento econômico que, neste caso, é mediado pelo direito.

Somente na sociedade capitalista, na qual o trabalhador “aparece na qualidade de sujeito que dispõe de sua força de trabalho como mercadoria, as relações econômicas de exploração são mediadas juridicamente na forma do contrato” (PACHUKANIS, 2017, p. 65). Isto posto, o sujeito dessa relação social específica é o sujeito de direito, que está subordinado à esfera da circulação capitalista, como bem expõe Kashiura Jr. (2017, p. 98):

A esfera da circulação mercantil da sociedade burguesa se constitui tão somente com a expropriação do trabalhador direto e, por consequência, com a circulação da mercadoria força de trabalho. Trata-se do processo que coloca o trabalhador direto na situação dúplice de liberdade a que se refere Marx: livre das condições objetivas da produção e livre para oferecer a sua força de trabalho, constrangido a vendê-la livremente no mercado - e, com a subsunção real do trabalho ao capital, isto é, com a realização na prática do trabalho abstrato, a equivalência subjetiva jurídica encontra as condições plenas de sua realização.

Portanto, a circulação mercantil se apresenta como o espaço de encontro entre capitalistas e trabalhadores como sujeitos de direito (antes que o consumo da força de trabalho se realize na produção) e o contrato é a expressão dessa relação jurídica de compra e venda da força de trabalho, por isso a forma jurídica está imediatamente ligada à esfera da circulação. Como afirma Kashiura Jr. (2017, p. 101), a “forma sujeito de direito é o elemento fundamental dessa mediação jurídica da relação de produção capitalista: é o meio pelo qual se realiza a exploração do trabalhador direto no processo de produção capitalista”.

Nesse sentido, a contribuição da análise das formas sociais nos permite visualizar a diferença entre um contrato (o aspecto formal) e as relações sociais que o envolvem (o aspecto material). Em resumo, um contrato é antes de tudo a expressão de uma relação social concreta, ou seja, os atos de comprar e vender são anteriores ao instituto civil que os regulamentam. No contrato de trabalho não é diferente, a venda da força de trabalho ao capitalista se realiza antes que o Estado regulamente as relações trabalhistas em uma norma jurídica. Por isso, a análise objetiva das condições de trabalho precede ao estudo da forma jurídica, porque sob as formas sociais se escondem as reais condições de trabalho, as quais fundamentam o trabalho precarizado. Por fim, nas palavras de Pachukanis (2017), a ideologia burguesa da liberdade e da igualdade e a democracia burguesa formal que defendem a ideia de “contrato livre” escondem sob a máscara da “república do mercado” o “despotismo da fábrica”.

1.2 O TRABALHO PRECARIZADO E O SEU PRODUTO: O PRECARIADO

Até o momento sustentamos que as respostas para as condições de trabalho não estão diretamente no Direito ou no Estado, pois as garantias jurídicas e a atuação estatal não constituem os elementos essenciais da dinâmica das relações trabalhistas. Por isso, apontamos que devemos conhecer o contexto social para compreender em quais condições a venda da força de trabalho se realiza, porém, sem ignorar o horizonte formal como expressão dessas condições. Assim, como a presente pesquisa está ancorada em análises contemporâneas, o

contexto que analisamos é o da sociedade neoliberal, que promoveu as ideias de flexibilização e desregulação⁶ das relações de trabalho. Portanto, é nessa conjuntura que surgem os estudos sobre o trabalho precarizado e do precariado (ALVES, 2011, 2013; BRAGA, 2012; STANDING, 2020), os quais pretenderam expor os resultados das práticas neoliberais para os trabalhadores.

A ascensão das práticas neoliberais é parte do contexto das décadas de 70 e 80 e o elemento central do neoliberalismo é que o crescimento e o desenvolvimento só são possíveis com - e na - competitividade do mercado; “tudo deveria ser feito para maximizar a concorrência e a competitividade e para permitir que os princípios de mercado permeassem todos os aspectos da vida” (STANDING, 2020, p. 15). Como afirma David Harvey (1992), as décadas de 70 e 80 foram um período agitado de reestruturação econômica e de reajustamento social e político.

Em seu livro “O neoliberalismo: história e implicações”, David Harvey (2012, p. 12) define o neoliberalismo como uma teoria das práticas político-econômicas que visam o bem-estar humano e que isso aconteceria promovendo “as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”. Desse modo, o Estado assume o papel de criar e manter uma estrutura institucional adequada a essas propostas, desde a proteção ao dinheiro até estruturas militares, tais como a polícia e leis que garantam a propriedade individual e, se precisar da força, o funcionamento do mercado. Ademais, para a teoria neoliberal, o Estado pode ser parte do mercado em assuntos como educação e saúde, mas não poderia ir além disso, pois as intervenções no mercado devem ser mínimas, afinal, segundo essa teoria, o Estado não detém as informações necessárias para entender devidamente os movimentos do “mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício”.

Pierre Dardot e Christian Laval (2016) criticam Harvey por sua definição.

O próprio David Harvey, embora muito cuidadoso com a novidade do neoliberalismo, continua a aderir a um esquema explicativo muito pouco original. Para ele, a crise da acumulação nos anos 1960, marcada pela estagflação e pela diminuição dos lucros, teria incitado a burguesia a ir à “desforra”, empregando por ocasião dessa crise, e para sair dela, o projeto social formulado pelos teóricos da Sociedade Mont-Pèlerin. O Estado neoliberal, para além de seus traços específicos e

⁶ Desregulação e desregulamentação são sinônimos, por isso os dois termos aparecerão no texto com o mesmo significado.

a despeito de seu intervencionismo, continua a ser visto como um simples instrumento nas mãos de uma classe capitalista desejosa de restaurar uma relação de força favorável vis-à-vis aos trabalhadores e, desse modo, aumentar sua parte na distribuição de renda. O aumento das desigualdades e o crescimento da concentração de renda e patrimônio que podemos constatar hoje confirmam a existência dessa vontade inicial. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 22)

Em linhas gerais, Dardot e Laval (2016) sustentam que Harvey considera a economia a única dimensão do neoliberalismo, porém, consideramos essa acusação equivocada. Em *Condição pós-moderna*, (1992), Harvey investiga as características que fizeram do pós-modernismo a filosofia dominante na cultura, na política e, também, na econômica. Isto é, apesar de Harvey realmente enfatizar a dimensão econômica, o geógrafo não ignora outros aspectos da vida que elucidam a teoria neoliberal.

Embora discordemos de Dardot e Laval sobre Harvey, compartilhamos das ideias dos franceses sobre o neoliberalismo ser uma nova razão do mundo. Dardot e Laval (2016) sustentam que o neoliberalismo é uma “razão do capitalismo contemporâneo”, ou seja, “uma lógica normativa global”. Assim, os franceses (2016, p. 16) afirmam:

O neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades. Em outras palavras, com o neoliberalismo, o que está em jogo é nada mais nada menos que a *forma de nossa existência*, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos. O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da “modernidade”. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, intima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo de mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa. Há quase um terço de século, essa norma de vida rege as políticas públicas, comanda as relações econômicas, mundiais, transforma a sociedade, remodela a subjetividade.

Portanto, como afirmam Dardot e Laval (2016), a descrição do neoliberalismo foi realizada diversas vezes em diferentes aspectos - político, econômico, social e subjetivo - e tudo isso são dimensões complementares da nova razão do mundo. Os autores afirmam que a razão é global em dois sentidos: “é ‘mundial’, no sentido de que vale de imediato para o mundo todo; e, ademais, longe de limitar-se à esfera econômica, tende à totalização, isto é, a ‘fazer o mundo’ por seu poder de integração de todas as dimensões da existência humana”. Isto é, “razão do mundo, mas ao mesmo tempo uma ‘razão-mundo’” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

Embora existam diferenças entre os autores, tanto a definição de Harvey (1992; 2012) como uma “teoria das práticas político-econômicas” quanto a de Dardot e Laval (2016)

como a “razão do capitalismo contemporâneo” destacam que as ideias de flexibilização e desregulamentação estão presentes nos postulados políticos e econômicos do neoliberalismo. Por exemplo, Dardot e Laval (2016) são categóricos ao afirmarem que “os sindicatos e a legislação trabalhista foram os primeiros alvos dos governos que adotaram o neoliberalismo”. Da mesma forma, Harvey (1992, p. 143) destaca que o mercado de trabalho passou por uma radical reestruturação, pois, “diante da forte volatilidade do mercado, do aumento da competição e do estreitamento das margens de lucro” entre as décadas de 70 e 80, os capitalistas “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”.

Contudo, é fundamental destacar que flexibilização e desregulamentação são ideias distintas, embora “quando apoiadas no pressuposto da necessidade de alteração das relações de trabalho, para fins de satisfação do interesse econômico [...], acabam constituindo-se na mesma ideia” (MAIOR, 2000, p. 139). Em síntese, as duas categorias podem ser definidas assim:

- *Flexibilização*: é a adaptação das normas trabalhistas ao contexto neoliberal das relações de trabalho. Trata-se da mudança do ordenamento jurídico no sentido de diminuição dos direitos e das garantias trabalhistas.
- *Desregulamentação/Desregulação*: é a retirada expressa de direitos e garantias, ou seja, a exclusão de normas trabalhistas do ordenamento jurídico.

A flexibilização e a desregulamentação são pressupostos de que o direito do trabalho precisa ser modificado para possibilitar o desenvolvimento das empresas em um ambiente de ampla concorrência, pois, segundo esse argumento, “o custo do trabalho é elemento decisivo nessa concorrência e que se algo não for feito todo o país sentirá o efeito da perda da corrida econômica” (MAIOR, 2000, p. 139). Da mesma forma, o discurso da “modernização do direito do trabalho” também faz parte do arcabouço argumentativo do neoliberalismo para a flexibilização e desregulamentação das leis trabalhistas, por isso, em um artigo mais recente, Maior (2019) enfatiza que o discurso de modernização não é novo, muito menos o conteúdo das reformas. Isto posto, é possível confirmar a afirmação de Souto Maior ao perceber o intervalo de 19 anos (2000-2019) entre uma obra e outra do autor, e a persistência do mesmo discurso.

Além disso, Maior (2000) sustenta que o direito do trabalho no Brasil já é flexível, afinal, o empregador pode, por exemplo, demitir o empregado sem justa causa. Igualmente, o autor contesta o argumento de que menos direitos trabalhistas significam mais empregos, pois “o sucesso econômico não implica desenvolvimento social”. Um exemplo de desenvolvimento que pode gerar o efeito contrário é o avanço tecnológico, porque as alterações tecnológicas interferem na ação do valor trabalho, que rege o funcionamento do capitalismo, assim, “através da inovação, alteram-se as proporções de trabalho contidas nas mercadorias” (KATZ, 1995, p. 11). Isso significa que, com o investimento e avanço tecnológico necessário, o trabalho realizado por dois operários poderá ser realizado por apenas um, deixando o outro à própria sorte para procurar outro emprego.

Portanto, “a tendência é a de que os trabalhadores ocupem os empregos precários que se criam são os mesmos que antes ocupavam os empregos efetivos” (MAIOR, 2000, p. 30). Isto é, a flexibilização e a desregulamentação são características do trabalho precarizado, porém, o projeto neoliberal e suas consequências são mais amplas do que o trabalho flexível e a retirada de direitos. Nesse sentido, estamos caminhando para compreender o que é o trabalho precarizado e o precariado. Para cumprir com esse objetivo, realizamos uma análise comparativa entre Guy Standing, Ruy Braga e Giovanni Alves para identificar o precariado e responder a pergunta: o precariado é uma nova classe?. A opção pelos três autores é influência de um artigo de Giovanni Alves, “O que é o precariado?”, de 2013, no qual Alves apresenta as diferenças entre eles.

1.2.1 O precariado é uma nova classe?

Assumir a ideia de um trabalho precarizado não significa descartar as formas de trabalho anteriores que expressavam condições precárias de trabalho; pelo contrário, denota o diagnóstico de que as condições de trabalho estão piorando. O sentido da abordagem do trabalho precarizado também contribui para compreender a passagem do modelo fordista para o que Harvey (1992) chamou de *acumulação flexível*. Estamos, portanto, falando da reestruturação capitalista que influenciou a dinâmica da economia, da política e, em especial para esse texto, do trabalho.

O regime fordista de acumulação foi o dominante do início do século XX até meados dos anos 60-70. Para Henry Ford, a produção em massa significava consumo em massa, mas para isso era preciso “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova estética

e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 1992, p. 121). Isto é, era necessário criar o perfil adequado de trabalhador ao modo de acumulação vigente.

Richard Sennett (2016) apresenta um quadro elucidativo de quem era o trabalhador na era fordista e de quem ele é hoje, na acumulação flexível, ao analisar as mudanças entre duas gerações de uma família. Para a geração de Enrico⁷, o pai, o tempo era linear, o modo como viviam era previsível e as conquistas eram cumulativas, ou seja, Enrico estava ajustado ao perfil que o modo de acumulação fordista promovia. David Harvey (1992, p. 121) cita Antônio Gramsci para expor a ideia de “novo homem” do fordismo:

O líder comunista italiano Antonio Gramsci, jogado numa das prisões de Mussolini umas duas décadas mais tarde, extraiu exatamente essa implicação. O americanismo e o fordismo, observou ele em seus Cadernos do Cárcere, equivaliam ao “maior esforço coletivo até para criar, com velocidade sem precedentes, e com uma consciência de propósito sem igual na história, um novo tipo de trabalhador e um novo tipo de homem”. Os novos métodos de trabalho “são inseparáveis de um modo específico de viver e de pensar e sentir a vida”.

Para Rico, o filho, o “novo homem” é outro, pois Rico também é “filho” de seu tempo. Enquanto Enrico presenciou uma sociedade rígida e linear, Rico vivencia a flexibilidade e insegurança do neoliberalismo. O filho despreza os “conformistas” e outros protegidos pela burocracia estatal; acredita, ao contrário, em manter-se aberto à mudança e correr riscos. O destaque das diferenças intergeracionais é a incerteza, por exemplo, “Rico não tem um papel fixo que lhe permita dizer aos outros: ‘É isto que eu faço, é por isso que sou responsável’” (SENNETT, 2016, p. 17-18). Portanto, estamos (inclusive Rico) diante de um tempo que não existe “longo prazo”, pois, como afirma Sennett (2016), a força de trabalho é contingente e os empregos rígidos foram trocados pela realização de projetos a curto prazo ou formas de contratações flexíveis (parcial, intermitente, temporário, estagiário etc.).

Essa afirmação abre o livro de Sennett (2016, p. 09):

Essa ênfase na flexibilidade está mudando o próprio significado do trabalho, e também as palavras que empregamos para ele. “Carreira”, por exemplo, significava originalmente, na língua inglesa, uma estrada para carruagens, e, como acabou sendo aplicada ao trabalho, um canal para as atividades econômicas de alguém durante a vida inteira. O capitalismo flexível bloqueou a estrada reta da carreira, desviando de repente os empregados de um tipo de trabalho para outro. A palavra “job” [serviço, emprego], em inglês do século quatorze, queria dizer um bloco ou parte de alguma coisa que se podia transportar numa carroça de um lado para o outro. A flexibilidade hoje traz de volta esse sentido arcano de job, na medida em que as pessoas fazem blocos, partes de trabalho, no curso de uma vida.

⁷ Enrico e Rico são pseudônimos usados por Richard Sennett (2016).

De acordo com Harvey (1992), essa alteração entre gerações ocorreu no contexto de ascensão do neoliberalismo, sobretudo na transição das décadas de 70 e 80 com o período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político, os quais indicaram a passagem para um regime de acumulação novo e um sistema de regulamentação política e social distinto. Portanto, é nesse sentido que Harvey (1992) denomina o novo regime de *acumulação flexível*, como destaca a seguir:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a “Terceira Itália”, Flanders, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados). (HARVEY, 1992, p. 140)

Segundo Harvey (1992), a acumulação flexível também produziu um alto nível de desemprego estrutural; rápida destruição de habilidades; ganhos modestos de salários reais; e, retrocessos do poder sindical. Contudo, contraditoriamente, esses produtos da acumulação flexível não resultam em insatisfação generalizada contra a flexibilidade do mundo do trabalho. Harvey (1992, p. 144) explica:

Esses arranjos de emprego flexíveis não criam por si mesmos uma insatisfação trabalhista forte, visto que a flexibilidade pode às vezes ser mutuamente benéfica. Mas os efeitos agregados, quando se consideram a cobertura de seguros, direitos de pensão, os níveis salariais e a segurança no emprego, de modo algum parecem positivos do ponto de vista da população trabalhadora como um todo. A mudança mais radical tem seguido a direção do aumento da subcontratação [...] ou do trabalho temporário - em vez do trabalho em tempo parcial [...]. A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores “centrais” e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins [...].

Como consequência, o aumento da flexibilidade do mercado de trabalho transferiu - e continua transferindo mais e mais - os riscos e a insegurança para os trabalhadores. De acordo com Standing (2020, p. 15), o “resultado tem sido a criação de um ‘precariado’ global, que consiste em muitos milhões de pessoas ao redor do mundo sem uma âncora de estabilidade”. Para Standing (2020) há duas formas de definir o precariado: 1) o precariado é tratado como um grupo socioeconômico distinto, assim, por definição, uma pessoa pertence

ou não ao precariado; ou, 2) o precariado é visto como produto de um processo, ou seja, o modo como as pessoas são “precarizadas”.

No primeiro modo de definir, “o precariado é uma *classe-em-formação*, se não uma *classe-para-si*, no sentido marxista do termo” (STANDING, 2020, p. 23, grifos do autor). Isto é, definimos o precariado conforme o grupo socioeconômico no qual ele está inserido. Para elucidar essa definição, Standing (2020) identifica grupos organizados em uma hierarquia vertical, de cima para baixo: entre a “elite” - um grupo minúsculo de cidadãos globais ricos capazes de influenciar governos - e o precariado há uma diversidade de grupos que compõem parte dos trabalhadores que ocupam empregos estáveis de tempo integral, técnicos prestadores de serviços e, por exemplo, segundo o autor, a velha “classe trabalhadora”.

Standing (2020, p. 27-28) apresenta sete formas de garantias relacionadas ao trabalho que nos permitem identificar o precariado, e adverte: “nem todos aqueles que fazem parte do precariado valorizariam todas as setes formas de segurança, mas se saem mal em todos os aspectos”.

Formas de garantia e segurança de trabalho nos termos da cidadania industrial

Garantia de mercado de trabalho - Oportunidades adequadas de renda-salário; no nível macro, isto é realçado por um compromisso governamental de “pleno emprego”.

Garantia de vínculo empregatício - Proteção contra dispensa arbitrária, regulamentação sobre contratação e demissão, imposição de custos aos empregadores por não aderirem às regras e assim por diante.

Segurança no emprego - Capacidade e oportunidade para manter um nicho no emprego, além de barreiras para a diluição de habilidade, e oportunidades de mobilidade “ascendente” em termos de status e renda.

Segurança do trabalho - Proteção contra acidentes e doenças no trabalho através, por exemplo, de normas de segurança e saúde, limites de tempo de trabalho, horas insociáveis, trabalho noturno para as mulheres, bem como compensação de contratemplos.

Garantia de reprodução de habilidade - Oportunidade de adquirir habilidades, através de estágios, treinamento de trabalho, e assim por diante, bem como oportunidade de fazer uso dos conhecimentos.

Segurança de renda - Garantia de renda adequada e estável, protegida, por exemplo, por meio de mecanismos de salário mínimo, indexação dos salários, previdência social abrangente, tributação progressiva para reduzir a desigualdade e para complementar as baixas rendas.

Garantia de representação - Possuir uma voz coletiva no mercado de trabalho por meio, por exemplo, de sindicatos independentes, com o direito de greve.

Em resumo, o precariado pertence ao grupo que é desprovido de garantias de emprego e renda social segura, por isso, como argumenta Standing (2020, p. 31), o precariado

carece de uma identidade fundada no trabalho, ou seja, quando “estão empregados, ocupam empregos desprovidos de carreira e sem tradições de memória social”, portanto, “não sentem que pertencem a uma comunidade ocupacional imersa em práticas estáveis, códigos de ética e normas de comportamento, reciprocidade e fraternidade”. Nesse sentido, o precariado “não se sente parte de uma comunidade trabalhista solidária”, sobretudo por ocuparem formas específicas de trabalho que dissolvem qualquer possibilidade organizativa, por exemplo, em um mesmo ambiente de trabalho existem diversas categorias que ou não dialogam entre si sobre as necessidades gerais ou não compartilham de representações comuns, como acontece na universidade pública com os servidores públicos, trabalhadores temporários, empregados terceirizados e estagiários.

