

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL - PPGPS**

**TESE DE DOUTORADO**

*As Configurações da Seguridade do Servidor Público  
Federal: Uma análise das relações de status, classe e  
direitos na burocracia brasileira*

**Thiago Bazi Brandão**

**Brasília, 06 de novembro de 2015**

**THIAGO BAZI BRANDÃO**

*As Configurações da Seguridade do Servidor Público  
Federal: Uma análise das relações de status, classe e  
direitos na burocracia brasileira*

**Tese de Doutorado**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Política Social da Universidade de Brasília  
como requisito para a obtenção do título de  
Doutor em Política Social.**

**Orientador: Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador**

**Brasília, novembro de 2015**

**THIAGO BAZI BRANDÃO*****As Configurações da Seguridade do Servidor Público Federal: Uma análise das relações de status, classe e direitos na burocracia brasileira***

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof.Dr. Evilásio da Silva Salvador (orientador)**  
**Departamento de Serviço Social – UnB**

**Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Rosa Stein**  
**Departamento de Serviço Social – UnB**

**Prof<sup>a</sup>.Dr.<sup>a</sup> Silvia Yannoullas**  
**Departamento de Serviço Social – UnB**

**Prof.Dr. Jorge Abrahão de Castro**  
**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Prof.Dr. Rodrigo de Souza Filho**  
**Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF**

**Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Daniela Neves (suplente)**  
**Departamento de Serviço Social – UnB**

Em memória de Anita de Oliveira Brandão/ *Bisa Anita* e  
Vicente de Paula Figueiredo/ *O Professor*  
E aos amigos, Giovani, Marconi, Jorge e Michele.

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os profissionais, assistentes sociais, gestores e usuários, que colaboraram com a realização desta pesquisa.

Ao professor Evilásio Salvador, pelas contribuições, críticas, incentivo, autonomia dada para a consecução do trabalho, enfim pela orientação e pelos ensinamentos oferecidos durante a elaboração deste estudo.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da UnB, especialmente, às professoras Silvia, Rosa, Debora Diniz e Ivanete Boschetti.

Ao corpo de funcionários do Departamento de Serviço Social, especialmente à sensacional Domingas pela presteza na acolhida das demandas.

Aos estudantes de pós-graduação pelo ambiente amistoso e rico intelectualmente propiciado dentro e fora de aula.

Aos colegas de trabalho da Câmara Legislativa do Distrito Federal: Ana, Antonio, Ozanira, Izabela, Teresa, Vanessa, Silvia Marisa, “Seu” Luis, Maria Lúcia, Denise, aos colegas do Sindical, Assecam, entre tantos outros, que no dia-a-dia contribuíam para o meu crescimento profissional e proporcionaram um ambiente de trabalho interessante em termos de reflexão teórico-prática e de amizade.

Aos meus amigos (ETL, Citerão Cupular, Amig@s da Clínica Ser, Família Leite e Braga, Rueiros do Guará) que compartilharam momentos de felicidade e me deixaram fluir nos estudos, de modo a ver, crer, ler, criticar, criar e produzir ideias.

A todos os meus familiares que oportunizaram esse momento e de certa forma me incentivaram e me deram a tranqüilidade necessária para realizar esse estudo. Falo aqui da minha avó, Tereza, das minhas tias, Ana Maria, Karla, Viviane, do meu tio Sérgio, dos meus primos Paulo, Gustavo e Natália, Bianca, Hélio, Bianca e do meu irmão Cláudio.

Cabe um agradecimento especial a minha mãe, Leila, e ao meu pai, Cláudio, que acreditam no meu futuro.

Agradeço imensamente , Dayanne, *meu poul*, que viveu mais uma conquista comigo.

Agradeço ao meu filho, Caio, *Feliz*, e a minha *Princhpessa*, Talita, que mantiveram em todo esse tempo o AMOR, como princípio e conceito de vida.

Ao Departamento de Serviço Social que desde 2000 socializou ensinamentos e favoreceu a realização de muitos sonhos.

E aos amores emergentes que nos fazem apaixonar-se e encontrar beleza nas relações cotidianas.