O segundo modo de ver o precariado, segundo Standing (2020, p. 36), “é em termos de processo, a maneira pela qual as pessoas são ‘precarizadas’”. Portanto, a precarização é tornar trabalhadores sujeitos “a pressões e experiências que levam a uma existência precária, de viver no presente, sem uma identidade segura ou um senso de desenvolvimento alcançado por meio do trabalho e do estilo de vida” (STANDING, 2020, p. 37). Além disso, Standing (2020, p. 39) reforça que a tecnologia exerce “um impacto profundo no cérebro humano, na maneira como pensamos e, de forma ainda mais assustadora, na nossa capacidade de pensar. O que é compatível com a ideia de precariados”. Em síntese, “o precariado sofre de sobrecarga de informações sem um estilo de vida que pudesse dar aos seus membros o controle e a capacidade de peneirar a informação que é útil da que é supérflua” (STANDING, 2020, p. 41).

Nesse sentido, Standing (2020) não esconde sua tese sobre o precariado, pois já o qualifica como “a nova classe perigosa” no título de seu livro, bem como defende nas páginas iniciais da obra que o precariado é uma classe em formação. Portanto, para Standing (2020), o precariado não faz parte da classe trabalhadora em seu sentido clássico, pelo contrário, “ele constituiria uma classe social de novo tipo, produto das transformações decorrentes da globalização capitalista e das estratégias de flexibilização em suas múltiplas dimensões” (BRAGA, 2014, 38).

Essa é a síntese da posição de Guy Standing que Ruy Braga (2014)⁸ buscou criticar, embora reconhecesse os méritos de Standing para o estudo da precarização do trabalho. A

⁸ É importante destacar o interesse de Ruy Braga em escrever sobre o precariado quando Ruy Braga estava à frente do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania da Universidade de São Paulo (CENEDIC/USP). “André Singer, já há alguns anos, havia trazido a discussão acerca do ‘lulismo’ para o interior do grupo, quando, na época, Chico de Oliveira chamou a atenção dos participantes para a importância de investigar as origens da forma de hegemonia que se instalara no Brasil a partir do

diferença central entre o trabalhador precarizado e a classe trabalhadora é que essa, em geral, é constituída por trabalhadores de longo prazo com empregos estáveis, ao passo que aquele não goza de garantias semelhantes. Para Braga (2014, p. 39), essa definição de classe trabalhadora se aproxima mais do conceito de “salarizado”, criado pela Escola Francesa da Regulação⁹, “por exemplo, para apreender o tipo de norma social de consumo própria ao modelo de desenvolvimento fordista - do que do conhecido conceito marxista de classe trabalhadora”.

Porém, como o próprio Ruy Braga (2014, p. 39) salienta, para Marx, “em decorrência da mercantilização do trabalho, do caráter capitalista da divisão do trabalho e da anarquia da reprodução do capital, a precariedade é parte constitutiva da relação salarial”. Em sua análise, Braga (2014, p. 39-40, grifo nosso) expõe:

Nessa perspectiva, o atual aprofundamento da precarização laboral em escala global apoia-se no aumento da taxa de exploração da força de trabalho, tendo em vista, sobretudo, a espoliação dos direitos sociais associada à "acumulação via espoliação" (HARVEY, 2004). Em todo caso, **não parece razoável falar em uma relação de produção de novo tipo capaz de produzir uma “nova classe”**. Antes, **trata-se de um retrocesso, em termos civilizatórios**, potencializado pelo longo período de acumulação desacelerada que se arrasta desde, ao menos, meados dos anos 1970, e **cujos desdobramentos em termos da deterioração do padrão de vida dos trabalhadores e assalariados médios tornaram-se mais salientes após 2008**.

governo Lula. Diante das inquietações suscitadas por esse debate, Ruy Braga delimitou o fio condutor de seu projeto de pós-doutorado, que mais tarde daria origem à obra *A política do precariado*, a saber: analisar criticamente o populismo fordista até o ‘lulismo’ hegemônico atual, sob a ótica da política do precariado” (GUIRADO NETO, 2013, p. 175). Apesar de considerarmos importante destacar o contexto de elaboração de sua tese, a preocupação maior do presente trabalho é destacar as diferenças de uso da categoria “precariado” entre Guy Standing, Ruy Braga e Giovanni Alves.

⁹ Não é o nosso objetivo debater sobre a teoria da regulação, portanto, a seguinte passagem de Hirsch (2010, p. 101-102) é suficiente para localizar o debate: “A teoria da regulação desenvolveu-se tendo como pano de fundo a segunda crise econômica mundial do século vinte surgida nos anos setenta. Ela coloca a tentativa de resolver as inseguranças teóricas vinculadas a ela - tanto no campo da economia política dominante, como em torno da teoria marxista (ver, sobre isso, especialmente Aglietta, 1976; Hirsch/Roth, 1986; Boyer, 1990; Lipietz, 1985, 1987; Jessop, 1990b, 1997; Hirsch, 1990; Esser, *et alli* 1994). Ela não se coloca como teoria da ordem, do equilíbrio ou do desenvolvimento no sentido tradicional, mas volta a sua atenção para as condições de persistência e desenvolvimento de uma sociedade capitalista atravessada por antinomias estruturais. A teoria da regulação relaciona-se com o questionamento que foi central para a economia política clássica, por exemplo, para Adam Smith ou David Ricardo (Cartelier/De Vroey, 1988). A atuação dos mecanismos de mercado não pode explicar isso de maneira satisfatória, nem tampouco a existência de um aparelho de poder estatal centralizado é um requisito suficiente para a estabilidade e o desenvolvimento da sociedade. A resposta geral para essa pergunta sustenta que para isso é necessário um complexo amplamente ramificado de instituições e normas sociopolíticas, abarcado de maneira suficiente pelos conceitos de ‘mercado’ e de ‘Estado’, onde estariam incluídos todos os processos econômicos e político-administrativos. São eles que se encarregam de fazer com que as ações antinômicas e conflitivas dos indivíduos, grupos e classes possam ser mantidas em concordância com as condições de continuidade da sociedade - o que sobretudo no capitalismo significa a concordância com as condições de valorização do capital. O asseguramento da valorização do capital, quer dizer, de uma taxa de lucro suficiente, ainda que seja uma condição básica para a existência de toda sociedade capitalista, não pode ser entendido como um mecanismo coercitivo objetivamente dado, ao qual a conduta social simplesmente se adapta. Os resultados das ações sociais em conflito, que se condensam em concessões institucionalizadas, pautas de valores e condutas rotineiras, são os que, por sua vez, determinam as correspondentes condições históricas de valorização do capital, ou seja, a configuração concreta dos processos econômicos de produção e circulação nos quais se expressam as posições sociais e as linhas de conflito. As formas e as regularidades sociais, típicas da sociedade capitalista - forma valor e forma política, o imperativo da acumulação, mecanismos de mercado e de preços etc. -, expressam-se sempre em uma configuração histórica específica. Por isso, o modo de produção e de distribuição material depende sempre da respectiva forma de regulação das relações sociais, e vice-versa.”

Portanto, considerando que a precariedade é parte constitutiva da relação salarial, o precariado não deve ser interpretado como o oposto do “salariado”. Ruy Braga (2012, p. 17) retorna a Marx para explicar que a própria acumulação capitalista produz, por meio do desemprego ou do trabalho precário, uma massa de trabalhadores excedente “e necessária ao modo de produção capitalista aglutinada em torno de quatro frações distintas, porém mutuamente permeáveis”.

Tendo em vista a dinâmica dos investimentos capitalistas e a aceleração do consumo da força de trabalho, a população *flutuante* seria formada por aqueles trabalhadores ora atraídos, ora repelidos pelas empresas. A população *latente* seria composta por jovens e trabalhadores não industriais à espera de uma oportunidade para deixar os setores tradicionais, especialmente rurais, estabelecendo-se na indústria. Por sua vez, a população *estagnada* já seria parte da força de trabalho, ocupando, no entanto, funções tão deterioradas e mal pagas que sua condição de vida cairia para níveis subnormais de existência. Finalmente, a população *pauperizada* seria formada pela massa de indigentes, de doentes, de acidentados e de incapacitados para o trabalho devido à idade. Para além da descrição de cada um desses tipos, o que mais se destaca na análise de Marx é a sua capacidade de relacionar os progressos da produtividade do trabalho alcançados pela indústria com a deterioração das condições de existência do proletariado urbano e dos trabalhadores rurais. (BRAGA, 2012, p. 17-18)

Assim, o desenvolvimento da indústria e a deterioração das condições de existência do proletariado não cria uma nova classe social, porque, como afirma Braga (2012), o precariado é o proletariado precarizado, formado pelo que o Marx chamou de “superpopulação relativa”, excetuando o lumpemproletariado e a população pauperizada. Portanto, Braga (2012, p. 18) afirma que existem três razões para dizer que a sua definição é mais acertada que a do Standing (2020):

Em primeiro lugar, ela permite-nos localizar *o precariado no coração do próprio modo de produção capitalista* e não como um subproduto da crise do modo de desenvolvimento fordista. Em segundo lugar, ela enfatiza a dimensão histórica e relacional desse grupo como *parte integrante da classe trabalhadora*, e não como um amálgama intergeracional e policlassista que assumiria de maneira progressiva a aparência de uma nova classe. Em terceiro lugar, em vez de retirar arbitrariamente a insegurança da relação salarial, essa noção possibilita-nos tratar a precariedade como *uma dimensão intrínseca ao processo de mercantilização do trabalho*.

Em síntese, Braga (2012, p. 19) entende que “os trabalhadores precarizados são uma parte da classe trabalhadora em permanente trânsito entre a possibilidade da exclusão socioeconômica e o aprofundamento da exploração econômica”, pois, segundo Marx (*apud* BRAGA, 2012, p. 19), “quanto maior a produtividade do trabalho, tanto maior a pressão dos trabalhadores sobre os meios de emprego, tanto mais precária, portanto, sua condição de existência, a saber, a venda da própria força de trabalho para aumentar” a riqueza dos capitalistas. Por fim, Ruy Braga (2012, p. 18) localiza o precariado como a parte menos paga

e mais explorada “do proletariado urbano e dos trabalhadores agrícolas, excluídos a população pauperizada e o lumpemproletariado, por considerá-la própria à reprodução do capitalismo periférico”.

Giovanni Alves (2013) resume as diferenças entre Standing e Braga:

Para Guy Standing, autor do livro *The Precariat: The new dangerous class*, o precariado é uma “nova classe social” (o título da edição espanhola do livro é explícito: *Precariado: una nueva clase social*). Ruy Braga o critica, com razão, salientando que o precariado não é exterior à relação salarial que caracteriza o modo de produção capitalista, isto é, o precariado pertence sim à classe social do proletariado, sendo tão-somente o “proletariado precarizado”.

A interpretação de que surge uma nova classe decorre de intelectuais europeus que consideraram que, “com o modo de desenvolvimento fordista-keynesiano do pós-guerra, o *proletariado* transformou-se no *salariado*, sujeito de direitos portador da cidadania fordista” (ALVES, 2013). Nesse sentido, com a ideia de um novo modo de produção, o social-democrata, a luta de classes havia desaparecido, porém, a crise daquele modo de produção na década de 1970 teria produzido uma nova classe social, o precariado. Segundo Standing (*apud* ALVES, 2013), a nova classe é perigosa porque estaria atraída por políticos populistas e grupos e posições neofascistas.

Alves (2013) contesta a posição sobre o surgimento de uma nova classe:

Na verdade, a história é outra: o salariado, a parcela estável do mundo do trabalho nos países capitalistas centrais, parcela da classe trabalhadora inserida na cidadania industrial, não deixou de ser proletariado, tornando-se tão-somente uma camada social distinta (os proletários estáveis com garantias, segundo Alain Bihr). O proletariado estável, organizado em grandes sindicatos corporativos e burocratizados, tornaram-se o lastro das políticas social-democratas que cultivavam as ilusões do consumo e os projetos de realização do bem-estar social nos marcos do capitalismo afluente. Mas, é importante observar que, mesmo naquela época de ascensão histórica do capital, o proletariado era constituído não apenas pela camada social estável e com garantias, mas também por uma camada social precarizada, uma massa flutuante de trabalhadores instáveis, constituída por uma série de categorias sociais precarizadas (trabalhadores terceirizados, temporários, por tempo parcial, estagiários, trabalhadores da “economia subterrânea” etc). Enfim, havia sim um proletariado precarizado nos países capitalistas mais desenvolvidos no auge do fordismo-keynesianismo.

No debate com Ruy Braga, Alves (2013) critica a ideia de que o precariado é meramente o “proletariado precarizado”. Quando Ruy Braga retorna a Marx para identificar o precariado enquanto “superpopulação relativa”, segundo Alves (2013), o autor confunde o precariado com o conceito de proletariado industrial, ou seja, o coração do modo de produção capitalista. Nesse sentido, em contraponto a análise de Braga, Alves (2013) afirma que “a particularidade histórica da camada social do precariado perderia sua efetividade heurística”

e, por conseguinte, reduzir o precariado a “proletariado precarizado”, seria emascular o conceito de sua capacidade de expor as novas contradições da ordem burguesa hipertardia”.

Desse modo, Alves (2013) defende “o precariado como sendo, não uma nova classe social, mas sim uma nova camada da classe social do proletariado com demarcações categoriais bastantes precisas no plano sociológico”, isto é, para o autor, “o precariado é a camada média do proletariado urbano precarizado, constituída por jovens-adultos altamente escolarizados com inserções precárias nas relações de trabalho e vida social”.

Entretanto, a definição de Alves (2013) contrasta com a metodologia usada pelo autor em outra oportunidade, no texto *Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório - o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha*, em 2011. Nesse texto, Alves (2011) atribuiu ao conceito de precarização não apenas a “precarização do trabalho” enquanto deterioração da mera força de trabalho como mercadoria, mas também a “precarização do homem que trabalha”, isto é, “no sentido de desefetivação do homem como ser genérico”. Alves (2011) afirma que “o novo metabolismo social do trabalho implica não apenas tratar de novas formas de consumo da força de trabalho como mercadoria, mas sim, novos modos de (des)constituição do ser genérico do homem”. Nesse sentido, a precarização do homem que trabalha não opera a desefetivação apenas na “camada média do proletariado urbano precarizado”, mas de toda a massa de trabalhadores “com inserções precárias nas relações de trabalho e vida social”. Sendo assim, se olharmos para as condições precárias de trabalho, diversas categorias estão inseridas nessas relações, por exemplo, trabalhadores rurais, trabalhadores analfabetos, trabalhadores informais, e até mesmo servidores públicos com estabilidade no cargo.¹⁰

Alves (2011, p. 02) afirma que a nova precariedade salarial altera a dinâmica da troca metabólica entre o espaço-tempo de vida e o espaço-tempo de trabalho, pois, com a extensão da jornada de trabalho, o espaço-tempo de formação de sujeitos humanos genéricos é corroído. Nesse sentido, aprofunda a alienação do homem que trabalha “com a redução da vida pessoal a mero trabalho assalariado”, por exemplo, com a flexibilização da jornada de trabalho por meio de banco de horas, o que subordina o emprego aos casuísmos da empresa em casos de alta ou baixa produção.

Por outro lado, a incerteza e instabilidade das novas modalidades de contratação salarial e a vigência da remuneração flexível alteram, do mesmo modo, a troca

¹⁰ Contudo, é importante frisar que essa contradição de Alves (2011; 2013) entre a conclusão do “quem é” o precariado e a metodologia de “como é” a precarização é constatada apenas com a análise dos dois textos citados. Não é objeto deste estudo o desenvolvimento intelectual e as possíveis divergências nas posições do autor em sua vida.

metabólica entre o homem e os outros homens (a dimensão da sociabilidade); e entre o homem e si-próprio (a dimensão da auto-referência pessoal). Deste modo, a precarização do trabalho e a precarização do homem que trabalha implicam a abertura de uma tríplice crise da subjetividade humana: a crise da vida pessoal, a crise de sociabilidade e a crise de auto-referência pessoal. (ALVES, 2011, p. 03)

Desse modo, Alves (2011) identifica três traços cruciais da nova morfologia social do trabalho no capitalismo global constituintes da “conformação do sujeito humano que trabalha, caracterizado pela quebra dos coletivos de trabalho, captura da subjetividade do homem que trabalha e redução do trabalho vivo à força de trabalho como mercadoria”.

A “dessubjetivação de classe” é o primeiro traço, que consiste em “dinâmicas sociais, políticas, ideológicas e culturais que levam à dissolução de ‘coletivos de trabalho’ impregnados da memória pública da luta de classe”. Isto é, estamos falando de ofensivas do capital na produção, como ocorreu no processo de reestruturação produtiva com a ascensão do neoliberalismo, ou na política com “as experiências históricas de derrotas sindicais e políticas da classe operária nos últimos trinta anos” (ALVES, 2011, p. 11), as quais Alves (2011, p. 11) cita como exemplo:

[...] as derrotas eleitorais que levaram a eleição de Margaret Thatcher, no Reino Unido, em 1979 e Ronald Reagan nos EUA, em 1980; ou, no caso da América Latina, os golpes militares que ocorreram nas décadas de 1960 e 1970, como a derrubada do governo socialista de Salvador Allende no Chile, em 1973; ou ainda, no caso do Brasil em 1989, a derrota eleitoral da Frente Brasil Popular e a eleição do candidato Fernando Collor de Mello, que implementou políticas neoliberais.

Nesses últimos trinta anos, o “neoliberalismo tornou-se a forma histórica dominante dos processos de dessubjetivação de classe no capitalismo global”, assim, o projeto neoliberal buscou “restringir e eliminar o desenvolvimento da consciência de classe e da luta de classes” (ALVES, 2011, p. 12). Isto posto, segundo Alves (2011, p. 11-12), a dessubjetivação de classe operou da seguinte maneira:

[...] a ofensiva do capital significou a vigência da ideologia do individualismo na vida social. Desvalorizam-se práticas coletivistas e os ideais de solidarismo coletivo na qual se baseavam os sindicatos e os partidos do trabalho e disseminam-se na cultura cotidiana, influenciada pela mídia, publicidade e consumo, os ideais de bem-estar individual, interesse pelo corpo e os valores individualistas do sucesso pessoal e do dinheiro. É nesse mesmo contexto histórico-cultural que ocorre a degradação da política, no sentido clássico, e a corrosão dos espaços públicos enquanto campo de formação da consciência de classe contingente e necessária, e portanto do em-si e para si da classe social como sujeito histórico.

O segundo traço é a “‘captura’ da subjetividade do homem que trabalha”, ou seja, “é a ‘captura’ da intersubjetividade e das relações sociais constitutivas do ser genérico do homem”, a qual “explica o movimento de dissolução de coletivos de trabalho e reconstrução

de novos coletivos/equipes ditas ‘colaborativas’ com as ideias da empresa” (ALVES, 2011, p. 14).¹¹ E ao falar de “subjetividade”, Alves (2011, p. 14) explica que se trata da intersubjetividade, pois o ser humano, acima de tudo, é “uma *individualidade social*” e o discurso da “subjetividade” em si oculta a dimensão profunda desta “captura”: ela tanto é o “controle/manipulação das instâncias psíquicas do sujeito burguês, do homem que trabalha, apreendido como uma *mônada social*” quanto “a corrosão/inversão/perversão do ser genérico do homem como ser social”.

Portanto, Alves (2011, p. 14-15) afirma que a “captura” da subjetividade do trabalho como inovação sócio-metabólica tende a dilacerar e estressar a dimensão física da corporalidade viva da força de trabalho e a “dimensão psíquica e espiritual, que se manifesta por sintomas psicossomáticos”. Desse modo, o “capitalismo manipulatório levou à exaustão os recursos de manipulação das instâncias intrapsíquicas do homem, pelas quais se constituem os consentimentos espúrios à dominação do capital nas ‘sociedades democráticas’”. Isto é, a “produção do capital é a também produção (e negação) de subjetividades humanas” (ALVES, 2011, p. 16).

Por fim, o terceiro traço consiste na “redução do trabalho vivo à força de trabalho”. Alves (2011, p. 21) afirma que para entender o significado da “redução” precisamos compreender “o significado do homem que trabalha como individualidade pessoal de classe”, que “é constituída pelo *trabalho vivo* e pela *força de trabalho*”. De acordo com Alves (2011, p. 22), o “*trabalho vivo* é a dimensão do *gênero vivo*, que segundo Marx, está presente na *pessoa*, ‘na medida em que [ela] se relaciona consigo mesmo como com um ser [*Wesen*] *universal* e por isto *livre*’”. Portanto, a dimensão do “gênero vivo” diz respeito ao trabalho como atividade vital, e essa “dimensão humano-genérica da individualidade pessoal é *principium movens* da sociedade humano-genérica”. Por outro lado, a *força de trabalho* “é a capacidade física e espiritual da corporalidade viva em realizar trabalho útil, aumentando por conseguinte, o valor dos produtos”.

A divisão da individualidade pessoal em trabalho vivo e força de trabalho é meramente heurística, porque nos auxilia na compreensão do processo de degradação do humano-genérico como pessoa sob o capitalismo global. Temos que o “homem como pessoa humana ou ser genérico é uma personalidade integral” e “na medida em que a força de

¹¹ Alves (2011, p. 14) explica que, ao dizer “‘captura’ da subjetividade, colocamos ‘captura’ entre aspas para salientar o caráter problemático (e virtual) da operação de ‘captura’, ou seja, a captura não ocorre, de fato, como o termo poderia supor. Estamos lidando com uma operação de produção de consentimento ou unidade orgânica entre pensamento e ação que não se desenvolve de modo perene, sem resistências e lutas cotidianas.”

trabalho torna-se mercadoria [...], ocorre uma cisão no ‘espaço interior’ da individualidade pessoal” (ALVES, 2011, p. 21-22).

De um lado, o “núcleo humano” da pessoa (ou seu gênero vivo ou a vida do gênero) e de outro, a “força de trabalho como mercadoria”, voz interior das disposições sistêmicas do capital. Como “coisa exterior” no âmago do “espaço interior” da pessoa humana, é a força de trabalho como mercadoria que conduz as individualidades de classe. É esta bipartição da personalidade integral do homem proletário que possibilita as operações de manipulação/”captura” da subjetividade do trabalho pelo capital.¹² (ALVES, 2011, p. 22)

Nesse sentido, como afirma Alves (2011, p. 22), “o *homem proletário* como individualidade de classe é um homem *clivado* entre ‘trabalho vivo’ e ‘força de trabalho como mercadoria’” e essa clivagem “é a ‘brecha’ por onde opera o processo de *subsunção ideal* do trabalho ao capital, que é a subsunção do ‘espaço interior’ da pessoa às disposições sistêmicas do capital”. Portanto, “a redução do trabalho vivo à força de trabalho como mercadoria, ou a redução da pessoa humana à mera força de trabalho, é uma operação que reduz ou corrói o campo de desenvolvimento humano-genérico” (ALVES, 2011, p. 22-23).

Os três traços da nova morfologia do trabalho - a dessubjetivação de classe, a “captura” da subjetividade do homem que trabalha e a redução do trabalho vivo a força de trabalho -, contribuem para o que Alves (2011) chamou de “vida reduzida”.

Na medida em que o homem que trabalha, dedica a maior parte do seu tempo de vida à luta pela existência e à fruição consumista desenfreada, ele não se desenvolve como ser humano-genérico. Enfim, torna-se presa da “vida reduzida” que caracteriza as sociedades burguesas hipertadias. A “vida reduzida” é antípoda à “vida plena de sentido” que o homem que trabalha é incapaz de ter no sistema social do capital. Com a vida reduzida, o capital avassala a possibilidade de desenvolvimento humano-pessoal dos indivíduos sociais, na medida em que ocupa o tempo de vida das pessoas com a lógica do trabalho estranhado e a lógica da mercadoria e do consumismo desenfreado. (ALVES, 2011, p. 23)

A “vida reduzida” impede que exista uma “vida plena de sentido”, ou seja, enquanto houver a luta pela mera existência, o homem que trabalha não se desenvolverá como ser humano-genérico. Isto é, o trabalho vivo, como função vital da existência humana, continuará sendo tratado como mera força de trabalho, portanto, como mercadoria. Nesse sentido, Alves (2011, p. 26) afirma que a “dinâmica histórica posta pelo novo metabolismo social do trabalho com a nova precariedade salarial instaura o que podemos denominar de ‘crise do trabalho vivo’”.

A “crise do trabalho vivo” é composta do “seguinte complexo de crises que decorrem do processo de precarização do homem que trabalha: (1) crise da vida pessoal, (2) crise de

¹² Alves (2011, p. 22) faz a seguinte observação: “a cisão primordial da pessoa humana é produto histórico da civilização do capital, com sua acumulação dita primitiva, e não um traço ontológico (ou biológico) da natureza humana”.

sociabilidade e (3) crise de auto-referência humano-pessoal”. No primeiro caso, a crise da vida pessoal “decorre do processo de redução do trabalho vivo à força de trabalho como mercadoria”, assim, “é a crise do homem com seu espaço de vida, isto é, o tempo de vida como campo de desenvolvimento humano”. Por outro lado, a crise de sociabilidade “é a crise do homem com outros homens e o dilaceramento dos laços sociais que constituem a sociabilidade humano-genérica”.¹³ Por fim, a crise de auto-referência pessoal é “a crise do homem consigo mesmo na medida em que ocorre a corrosão da sua auto-estima pessoal” (ALVES, 2011, p. 26-7).

Nesse sentido, podemos concluir que a precarização do trabalho não é apenas produção de uma nova classe social (STANDING, 2020), nem que se refere a mera camada do proletariado: o “proletariado precarizado” (BRAGA, 2012). De outro modo, também é possível discordar de Alves (2013), que afirma que “o precariado é a camada média do proletariado urbano precarizado, constituída por jovens-adultos altamente escolarizados com inserções precárias nas relações de trabalho e vida social”. Contudo, é o próprio Alves, em 2011, que nos auxilia no entendimento dos mecanismos de precarização da vida do homem que trabalha, por meio da seguinte síntese:

- A nova morfologia social do trabalho no capitalismo global é constituída por três traços cruciais: a) quebra dos coletivos de trabalho; b) captura da subjetividade do homem que trabalha; e, c) redução do trabalho vivo à força de trabalho como mercadoria.
- Os três traços da nova morfologia do trabalho contribuem para a “vida reduzida”. Enquanto o homem que trabalha se dedica a maior parte de sua vida à luta pela existência e à fruição consumista descontrolada, não haverá desenvolvimento como ser humano-genérico. Isto é, a “vida reduzida” impede a “vida plena de sentido”.
- A dinâmica do novo metabolismo social do trabalho com a precarização salarial instaura a “crise do trabalho vivo”, composta de um processo complexo de crises: (1) crise da vida pessoal, (2) crise de sociabilidade e (3) crise de auto-referência humano-pessoal.

¹³ Alves (2011, p. 26) destaca: “Na medida em que esvaziam-se os espaços de reconhecimento do outro enquanto eu alheio nas relações sociais (espaço de socialização), e os espaços de reconhecimento do outro enquanto eu próprio (espaços do *self*), corrói-se o espaço de vida humano-genérica. A fragmentação dos coletivos de trabalho (e de vida) por conta da ‘modernidade líquida’ (BAUMAN, 2000), deterioram os laços sociais que tecem os espaços de socialização e os espaços do *self*. O novo metabolismo social do trabalho sob o capitalismo flexível, ao disseminar a insegurança (e incerteza) de contratos de trabalho flexíveis, obstaculiza a tessitura de espaços de socialização como lugares de partilha de experiências coletivas.”

No mesmo sentido, Standing (2020) nos fornece elementos suficientes para identificar como se manifesta a precarização nas relações de trabalho. Podemos identificar a precariedade do trabalho quando ausente(s) alguma(s) das sete formas de garantias e segurança relacionadas ao trabalho classificadas pelo autor: (1) garantia de mercado de trabalho; (2) garantia de vínculo empregatício; (3) segurança no emprego; (4) segurança no trabalho; (5) garantia de reprodução de habilidade; (6) segurança de renda; (7) garantia de representação.

Desse modo, quando voltamos o olhar para as formas jurídicas que fazem parte das nossas relações sociais, como no exemplo do início do debate, a doutrina do direito resume seus estudos aos aspectos legais dos institutos que disciplinam essas relações, ou seja, os livros de direito do trabalho - em especial os escritos para a mera comercialização - não estabelecem a conexão entre as normas jurídicas e as relações concretas de sujeitos. Portanto, a partir das abordagens de Standing (2020), Braga (2012; 2020) e Alves (2011; 2013), podemos identificar que, como afirmamos acima, o estudo da precariedade das relações de trabalho não está adstrita aos contornos das formas jurídicas, como acontece com o estudo formal dos contratos de emprego ou da comparação entre esses e os regimes públicos de trabalho.

2 A REFORMA ADMINISTRATIVA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: A INVASÃO DA LÓGICA DE MERCADO E AS IMPLICAÇÕES NO TRABALHO

Como já analisamos no primeiro capítulo, a precarização das relações de trabalho é um pressuposto do neoliberalismo - se não é como ideia expressa, é como consequência da flexibilização dos direitos e garantias trabalhistas -, e os vínculos de trabalho da fase neoliberal do capitalismo também são aplicados ao setor público, portanto, o trabalho precário também é uma constante na estrutura do Estado. Da mesma forma, podemos identificar que o neoliberalismo não é apenas um fenômeno local, ou seja, não ficou limitado aos Estados de seu ideólogos e propulsores, pelo contrário, o neoliberalismo se expandiu globalmente, e no Brasil não foi diferente, embora tenha sido “o último país da América Latina a implementar um projeto neoliberal” (FILGUEIRAS, 2006, p. 180). Nesse sentido, a precarização do trabalho também tem um caráter mundial.

Como aponta Filgueiras (p. 83-84 *apud* FILGUEIRAS, 2006, p. 182), a entrada do neoliberalismo no Brasil nos anos 1990 obteve força com o Governo Collor.

O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que poderíamos chamar da “Era Liberal” no Brasil. Até então, apesar da existência de algumas iniciativas nesse sentido, durante o Governo Sarney, e de uma já forte massificação e propaganda dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma forte resistência à mesma, calcada principalmente, na ascensão política, durante toda a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. A Constituição de 1988, apesar de seus vários equívocos, foi a expressão maior dessa repulsa da sociedade brasileira, por isso mesmo, ela foi alvo privilegiado tanto do Governo Collor quanto do Governo Cardoso, que recolocou, mais tarde, o projeto liberal nos trilhos. (FILGUEIRAS, p. 83-84 *apud* FILGUEIRAS, 2006, p. 182-183)

Esse processo levou à afirmação do neoliberalismo no Brasil e, por conseguinte, a construção de um novo modelo econômico redefiniu as relações políticas entre as classes na sociedade brasileira (FILGUEIRAS, 2006). Como consequência, a classe média alta se tornou uma importante aliada do projeto neoliberal e de sua política, pois adotaram - e adotam - uma postura de rejeição a qualquer ideia de Estado de Bem-Estar Social, com o argumento que ajudam a financiá-lo, porém, não usufruem de imediato dos serviços prestados pelo Estado. Embora, como afirma Boito Júnior (*apud* BOITO JÚNIOR, 2006, p. 281), “no Brasil não tenha sido implantado um Estado de bem-estar no sentido rigoroso do termo, a crítica neoliberal aos direitos sociais atraiu a alta classe média”. Nesse sentido, a configuração que o

projeto neoliberal constrói para o Brasil contribui para o que Filgueiras (2006, p. 185), referenciando-se em Boito Júnior (2006), afirma:

[...] pode-se afirmar que o projeto neoliberal, embora não contemple organicamente os interesses das classes trabalhadoras, o seu discurso doutrinário tem se afirmado de forma ampla na sociedade - conseguindo apoio e concordância para a sua pregação privatizante, em especial contra os gastos excessivos do Estado e os privilégios dos funcionários públicos -, evidenciando, assim, um novo domínio ideológico da burguesia no Brasil.

Segundo Filgueiras (2006, p. 187), o modelo econômico neoliberal no Brasil se estruturou com as mudanças na relação capital-trabalho, pois com o processo de reestruturação produtiva foi redefinida “radicalmente, no plano objetivo material, a correlação de forças existentes, com o claro enfraquecimento da capacidade política e de negociação da classe trabalhadora e de suas representações”. A introdução de novos métodos de gestão e o avanço das tecnologias tiveram resultados devastadores no mercado de trabalho, como o desemprego em alta nos governos de Collor e de Fernando Henrique Cardoso¹⁴ e a desregulação do mercado de trabalho, o que gerou um processo geral de precarização do trabalho, como demonstra Filgueiras (2006, p. 188):

Junto com o desemprego e como produto de uma ampla desregulação do mercado de trabalho - efetivada na prática pelas empresas e por diversos instrumentos jurídicos emanados dos sucessivos governos -, veio um processo generalizado de precarização das condições de trabalho - formas de contratação instáveis que contornam ou burlam a legislação trabalhista, prolongamento da jornada de trabalho, redução de rendimentos e demais benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas e ampliação da informalidade - tudo isso, enfraquecendo e deslocando mais ainda a ação sindical para um comportamento defensivo.

Além disso, no processo de reestruturação produtiva houve expansão generalizada da terceirização, o que permitiu a articulação entre diversos setores do capital para criar uma rede de subcontratação. Essa articulação se tornou mais orgânica e as frações do capital se tornaram aliadas na precarização das condições de trabalho e na flexibilização do mercado de trabalho, pois, “a defesa da redução e extinção dos encargos sociais e trabalhistas, capitaneada pelo grande capital, tem ampla aceitação entre os médios e pequenos capitais, que a vêem

¹⁴ Importante destacar a seguinte passagem em Filgueiras (2006, p. 187-188): “A face mais visível desse processo foi o grande salto verificado nas taxas de desemprego, sintomaticamente, a partir do início dos anos 1990 com o Governo Collor, quando a abertura comercial-financeira e uma profunda recessão - provocada pela política de estabilização adotada - acirraram a concorrência intercapitalista e empurraram as empresas para um processo acelerado de reestruturação, que até então, com raras exceções, caminhava lentamente. Posteriormente, a partir do Plano Real, com a ampliação da abertura comercial e a valorização da moeda nacional, as taxas de desemprego se elevaram mais ainda - apesar de, inicialmente, entre 1993 e 1995, essas taxas terem se reduzido um pouco. Na principal região metropolitana do país, a cidade de São Paulo, a taxa de desemprego total (aberto e oculto) chegou a atingir, em 2003, 19% da população economicamente ativa - de acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). A partir de então, assistiu-se a uma pequena redução, decorrente da retomada do crescimento a partir de 2004.”

como um instrumento fundamental para superar o seu pouco poder de competição (FILGUEIRAS, 2006, p. 191).

No mesmo sentido, Boito Júnior (2006, p. 273) sustenta:

Um elemento geral e permanente da política neoliberal que atende ao interesse do conjunto da burguesia e do imperialismo é a política de desregulamentação do mercado de trabalho, de redução de salários e de redução ou supressão de gastos e direitos sociais. Todas as empresas capitalistas, pequenas ou grandes, industriais, comerciais ou agrícolas, nacionais ou estrangeiras, tiram proveito, em grau maior ou menor de maneira direta ou indireta, dessa redução dos custos salariais e dos direitos sociais.

O elemento geral e permanente da política neoliberal citado acima por Boito Júnior (2006) contribui para o que ele qualifica de *novo populismo* (ou *novo populismo conservador*). Contudo, o autor também o chamará de *regressivo* para diferenciá-lo do velho populismo reformista do período pré-1964¹⁵, pois o novo populismo aumenta as desigualdades sociais e a dependência econômica do país.

Vargas, Goulart, Brizola e outros políticos populistas localizavam seus inimigos entre os *poderosos*, os *tubarões*, o *capital estrangeiro*, as *oligarquias* e os *Estado Unidos*, e procuravam, com isso, vencer as resistências do imperialismo e da antiga burguesia compradora a ele associada à política de industrialização do Brasil e de ampliação, ainda que modesta, dos direitos sociais dos trabalhadores. A peça trágica do discurso ideológico do populismo de velho tipo é a Carta Testamento de Getúlio Vargas, na qual se desenha um conflito mortal entre a ganância desmedida das *aves de rapina do imperialismo* e a atividade laboriosa do povo brasileiro, protegido pela figura tutelar do Presidente da República. Já o populismo regressivo dos governos neoliberais, sugere que pretende eliminar a corrupção, as vantagens e os altos rendimentos da cúpula da burocracia de Estado, de deputados e senadores, para, na realidade, designar como inimigo um setor das próprias classes trabalhadoras, o funcionalismo público e, isso, com o único objetivo de fazer caixa para remunerar o capital financeiro nacional e internacional. (BOITO JÚNIOR., 2006, p. 288-289, grifos do autor)

Nesse sentido, o populismo regressivo se apoia no discurso neoliberal, e a hegemonia neoliberal produz divisões nas classes trabalhadoras, “não apenas divisões provocadas no

¹⁵ Apesar da comparação entre populismo reformista e populismo regressivo servir de crítica a este, não estamos defendendo o modelo de populismo que vigorou até 1964. Para uma posição crítica do período, a passagem de Boito Júnior (2006, p. 289-290) é suficiente: “A política social brasileira, desde que começou a existir como tal na década de 1930, sempre marginalizou amplos setores da população trabalhadora. O populismo inaugurou em 1930 um processo gradativo de implantação dos direitos trabalhistas e sociais, isto é, da dimensão social da cidadania no Brasil - a cidadania na República Velha restringia-se a um pacote mínimo e precário de direitos civis e políticos. porém, a política social populista não chegou a implantar uma cidadania social ampla e igualitária. Num país com população majoritariamente rural, como era o Brasil até os anos sessenta do século passado, o populismo não chegou a incluir nos direitos sociais os trabalhadores rurais. No que respeita aos trabalhadores urbanos, vinculou os direitos sociais ao emprego regulamentado, excluindo, portanto, os desempregados e os trabalhadores informais, e segmentando e hierarquizando esses direitos de acordo com o *status* profissional de cada um - a aposentadoria, o atendimento médico-hospitalar, a política salarial, tudo dependia da condição do trabalhador como industrial ou comerciante, bancário ou portuário, *celetista* ou servidor público e assim por diante. Sob a ditadura militar e após a democratização, alguns direitos sociais foram estendidos ao campo mas, já então, crescia o desemprego, o subemprego e o mercado de trabalho informal - essas chagas que foram ampliadas pelo neoliberalismo. Ora, essa população sobrando está, no modelo brasileiro de cidadania baseado no emprego regulamentado e na profissão, excluída dos direitos sociais.”

plano econômico, como ocorre com desemprego e a terceirização, mas, também, divisões políticas e ideológicas introduzidas pela burguesia” (BOITO JÚNIOR, 2006, p. 292). Por isso Boito Júnior (2006, p. 292) afirma que o populismo regressivo dirigido à classe trabalhadora possui um aspecto negativo e outro positivo: o primeiro “agita o povo contra um inimigo fictício de modo a encobrir o seu inimigo real”; o segundo “oferece algo ao povo, uma sobra do banquete organizado pelos banqueiros e pelos grandes capitalistas: as famosas políticas compensatórias”.

Aqui tratamos especificamente do aspecto negativo: a agitação do povo contra um inimigo fictício, pois esse aspecto permitiu a articulação e implementação de diversas reformas administrativas¹⁶ desde a Constituição de 1988. Os argumentos de combate à corrupção, aos “privilégios” do funcionalismo público e à burocracia do Estado abriu espaço para projetos de reestruturação na Administração Pública com adoção de práticas empresariais, por exemplo, “a introdução da cultura do desempenho e das avaliações de cunho produtivista”, as privatizações e concessões, o “uso de entes privados para a prestação de serviços públicos” e a flexibilização e a expansão da terceirização etc. (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017, p. 191).

Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017) defendem que o braço operacional e ideologia complementar do neoliberalismo que afetou a Administração Pública é o *gerencialismo*. De acordo com Misoczky (*apud* MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017, p. 188):

[...] o gerencialismo se constitui em uma racionalidade que justifica e propõe a reprodução da lógica de mercado em todas as dimensões da vida associada, operando como uma matriz teórico-ideológica subsidiária do neoliberalismo, com uma função organizadora das práticas sob a égide do mercado.