## RESUMO

O estudo empreendido nesta tese versa sobre a política de Seguridade do Servidor Público Federal no período pós-Constituição de 1988. Considera as relações de status social, definida pela racionalidade legal, como parâmetros que pautam as diferenças de classe. Situa o debate no âmbito da burocracia estatal, do ponto de vista histórico e teórico, para pensar a modulação da política social que foi constituída especificamente para os trabalhadores e trabalhadoras do setor público federal brasileiro. Retoma as análises sobre a conformação dos direitos na sociedade brasileira em meio ao cenário da reestruturação produtiva do capital, cujas repercussões maiores atingiram os núcleos dos direitos da classe trabalhadora. Ademais, o trabalho resgata a discussão sobre a formação da seguridade social brasileira e focaliza o desempenho dos gastos sociais federais nos governos Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso (de 1995 a 2010). O estudo do financiamento e do orçamento é feito sob o enfoque da relevância do fundo público na reprodução das condições de vida da população e no processo de financeirização do capital. Nesse contexto, é feita a caracterização dos direitos dos servidores públicos e a análise dos gastos sociais com benefícios a servidores no mesmo período. Identifica assim, com as pesquisas orçamentárias e das normativas, a expansão do gasto social governamental, com repercussão leve na redução das desigualdades, tendo em vista a manutenção das diferenças de direitos entre trabalhadores do setor público, privado e informal. Observa também disparidades no volume de gasto social entre as áreas sociais o que condiciona grupos de status legal a uma determinada classe, perpetuando relações de desigualdade. Por outro lado, verifica que os direitos de Seguridade do Servidor Público Federal foram reduzidos em razão dos efeitos da reestruturação produtiva do capital e das transformações no mercado de trabalho na administração pública federal. Ainda assim, não se esgotando na dimensão do debate interpretativo, são apresentadas alternativas de desenvolvimento de estudos e políticas voltadas para a minimização das desigualdades sociais, priorizando a mudança do arcabouço racional-legal, de modo a criar um sistema de proteção social universal, bem como ampliar e melhor distribuir o gasto social entre as áreas das políticas sociais. Enfim, os recursos alocados para a perpetuação da financeirização da riqueza, atração de investidores e equilíbrio da macroeconomia favoreceram representantes do capital rentista, quando poderiam ter sido utilizados, mesmo que em parte, para efetivar direitos fundamentais, como a universalização da previdência social.

Palavras-Chave: Burocracia, Direitos, Gasto Social e Seguridade do Servidor Público.

## ABSTRACT

The study undertaken in this thesis deals with the server's Public Security policy in the period pós-Constituição of 1988 Federal. Consider the relationships of social status, defined by the legal rationality, as parameters that are class differences. The debate within the State bureaucracy, the historical and theoretical point of view, to think the modulation of social policy that was created specifically for the Brazilian federal public sector workers. Resumes the conformation analysis of rights in Brazilian society amid the backdrop of the productive capital restructuring, whose larger repercussions reached the cores of the rights of the working class. Furthermore, the work recalls the discussion on the formation of the Brazilian social security and focuses on the performance of Federal Government social spending Luis Inácio Lula da Silva and Fernando Henrique Cardoso (from 1995 to 2010). The study of the financing and the budget is done under the focus of the relevance of public fund in the reproduction of the living conditions of the population and in the process of financialisation of the capital. In this context, is the characterization of the rights of public servants and the analysis of the social spending with benefits to servers in the same period. Identifies with the projects budget files and research compliance, the expansion of government social spending, with the reduction of inequalities, with a view to maintaining the differences in rights between workers in the public, private and informal sector. Also disparities in social expenditure between the social areas what makes groups of legal status to a particular class, perpetuating inequality ratios. On the other hand, notes that the rights of Federal Public Server Security have been reduced due to the effects of the restructuring of productive capital and of the transformations in the world of work in the federal public administration. Still not running out only with the discussion of the theme, development alternatives are presented of studies and policies aimed at minimizing social inequalities, prioritizing the change of rational-legal framework in order to create a single system of social security, as well as expand and better distribute social expenditure between the areas of social policies. Anyway, the resources allocated to the perpetuation of the financialisation of wealth, attracting investors and equilibrium of macroeconomics favored capital representatives rentista, when they could have been used, even in part, to implement fundamental rights, such as the universalization of social security.