Portanto, Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017) apontam que o gerencialismo introduziu a lógica da administração empresarial e o valor do empreendedorismo na Administração Pública, ou seja, como dizem os autores, há uma impregnação da hipervalorização do mercado e do individualismo no funcionamento do setor público. No entanto, a trajetória do gerencialismo não é nova, como Misoczky, Abdala e Damboriarena

¹⁶ Muitas consideradas como meras mudanças normativas, portanto, sem cunho estrutural, mas com efeitos semelhantes. Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017, p. 191) expõem alguns exemplos: “Para além de 1995, do Plano Diretor e de sua expressão legal é preciso considerar as alterações constitucionais (em especial a EC 19/1998) e o conjunto de leis que, de fato, mudaram a organização do Estado brasileiro, tais como as mudanças no Regime Jurídico Único e a instituição do emprego público, a supressão da revisão salarial anual dos servidores públicos, a legalização das privatizações/concessões, a introdução da cultura do desempenho e das avaliações de cunho produtivista, o movimento da qualidade total na AP, a consolidação da responsabilidade fiscal desconectada da oferta de serviços e das necessidades sociais, o uso de entes privados para a prestação de serviços públicos, a contratualização como forma de relação, inclusive entre entes públicos, a flexibilização da AP e a disseminação da terceirização”.

(2017, p. 188) relembram, Maurício Tragtenberg, em 1980, apontava que nos anos 1970 já era constante a utilização da palavra *management* e “tinha o objetivo de esconder os conflitos e as dificuldades psicológicas sob a suposição de relações organizadas pela técnica neutra e eficiente”.

Em uma simples pesquisa ao dicionário, como no Dicionário Financeiro *online*, a tradução de *management* é autoexplicativa: “é um conjunto de habilidades e ações que envolvem a gestão de empresa. O termo em inglês pode ser traduzido como gestão, administração ou gerenciamento, dependendo da sua aplicação”.¹⁷ Nesse sentido, gerencialismo e *management* possuem uma relação necessária, como expõe Thomas Klikauer (*apud* MISOCZKY, ABDALA; DAMBORIARENA, 2017, p. 189):

O gerencialismo combina conhecimento e ferramentas genéricas do management para estabelecer-se sistematicamente nas organizações, nas instituições públicas e na sociedade, ao mesmo tempo em que priva os donos dos negócios (propriedade), os trabalhadores (econômico-organizacional) e a sociedade civil (sócio-política) de todo o poder decisório. O gerencialismo justifica a aplicação de suas técnicas gerenciais em todas as áreas de trabalho e em toda a sociedade capitalista com base em superioridade ideológica, no treinamento de competências e na exclusividade do conhecimento gerencial necessário para fazer funcionar instituições públicas e a sociedade como se fossem corporações.

Conforme Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017, p. 189), o gerencialismo, como braço operacional do neoliberalismo, é identificado no processo de reformas da Administração Pública brasileira “como parte de um contexto mais amplo que se define como um projeto político de classe em um determinado momento histórico de desenvolvimento do capitalismo, superando sua análise como mera racionalidade técnica que orienta um modelo de gestão” da administração do Estado. O tema do gerencialismo está inserido no debate mais amplo do que ficou conhecido como *New Public Management* (Nova Administração Pública - NAP) que representa “um conjunto de técnicas e tecnologias de gestão que operacionalizam, na organização do aparelho do Estado, o projeto político neoliberal e o gerencialismo”, com as seguintes ideias: “visão gerencial do Estado, ênfase nas relações contratuais, privatizações, cidadão-cliente, descentralização, gestão por resultados, flexibilização das relações de trabalho, articulação entre público e privado e empreendedorismo como valor, entre outras” (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017, p. 189).

Misoczky, Abdala e Damboriarena (2017, p.192) concluem:

¹⁷ Informação disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.dicionariofinanceiro.com/management/#:~:text=Management%20%C3%A9%20o%20conjunto%20de,gerencia%20mento%2C%20dependendo%20da%20sua%20aplica%C3%A7%C3%A3o.&text=Quem%20realiza%20o%20trabalho%20de,Brasil%20para%20gestor%20ou%20gerente>

Enquanto projeto de classe, o neoliberalismo se renova para garantir a estratégia de acumulação através da busca constante pela completa subordinação da reprodução social ao mercado. Isso se expressa enquanto tática na AP por meio das reformas continuadas do aparelho de Estado, um processo marcado por múltiplas possibilidades irradiadas a partir do gerencialismo, objetivando a abertura de novas frentes para acumulação de capital dentro e fora da máquina de Estado, seja por meio de transformações internas ou de relações com organizações privadas. O gerencialismo é, portanto, a matriz teórico-ideológica que oferece o suporte operacional para o avanço do projeto neoliberal.

O que nos interessa aqui é precisamente como a *razão neoliberal* (DARDOT; LAVAL, 2016) orienta a reestruturação do aparelho de Estado por meio de novas teorias e práticas que introduzem valores empresariais no setor público e, por conseguinte, como alteram as relações trabalhistas no interior das instituições públicas. Nesse sentido, o gerencialismo funciona como braço operacional do neoliberalismo (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017), pois as novas técnicas de gestão possibilitam a flexibilização das relações de trabalho e a expansão de diversas modalidades de contratação para a exploração da força de trabalho, por exemplo, o contrato temporário, os estágios e, principalmente, a terceirização.

O espaço aberto para essas reformas é forjado justamente no aspecto negativo do *populismo regressivo* (BOITO JÚNIOR, 2006) com os argumentos que estão relacionados com a ideia de “inchaço da máquina pública”, dos privilégios do funcionalismo público e da ineficiência das instituições. Por um lado, as campanhas como a da “caça aos Marajás” e o apelo aos cofres públicos - que, em tese, seriam destinados às áreas sociais - ajudam a criar um apoio popular em torno das reformas; por outro lado, as diferenças nominais de salários entre trabalhadores públicos e privados fortalecem a divisão da classe trabalhadora e o discurso de que os primeiros são “privilegiados”. O que não é perceptível no discurso é que as reformas administrativas aprofundam a precarização do trabalho no setor público e gera uma consequência desastrosa no setor privado: o nivelamento por baixo das condições de trabalho empurra o setor privado a um nível inferior ao do ocupado, intensificando a precarização das relações de vida e trabalho em todos os setores.

2.1 A REFORMA GERENCIAL DE 1995: O PROJETO NEOLIBERAL DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Os anos de 1990 marcaram a época do avanço do neoliberalismo no Brasil e, sobretudo, das reformas estruturais que afetaram o modo de funcionamento do Estado.

Brasílio Sallum Júnior (2000, p. 25) destaca que o projeto das elites era superar a Era Vargas, que, “ao longo desse período, o Estado passou a constituir-se em núcleo organizador da sociedade brasileira e alavanca de construção do capitalismo industrial do país”, ou seja, o Estado brasileiro tornou-se desenvolvimentista.

No correr da década dos 80 foi tornando-se claro para o empresariado que a retomada do crescimento econômico e a redução das tensões sociais já não poderia depender da presença dominante do Estado no sistema produtivo. Pelo contrário, ela dependeria da ampliação do grau de associação da burguesia local com o capital estrangeiro e envolveria concessões liberalizantes em relação ao padrão de desenvolvimento anterior. Agora, o empresariado combate o intervencionismo estatal, clama por desregulamentação, por um melhor acolhida ao capital estrangeiro, por privatizações, etc. Em suma, passa a ter uma orientação cada vez mais desestatizante e internacionalizante. (SALLUM JÚNIOR, 2000, p. 26)

No entanto, Sallum Júnior (2000) aponta que a elite empresarial não conseguiu converter a sua força sociopolítica em força político-institucional.

Foram derrotadas no Congresso Constituinte com a ampliação das limitações ao capital estrangeiro, com o aumento do controle estatal sobre o mercado em geral e com a multiplicação dos mecanismos de proteção social aos funcionários, trabalhadores, aposentados e assim por diante. De fato, apesar de decadente, o modelo nacional-desenvolvimentista - é verdade que permeado por conquistas democratizantes - foi juridicamente consolidado através da Constituição de 1988. Criou-se uma carapaça legal rígida, aparentemente poderosa, que assegurava a preservação das velhas formas de articulação entre Estado e mercado no exato momento em que o processo de transnacionalização e ideologia neoliberal estavam para ganhar, de fato, uma dimensão mundial com o colapso dos socialismos de Estado, cujo eixo era a União Soviética. (SALLUM JÚNIOR, 2000, p. 27)

Por isso, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) buscou-se liquidar com os resquícios da Era Vargas com a ênfase no liberalismo econômico, como aponta Sallum Júnior (2000, p. 31).

Salvo engano, o núcleo dessa perspectiva pode ser resumido neste pequeno conjunto de proposições: o Estado não cumpriria funções empresariais, que seriam transferidas para a iniciativa privada; suas finanças deveriam ser equilibradas e os estímulos diretos dados às empresas privadas seriam parcimoniosos; não poderia mais sustentar privilégios para categorias de funcionários; em lugar das funções empresariais, deveria desenvolver mais intensamente políticas sociais; e o país teria que ampliar sua integração com o exterior, mas com prioridade para o aprofundamento e expansão do Mercosul. (SALLUM JÚNIOR, 2000, p. 31)

De acordo com Sallum Júnior (2000, p. 31-32), o “ideário liberal básico materializou-se em iniciativas que mudaram institucional e patrimonialmente a relação entre Estado e mercado”, e a centralidade do projeto liberal foi derrubar “os alicerces legais do Estado nacional-desenvolvimentista, parte dos quais fora constitucionalizado em 1988”, em especial para reduzir a participação do Estado na economia. Para isso, o governo Cardoso conseguiu aprovar diversos projetos de reforma constitucional e infraconstitucional.

A reforma administrativa foi uma das mudanças institucionais pautadas pelo governo Cardoso. O idealizador da reforma foi Luiz Carlos Bresser-Pereira, ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) entre 1995 e 1998. Bresser-Pereira contribuiu para a construção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado em 1995, que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

Anos depois do lançamento do Plano Diretor (BRASIL, 1995), Bresser-Pereira (2014, p. 6)¹⁸ afirmou que a Reforma Gerencial deve substituir a “administração pública burocrática¹⁹, misturada a práticas clientelistas e patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública (*new public management*)”. De acordo com o Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 19), essa substituição pretendia reforçar a capacidade de governo do Estado “através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania”

O fundamento da reforma é apresentado por Fernando Henrique Cardoso na Apresentação do Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 09, grifos nossos):

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

Nota-se que a crise é identificada como crise do Estado, por isso a necessária reforma do aparelho do Estado para contornar a crise²⁰. Dois anos depois, em 1997, Bresser-Pereira sustentou o mesmo argumento nos *Cadernos MARE da reforma do estado*, um material produzido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

A Grande Crise Econômica dos Anos 80 reduziu a taxa de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a terem sua renda por habitante estagnada por 15 anos, e implicou no colapso dos regimes estatistas do bloco

¹⁸ O texto foi escrito e publicado na Revista do Serviço Público em 1999, porém, o Digital Object Identifier - DOI indica 2014, por isso usamos a data do DOI na referência.

¹⁹ As diferenças entre as formas de administração (patrimonialista, burocrática e gerencial) serão explicitadas mais adiante.

²⁰ O objetivo da pesquisa é identificar a mudança na estrutura administrativa que afetou as relações de trabalho na Administração Pública, portanto, para mais detalhes sobre os argumentos sobre a crise do Estado, ver Bresser-Pereira, 1997.

soviético. Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e um crise da forma burocrática de administrar o Estado - está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 9)

O Plano Diretor, segundo Cardoso (BRASIL, 1995, p. 09-10), continha o esforço de fortalecimento do Estado para que fosse eficaz a sua ação reguladora, “no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar”. Portanto, não era o objetivo da reforma a redução do Estado aos ideais neoliberais, ou seja, sem qualquer intervenção no mercado, pelo contrário, Bresser-Pereira (1997, p. 8) afirmou que o objetivo não era enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo. Assim, Bresser-Pereira (1997, p. 09) distingue a atuação do mercado e do Estado, o que, segundo o autor, o diferencia dos autores neoliberais:

[...] está implícito que a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, como quer o neoliberalismo conservador de alguns notáveis economistas neoclássicos, mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo julgamento político da sociedade. Assim, quando há uma crise importante no sistema, sua origem deverá ser encontrada ou no mercado, ou no Estado.

Embora o caráter pragmático da reforma gerencial vá demonstrar posteriormente que se tratava de uma política econômica neoliberal, os argumentos para a reforma buscavam se distanciar do rótulo “neoliberal”. O fundamento da mudança era que o Estado não deveria obter o controle sobre atividades que seriam mais eficientes se desenvolvidas pelo mercado, pois, a crise do Estado²¹ estava “associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 12). No entanto, o Estado não deveria se ausentar totalmente, pois Bresser-Pereira (1997) admite que o Estado é fundamental para promover o “desenvolvimento” e “maior justiça social” e “garantir o direito de propriedade e os contratos”.

Portanto, trata-se de buscar a redefinição do papel do Estado e o grau de intervenção estatal na economia. Na Reforma Gerencial, o Estado “deixa de ser o responsável direto pelo

²¹ Destaque para a observação presente no Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 15): “No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos”.

desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 17). Nesse sentido, reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, por isso o processo de privatizações de empresas estatais e a descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado para o “setor público não-estatal”, embora subsidiados pelo Estado, como ocorre com a educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Bresser-Pereira (1997) chama o segundo processo de “publicização”.

De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 07-08), a reforma do Estado envolve quatro problemas: (a) problema econômico-político: a delimitação do tamanho do Estado que envolve as privatizações, “publicizações” e a terceirização²²; (b) outro problema econômico político: a redefinição do papel regulador do Estado, ou seja, o “maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado”; (c) problema econômico-administrativo: “a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo”, que envolve a superação da crise fiscal, a “redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social” e a “superação da forma burocrática de administrar o Estado”; e (d) problema político: “o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar”, ou seja, “a legitimidade do governo perante a sociedade, a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses”.

Os problemas são interdependentes, mas confluem para um projeto de redução de Estado que envolve principalmente o enxugamento da máquina pública. Desse modo, para o presente estudo, os problemas que mais interessam são aqueles que afetam as relações de trabalho: (a) a delimitação do tamanho do Estado e (c) o aumento da governança do Estado. A redução do grau de interferência do Estado (b) possui uma relação intrínseca com os problemas (a) e (c), pois, na medida que identificamos o tamanho do Estado e o aumento de governança, também delimitamos o grau de interferência estatal; porém, podemos considerar que o problema (b) possui um caráter externo de relação com o mercado (o papel regulador)²³, e os problemas (a) e (c), interno, portanto, estrutural com o aparelho de Estado. O problema

²² Em síntese, Bresser-Pereira (1997, p. 19) esclarece: “Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio”.

²³ Bresser-Pereira (1997, p. 18) sustenta que “a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional”.

político (d) não afeta diretamente o nosso estudo sobre as relações de trabalho, porque a governabilidade tem relação com a intermediação entre as instituições políticas e a sociedade.

O problema econômico-político de delimitar o tamanho do Estado é baseado no crescimento excessivo do aparelho estatal, pois, de acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 21-22), “o estado cresceu em termos de pessoal, e principalmente, em termos de receita e despesa” e que, portanto, “reformar o estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas”. Bresser-Pereira (1997, p. 22) afirma que para delimitar com clareza as funções do Estado é necessário, com base no conceito de Estado, distinguir três áreas de atuação: 1) Atividades Exclusivas de Estado; 2) Serviços Sociais e Científicos; e, 3) Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Além disso, é preciso distinguir, “em cada uma dessas áreas, quais são as atividades principais (*core activities*) e quais as auxiliares ou de apoio”.

Conforme Bresser-Pereira (1997, p. 22), definir quais são atividades exclusivas de Estado deriva do próprio conceito de Estado. Para o autor, politicamente, o Estado é:

[...] a organização burocrática que detém o “poder extroverso” sobre a sociedade civil existente em um território. As organizações privadas e as públicas não-estatais têm poder apenas sobre os seus funcionários, enquanto que o Estado tem poder para fora dele, detém o “poder de Estado”: o poder de legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. O estado detém esse poder para assegurar a ordem interna - ou seja, garantir a propriedade e os contratos -, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social. Neste último papel podemos pensar o Estado em termos econômicos: é a organização burocrática que, através de transferências, complementa o mercado na coordenação da economia: enquanto mercado opera através da troca de equivalentes, o Estado o faz através de transferências financiadas pelos impostos. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 22)

Portanto, as atividades exclusivas de Estado são as atividades monopolistas, as quais não permitem a concorrência, por exemplo, o poder de legislar e impor a justiça e o poder de manter a ordem e de defender o país. São também atividades exclusivas as de formular políticas na área econômica e social, que, embora não monopolistas, envolvem alta transferência de recursos orçamentários do Estado. Bresser-Pereira (1997, p. 23) afirma:

Há toda uma série de razões para que o Estado subsidie estas atividades, que não cabe aqui discutir. O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado. O argumento ético é o de que são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos.

Além disso, o Estado também possui atividades econômicas exclusivas: a garantia da estabilidade da moeda e a garantia da estabilidade do sistema financeiro executadas pelos

bancos centrais (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 23). Nesse sentido, essas atividades devem permanecer dentro do Estado.

As atividades sociais e científicas, segundo Bresser-Pereira (1997, p. 25), não envolvem poder de Estado, portanto, “são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados”. Estão incluídas nesta categoria, por exemplo, as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica etc. Por serem atividades não exclusivas e competitivas, não haveria motivo para permanecerem dentro do Estado, contudo, “também não se justifica que sejam privadas - ou seja, voltadas para o lucro e o consumo privado - já que são, frequentemente, atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 25).

A reforma do estado nas áreas sociais e científicas implica em privatização, mas, segundo Bresser-Pereira (1997, p. 25), não seria uma privatização *stricto sensu*, porque, apesar da transferência de titularidade do Estado - direito público - para o mercado - direito privado -, a mudança não afetaria a finalidade pública das atividades. O termo utilizado no Plano Diretor (BRASIL, 1995) e por Bresser-Pereira (1997) é “publicização”, pois, segundo seus idealizadores, a palavra foi criada para distinguir a “publicização” da privatização *stricto sensu*. Há nesse sentido a tentativa de engatar a ideia de que há uma terceira modalidade de propriedade que não seja pública, nem privada, apesar de ser disciplinada pelo direito privado: a propriedade pública não estatal.

Nesse ponto, Bresser-Pereira (1997) defende que o conceito de “propriedade pública não estatal” parte da ideia que o interesse público é mais amplo do que os interesses estatais, portanto, seria errado definir como propriedade privada quando a finalidade da instituição é o interesse público. Assim, fica evidente que Bresser-Pereira (1997) confunde a ideia de natureza jurídica da propriedade com as finalidades das instituições, pois, apesar da “propriedade pública não estatal” poder atuar para o interesse geral, sua natureza jurídica é de direito privado, portanto, são instituições privadas. Os termos mais usados para se referir às “propriedades públicas não estatais” são, entre outros, entidades do terceiro setor, entidades sem fins lucrativos, organizações sociais, concessionárias e permissionárias. Isto é, usar o termo “publicização” parece um eufemismo para atenuar o processo de privatização que também ocorre na área das atividades sociais e científicas.

Bresser-Pereira (1997) afirma que a crise fiscal impede que o Estado invista e, ainda, produz o efeito contrário: a necessidade de redução das dívidas por meio dos recursos da privatização, por isso, a terceira área, a produção de bens e serviços para o mercado, deve ser totalmente privatizada. Além disso, Bresser-Pereira (1997) sustenta que “ficou definitivamente claro que a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser muito melhor e mais eficientemente controlado pelo mercado do que pela administração”, embora não demonstre como podemos chegar a essa “obviedade”. Para o autor, o debate sobre a privatização está superado, porque “existe um relativo consenso de que é necessário privatizar - dada a crise fiscal - e conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 25). Usando da ideia de que há um “consenso”, sem chegar nos argumentos dessa ideia, Bresser-Pereira (1997) não nos apresenta mais argumentos para a privatização de empresas estatais na área de produção de bens e serviços para o mercado.²⁴

Definidas as áreas nas quais o Estado deve estar presente, também foi proposta a divisão, em cada área, de Atividades Principais (*core functions*) e de Atividades Auxiliares ou de apoio.

As **atividades principais** são as atividades propriamente de governo, são as atividades em que o poder de Estado é exercido, são as ações de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas, fomentar. Mas para que estas funções do Estado possam ser realizadas é necessário que os políticos e a alta burocracia estatal, no núcleo estratégico, e também a média administração pública do Estado, conte com o apoio de uma série de **atividades ou serviços auxiliares**: limpeza, vigilância, transporte, copeiragem, serviços técnicos de informática e processamento de dados, etc. Segundo a lógica da reforma do Estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser terceirizados, ou seja, devem ser submetidos a licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 29, grifos nossos)

Dessa forma, para Bresser-Pereira (1997, p. 29) é adequada a existência de “dois regimes jurídicos dentro do Estado: o dos funcionários estatutários e o dos empregados”, assim, “a condição de servidores estatutários fica limitada às carreiras de Estado”, que são as das atividades exclusivas e principais (*core*) do Estado. A categorização de Bresser-Pereira (1997) resulta no seguinte quadro:

²⁴ No entanto, Bresser-Pereira (1997, p. 25) alerta: “O único setor da produção de bens e serviços para o mercado onde pode haver dúvidas legítimas sobre a conveniência de privatizar é o dos monopólios naturais. Nestes, para se poder privatizar, é necessário estabelecer agências reguladoras autônomas, que sejam capazes de impor os preços que prevaleceriam se mercado houvesse”.

Tabela 1
Instituições Resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços para o Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal ²⁵	Entidades Públicas Não-Estatais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: Bresser-Pereira, 1997, p. 30.

Em resumo, o processo de redefinição do tamanho do Estado tem como tríade a privatização, a “publicização” e a terceirização, ou seja, o aparelho estatal é - ou seria - reduzido às atividades exclusivas e principais de Estado e todo o resto seria privatizado ou terceirizado. O que demonstra certa contradição com as considerações que Bresser-Pereira (1997) faz sobre a direita neoliberal, porque, segundo o autor, a proposta de reforma gerencial se diferencia da neoliberal no grau de intervenção do Estado. De acordo com Bresser-Pereira (1997), para a direita neoliberal, o Estado não exerceria intervenções em nenhum caso nos planos econômico e social, porém, o Estado orientado pelo gerencialismo ainda funcionaria como interventor, mesmo em menor grau. Contudo, as propostas neoliberais não são diferentes do Estado Gerencial, como o próprio Bresser-Pereira (1997, p. 16) expõe: privatizar, liberalizar, desregular e flexibilizar os mercados de trabalho.

O segundo problema que se destaca para entender as relações de trabalho no aparelho de Estado está presente no plano econômico-administrativo: o problema da capacidade gerencial do Estado, assim, da governança, do qual deriva o argumento de necessidade da reforma administrativa para modernizar e tornar mais eficiente a administração pública. De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 40):

Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. Existe governança em um estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.

A abordagem da governança tem relação com as formas de Administração Pública: Patrimonialista, Burocrática e Gerencial. Na Administração Pública Patrimonialista

²⁵ Bresser-Pereira (1997, p. 30) faz um destaque: “Estado ‘Enquanto Pessoal’ porque é preciso ter claro que o Estado é maior do que o seu pessoal, na medida em que temos um Estado Social e não um Estado Liberal, como foi o do século dezanove”.

“o Estado funciona como extensão do poder do soberano” e a “*res publica* não é diferenciada da *res principis*”, portanto, um ambiente propício para corrupção e nepotismo. Com a ascensão do capitalismo e a adoção de regimes democráticos, o “mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável” (BRASIL, 1995, p. 20). A Administração Pública Burocrática surge na metade do século XIX, no Estado Liberal, como meio de combater a corrupção e o nepotismo da forma patrimonialista, e os princípios orientadores do seu desenvolvimento são os seguintes:

[...] a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. (BRASIL, 1995, p. 21)

A crítica constante em Brasil (1995, p. 21) aduz que “o controle, a garantia do poder do Estado, transforma-se na própria razão de ser do funcionário” e, como consequência, “o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade”. Sendo assim, de acordo com Brasil (1995, p. 21), o insulamento do Estado evidencia seus defeitos: “a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos vistos como clientes”. Como a participação do Estado era reduzida no surgimento da forma burocrática de administração, pois “limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade”, os defeitos eram pouco notados, mas à medida que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, os defeitos ficavam mais evidentes (BRASIL, 1995, p. 21).

De acordo com Bresser-Pereira (1997, p. 41) só existem duas reformas administrativas na história do capitalismo:

A primeira foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição a administração patrimonialista, que ocorreu no século passado nos países europeus, na primeira década deste século nos Estados Unidos, nos anos 30 no Brasil. A segunda está sendo a da implantação da administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos 60, mas que, de fato, só começa a ser implantada nos anos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos, quando o tema ganha a atenção do grande público com a publicação do *Reinventing Government* e a adoção do National Performance Review pelo governo Clinton, e no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado (1995). Até hoje os dois países em que a administração pública gerencial foi mais amplamente implantada foram o Reino Unido e a Nova Zelândia, no primeiro caso sob um governo conservador, no segundo, sob um governo inicialmente trabalhista.

Dessa forma, a Administração Pública Gerencial surge na segunda metade do século XX. De acordo com Brasil (1995, p. 21):

[...] 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, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. 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.

A diferença fundamental entre as formas burocrática e gerencial está na modo de controle, pois esta deixa de “se basear nos processos para se concentrar nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” (BRASIL, 1995, p. 22). Isto posto, a administração pública gerencial se espelha na administração de empresas, mas os autores do Plano Diretor (BRASIL, 1995) ressaltam que a administração pública não pode ser confundida com uma empresa. O elemento do interesse público como finalidade do aparelho de Estado não compreende o lucro, mas vê o cidadão como pagador de impostos e, portanto, como cliente dos serviços estatais.

Desse modo, a reforma administrativa para o modelo de Administração Pública Gerencial introduz no aparelho de Estado formas de gestão similares às adotadas nas empresas e fundamenta-se “nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (BRASIL, 1995, p. 22-23). A estratégia da Gestão pela Qualidade Total (*Total Quality Control*) foi adotada no gerenciamento das organizações do Estado. Como afirma Bresser-Pereira (1999, p. 08), o “controle de qualidade total é uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público, por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros, que, por definição, não existe no governo”. O modelo incorpora a avaliação sistemática, a recompensa pelo desempenho e a capacitação permanente da administração burocrática na forma gerencial e acrescenta “os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultado, e da competição administrativa” (BRASIL, 1995, p. 22-23).

Por fim, tratamos exclusivamente de dois problemas levantados por Brasil (1995) e Bresser-Pereira (1997): a delimitação do tamanho do Estado e o aumento da governança do Estado, pois, na nossa avaliação, são os problemas que mais se aproximam das relações de trabalho. O primeiro se manifesta na relação com as organizações privadas, ou transferindo a titularidade do serviço para empresas não estatais por meio da “publicização”

ou pela privatização direta. De outro modo, o segundo problema se manifesta na organização interna do aparelho de Estado com as formas de administração pública.

Na abordagem do tamanho do Estado, identificamos que a reforma gerencial pretende diminuir a atuação do Estado para realizar apenas atividades exclusivas e principais (*core*): as primeiras são aquelas que não devem ser objeto de concorrência, ou seja, são atividades monopolistas, as quais o Estado tem o “poder extroverso”, por exemplo, os poderes de legislar, punir e tributar; as atividades principais são as atividades de exercício do poder de Estado, ou seja, é o próprio exercício de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas e fomentar. Por outro lado, as atividades não exclusivas, as ações sociais e científicas e a produção de bens e serviços para o mercado, devem ser “publicizadas” e privatizadas, respectivamente. No caso das atividades auxiliares, ou secundárias, que são as que dão suporte às atividades principais, como as de limpeza, segurança, copeiragem etc., a proposta da reforma é a terceirização, assim como ocorreria em todas as atividades não exclusivas do Estado (Tabela 1).

No plano interno, a reforma administrativa adota o modelo da Administração Pública Gerencial para romper com o formalismo e o tecnicismo do modelo burocrático. Para isso se dedica a incluir na organização administrativa técnicas de gestão de empresas privadas, como o controle por resultados e a competição, sob o argumento de aumentar a eficiência e reduzir despesas para dar respostas adequadas ao cidadão. Embora o objetivo da introdução de estratégias empresariais no aparelho de Estado - como a Gestão pela Qualidade Total - não seja o lucro, que é típico de empresas privadas, a introdução de técnicas de gestão de empresas colabora com a disseminação de uma cultura empreendedora nas instituições públicas. Nesse sentido, o cidadão é considerado cliente e a relação com o Estado passa a ser algo semelhante à consumerista; o controle por resultados prevalece sobre a qualidade dos serviços; e, por fim, a competição entre unidades administrativas é introduzida na lógica da administração pública.

É importante destacar que os dois problemas em destaque constituem processos que vão alterar as relações de trabalho, pois, se por um lado a privatização em geral - “publicização” e privatização *stricto sensu* - e a terceirização proporcionam a diminuição de trabalhadores públicos, por outro, a adoção de técnicas de gestão de empresas na administração pública privilegia a competição entre os trabalhadores. No segundo caso, parece salutar a construção de um ambiente que busque a eficiência, mas se eficiência for sinônimo de resultados, a lógica de trabalho impõe uma dinâmica de exploração da força de

trabalho acima da média para atingir as metas estabelecidas pelos órgãos públicos. Isto é, “trata-se de um processo de reestruturação por que os serviços públicos em geral vêm passando, pois, a partir da subordinação à ‘máxima da mercadorização’, a situação dos trabalhadores públicos foi afetada de forma expressiva” (ANTUNES *apud* BORBA, 2018, p. 86).

2.1.1 Precarização vertical e precarização horizontal na Administração Pública

Como abordamos acima, a precarização das relações de trabalho é constitutiva da própria relação salarial no capitalismo, porque o funcionamento do processo de acumulação capitalista pressupõe a exploração da força de trabalho, e as condições para a extração de mais-valor são fundamentais para determinar o aumento ou a diminuição do capital. Na fase neoliberal do capitalismo renova-se a estratégia de acumulação, com “a busca constante pela completa subordinação da reprodução social ao mercado”, assim, a Administração Pública também é incluída no projeto “por meio de reformas continuadas do aparelho do Estado”. O gerencialismo, como braço operacional do neoliberalismo, irradia múltiplas possibilidades, “objetivando a abertura de novas frentes para acumulação de capital dentro e fora da máquina de Estado, seja por meio de transformações internas ou de relações com organizações privadas” (MISOCZKY; ABDALA; DAMBORIARENA, 2017, 192).

Na visão de Daniel Allan Miranda Borba (2018, p. 15), a precarização das relações de trabalho na Administração Pública, derivada da reforma gerencial, deve ser analisada sob a ótica de uma dupla precarização: vertical e horizontal. A *vertical* examina “os efeitos da Emenda Constitucional nº 19/1988 sobre os direitos e as garantias dos servidores públicos”. Por outro lado, a precarização *horizontal* analisa “a ampliação da substituição dos servidores públicos por trabalhadores terceirizados com regime de proteção social diferenciado”. De acordo com Borba (2018, p. 87, grifos nossos):

A precarização vertical das relações de trabalho na Administração Pública é caracterizada pela promoção de uma profunda alteração das normas constitucionais que parametrizavam os estatutos dos servidores públicos, atingindo-os diretamente a partir da diminuição dos seus direitos e garantias que funcionavam não só como proteção pessoal, mas, antes de tudo, como uma proteção para o regular exercício da função pública, de forma independente e impessoal, a partir de três eixos fundamentais: **fim do regime jurídico único, flexibilização da estabilidade e indisponibilidade remunerada, além da redução dos direitos trabalhistas e previdenciários.**

O regime jurídico único para os servidores públicos civis foi adotado pela Constituição de 1988, pois o art. 39 previa que as relações de trabalho dos servidores seriam regidas por um mesmo estatuto (regime estatutário), porém, a Emenda Constitucional de 19 de 04 de junho de 1998 - EC nº 19/1998 tentou instalar um regime dual de contratação: o estatutário e o regido pelo Decreto-Lei nº 5.452/1043, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (regime celetista). No entanto, a vigência do regime dual teve sua eficácia suspensa em razão da liminar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2.135-4, em 2007, porque a alteração do *caput* do art. 39 não teve a aprovação qualificada de 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados no primeiro turno, como determina o art. 60, § 2º, da Constituição²⁶ (BORBA, 2018).

Embora a previsão do regime dual na Constituição tenha sido suspensa, a União já tinha elaborado a Lei nº 9.962, de 2000, que criou o “empregado público”, regido pela CLT, mas que trabalha na Administração Pública. Borba (2018) afirma que o regime dual fere os princípios da isonomia e da razoabilidade, uma vez que permite dois regimes de trabalho com trabalhadores exercendo a mesma função, pois, considerando o regime celetista menos garantista, a situação gera insegurança para o funcionalismo. Nesse sentido, Borba (2018, p. 88) afirma:

[...] esta ampliação das possibilidades de trabalhadores com regime privado na Administração Pública faz parte de um fenômeno mais amplo caracterizado como celetização dos servidores públicos, porquanto, com o passar dos anos, vão se criando novas formas para permitir trabalhadores com um regime de direito privado em substituição aos estatutários, como no caso de alguns entes da Administração Pública indireta, a exemplo de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ademais, a adoção de regimes privados na Administração Pública também ganha força com o avanço da terceirização, que, embora o trabalhador terceirizado não tenha vínculo direto com o setor público, diminui e/ou extingue cargos considerados não exclusivos de Estado para que sejam ocupados por trabalhadores “celetistas”. Assim sendo, o objetivo da flexibilização com a terceirização é reduzir os custos com a força de trabalho, usufruindo do bônus de obter a resposta que precisa para as suas demandas operacionais, porém, sem contar com o ônus direto da responsabilidade com os direitos trabalhistas dos trabalhadores terceirizados.

²⁶ MARA FILHO *apud* BORBA, 2018, p. 87: “O problema teria advindo do fato de que a proposta de alteração do *caput* do artigo 39 da Constituição Federal não fora aprovada pela maioria qualificada (3/5 dos parlamentares) da Câmara dos Deputados, em primeiro turno, conforme previsto no artigo 60, § 2º, da própria Constituição. Ao elaborar o texto enviado para votação em segundo turno, a comissão especial de redação da Câmara dos Deputados teria deslocado o parágrafo 2º do artigo 39, que havia sido aprovado, para o lugar do *caput* do artigo 30, cuja proposta de alteração havia sido rejeitada no primeiro turno”.

De outro modo, o setor público também adotou a contratação de trabalhadores temporários, o que afeta a segurança no trabalho, porque, como destaca Standing (2020, p. 28), uma das formas de garantia e segurança de trabalho consiste em gerar “oportunidades de mobilidade ‘ascendente’ em termos de status e renda”. Isso acontece porque o vínculo dos trabalhadores temporários, que é disciplinado pela Lei nº 8.745, de 9 de novembro de 1993, tem limite temporal máximo sem prorrogação de 4 anos (art. 4º, V) e com prorrogação de no máximo 6 anos (art. 4º, parágrafo único, V), o que dificulta as possibilidades de promoções nas instituições que adotarem o regime de trabalho temporário.

Outrossim, (voltando ao servidor público) em nome da “eficiência”, a estabilidade do servidor público também foi objeto de flexibilização em diversos pontos, por exemplo: a) o texto original da Constituição estipulava 2 anos de efetivo serviço para garantir a estabilidade, mas a mudança aumentou para 3 anos e acrescentou a avaliação especial de desempenho²⁷; b) ampliou-se as formas de perda de cargo do servidor estável: antes era possível mediante sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo, hoje é permitido também no caso de reprovação na avaliação periódica de desempenho; e, c) por meio da Lei Complementar nº 101/2000 que fixa regras de responsabilidade fiscal e permite a perda de cargo para o cumprimento dos limites fixados (BORBA, 2018).

Na reforma administrativa, a flexibilidade da estabilidade era justificada pela necessidade de romper com a “cumplicidade generalizada” entre os servidores e pela vontade de incluir um mecanismo de “motivação por punição”. No primeiro caso, questionava-se a dificuldade em demitir servidores, que só era possível em caso de faltas graves, as quais eram difíceis de provar por causa da cumplicidade entre os servidores. No segundo caso, trata-se de uma cobrança de trabalho, como ocorre no setor privado, para aumentar a eficiência dos serviços prestados, o que, por si, não é um problema (BRESSER-PEREIRA *apud* BORBA, 2018, p. 90).

Contudo, Borba (2018, p. 90) sustenta que o fim da estabilidade “não é suficiente para acabar com as questões relativas à cumplicidade generalizada ou à dificuldade de comprovação”, pelo contrário, “é mais um mecanismo que pode servir como um instrumento de perseguição e assédio do servidor, através de práticas antiquadas cada vez menos utilizadas na moderna iniciativa privada”. Embora o senso comum trate a estabilidade como privilégio²⁸,

²⁷ Para Celso Antônio Bandeira de Mello (*apud* BORBA, 2018, p. 89), a avaliação periódica de desempenho é um mecanismo “conveniente para a manipulação do servidor, em proveito dos interesses eventuais dos governos de turnos”.

²⁸ DALLARI *apud* BORBA, 2018, p. 90: “Acabar com a estabilidade dos servidores públicos (adotando em seu lugar o *spoils system*, que pode ser traduzido como empreguismo deslavado) para incrementar a eficiência na Administração Pública. Ora,

a sua função é garantir que a Administração Pública seguirá os parâmetros normativos que regem o serviço público, ou seja, promover a legalidade e segurança jurídica nas instituições. Portanto, com o fim da estabilidade, a regra se altera: “o quadro de pessoal permanente, que é do Estado, passa automaticamente a ser refém do governo, perdendo garantias para agir de forma impessoal” e, assim, “o fim da estabilidade do servidor representa risco de atuação arbitrária” (OLIVEIRA, 2020).

Outro instrumento que foi objeto de reforma é a disponibilidade remunerada. No texto original, o art. 41, § 3º, da Constituição (BRASIL, 1988), previa que, “extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo”. Com a omissão da Constituição sobre se a remuneração do servidor em disponibilidade seria integral ou proporcional prevalecia o entendimento da Súmula nº 358 do Supremo Tribunal Federal: “o servidor público em disponibilidade tem direito aos vencimentos integrais do cargo”. No entanto, a EC nº 19/1998 modificou o texto, que determinou a “remuneração proporcional ao tempo de serviço” (BRASIL, 1998), portanto, a emenda tirou a garantia de remuneração integral e afetou a segurança do servidor público na Administração Pública (BORBA, 2018).

Sobre a diminuição dos direitos trabalhistas e previdenciários, Borba (2018, p. 91-92) expõe:

A Emenda Constitucional nº 19/1998 excluiu do rol de direitos trabalhistas (art. 7º) garantidos aos servidores públicos (art. 39, § 3º) o “adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei”, que agora passa a depender de lei infraconstitucional. Também excluiu do rol a “irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo”, apesar de permanecer garantida em virtude do art. 37, XV, que prevê este direito com um tratamento específico para o servidor público (BRASIL, 1988).

Ainda no tocante à remuneração, o termo “isonomia” foi excluído para evitar reivindicações salariais e corrigir desequilíbrios (art. 39, § 1º); proibiu-se o recebimento de “gratificações em cascata” ao vedar o acúmulo de acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos posteriores (art. 37, XIV); passou-se a exigir lei específica para aumento da remuneração em qualquer dos poderes (art. 37, X); e criou-se a figura do “subsídio”. Agora os salários de determinadas categorias previstas na Constituição seriam pagos em parcela única, vedando o acréscimo de quaisquer outras parcelas (art. 39, § 4º) (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 212).

Em sede infraconstitucional, a reforma administrativa acabou com o adicional por tempo de serviço na esfera federal, previsto no art. 67 da Lei nº 8.112/1990, também chamado de “anuênio”, que permitia o acréscimo de 1% por ano de serviço (BRASIL, 1990b).

estabilidade é apenas uma garantia contra demissões abusivas: não é um direito absoluto ao ócio e não impede a exclusão de maus servidores, desde que os detentores do poder tenham vontade política e competência técnica para fazê-lo. Não se pode culpar a estabilidade pelo mau uso que dela se faz”.

Ainda na esfera federal, a Lei nº 9.527, de 10.12.97, também acabou com o direito à licença para capacitação de três meses ao longo do período de cinco anos, passando a ser uma faculdade da Administração, nos termos do art. 87 da Lei nº 8.112/1990. E acabou com a incorporação da gratificação por exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, prevista no art. 62 da mesma lei.