**Keywords:** Bureaucracy, rights, Social spending and public Server Security

## RESUMÈ

L'étude entreprise dans cette thèse traite de la Politique de Sécurité Publique du serveur dans la période pós-Constitution Fédérale de 1988. Examine les rapports de statut social, définis par la rationalité juridique, comme paramètres des différences de classe. Situe le débat au sein de la bureaucratie de l'État, du point de vue historique et théorique, pour penser à la politique sociale qui a été créée spécifiquement pour les travailleurs brésiliens du secteur public fédéral. Reprend l'analyse de la conformation des droits dans la société brésilienne au milieu de la toile de fond de la restructuration productive du capital, dont les plus grandes répercussions atteignent les noyaux des droits de la classe ouvrière. En outre, le travail rappelle le débat sur la formation de la sécurité sociale brésilienne et met l'accent sur la performance des dépenses sociales pendant les gouvernements de Lula et de FHC (de 1995 à 2010). L'étude du financement et du budget se fait sous l'objectif de la pertinence des fonds publics dans la reproduction des conditions de vie de la population et dans le processus de financiarisation du capital. Dans ce contexte, est faite la caractérisation des droits des fonctionnaires et l'analyse des dépenses sociales offrant des avantages pour les serveurs dans la même période. La recherche aussi identifie, à partir des données budgétaires et des normes, une expansion des dépenses sociales gouvernementales et une petite réduction des inégalités, à cause de la manutention de la différence de droits entre travailleurs du secteur public, privé et informel. Également, le travail démontre des disparités dans les dépenses sociales entre les domaines sociaux, ce qui rend groupes de statut juridique à une catégorie donnée, en perpétuant les rapports d'inégalité. En revanche, l'étude aussi note que les droits de sécurité du Serveur Public Fédéral ont été réduits en raison des effets de la restructuration du capital productif et des transformations dans le monde du travail dans l'administration publique fédérale. Ainsi, cette investigation présente alternatives de développement de politiques visant à réduire les inégalités sociales, priorisant la modification du cadre juridique, afin de créer un système unique de sécurité sociale, ainsi que d'élargir et de mieux distribuer les dépenses sociales entre les domaines des politiques sociales. Enfin, l'étude démontre que les ressources allouées à la perpétuation de la financiarisation de la richesse, à l'attraction des investisseurs et à l'équilibre de la macroéconomie ont favorisées des

représentants du capital rentista, quand ils pouvaient ont été utilisés, même en partie, à mettre en œuvre des droits fondamentaux, tels que l'Universalisation de la Sécurité Sociale.

**Mots- Clae:** Bureaucratie, droits, de dépenses sociales et de la sécurité publique de serveur

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Benefícios oferecidos pelas organizações aos trabalhadores

Quadro 2 - Legislação infraconstitucional aplicada no Governo Fernando Henrique para a reforma administrativa do aparelho do Estado.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Ocupação dos cargos de chefia na administração pública federal direta e indireta.

Tabela 2- Distribuição da quantidade de empregados públicos federais de 1988-2002

Tabela 3 - Despesa Média com Servidores Federais da União, por poder, segundo a situação de vínculo em valores R\$, de dezembro de 2010.

Tabela 4 – Média de Participação dos tributos no financiamento dos gastos sociais federais entre 1995 e 2002 e 2003 e 2010.

Tabela 5 – Evolução dos Gastos da Seguridade Social definida por Plano Plurianual e executada pelas respectivas Leis Orçamentárias de 1996 a 2010 em bilhões de reais com valores deflacionados pelo IGP-DI (média mensal), em preços de 2011.

Tabela 6– Evolução dos gastos com as ações da área de saúde de 1995 a 2010, com valores deflacionados pelo IGP-DI- médio.

Tabela 7 -Nível de execução dos investimentos nos últimos PPAs (por área e função) em valores deflacionados pelo IGP-DI médio

Tabela 8 – Evolução das despesas com as ações da área de assistência social no período de 1995 a 2010, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

Tabela 9 – Variação das despesas com as ações da área de assistência social no período de 1995 a 2010, milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

Tabela 10 – Evolução das despesas com as ações da área de previdência social no período de 1995 a 2010, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

Tabela 11 – Variação das despesas com as ações da área de previdência social no período de 1995 a 2010, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

Tabela 12 – Evolução das despesas com previdência urbana e rural no período de 2004-2010 em valores em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI médio, com preços de 2011.

Tabela 13 – Comparação dos gastos do Regime Próprio de Previdência com o Regime Geral de Previdência conforme alterações constitucionais do direito a previdência, em bilhões valores deflacionados pelo IGP-DI (média mensal), em preços de 2011.