A reforma gerencial também iniciou o processo de restrição ao acesso à aposentadoria do servidor público (Regime Próprio da Previdência Social - RPPS), a partir da fixação de requisitos mais rígidos proporcionados pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Na sua redação original, a Constituição trazia um único requisito, que era a comprovação do tempo de serviço. A referida emenda passou a exigir tempo de contribuição e idade, além de ter criado o abono de permanência (art. 40, § 19). Entretanto, preservou direito adquirido para quem tinha os requisitos e criou regras de transição para os demais (BRASIL, 1988).

Embora Bresser-Pereira (*apud* BORBA, 2018, p. 92) tenha defendido que as mudanças iriam contribuir para a “eficiência” e para o abrandamento da opinião pública sobre os “privilégios” do funcionalismo, Borba (2018, p. 92) contesta afirmando que as modificações realizadas apenas precarizaram “as relações de trabalho dos servidores públicos, pois foram flexibilizadas tão somente as garantias para o exercício de uma atividade com independência e autonomia, impactando na atividade estatal”. Outrossim, Borba (2018, p. 92) sustenta que “os direitos e garantias flexibilizados, ou mesmo extintos, fazem parte do conjunto dos direitos sociais fundamentais garantidos aos servidores públicos”, portanto, esses direitos estariam protegidos pela vedação do retrocesso dos direitos fundamentais. Contudo, o Supremo Tribunal Federal - STF “entende que a redução de direitos e garantias deste tipo é possível, sob o argumento de que os vínculos dos servidores decorrem diretamente da lei (estatuto), por isso não há direito adquirido a regime jurídico-funcional (AI 537862 AgR/DF)” (BORBA, 2018, p. 92).

A reforma administrativa aprofundou a precarização vertical ao flexibilizar “o ‘tripé’ das garantias para o exercício independente e impessoal das funções públicas, qual seja: a estabilidade, a disponibilidade remunerada e a peculiar aposentadoria”; e, promoveu a precarização horizontal ao “possibilitar que trabalhadores privados sem concurso e sem garantias atuem ao lado dos servidores públicos, ao tempo que incentiva a paulatina substituição destes servidores, diante da terceirização” (BORBA, 2018, p. 93). Isso ocorreu porque, sob o argumento de “ajuste fiscal”, os concursos públicos foram reduzidos, vários cargos foram extintos e “foi autorizada a ‘publicização’, o que propiciou um aumento expressivo da terceirização como forma de contratação de mão de obra no setor público, por ser considerada como a opção mais ‘eficiente’ (do ponto de vista econômico)” (BORBA, 2018, p. 93).

Borba (2018, p. 93) sustenta que alguns doutrinadores, inclusive do Direito do Trabalho²⁹, afirmam que a redução de custos não é o objetivo principal da terceirização³⁰, porque a vantagem é de “trazer maior agilidade, flexibilidade e competitividade, com a possibilidade de transformar os seus custos fixos em variáveis”, portanto, a terceirização permitiria “um melhor aproveitamento do processo produtivo, especialmente na transferência dos recursos para tecnologia, desenvolvimento e novos produtos”. No entanto, de acordo com Patrícia Maeda (*apud* BORBA, 2018, p. 94), a conta não fecha, afinal, como a terceirização pode ser vantajosa se o intermediário e a empresa tomadora terão que dividir o mais-valor extraído da força de trabalho do trabalhador terceirizado e, ao mesmo tempo, reduzir os custos? A resposta é taxativa: por meio da precarização das relações de trabalho (condições e jornadas de trabalho, salário arrojado e retirada de benefícios auxiliares).

Embora a terceirização estivesse prevista (Tabela 1) para todas as atividades auxiliares do aparelho de Estado, é bom lembrar que as ações sociais e científicas e a produção de bens e serviços para o mercado deveriam ser totalmente transferidas para a iniciativa privada, em que pese Bresser-Pereira (1997) argumentar que a “publicização” não poderia ser chamada de privatização. Portanto, restaria ao Estado apenas as atividades exclusivas, nas quais, seus servidores, seriam regidos pelo regime estatutário ou por regimes específicos, a exemplo do que ocorre com a magistratura.³¹ Nesse sentido, as relações de trabalho nas atividades sociais e científicas e a produção de bens e serviços para o mercado já adotam o regime celetista em virtude da própria natureza dessas áreas, ou seja, a precarização ocorreria de início com quebra do vínculo anterior - o estatutário -, entendido como superior, e a instituição do regime celetista, assim, a terceirização nessas áreas traduz o aprofundamento da precarização.

Assim sendo, a precarização das relações de trabalho no aparelho de Estado realizou-se vertical e horizontalmente, ou seja, na retirada de direitos e garantias legais e na generalização da terceirização (BORBA, 2018). A retirada dos direitos e garantias dos servidores públicos afeta tanto a segurança do trabalhador de permanecer no trabalho, quanto a garantia de controle dos parâmetros legais dos atos praticados em serviço. O interesse público não é o bem a ser protegido pela lei se o trabalhador não pode se insurgir contra determinações ilegais de seus superiores por medo de ser demitido, e a “eficiência”, postulado

²⁹ O autor cita Sérgio Pinto Martins.

³⁰ O argumento é sobre a terceirização em geral, não apenas na Administração Pública.

³¹ Lei Orgânica da Magistratura - LOMAN - Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979.

do gerencialismo, deixa de ser a prioridade quando os interesses particulares são mais importantes.

2.2. ELEMENTOS QUE DEMONSTRAM A PRECARIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Chegamos ao ponto de demonstrar elementos que corroboram com a hipótese levantada na pesquisa, ou seja, a lógica neoliberal (portanto, de mercado) invade o setor público potencializando a precarização das relações de trabalho. Nesse tópico apresentaremos os elementos de precarização com base nas categorias apresentadas por Guy Standing (2020) por duas razões: a primeira tem como fundamento a justificativa do autor, pois, segundo Standing (2020, p. 28), “são formas de garantias [...] perseguidas pelos social-democratas, partidos trabalhistas e sindicatos após a Segunda Guerra Mundial como sua agenda de ‘cidadania industrial’ para a classe trabalhadora ou para o proletariado industrial”; a segunda razão consiste em adotar uma análise que nos permita compreender consequências da Reforma Gerencial e da razão neoliberal no setor público.

Standing (2020, p. 28) define a garantia de mercado de trabalho (a primeira categoria apresentada pelo autor) da seguinte forma: as “oportunidades adequadas de renda-salário”, que, no nível macro, “é realçado por um compromisso governamental de ‘pleno emprego’”. No capitalismo, a função geral do Estado não é criar um mercado de trabalho no setor público, mas contribuir com as condições que permitam aos capitalistas gerarem e manterem os empregos em geral. Isso significa que a função principal (não única) é ser um garantidor da lógica reprodutiva do capitalismo.

Como já havíamos destacado no primeiro capítulo, a relação de produção no capitalismo envolve dois sujeitos principais: o capitalista e o trabalhador. O primeiro possui os meios de produção; o segundo, apenas a mercadoria força de trabalho. O objetivo do capitalista é lucrar; do trabalhador, sobreviver. Essa relação leva o trabalhador a vender a sua força de trabalho ao capitalista, que, por sua vez, paga um salário àquele. O salário que o capitalista paga é menor do que o produto do trabalho gerado pelo trabalhador, e isso a literatura marxista chama de *mais-valor*. É essa diferença que garantirá o lucro do capitalista, bem como a possibilidade de investir em mais meios de produção e contratar mais trabalhadores para aumentar os lucros e acumular.

Todo esse processo já foi discutido no primeiro capítulo, mas é fundamental retomar essa linha de raciocínio para compreender como a “garantia de mercado de trabalho” não se aplica, necessariamente, ao setor público. Assim sendo, o Estado não tem a função de criar um mercado de trabalho diretamente, porque ele mesmo seria o sujeito que explora a força de trabalho, obtendo lucro com a mais-valia. Isso criaria uma concorrência com o mercado, mas eis aqui o cerne da questão: primeiro, o Estado funciona como garantidor da reprodução do capital; porém, segundo, não participante direto do mercado, pois isso não interessa aos capitalistas.

Nas palavras de Hirsch (2010, p. 40):

Em sua disposição sobre o “monopólio da força”, o Estado pode e deve intervir contínua e estavelmente no processo de reprodução social, mas sem poder alterar essencialmente as suas estruturas - a propriedade privada dos meios de produção, mas também as relações com a natureza e as de gênero. Suas intervenções são orientadas para a manutenção das estruturas socioeconômicas fundamentais e para a adaptação às mudanças.

Portanto, o Estado não deixaria de intervir no mercado, sobretudo para garantir as atividades capitalistas. Além disso, Hirsch (2020, p. 41) afirma que “o modo como se desenvolve a atividade estatal, suas funções e políticas concretas dependem de cada estágio do processo de acumulação e das relações sociais de força ligadas ao mercado mundial”. Nesse sentido, como identificamos no primeiro capítulo, o estágio em que vivemos é do neoliberalismo, que promove, por exemplo, a privatização de empresas públicas, a transferências de atividades estatais para o mercado e flexibilização nas relações de trabalho (HARVEY, 2012).

Em síntese, é esse o conteúdo no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), do pensamento de Bresser-Pereira e dos demais apoiadores do projeto neoliberal. O conteúdo da Reforma Gerencial consistia basicamente em três eixos: privatização, “publicização” e terceirização. Nos dois primeiros casos, a execução passaria diretamente para o setor privado; no terceiro, a execução das funções seria realizada por um empregado não vinculado à Administração Pública.

Apesar de não ser a função do Estado criar um mercado de trabalho próprio, ele precisa de um conjunto de profissionais que desenvolvam e executem as atividades estatais, ou seja, é preciso contratar trabalhadores. No entanto, se não há a possibilidade de criar um mercado de trabalho no setor público, por causa das características inerentes da função do Estado, também não há compromisso em manter os vínculos de trabalho do setor público. Como apresentamos acima, o tripé da Reforma Gerencial tem o propósito de reduzir ainda

mais os vínculos diretos com o Estado. Isso ocorre de duas formas: transferindo ou vendendo a titularidade de determinadas áreas para o setor privado, o que afasta a incidência de um estatuto próprio para servidores públicos e abraça as regras trabalhistas da CLT, e, de outra forma, amplia a utilização da terceirização como método de contratação para o setor público.

Por outro lado, quando falamos em garantia de vínculo de trabalho³², Standing (2020, p. 28) define-a como a “proteção contra a dispensa arbitrária, regulamentação sobre contratação e demissão, imposição de custos aos empregadores por não aderirem às regras e assim por diante”. Trata-se de uma garantia que tem relação com a flexibilidade das legislações trabalhistas, que visam diminuir os custos com as demissões de trabalhadores. No caso do setor público brasileiro é diferente, porque estamos tratando aqui da garantia de estabilidade no cargo, muito criticada quando o assunto é reformar a organização administrativa do Estado.

Existe o senso comum que a estabilidade no cargo é o motivo da ineficiência do serviço público, pois, garantido no trabalho, o servidor público não exerceria com presteza e eficiência a sua função. Da mesma forma, a estabilidade no cargo inviabilizaria a demissão de servidores públicos que não cumprem com suas obrigações. No entanto, a estabilidade funciona como uma segurança contra pressões políticas e, além disso, a garantia não é impeditivo para demissões, como veremos abaixo.

Como destaca Talita da Gama Silva Diniz *et al.* (2012, p. 03):

No que diz respeito à segurança como fator relevante para o desempenho das funções do servidor público, a estabilidade configura com o objetivo de isentá-lo de perseguições políticas ou pressões no ambiente de trabalho, porém, esta acabou por ser amplamente associada apenas a um lado negativo: fator de acomodação ou de não demissão. É comum então ouvir insinuações de que a estabilidade é a vilã do bom serviço público brasileiro. Para muitos, estabilidade seria a principal causa de acomodação dos servidores públicos, o que influenciaria diretamente a má qualidade dos serviços prestados, tanto interna (interorganizacional) quanto externa (diretamente à sociedade).

No entanto, a estabilidade não impede a Administração de demitir servidores públicos, pelo contrário, a Constituição (BRASIL, 1988) prevê no art. 41 que os servidores públicos estáveis, após três anos de efetivo exercício, podem perder o cargo em três situações amplas: “I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de

³² Standing (2020, p. 28) usa a expressão “garantia de vínculo empregatício”, porém, como iremos tratar da relação de trabalho no setor público, atualizamos o termo à realidade brasileira, portanto, a expressão correta é “garantia de vínculo de trabalho”. Além disso, “relação de trabalho” abrange todas as relações enquanto “relação de emprego” expressa um fenômeno específico das relações de trabalho.

avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”. Na esfera dessas três formas de perda de cargo, transitam diversos motivos, elencados na Lei nº 8.112/1990:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

- I - crime contra a administração pública;
- II - abandono de cargo;
- III - inassiduidade habitual;
- IV - improbidade administrativa;
- V - incontinência pública e conduta escandalosa, na repartição;
- VI - insubordinação grave em serviço;
- VII - ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX - revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI - corrupção;
- XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII - transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Além disso, há outra forma de perda do cargo prevista na Constituição (BRASIL, 1988), que, embora não diga respeito ao exercício da função pelo servidor público, permite a redução do efetivo para reestruturação financeira da Administração: o art. 169 estabelece que as despesas com pessoal ativo e inativo e pensionistas obedeçam um limite orçamentário - previsto na Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) - e, para o cumprimento desses limites, o § 3º permite que a Administração Pública reduza em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, bem como exonere os servidores não estáveis. Se as medidas do § 3º não forem suficientes, o § 4º abre a possibilidade de exoneração dos servidores estáveis.

Ademais, é preciso destacar que a Constituição de 1988, inicialmente, previa um período de estágio probatório com o prazo de 2 (dois) anos antes que o servidor público obtivesse a estabilidade no cargo. Contudo, a EC nº 19/1998, no contexto da reforma administrativa, ampliou esse período para 3 (três) anos, assim, submetendo os servidores públicos a mais um ano de avaliação que poderia resultar na perda do cargo. Isso significou a ampliação do período que o vínculo é mais frágil, portanto, deixando o servidor público suscetível a pressões alheias às suas funções.

O enfoque dado à estabilidade está relacionado ao avanço do projeto neoliberal na estrutura administrativa do Estado, com o gerencialismo como braço operacional, que funciona promovendo a lógica da competição e o modelo de resultados. A ideia (errada) de que o serviço público é ineficiente por causa da teórica acomodação do trabalhador protegido pela estabilidade justificaria os propósitos do gerencialismo com a concorrência nas

atividades administrativas. Contudo, esse objetivo da Reforma Gerencial ainda não foi alcançado plenamente, em que pese aos esforços de todos os governos até hoje.

Como afirma Fabrício Motta (2019), em coluna do jornal eletrônico Consultor Jurídico - CONJUR, “a estabilidade de servidores na administração pública não é privilégio”, pelo contrário, “a estabilidade é instituto jurídico com vocação instrumental, concebido para garantir o desempenho impessoal do servidor público”. Desse modo, o instituto é um meio de “impedir que a influência política (notadamente político-partidária) comprometa o desempenho da missão de bem servir o público, por temor de qualquer tipo de represália ou consequência negativa”.

Quando falamos em segurança no trabalho, referimo-nos à expressão “segurança no emprego”, utilizada pela tradução do livro de Standing (2020, p. 28), que a define da seguinte forma: “capacidade e oportunidade para manter um nicho no emprego, além de barreiras para a diluição de habilidade, e oportunidades de mobilidade ‘ascendente’ em termos de status e renda”.³³ As duas categorias mais afetadas pela segurança (ou diríamos insegurança) são os trabalhadores temporários e terceirizados, pois, como apontamos acima, os primeiros mantêm um vínculo com o poder público que tem um limite temporal definido em lei; por outro lado, os trabalhadores terceirizados estão em uma situação mais delicada, porque não possuem vínculo com o setor público e a instituição tomadora do serviço só se responsabiliza em casos específicos.³⁴

No caso dos servidores temporários, o limite temporal dificulta a mobilidade “ascendente”, bem como cria barreiras para oportunidades de diluição de conhecimento, porque a característica inerente de fim predeterminado não possibilita a criação de vínculos com as organizações. Standing (2020, p. 35) expõe a problemática do trabalho temporário nos seguintes termos:

Atualmente, ter um trabalho temporário é um forte indicador de um tipo de precariedade. Para alguns, ele pode ser um trampolim para a construção de uma carreira. Mas, para muitos, pode ser um degrau que desce para um status de renda

³³ A observação sobre a expressão é importante porque a diferença resulta de conceituações jurídicas que distinguem a relação de trabalho da relação de emprego, pois “a primeira tem caráter genérico: refere-se a todas as relações jurídicas caracterizadas por terem sua prestação essencial centrada em obrigação de fazer consubstanciada em *labor humano*” (DELGADO, 2015, p. 309). Por outro lado, a relação de emprego “é apenas uma das modalidades específicas de relação de trabalho juridicamente configuradas”, ou seja, é um “tipo legal próprio e específico, inconfundível com as demais modalidades de relação de trabalho ora vigorantes”. Portanto, todos os vínculos de trabalho no setor público estão na esfera da relação de trabalho, porém, o trabalho nas empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), em geral, e o trabalho terceirizado são caracterizados como relação de emprego, regidos pela CLT (DELGADO, 2015, p. 310).

³⁴ A responsabilidade da Administração Pública é subsidiária para os casos de inadimplência do contratado em questões trabalhistas, fiscais e comerciais, como define o art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Além disso, a Administração Pública somente é acionada se culpada, por falta de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora, entendimento consolidado na Súmula 331, V, do Tribunal Superior do Trabalho.

mais baixa. Aceitar um emprego temporário após um período de desemprego, como é encorajado por muitos estrategistas políticos, pode resultar em ganhos menores para os próximos anos. Quando uma pessoa aceita um emprego em um patamar mais baixo, a probabilidade de ascensão social ou de ganhar uma renda “decente” é permanentemente reduzida. Aceitar um emprego casual pode ser uma necessidade para muitos, mas é improvável que promova a mobilidade social.

Nota-se que no setor público a regra de contratação é por meio de concurso público de provas ou provas e títulos, conforme disposto no inciso II do art. 37 da Constituição. Portanto, a contratação de trabalhadores temporários é uma exceção, que deve atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e seus casos são estabelecidos em lei, em consonância com o inciso IX do artigo citado acima. A lei aplicada ao trabalho temporário no setor público é a 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que determina diversos casos possíveis no art. 2º e que tem como período máximo, em alguns casos, de 4 (quatro) anos sem prorrogação, e 6 (seis) anos com prorrogação.

Embora constitua uma exceção, Marinella (2010, p. 631) pontua:

Infelizmente, os Administradores Brasileiros abusam desses contratos especiais, utilizando-os muitas vezes como mecanismo para obtenção de privilégios pessoais. Também há abusos em situações em que a Administração, apesar de ter realizado concurso público, não nomeia os aprovados e realiza contratos temporários com terceiros, para assim atender aos seus interesses. Essas situações caracterizam desvio de finalidade e geram nulidade do contrato com visível violação a diversos princípios constitucionais, tais como isonomia, legalidade, moralidade, além de outros.

No caso dos trabalhadores temporários, o poder público arca com os encargos decorrentes da relação de trabalho, porém, o cenário é completamente diferente quando tratamos da terceirização. A terceirização é a dissociação entre a “relação econômica de trabalho” e a “relação justralhista” correspondente:

Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido. (DELGADO, 2015, p. 502)

Portanto, a relação justralhista do trabalhador terceirizado é realizada com a empresa terceirizada, o que determinará a sua segurança no trabalho, porque depende dessa criar oportunidades de diluição de conhecimento e mobilidade “ascendente”, e não da Administração Pública. Além disso, o contrato entre a empresa tomadora (ou melhor, instituição pública tomadora) e a empresa terceirizada tem como objeto a prestação de

serviço, ou seja, os encargos com a especialização do trabalhador é da segunda, bem como o uso da força de trabalho pela tomadora independente do sujeito que a exerce, desde que execute o trabalho nos termos contratuais.