Tabela 14 - Volume das receitas arrecadas em 2010 da previdência complementar em milhões de R\$

Tabela 15 - Custos com aposentadoria e afastamentos por motivo de saúde de servidores públicos federais em 2002, em R\$.

Tabela 16 – Variação dos gastos sociais federais no período de 1995-2010, com valores deflacionados pelo IGP-DI -médio, com preços de 2011.

Tabela 17 – Evolução dos gastos sociais federais entre 1995 e 2010, com valores deflacionados pelo IGP-DI médio

Tabela 18 – Participação percentual ano a ano dos Gastos Sociais Federais em áreas de atuação da política social

Tabela 19- Variação dos gastos sociais federais no período de 1995-2010, com valores deflacionados pelo IGP-DI -médio, com preços de 2011

Tabela 20 - Variação percentual dos gastos com benefícios a servidores e demais áreas das políticas públicas somadas (cultura, saneamento básico, saúde, previdência, assistência social, emprego e defesa do trabalhador, educação, alimentação e nutrição e desenvolvimento agrário) nos períodos de 1995-2002 e 2003-2010, com valores deflacionados pelo IGP-DI médio, em preços de 2011.

Tabela 21 – Distribuição média dos recursos destinados a benefícios a servidores públicos no período de 1995-2010

Tabela 22– Evolução das despesas com benefícios a servidores, no período de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP-DI médio.

Tabela 23 – Distribuição quantitativa ano a ano das aposentadorias e aposentadoria por invalidez.

Tabela 24- Variação quantitativa e percentual do total de aposentadorias e de aposentadorias por invalidez.

Tabela 25 – Variação das despesas com benefícios a servidores, no período de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP-DI

médio.

Tabela 26 - Apresentação dos gastos com pessoal em bilhões de reais acumulados de 1995 a 2002 e de 2003 a 2010, incluindo as despesas previdenciárias com aposentadorias, benefícios e pensões, e em relação aos juros da dívida, no período de 1995-2010, em valores deflacionados pelo IGP-DI,médio.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Evolução das receitas da previdência complementar entre 1996 e 2007

Gráfico 2 – Participação das áreas nos gastos sociais federais em 2010

Gráfico 3 – Evolução das despesas com aposentados e pensionistas em reais, no período de 1995 a 2010

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABAS – Associação Brasileira de Assistentes Sociais  
ABEPSS – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social  
ANA – Agência Nacional de Águas  
ANDES/SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior  
APAS – Associação Profissional de Assistentes Sociais  
Anfip – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal  
Anpac - Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos Públicos  
ASSIBGE – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações Públicas Federais de Geografia e Estatística  
AVC – Acidente Vascular Cerebral  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CAP – Caixa de Aposentadoria e Pensão  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior  
CBCISS – Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais  
CEBES - Centro Brasileiro de Saúde Coletiva  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CF – Constituição Federal  
CFAS – Conselho Federal de Assistentes Sociais  
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social  
CIB - Comissões Intergestores Bipartides  
CIT - Comissões Intergestores Tripartides  
CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social  
CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social  
COFINS - Contribuição para o financiamento para a Seguridade Social  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal  
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira,  
CRAS – Conselho Regional de Assistentes Sociais  
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social  
CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
CTEPS - Contribuição de Trabalhadores e Empregadores para a Previdência Social  
CUT– Central Única dos Trabalhadores,  
DAS – Direção e Assessoramento Superior  
DASP – Departamento Administrativo de Pessoal Civil  
Dieese - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DOU – Diário Oficial da União