Diferente da segurança *no* trabalho, que diz respeito às oportunidades de conhecimento e promoção, a segurança *do* trabalho está relacionada à saúde do trabalhador. De acordo com Standing (2020, p. 28), a segurança do trabalho tem com pressupostos a “proteção contra acidentes e doenças no trabalho, através, por exemplo, de normas de segurança e saúde, limites de tempo de trabalho, horas insociáveis, trabalho noturno para as mulheres, bem como compensação de contratemplos”. Nesse tópico, o destaque que daremos é para as estratégias de gestão que, com o neoliberalismo e o gerencialismo, tomaram conta das instituições públicas, como a Gestão de Qualidade Total e o Balanced Scorecard.

Essas novas técnicas são identificadas como causadoras de pressões e assédios para cumprimento de metas, pois, como vimos acima, o gerencialismo introduziu métodos que dão mais ênfase para os resultados do que para o processo e a finalidade do serviço público. A Gestão de Qualidade Total, de acordo com a definição dada pelo Wikipédia, “é um modelo de gestão que aumenta a consciência da qualidade em todos os processos organizacionais” e tem como objetivos: “garantir a satisfação do cliente, promover o trabalho em equipe buscando a participação de toda a organização, e buscar constantemente a solução de problemas e redução de erros”.³⁵ No mesmo sentido, Balanced Scorecard, ou Indicadores Balanceados de Desempenho em português, é uma metodologia de medição e gestão de desempenho, definida pelo Wikipédia nos seguintes termos:

Os métodos usados na gestão do negócio, dos serviços e da infra-estrutura baseiam-se normalmente em metodologias consagradas que podem utilizar a TI (tecnologia da informação) e os softwares de ERP (Enterprise Resource Planning) como soluções de apoio, relacionando-a à gerência de serviços e garantia de resultados do negócio. Os passos dessas metodologias incluem: definição da estratégia empresarial, gerência do negócio, gerência de serviços e gestão da qualidade; passos estes implementados através de indicadores de desempenho.

Os métodos citados como exemplo de ampliação da lógica de mercado no setor público estão inseridos no contexto de avanço do neoliberalismo no Brasil com o processo de reestruturação produtiva que iniciou na década de 70. Ricardo Antunes e Luci Praun (2015) destacam:

A implantação de programas de qualidade total, dos sistemas just-in-time e kanban, além da introdução de ganhos salariais vinculados à lucratividade e à produtividade

³⁵ Mais informações sobre o conceito podem ser verificadas no seguinte endereço eletrônico: https://pt.wikipedia.org/wiki/Gest%C3%A3o_da_qualidade_total

(de que é exemplo o programa de participação nos lucros e resultados - PLR), sob uma pragmática que se adequava fortemente aos designios neoliberais, possibilitou a expansão intensificada da reestruturação produtiva, tendo como consequências a flexibilização, a informalidade a profunda precarização das condições de trabalho e vida da classe trabalhadora brasileira.

Parte dos efeitos desse processo materializa-se, conforme indicam diferentes pesquisas, na relação direta entre trabalho terceirizado e alta incidência de acidentes de trabalho, inclusive aqueles que resultam no óbito do trabalhador. Outra manifestação, bastante significativa, diz respeito aos adoecimentos com nexos laborais, sobretudo aqueles relacionados às lesões osteomusculares e transtornos mentais.

Os modelos de gestão que surgem com a nova orientação política e econômica na fase neoliberal do capitalismo são utilizados no setor público de forma descontextualizada, pois desconsidera a finalidade e a importância social do aparelho estatal. Em pesquisa realizada com servidores públicos de uma instituição pública federal, Cristiane Brum Marques de Mattos e Vanderleia de Lurdes Dal Castel Schlindwein (2015, p. 323) apontam que as metodologias de gestão implementadas “no setor público nos últimos anos, com foco na excelência dos procedimentos para avaliação dos processos e atendimento ao usuário/cidadão, trouxe formas de sofrimento escamoteadas na organização do trabalho, mas não menos graves e visíveis”.

Mattos e Schlindwein (2015, p. 325) destacam que “as mudanças organizacionais fazem ampliar as exigências sobre os trabalhadores, de modo que quase nunca correspondem a melhorias nas condições de trabalho”. Inclusive, “a intensificação do tempo de trabalho foi uma medida gerencial que modificou a rotina de trabalho na instituição”, o que impactou a vida profissional e pessoal dos servidores.

Sob a lógica da reestruturação produtiva, o novo modelo de gestão na PSSN, alicerçado no sistema BSC, tem buscado índices de excelência nos atendimentos prestados à sociedade, baseados na ideologia da perfeição e superioridade. Isto significa que, para atingir resultados, acabam sendo colocados na mesma referência dimensões materiais, processos e métodos e pessoas. Acerca disto, Franco, Druck e Seligmann-Silva (2010, p. 237) destacam que a retórica empresarial constitui-se em um discurso de coerção à perfeição humana, mostrando-se perversa, na medida em que ignora os limites e a variabilidade dos processos fisiológicos e mentais dos seres humanos. (MATTOS; SCHLINDWEIN, 2015, p. 326)

Nesse sentido, Mattos e Schlindwein (2015, p. 326) afirmam que, “em nome da excelência, conduz à instalação de uma cultura propícia à violência, marcada pela sutileza e imposta de modo a disfarçar a dominação”. Conforme o servidor é submetido às normas e regras da “doutrina” da eficiência, ele “incorpora a lógica governamental e age como instrumento regulador, com o objetivo de reduzir os gastos públicos, centrando-se nos resultados que devem ser obtidos e nas metas produtivas a ele impostas” (MATTOS; SCHLINDWEIN, 2015, p. 327).

Os reflexos tanto da instabilidade (insegurança) no trabalho, quanto dos novos métodos de gestão que afetam a saúde do trabalhador, nessa nova morfologia da divisão do trabalho com o neoliberalismo, também impactam na *garantia de reprodução de habilidade*. Standing (2020, p. 28) define a garantia de reprodução de habilidade como “oportunidade de adquirir habilidades, através de estágios, treinamento de trabalho, e assim por diante, bem como oportunidade de fazer uso dos conhecimentos”.

Entre os destaques na definição de Standing (2020), o que mais se destaca para o objetivo da pesquisa - identificar a precarização do trabalho no setor público - é a oportunidade de adquirir habilidades através de estágios. É comum no setor público a utilização de estagiários para substituir a força de trabalho dos servidores públicos (ou seja, para cumprir as mesmas funções), pois os custos com a contratação de estagiários são menores comparados à contratação de trabalhadores efetivos. Nesse sentido, Standing (2020, p. 120) pontua:

O emprego probatório à moda antiga, pelo menos em princípio, levou a empregos estáveis, como aconteceu com a aprendizagem de ofícios. Os estágios não. Eles são apresentados como uma forma de ganhar experiência útil destinada a fornecer, direta ou indiretamente, uma entrada potencial para um emprego regular. Na prática, eles são usados por muitos empregadores como um meio de obter trabalho dispensável barato. No entanto, os jovens estão competindo ferozmente por esses estágios não remunerados ou com remuneração muito baixa, na esperança de se ocuparem, adquirirem habilidade e experiência, expandirem redes e, apenas talvez, obterem esse emprego enganoso.

No Brasil, o estágio é disciplinado pela Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que aponta como finalidade do estágio o “aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho” (Art. 1º, §2º). No entanto, como destacamos acima, é comum o desvio de finalidade do estágio para o exercício de atividades que deveriam ser exercidas por servidores públicos, e podemos citar o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que, conforme o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário de Santa Catarina - SINJUSC, era composto por 62% de estagiários de força de trabalho em 2019, os quais fazem trabalho de técnico judiciário.³⁶ Apesar de exercerem as atividades de trabalhadores efetivos, os estagiários não possuem vínculo de trabalho com a instituição, e isso se aplica ao setor privado e público, conforme dispõe o art. 3º da Lei de Estágio, embora no caso do setor

³⁶ As informações sobre o quadro de estagiários no TJSC podem ser conferidas no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sinjusc.org.br/site/estagiarios-compoem-62-da-mao-de-obra-do-tribunal-de-justica-so-em-um-ano-foram-mais-de-500-novas-admissoes/>

privado seja possível o reconhecimento do vínculo trabalhista na hipótese de descumprimento de requisitos presentes no mesmo artigo.³⁷

Jaime Hillesheim (2016) afirma que as regras da Lei de Estágio aproximam o estágio das relações de emprego.

Neste sentido, a “lei do estágio” garantiu direitos que, em face das condições de vida da grande maioria dos estudantes brasileiros, parecem ser justo motivo de comemoração e de prestígio. Contudo, esta aparência progressista, no nosso entendimento, esconde um conjunto de estratégias que visa dispor, para o mercado de trabalho, mão de obra barata em detrimento da função pedagógica do estágio. Desta feita, a regulamentação de estágio constitui uma exceção instituída à relação empregatícia. Dito de outro modo, ela permite que a mercadoria força de trabalho seja contratada de maneira mitigada, a despeito da legislação laboral vigente no País, forjada na luta entre capital e trabalho. (HILLESHEIM, 2016, p. 165-166)

Além disso, Standing (2020, p. 122) afirma os estágios são uma ameaça aos jovens que estão no precariado, porque, “mesmo que haja um pagamento, os estagiários estão fazendo um trabalho barato sem perspectiva de progresso, que pressiona para baixo os salários e as oportunidades de outros que normalmente poderiam ser empregados”. Assim sendo, os estagiários são substitutos de trabalhadores efetivos, o que intensifica o processo de precarização do trabalho.

Outra categoria apresentada por Standing (2020, p. 28) é a *garantia de renda*, definida como “garantia de renda adequada e estável, protegida, por exemplo, por meio de mecanismos de salário mínimo, indexação dos salários, previdência social abrangente, tributação progressiva para reduzir a desigualdade e para complementar as baixas rendas”. Nesse ponto estamos tratando de um imperativo da flexibilidade salarial, que, “em essência, não apenas o nível de renda recebida pela maioria dos trabalhadores tem diminuído, mas sua insegurança de renda vem aumentando” (STANDING, 2020, p. 70-71).

Standing (2020, p. 71) aponta:

A renda social está sendo reestruturada. Inicialmente, os salários nos países industrializados se estagnaram, em muitos países durante várias décadas. As diferenças salariais aumentaram enormemente, incluindo diferenciais entre empregados regulares e empregados próximos do precariado. Por exemplo, no setor industrial alemão, os salários dos trabalhadores permanentes têm aumentado, enquanto os salários dos trabalhadores com contratos “atípicos” têm caído. No Japão, os empregados temporários recebem salários que correspondem a 40% dos valores pagos aos assalariados que fazem serviços semelhantes, e não recebem os bônus semestrais no valor de cerca de 20% da remuneração total. Os temporários

³⁷ Os requisitos para o estágio são: “I – matrícula e frequência regular do educando em curso de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e nos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos e atestados pela instituição de ensino; II – celebração de termo de compromisso entre o educando, a parte concedente do estágio e a instituição de ensino; III – compatibilidade entre as atividades desenvolvidas no estágio e aquelas previstas no termo de compromisso. “

têm até mesmo de pagar mais pelas refeições na cantina da empresa. Quando os salários reviveram após a recessão de 2008-2010, os salários dos retraídos assalariados subiram, enquanto os dos temporários caíram ainda mais.

No Brasil, o poder de compra dos brasileiros está diminuindo, é o que aponta Juliana Elias (2021a): “o salário mínimo, de R\$ 1.100 em 2021, está perdendo poder de compra rápido ao longo do ano, conforme a inflação avança e torna itens do dia a dia mais caros”. Elias (2021a) destaca que, “desde janeiro, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o indicador oficial de inflação da baixa renda, já subiu 5,9%, numa das maiores altas para o período em duas décadas.” O ano nem acabou e a inflação já é maior do que os anos de 2020 e 2019 - INPC de 5,5% e 4,5%, respectivamente. Assim sendo, Elias (2021a) destaca que o “salário mínimo, que foi reajustado pela última vez em janeiro, já perdeu R\$ 62 de seu valor de compra: descontada a inflação, os R\$ 1.100 de janeiro são o equivalente, hoje, a R\$ 1.038, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese).”

No setor público brasileiro existem variados níveis salariais. É muito comum a crítica de que os servidores públicos recebem muito bem, e isso já motivou campanhas difamatórias, como a “Caça aos Marajás” de Fernando Collor. É importante destacar que essa crítica tem fundamento, porém funciona como generalizador, o que esconde as diferenças salariais no setor público. Uma minoria privilegiada recebe muito bem, acima da média, embora os servidores com “supersalários” representem 0,2%. De acordo com o levantamento feito pelo Centro de Liderança Pública (CLP), 25 mil servidores públicos ganham mais do que o teto de R\$ 39 mil do serviço público, que representa o custo de R\$ 2,6 bilhões aos cofres públicos (ELIAS, 2021b).³⁸

O setor público, por muito tempo - e ainda -, é conhecido como “o pioneiro para os padrões de trabalho e emprego estável”, pois, em tese, “fornece uma alta renda, com benefícios que respondem por grande parcela de compensação, justamente com regras burocráticas e uma ética de serviço “ (STANDING, 2020, p. 85). A afirmação de Standing (2020) carrega um sentido histórico que codifica o senso comum contemporâneo, embora destoe da realidade, principalmente da realidade brasileira, pois, o setor público está repleto de trabalhadores com rendas baixas e/ou defasadas e em condições precárias de trabalho e segurança, sobretudo pela expansão da flexibilização das formas de contratação nas instituições públicas.

³⁸ Elias (2021b) compara: “Para se ter ideia, R\$ 2,6 bilhões é maior que a verba utilizada pelo Ministério do Meio Ambiente no ano passado inteiro (R\$ 2,2 bilhões) e mais que o dobro dos recursos anuais da Controladoria-Geral da União (R\$ 1,01 bilhão em 2020), órgão do governo destino à investigação e combate à corrupção”.

Nesse sentido, Feliz Lopes e Erivelton Guedes, no estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, "Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017), no âmbito do Atlas do Estado Brasileiro, detalham a remuneração média mensal dos trabalhadores vinculados ao setor público:

As remunerações mensais médias variam de modo significativo entre os três níveis federativos. No nível federal, elas são maiores e, no nível municipal, menores. A remuneração média mensal no nível federal aumentou de R\$ 5 mil, em 1986, para R\$ 9,2 mil, em 2017. Esta variação representa um aumento médio real anualizado de 1,9% e crescimento acumulado de 84%.

No nível estadual, a remuneração mensal média passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 5 mil, no mesmo período, o que significa um crescimento médio anual de 1% e aumento real acumulado de 39%.

No nível municipal, a remuneração mensal média passou de R\$ 2 mil para R\$ 2,9 mil, o que representa um crescimento anual médio de 1,1% e aumento acumulado de 41%.

Embora a média não apresente as disparidades das rendas entre os cargos, já é possível concluir que a maioria dos trabalhadores públicos não gozam de uma renda segura, pois não ultrapassam R\$ 3 mil. Enquanto isso, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE³⁹ projetou que o salário mínimo necessário em dezembro de 2017, com base na análise da cesta básica, era de 3.585,05. Se fizermos uma projeção com o crescimento anual médio - 1,1%, em juros simples -, o servidor que recebia R\$ 2.900 em 2017 está recebendo hoje, 2021, R\$ 3.017, porém, o salário mínimo necessário, de acordo com o DIEESE, é de R\$ 5,495,52 em janeiro de 2021.

Portanto, considerando que não computamos as disparidades de renda entre os cargos - o que poderia nos mostrar o abismo na renda entre servidores públicos de um mesmo órgão - a média de remuneração e o salário mínimo necessário demonstram que a ideia de que os servidores públicos são "privilegiados" não corresponde totalmente aos fatos. Iso é, a grande maioria dos trabalhadores vinculados ao setor público possui renda inferior ao mínimo necessário para uma vida digna, portanto, incapaz de atender as necessidades vitais básicas, como previsto no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação,

³⁹ A metodologia utilizada pelo DIEESE está disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2017>

saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

O discurso sobre os “privilégios” dos servidores públicos está presente em todos os debates sobre reformas administrativas, inclusive nas pequenas, como a mera alteração legislativa de algum instrumento normativo. Contraditoriamente, as propostas de acabar com os “privilégios” dos servidores dificilmente afetam justamente aqueles que poderiam ser chamados de “marajás”, por exemplo, magistrados e políticos. Desse modo, como afirma Standing (2020, p. 85), “o setor público está sendo transformado em uma zona do precariado”.⁴⁰

Por fim, temos a *garantia de representação*, definida por Standing (2020, p. 28) por “possuir uma voz coletiva no mercado de trabalho por meio, por exemplo, de sindicatos independentes, com o direito de greve”. Trata-se, portanto, de dois pontos cruciais na organização da classe trabalhadora: a capacidade e o direito de organização sindical e a possibilidade de realização de greves legais sem coerção do Estado.

A garantia de representação é assegurada pela Constituição ao prever que “é livre a associação profissional ou sindical” (art. 8º) para os trabalhadores em geral, e aos servidores públicos no inciso VI do art. 37, bem como tal direito é repetido na Lei nº 8.112/1990 em seu art. 240. Além disso, o art. 92 da Lei nº 8.112/1990 estabelece que “é assegurado ao servidor o direito à licença sem remuneração para o desempenho de mandato classista” e a alínea “b” do art. 240 garante a “inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido”. No entanto, diferente do que ocorre no setor privado, as negociações coletivas entre os servidores e a Administração Pública não dependem de um mero acordo bilateral, pois envolve tanto a participação do governo, quanto da atuação do legislativo.

Nesse ponto da garantia de representação é fundamental destacar o imbróglio que se tornou o direito de greve dos servidores públicos civis.⁴¹ A Constituição, em seu art. 9º, assegura o direito de greve aos trabalhadores em geral, e aos servidores públicos no inciso VII do art. 37, porém, ao contrário do setor privado, para o direito de greve ter eficácia no serviço público é necessária uma lei específica que defina os limites do movimento pederista, o que

⁴⁰ Essa zona do precariado tem como fator ideológico o que Boito Júnior (2006, p. 289) afirma: “Definitivamente, os neoliberais souberam aproveitar aquilo que Mao Zedong denominava contradições no seio do povo. Eles jogam uma parte dos trabalhadores contra a outra, desviando, todos, da luta contra os seus verdadeiros inimigos”.

⁴¹ Os servidores públicos militares não são alvos da nossa análise, porém, destaca-se que o art. 142, § 3º, IV, da Constituição, proíbe o direito de greve e sindicalização aos militares. Em 2019, o STF ampliou o impedimento ao direito de greve das categorias que exercem atividades relacionadas à manutenção da ordem pública, a exemplo dos policiais civis.

até hoje (2021) não foi concretizado. No entanto, a greve é uma atividade essencialmente política e como não depende de lei para acontecer, os servidores públicos sempre fizeram greves, as quais motivaram os mandados de injunção nº 670-ES, 708-DF e 712-PA, e o STF estabeleceu pela “possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Judiciário, decidindo pela aplicação da Lei nº 7.783/1989 aos servidores públicos, até que seja suprida a omissão legislativa” (DI PIETRO, 2014, p. 635).

O exercício da greve, antes de sua institucionalização, é um fato independente de leis. De acordo com Bernard Edelman (2016, p. 33), a constituição da “greve” em “direito de greve” consiste em circunscrever a greve às regras do poder burguês, portanto, a “greve” deve tomar a forma jurídica do contrato. Nesse sentido, Edelman (2020, p. 34) destaca que estamos diante de uma contratualização da greve, e que, por conseguinte, “o contrato de trabalho vale contra a greve, e o contrato de trabalho não conhece as massas”.

Como afirmamos no primeiro capítulo, quando analisamos o setor público, em regra, não falamos de contrato de trabalho *stricto sensu*, embora possamos usar como referência o contrato de adesão, pois as leis que regulam as relações de trabalho no serviço público também assumem a forma jurídica. Portanto, a utilização da Lei nº 7.783/1989 para servidores públicos também circunscreve o exercício de greve aos interesses do poder burguês, expressos na capacidade do Estado de intervir e regular o exercício de greve dos trabalhadores.

No entanto, a greve deve respeitar as regras impostas ao direito de greve, porque estando regulado por lei, o direito de greve está submetido ao regime legal. Caso contrário, a greve é ilegal.

[...] ela é faltosa quando os grevistas cometem um “abuso” contratual. E o que é um “abuso” na espécie? É muito simples. Consiste em deflagrar a greve “a despeito dos procedimentos de conciliação ou arbitragem”, ou por “motivos políticos”, ou “por qualquer outra razão”; entende-se por qualquer outra razão a que não seja a boa execução do trabalho. E em nome de que “poder” os grevistas serão acionados? O do empregador, é claro. (EDELMAN, 2016, p. 40)

Nesse sentido, Edelman (2016, p. 43) defende a tese de que o direito de greve é um direito burguês aplicado à classe operária:

[...] a tese: o direito de greve funciona no modo do contrato de trabalho, portanto, de direito de propriedade. Tese jurídica? Não só. Tese jurídica-política, sobretudo, tese sobre o funcionamento do poder burguês, posto que se trata de enquadrar as lutas operárias, de legalizá-las, em suma, de reproduzir por conta disso a relação capital/trabalho.

É nesse sentido, portanto, que com a greve, o contrato de trabalho (ou melhor, as obrigações justralhistas) é suspenso, “devendo as relações obrigacionais, durante o período,

ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho”, como disciplina o art. 7º da lei nº 7.783/1989. Isso significa que nesse período, os trabalhadores ficam sem o salário, e o recebimento posterior fica por conta do acordo entre as partes. Para Maior (2014, p. 1-2) o corte de salários dos trabalhadores em greve é ilegal:

Negar aos trabalhadores o direito ao salário quando estiverem exercendo o direito de greve equivale, na prática, a negar-lhes o direito de exercer o direito de greve, e isto não é um mal apenas para os trabalhadores, mas para a democracia e para a configuração do Estado Social de Direito, conforme Ementa, da lavra de Rafael da Silva Marques, aprovada no Congresso Nacional de Magistrados Trabalhistas, realizado em abril/maio de 2010: “não são permitidos os descontos dos dias parados no caso de greve, salvo quando ela é declarada ilegal. A expressão suspender, existente no artigo 7 da lei 7.783/89, em razão do que preceitua o artigo 9º da CF/88, deve ser entendida como interromper, sob pena de inconstitucionalidade, pela limitação de um direito fundamental não-autorizada pela Constituição federal.

Desse modo, como afirma Maior (2014, p. 1), “a greve, vista pela ótica do Direito Social, é um instrumento a ser protegido e não atacado. Ao direito não compete impedir a ocorrência da greve e sim garantir a sua existência”. Portanto, para cumprir com esse objetivo, “o Direito não pode impor aos trabalhadores o sacrifício do próprio salário, do qual dependem para sobreviver”.

Por fim, também podemos destacar a fragmentada organização sindical dos trabalhadores terceirizados, que, apesar de não possuírem vínculo jurídico de trabalho com o Estado, possuem uma relação de trabalho direta com a instituição tomadora dos serviços. Antunes (2015, p. 11) afirma:

Se tudo isso já não bastasse, a terceirização fragmenta ainda mais as possibilidades de ação e de consciência coletivas, incentiva a nefasta individualização das relações de trabalho, amplia a concorrência decorrente do sistema de metas e competências, criando o cenário ideal para as empresas dificultarem ao máximo a atividade sindical em defesa dos direitos sociais do trabalho. Vale lembrar que a terceirização impõe também uma pulverização dos sindicatos, ocorrendo muitas vezes que, em uma mesma empresa, os diferentes setores terceirizados vinculem-se a sindicatos diferenciados, quando não são proibidos de fato de exercerem filiação e atividades sindicais.

Da mesma forma, Márcio Túlio Viana (2003) destaca como a terceirização fragmenta os trabalhadores - e, por consequência, a consciência de classe - e pulveriza a atuação dos sindicatos. A fragmentação ocorre tanto entre terceirizados e permanentes (efetivos) quanto entre os próprios terceirizados, como acontece quando verificamos a terceirização de categorias diferentes, com sindicatos diferentes, para atuar na mesma tomadora de serviços. No primeiro caso, “a relação entre uns e outros chega a ser conflituosa: os primeiros vêem os segundos como privilegiados, enquanto estes acusam aqueles de pressionar para baixo os seus salários” (VIANA, 2003, p. 135). No segundo caso, podemos apontar como exemplo a

própria UFSC, porque os sindicatos dos trabalhadores terceirizados são diferentes: os trabalhadores de asseio e conservação são representados pelo Sindicato dos Empregados em Empresas Prestadoras em Serviços de Asseio e Conservação do Município de Florianópolis - SINDLIMP e os vigilantes pelo Sindicato dos Empregados em Empresa de Vigilância e Segurança Privada Prestadoras de Serviço - SINDIVIG.

O caráter flexível das relações de trabalho no neoliberalismo também contribui para o enfraquecimento dos sindicatos, sobretudo dos sindicatos de trabalhadores terceirizados. Diferente do modelo rígido e concentrado de uma fábrica fordista, na qual era fácil encontrar e reunir os trabalhadores, no capitalismo flexível a rotatividade é muito alta, os trabalhadores “vão e voltam, passando do emprego ao desemprego, ao subemprego e a um novo emprego, numa relação de permanente curto-circuito. É difícil identificá-los e reuni-los, pois o sindicato não tem a mesma plasticidade” (VIANA, 2003, p. 134). Além disso, o neoliberalismo reforçou a consciência individualista, que cria obstáculos à formação de consciência coletiva e a consequente organização sindical.

Portanto, a garantia de representação é abalada com a fragmentação dos trabalhadores e de suas representações. Os interesses de cada categoria em uma mesma instituição são difusos, portanto, podem gerar greves em tempos diferentes e enfraquecidas pela divisão, bem como as conquistas de uma categoria não são estendidas às outras. Essa é a velha lógica de dividir para conquistar: quanto mais os trabalhadores estão divididos em sindicatos diferentes, mais difícil é manter um movimento sindical forte e coeso.

CONCLUSÃO

Identificamos no primeiro capítulo que a precarização é parte constitutiva da relação salarial no capitalismo e que a precarização, como apontamos, é um processo de degradação das condições de trabalho. No primeiro aspecto, apontamos que a exploração da força de trabalho é necessária para a extração do mais-valor - a diferença entre o que é adquirido com o trabalho concreto do trabalhador e o que é pago para ele -, o que caracteriza a situação precária do trabalho assalariado no capitalismo. Isto é, no capitalismo, toda forma de exploração de força de trabalho expressa precarização. No segundo aspecto, apontamos que o capitalismo chegou a uma fase em que os métodos de exploração foram intensificados e, em certo sentido, aprimorados.

A nova fase do capitalismo é o *neoliberalismo*, que, como afirmamos, aprimorou as técnicas de extração de mais-valor da força de trabalho e, em um novo contexto, desenvolveu uma forma particular de articular a exploração do trabalho com a ideologia. Essa forma particular desenvolve-se na estrutura de um capitalismo manipulatório, que, como Alves (2011) afirma, opera a "captura da subjetividade do homem que trabalha" e leva à exaustão os meios de manipulação, dos quais decorrem os consentimentos espúrios à dominação do capital. Nesse sentido, a produção do capital também é a produção, e negação, de subjetividades humanas. Da mesma forma, apontamos que Dardot e Laval (2016) identificam a produção de subjetividades como uma *razão mundo*, e que, no neoliberalismo, estamos diante de uma razão neoliberal, ou seja, uma lógica normativa global que se constitui em uma razão do capitalismo contemporâneo.

Como afirmam Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo não é só um processo de destruição de regras, instituições e direitos, pois ele também produz certos tipos de relações sociais, assim, novas maneiras de viver e certas subjetividades. David Harvey (2012) destaca que o neoliberalismo é uma teoria das práticas político-econômicas que visam o bem-estar humano, e, assim como Dardot e Laval (2016) também destacam, a vida boa no neoliberalismo é promovida sobre a norma de um universo de competição generalizada e a existência do livre mercado. A norma da competição generalizada, como razão neoliberal, promove a luta econômica entre as pessoas e orienta as relações sociais de acordo com o modelo de mercado; além disso, atua na justificação das desigualdades, que estão cada vez

maiores; por fim, muda o comportamento das pessoas, que são instadas a comportar-se como uma empresa, portanto, a razão de mundo do neoliberalismo remodela a subjetividade.

Na abordagem que realizamos, e que antecede a discussão sobre o neoliberalismo, apontamos a necessidade de identificar as diferenças entre o mundo da realidade e o mundo das representações, e que aquele nos dá uma resposta mais contundente sobre as condições reais de um fenômeno social. Na linha desse debate, usamos como exemplo o contrato de trabalho, que, como categoria jurídica, é a representação de um fenômeno social concreto e que, portanto, ocupa uma posição secundária na análise das condições de trabalho, pois normas escritas em um papel não garantem retornos benéficos reais aos trabalhadores, embora possuam um grau de segurança necessário na sociedade moderna. Dessa forma, entre aquilo que o contrato nos diz e o que a realidade oferece, podemos ter um abismo que impossibilita a compatibilidade entre as duas esferas de manifestação do fenômeno, por exemplo, um contrato de trabalho pode prever diversas normas de proteção aos trabalhadores, mas na prática, no cotidiano, a relação de trabalho dilapidar qualquer norma protetiva e colocar em risco a vida dos trabalhadores.

O desdobramento a ser realizado sobre as diferenças entre a forma (ou seja, a representação) e a realidade é o que possibilitará compreender como o trabalho precário se manifesta, inclusive, como a situação precária de trabalho é intensificada no neoliberalismo com seus novos métodos de exploração da força de trabalho. No entanto, isso não significa tratar apenas de métodos diretos de exploração, como a ampliação de jornadas de trabalho e a intensificação do ritmo de trabalho, porque, como vimos, o neoliberalismo atua na construção de um modo de viver que não se limita ao âmbito de uma empresa, pelo contrário, ele produz uma forma de existência que a norma é a competição generalizada, portanto, devemos guiar nossas vidas pela lógica econômica (DARDOT; LAVAL, 2016).

Portanto, a racionalidade neoliberal se pretende universalizante: os princípios do livre mercado devem ser seguidos tanto na economia propriamente dita, quanto na vida social em geral. Isso significa que a influência da razão neoliberal não está restrita ao relacionamento interpessoal, ou seja, a competição generalizada entre as pessoas, pelo contrário, o caminho para a consolidação desse modo de viver passa pela reestruturação das instâncias de poder, portanto, do Estado e de suas instituições. Desse modo, como observamos, para que qualquer plano neoliberal possa se concretizar no Estado, é necessário empreender mudanças estruturais que, por um lado, afetem a dinâmica de funcionamento das instituições estatais e, por outro lado, limitem a atuação do Estado na sociedade. Por isso, no segundo capítulo

identificamos o gerencialismo como o conjunto de ideias que introduz a lógica da competição entre os trabalhadores da Administração Pública, e apontamos que a Reforma Gerencial, promovida por Luiz Carlos Bresser-Pereira em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, promoveu a redução do Estado por meio de privatização, "publicização" e terceirização.

A análise que realizamos no primeiro capítulo demonstrou que as novas técnicas de exploração no neoliberalismo intensificam a precarização das condições de trabalho, bem como alcançam tanto o trabalho no setor privado, quanto no setor público. Isto é, a flexibilização, como forma de adaptação das normas de proteção do trabalhador ao novo contexto neoliberal, e a desregulação, como retirada expressa de direitos e garantias, são regras da nova morfologia do trabalho para todas as áreas - pública ou privada. No caso do setor público, as mudanças foram implementadas à medida que as reformas estruturais caminhavam para a diminuição do Estado, ora por meio da transferência direta das atividades do Estado - com privatizações e "publicizações" -, ora pela contratação de serviços por empresas terceirizadas. Além do plano de redução efetiva da atuação do Estado, com a redução de seu corpo técnico, a implementação de uma doutrina sobre eficiência e economia promove a lógica da competição entre os servidores. Portanto, ou o trabalhador está fora, desempregado ou com um regime de trabalho menos garantista, ou está dentro, mas submetido à lógica da concorrência, em uma luta contra outros trabalhadores.

Por isso, com a ajuda da análise de Guy Standing (2020), que nos apresenta formas de garantia e segurança perseguidas pela social-democracia, partidos trabalhistas e sindicalistas depois da Segunda Guerra Mundial como parâmetro de "cidadania industrial", pudemos identificar elementos que expressam a precarização das relações de trabalho no setor público. Não tratamos especificamente dos servidores públicos porque o aparelho estatal está repleto de modalidades de contratação, portanto, transitamos entre diversas formas (servidor público, servidor temporário, terceirizado, estagiário etc.) para demonstrar como a precarização do trabalho está presente na estrutura do Estado.

Assim sendo, identificamos que a *garantia de mercado de trabalho* está na contramão da orientação política e econômica no neoliberalismo, em especial, sob coordenação dos Estados neoliberais, porque, a regra é expandir as formas de flexibilização do trabalho, que ou leva ao desemprego ou ao trabalho precário. Mesmo aqueles que ocupam trabalhos efetivos vivem em relações inseguras, que prejudicam a garantia de vínculo empregatício, e um exemplo significativo no setor público é a ameaça à estabilidade que é garantida aos

servidores públicos efetivos. Também apontamos que a *segurança no trabalho* no setor público afeta mais os trabalhadores temporários e os terceirizados, pois essas duas categorias não possuem uma relação direta que os permite ascender, ou seja, a mobilidade “ascendente” é prejudicada.

Outro ponto que tratamos diz respeito à saúde do trabalhador, expressa na categoria de segurança do trabalho, e apresentamos os novos métodos de gestão, como a Gestão de Qualidade Total e o Balanced Scorecard, intensificaram as pressões e assédios sob o pretexto de eficiência no serviço público. Na abordagem sobre a *garantia de reprodução de habilidade*, destacamos o papel dos estagiários no serviço público, que é comumente utilizado na substituição dos trabalhadores efetivos, porém, como força de trabalho mais barata e com retorno salarial menor ao estagiário. Além disso, a análise da segurança de renda demonstrou que o brasileiro vem perdendo o poder de comprar nos últimos anos, e, a despeito do senso comum sobre os salários dos servidores públicos, a maioria dos trabalhadores do setor público ocupam cargos com salários inferiores aos preceitos constitucionais de um salário mínimo digno. Por fim, na caracterização da precarização com as formas apresentadas por Standing (2020), a garantia de representação é afetada com a fragmentação dos sindicatos, bem como na limitação legal do direito de greve, circunscrito aos interesses do capitalismo

Retomando o problema da pesquisa: *o serviço público também é afetado pela razão neoliberal e, por conseguinte, expressa formas de precarização nas relações de trabalho?* Não apenas respondemos que sim, mas apontamos que a precarização das relações de trabalho se intensificaram com a orientação política e econômica dos governos pós 1998, sobretudo pelo impulso dado por Fernando Henrique Cardoso na conhecida Reforma Gerencial, pois abriu espaço para introduzir a lógica de mercado no aparelho estatal. Portanto, cumprimos com o objetivo da pesquisa de colocar a prova a suposição inicial: o neoliberalismo impulsionou a precarização das relações de trabalho no setor público, e as reformas estruturais que influenciaram o processo estão inseridas na nova razão de mundo, a razão neoliberal.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório: o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha. **Revista da Rede de Estudos do Trabalho - Ret**, Campinas, Ano V, n. 8, p. 1-31, jul. 2011.

ALVES, Giovanni. **O que é o precariado?** 2013. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2013/07/22/o-que-e-o-precariado/>. Acesso em: 20 set. 2020.

ANTUNES, Ricardo. A sociedade da terceirização total. **Revista da Abet**, Uberlândia, v. 14, n. 1, p. 6-14, jun. 2015. Semestral.

ANTUNES, Ricardo; PRAUN, Luci. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. **Serviço Social & Sociedade**, [S.L.], n. 123, p. 407-427, set. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.030>.

BOITO JÚNIOR, Armando. As relações de classe na nova fase do neoliberalismo no Brasil. In: **Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina**. 1. ed. Vol. 1. CLACSO, 2006, pp. 271-297.

BORBA, Daniel Allan Miranda. **Estado Empresarial e Reforma Gerencial**: uma análise da precarização vertical e horizontal das relações de trabalho na administração pública brasileira. 2018. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado**: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRAGA, Ruy. Precariado e sindicalismo no Sul global. **Outubro Revista**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 35-61, jul. 2014. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/revista/edicao-22/>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1 maio de 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos

termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA. (org.). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Lei nº 7783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11788, de 25 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6o da Medida Provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm. Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Constituição (1998). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.. Brasília, 04 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9962, de 22 de fevereiro de 2000**. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.. Brasília, 22 fev. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9962.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.. Brasília, 04 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 50, n. 4, p. 5-29, 24 fev. 2014. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: Ltr, 2015.

DINIZ, Talita da Gama Silva *et al.* Estabilidade no Emprego e o Comportamento do Servidor Público de Municipal. **Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**, Resende, jun. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da Classe Operária**. 1ª Edição. São Paulo: Boitempo, 2016.

ELIAS, Juliana. **Com inflação alta, salário mínimo já perdeu R\$ 62 em poder de compra em 2021**. 2021a Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/com-inflacao-alta-salario-minimo-ja-perdeu-r-62-em-poder-de-compra-em-2021/>. Acesso em: 28 jul. 2021.

ELIAS, Juliana. **0,2% dos servidores têm 'supersalário' e custam R\$ 2,6 bi, dobro da verba da CGU**. 2021b. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/07/13/so-0-2-dos-servidores-ganham-supersalarios-mas-custam-r-2-6-bi-mostra-estudo>. Acesso em: 28 jul. 2021.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experienciais nacionales**. BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro**: contratos e atos unilaterais. V. 3. São Paulo: Saraiva, 2012

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 17 ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2012.

HILLESHEIM, Jaime. Estágio profissional e precarização do trabalho. **Temporalis**, Brasília, v. 16, n. 32, p. 159-181, jul. 2016.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

KATZ, Cláudio. O Enfoque Marxista da Mudança Tecnológica. In: KATZ, Cláudio; COGGIOLA, Osvaldo. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1995. p. 9-17.

KASHIURA JR., Celso N. A perda fundamental - considerações sobre a crítica do direito de Evgeni Pachukanis. In: BATISTA, F. R.; SCHEFFER, G. S. (org.). **Revolução Russa, Estado e Direito**. São Paulo: Dobradura Editorial, 2017.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

- LOPES, Feliz; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017
- MAIOR, Jorge L. S. **O direito do trabalho como instrumento de justiça social**. São Paulo: LTr, 2000.
- MAIOR, Jorge L. S. **A ilegalidade do corte de salários dos trabalhadores em greve**. 2014. Disponível em: https://www.jorgesoutomaior.com/uploads/5/3/9/1/53916439/a_ilegalidade_do_corte_de_sal%C3%A1rios_dos_trabalhadores_em_greve.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.
- MAIOR, Jorge L. S.. **Sobre “modernização das relações de trabalho”, “altos estudos”, “pacotes” e o percurso consciente em direção à barbárie**. 2019. Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/sobre-modernizacao-das-relacoes-de-trabalho-altos-estudos-pacotes-e-o-percurso-consciente-em-direcao-a-barbarie>. Acesso em: 17 ago. 2019.
- MARX, Karl. Para a crítica da economia política. In: MARX, Karl. **Série Os Pensadores**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, Karl. **O Capital - Livro I - crítica da economia política: O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARINELLA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4ª Ed. Niterói: Impetus, 2010.
- MASCARO, Alysson L. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MATTOS, Cristiane Brum Marques de; SCHLINDWEIN, Vanderleia de Lurdes dal Castel. Excelência e produtividade: novos imperativos de gestão no serviço público. **Psicologia e Sociedade**, Online, v. 27, n. 2, p. 322-331, ago. 2015.
- MISOCZKY, Maria Ceci Araujo; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio; DAMBORIARENA, Luiza Araujo. A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: continuidades nos marcos do neoliberalismo e do gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, [S.L.], v. 1, n. 3, p. 184-193, 3 jul. 2017. *Administracao Publica e Gestao Social*. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1306>.
- MOTTA, Fabrício. **Estabilidade de servidores na administração não é pública**. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-31/interesse-publico-estabilidade-servidores-publicos-nao-privilegio>. Acesso em: 4 dez. 2021.
- OLIVEIRA, Daniel Mitidieri Fernandes de. **Os porquês da estabilidade do servidor público**. 2020. Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/02/12/os-porques-da-estabilidade-do-servidor-publico/>. Acesso em: 11 mar. 2021.
- PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20701999000200003>.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Tradução Marcos Santarrita. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições BestBolso, 2016.

STANDING, Guy. **O precariado**: a nova classe perigosa. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2020 (Invenções Democráticas, v. IV).

VIANA, Márcio Tulio. Terceirização e sindicato: um enfoque para além do direito. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 67, n. 37, p. 118-144, jun. 2003. Semestral.