ENESSO – Executiva Nacional dos Estudantes de Serviço Social  
EPU – Encargos Previdenciários da União  
E.U.A – Estados Unidos da América  
EC – Emenda Constitucional  
Eletronorte – Centrais Elétricas do Norte  
FASUBRA – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras  
FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social  
FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União  
FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
Funabem - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
Fundeb – Fundo do Desenvolvimento da Educação Básica  
Fundef- Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental  
Funpresp - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal  
GSF - Gasto Social Federal  
HFA – Hospital das Forças Armadas  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão  
IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensão Marítima  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IPC - Índice de Preços ao Consumidor  
IPVA - Imposto de Propriedade de Veículo Automotor  
IPTU - Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana  
IR - Imposto de Renda  
IGP-DI – Índice Geral de Preços – disponibilidade interna  
IPA – Índice de Preços ao Atacado  
INCC - Índice Nacional de Custos da Construção Civil  
Infraero – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária  
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social  
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência ao Servidor do Estado  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação  
MI – Ministério da Integração Nacional  
Min.Cid. – Ministério das Cidades  
MNNP - Mesa Nacional de Negociação Permanente  
MP – Medida Provisória  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
MPU – Ministério Público da União  
NEPPOS - Núcleo de Pesquisa sobre Política Social  
NOB/RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos  
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
ONG – Organização-Não-Governamental  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PEA – População Economicamente Ativa  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PIB – Produto Interno Bruto  
PCC – Plano de Cargos e Carreira  
PDV – Plano de Demissão Voluntária  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PPP - Parcerias Público-Privadas  
PF – Polícia Federal  
PGPE – Plano Geral de Cargos do Poder Executivo  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar  
PPA – Plano Plurianual  
Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação  
Reuni – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social  
SAM - Serviço Nacional de Assistência ao Menor  
SAMDU - Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência  
SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
SISOSP - Sistema de Saúde Ocupacional do Servidor Público  
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem dos Comerciantes  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários  
Serpro – Serviço de Processamento de Dados.  
SESC – Serviço Social do Comercio  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SIASS - Subsistema Integrado de Atenção à Saúde da Servidor  
SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional.  
SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU  
SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração de Pessoal

SISOSP – Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público

SRH – Secretaria de Recursos Humanos

SUP - Sistema Único de Previdência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TAC – Termos de Ajustamento de Conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

UCISS – União Católica Internacional de Serviço Social

UNAFISCO SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

UnB – Universidade de Brasília

Bc           Bazi Brandão, Thiago  
              As configurações da Seguridade do Servidor Público  
Federal: Uma análise das relações de status, classe e  
direitos na burocracia brasileira / Thiago Bazi  
Brandão; orientador Evilásio Salvador. -- Brasília, .  
              p.

              Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) --  
Universidade de Brasília, .

              1. Direitos Sociais. 2. Desigualdade Social. 3.  
Burocracia. 4. Gasto Social. 5. Seguridade Social.  
I. Salvador, Evilásio, orient. II. Título.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO 1 - STATUS E DIREITOS SOCIAIS NA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITAL.....</b>	<b>17</b>
1.1. Os fundamentos dos direitos .....	18
1.2. A teoria de Marshall sobre status .....	22
1.2.1 As críticas a teoria de status e direitos de Marshall.....	26
1.3. Reestruturação produtiva do capital, neoliberalismo, e os rebatimentos no mercado de trabalho.....	32
1.4. Contornos do “mercado de trabalho” no Brasil e suas repercussões nos direitos sociais.....	48
<b>CAPÍTULO 2-BUROCACIA À BRASILEIRA: ENTRE A RACIONALIDADE WEBERIANA E O PATRIMONIALISMO COLONIAL</b>	<b>61</b>
2.1. Teorias da Burocracia.....	61
2.2 Teorias das Organizações e Administração de Recursos Humanos.....	79
2.3 Trajetória da Burocracia no Brasil.....	86
<b>CAPÍTULO 3- A CONDIÇÃO DE CLASSE SOCIAL: O CASO DOS TRABALHADORES DO ESTADO, OS SERVIDORES PÚBLICOS .....</b>	<b>115</b>
3.1. Polêmicas em torno do conceito de classe.....	116
3.2. O percurso histórico de formação das classes sociais no Brasil .....	137
3.3. A condição de classe do servidor público frente as políticas neoliberais e a contrarreforma do Estado brasileiro.....	150
3.3.1. Contrarreforma Administrativa e os rebatimentos nos servidores públicos.....	158
<b>CAPÍTULO 4 - OS CAMINHOS DA SEGURIDADE SOCIAL: CONCEPÇÕES, TRAJETÓRIA E LIMITES À SUA CONCRETIZAÇÃO NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.</b>	<b>170</b>
4.1. Por uma definição de Seguridade Social.....	170
4.2. Trajetória da Seguridade Social no Brasil: em busca da	180

Construção de um sistema de proteção social.....	
4.3. Seguridade Social Contemporânea – aonde estamos e para onde vamos	194
4.3.1. Previdência Social.....	197
4.3.2. Saúde.....	198
4.3.3. Seguro- Desemprego.....	202
4.3.4. Assistência Social.....	203
4.4. O Financiamento e o Orçamento da Seguridade Social.....	211
<b>CAPÍTULO 5 FUNDO PÚBLICO E SEGURIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO: UMA RELAÇÃO INCONSTANTE ENTRE DIREITOS, RECURSOS E DESIGUALDADE SOCIAL</b>	237
5.1. Fundo Público e Política Social .....	237
5.2 - Seguridade do Servidor: das origens à proposta de política.....	244
5.3. Seguridade Social do Servidor: Caracterização dos Direitos.....	247
5.3.1 Proposta de Regulamentação da Seguridade do Servidor Público Federal .....	261
5.4. O gasto social e a alocação de recursos nas políticas de seguridade social do servidor público federal.....	267
5.4.1 Impressões dos gastos sociais com a Seguridade do Servidor	271
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	293
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	310

## INTRODUCAO

A experiência socioindividual<sup>1</sup> do discurso acadêmico traduzido neste documento chamado tese é magnífica, sublime e radiante. O tema pesquisado tornou-se diminuto perante a quantidade de conexões possíveis entre o pesquisador, a sua vida durante a tese, e o objeto de pesquisa. Enfim, essa caminhada visa abrir caminho em direção a um universo que necessita do nosso pensamento e da nossa contribuição.

O presente texto analisa a política de Seguridade do Servidor Público Federal no período pós-Constituição de 1988. Para isso, realiza uma breve análise do contexto histórico, destacando as configurações do mundo de trabalho na relação entre Estado e Sociedade, para adiante problematizar a condição de *status* do servidor público frente ao acesso aos direitos de Seguridade Social.

Pretendemos descortinar as questões fundamentais que tornam esta área da política social central para explicar o formato da combinação entre bem-estar social, direitos e grupos sociais, de status social legal e classes, e práticas preconceituosas, violentas e relações desiguais.

A sede empírica que nutre esse olhar é o orçamento público e as normativas que presidem a operacionalização das políticas sociais. Soma-se a isso a atuação dos profissionais que tornam real a intenção de gerir as relações sociais.

O estudo desenvolvido nesta tese gira em torno deste marco temporal, Constituição de 1988, e temático, a seguridade do servidor, tendo em vista as inflexões da reestruturação produtiva do capital e das transformações no mercado de trabalho sobre esta questão. O assunto desenvolvido neste texto inscreve-se no eixo temático Política Social, Estado e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, na medida em que busca analisar uma política social à luz das contradições ensejadas na relação Estado e Sociedade, especificamente a burocracia estatal. Salientamos que na dissertação de mestrado, o autor desta tese, desenvolveu trabalho sobre a relação entre Burocracia e Serviço Social, quando já anunciou a problemática dos

---

<sup>1</sup> Ao longo do texto vamos utilizar a conjugação verbal da segunda pessoa do plural, entendendo que a voz do autor vem junto das suas influências e referências linguísticas e teóricas. Compreendemos experiência socioindividual, como a resultante do acúmulo de experiências e conteúdos teórico-metodológicos do autor da tese na sociabilidade ensejada pelo percurso acadêmico.

direitos dos servidores públicos. Assim, este trabalho constitui uma sequência da investigação iniciada em 2006 no Mestrado em Política Social da UnB.

A configuração do modo de produção capitalista contemporâneo trouxe os ciclos de crise econômica, em função dos prejuízos gerados pela crise financeira que impactaram diretamente os trabalhadores e as trabalhadoras e na repartição do fundo público dos Estados, considerando a estratégia político econômica de sobrevalorização das finanças e da oferta de crédito em relação aos direitos e as condições de vida da população.

O estado da arte do mercado de trabalho revela uma situação de precarização, subemprego, informalidade e desemprego em que as oportunidades de trabalho formais com rendimentos condizentes para a satisfação das necessidades sociais, são restritas, assim como, o acesso a direitos de seguridade social, tais como a estabilidade.

Os dados da estrutura do mercado de trabalho no Brasil revelam pequenas reduções nas taxas de desemprego e informalidade. De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em cinco regiões metropolitanas do Brasil e no Distrito Federal a taxa de desemprego média em 2010 era de 10,1%. Já para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009 o percentual de desempregados era de 8,2%. Essa diferença se deve à metodologia adotada pelos referidos institutos de pesquisa que utilizam estratégias de coleta de dados e de abrangência das pesquisas diferenciadas. Enquanto o IBGE contabiliza o desemprego aberto, ou seja, das pessoas que procuraram emprego nos últimos sete dias, o Dieese contabiliza o desemprego aberto, o oculto (dos trabalhadores informais) e por desalento (pessoas que deixaram de procurar emprego). Associam-se a estas informações os dados do IBGE (2011) acerca do total de contribuintes de instituto de previdência em qualquer trabalho em relação ao total da população economicamente ativa que indicavam a existência, em 2009, de cerca de 57 milhões de trabalhadores excluídos do acesso à previdência social, o que representa aproximadamente 53,7% do total da população economicamente ativa<sup>2</sup>. Dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), de 2007, indicam que a cobertura previdenciária no Brasil atinge 58% da população economicamente ativa. A diferença dos dados entre os citados institutos decorre da forma de realização do cálculo, posto que o dado acima inclui os segurados especiais, a população rural, não contribuinte do sistema. Além disso, no cálculo

---

<sup>2</sup> Neste cálculo estão incluídas o total da população economicamente ativa, conforme o IBGE em 2009, 107.044.000, em proporção com o total de contribuintes de algum plano de previdência social 49.628.000.

do IPEA excluem-se pessoas com menos de 16 anos e mais de 55 anos do total da População Economicamente Ativa. Independente da fonte dos dados observa-se a existência de um conjunto significativo da população que está impossibilitado de acessar ao emprego e os direitos de previdência social de contribuir para a sustentação do sistema a médio e longo prazo.

Com relação aos dados ligados a informalidade, Salvador (2009), com base em análises da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), revela que 52% da população economicamente ativa encontra-se no chamado “núcleo pouco estruturado do mercado de trabalho”, constituído de empregado sem carteira de trabalho assinada, por conta própria e não remunerado. Esse dado indica contingente expressivo da população ausente da cobertura previdenciária, dos riscos associados à perda da capacidade laborativa, temporária ou permanente.

Acrescenta-se a esses dados a presença de aposentados e pensionistas (mais de 6,6 milhões, conforme dados da PNAD/IBGE de 2009) no mercado de trabalho, em função da redução do valor dos benefícios previdenciários, decorrentes das reformas da previdência, conforme assinalam Boschetti e Salvador (2002), que ocupam postos de trabalho potenciais para os anteriores (desemprego e informais). Além disso, os referidos autores defendem que a redução do número de aposentadorias proporcionais e por tempo de contribuição acrescida da inserção do fator previdenciário acirrou a disputa por um posto de trabalho em um contexto de emprego mais escasso, especialmente entre os jovens que estão se inscrevendo no mercado de trabalho.

Uma análise inicial das informações apresentadas indica que há um contingente significativo de cidadãos em uma condição de precariedade, do ponto de vista da inserção no mercado de trabalho e da proteção social. Considerando que o acesso a determinados direitos sociais, especialmente os previdenciários, depende da contribuição para esse sistema, temos que a situação atual dos brasileiros que “vivem do trabalho” (ANTUNES, 2005) é de instabilidade, haja vista que a disputa por postos de trabalho assalariado, indispensável para a reprodução imediata e para a satisfação das necessidades humanas básicas (PEREIRA, 2000), é cada vez mais acirrada. A rotatividade dos trabalhadores nas empresas privadas é cada vez maior, em razão das exigências por aumento da eficiência, produtividade e dos cortes de custos.

Em face disso, a procura por uma vaga no serviço público tornou-se a alternativa mais atraente para os trabalhadores, tendo em vista a possibilidade de ter acesso a direitos como estabilidade funcional -- mesmo que relativa, posto que está prevista na Lei 8.112/1990 a possibilidade de exoneração do servidor público federal por insuficiência de desempenho --, previdência social própria, restringida pelas alterações na legislação da previdência que provocaram a perda da integralidade e da paridade dos vencimentos, entre outras garantias exclusivas dos servidores públicos como licenças e abonos, que apresentaremos mais a frente no correr do estudo. No entanto, o trabalho no serviço público vem sendo afetado pelas transformações recentes processadas no mercado de trabalho em decorrência da reestruturação produtiva do capital, da hegemonia do ideário neoliberal que teve forte influência nos governos brasileiros e das mudanças no processo de gestão do trabalho no setor público. Um primeiro ataque identificado na estrutura burocrática brasileira pode ser visto com a ascensão do Governo Collor e a política de caça aos “marajás” (alcunha oferecida aos servidores públicos) em que ocorreram extinções de empresas, demissões de servidores e colocação em disponibilidade de altos contingentes de trabalhadores do serviço público<sup>3</sup>.

Desde a publicação da Lei 8745/93 que trata da contratação de trabalhadores temporários, os Governos vêm alterando a legislação no sentido de ampliar o escopo de organizações e cargos públicos que serão ocupados por trabalhadores terceirizados e temporários - o que é reforçado pelas leis 9849/99 e 10.667/2003. Essa situação denota também a precarização do trabalho no seio do serviço público, já que os direitos desses trabalhadores são mais reduzidos que os dos servidores estatutários<sup>4</sup>.

A abertura de vagas, combinada com a situação de instabilidade, em outros setores do mercado de trabalho, incrementam a marcha em busca de um cargo público. De 2003 até 2010, foram criadas no âmbito federal 179.608 vagas<sup>5</sup>. Nas esferas estaduais e municipais, a Associação Nacional de Proteção e Apoio aos Concursos Públicos (Anpac) estima que mais de 500 mil vagas foram criadas, sendo que mais de oito milhões de pessoas disputam

---

<sup>3</sup> Estudos da psicologia organizacional e do trabalho realizados por Barreto (2006), Hirigoyen (2005) e Soares (2006), dentre outros revelam os impactos na saúde dos trabalhadores derivados desse processo. Destacam-se os casos de suicídio, drogadição, especialmente alcoolismo, em razão da realocação de funções.

<sup>4</sup> Qualifica-se de servidor estatutário aquele trabalhador regido pela Lei 1.711/1952, transformado pela Lei 8.112/1990.

<sup>5</sup> Segundo informes dos meios de comunicação oficiais do governo federal (sitio eletrônico – [www.servidor.gov.br/concursos](http://www.servidor.gov.br/concursos)). Lembramos que fixamos o ano de 2010, tendo em vista o marco temporal do estudo, 1995 a 2010.

anualmente um lugar no serviço público. Estudos divulgados pela Anpac revelam que os jovens têm optado por fazer cursinhos preparatórios para provas de concurso em detrimento da formação em nível superior, porquanto temem não poder acessar o mercado de trabalho.

Em estudo, datado de 2011, publicado pelo IPEA sobre a ocupação no serviço público, constatou-se que o esforço de contratação de servidores públicos no período nos anos 2000 não supriu as necessidades de pessoal decorrentes de processos de aposentadoria e aumento de ações realizadas pelo Governo, posto que o quantitativo em 2010 é menor que o do início da década de 1990. O estudo indica também que os gastos com pessoal mantiveram percentualmente os mesmos níveis durante todo o primeiro decênio de 2000. Em adição ao exposto, o comunicado do Ipea (2011) aponta que a recomposição do funcionalismo público pode contribuir para aprimorar a máquina pública, considerando que estão sendo recrutados meritocraticamente servidores especializados, na sua maioria de nível superior e que tem sido contratado pelo regime estatutário, o que pode gerar maior unidade na categoria, reforçando a tese da formação de uma identidade de classe do servidor público.

Para além da busca da estabilidade (ainda que relativa) no interesse de um cargo no serviço público, questiona-se o que tem contribuído para a crescente procura de ocupação no setor público, até mesmo por trabalhadores inseridos em relações formais de trabalho. Até os estratos da população detentora de riqueza têm procurado conquistar um lugar no serviço público; vide a explosão do mercado de cursinhos e editoras de livros para concursos, que, mesmo tendo custos elevados, arrebanham centenas de milhares de brasileiros. A estabilidade no emprego, em uma conjuntura em que as exigências para a permanência no mercado de trabalho são restritivas e injustas, se coloca como hipótese para esse problema, sendo então percebida como um dos fatores determinantes no sentido de garantir a segurança social necessária para o trabalhador. No entanto, existem outras retribuições e aspectos que podem ser enumerados como atrativos para busca dos trabalhadores pela burocracia estatal: a remuneração, a perspectiva de carreira, as condições de trabalho, a Seguridade Social do servidor, enfim, o *status* garantido por essa condição de cidadania dos sujeitos inscritos na burocracia estatal pode ser mais uma resposta à questão anteriormente formulada.

A Constituição de 1988 instituiu regime previdenciário e direitos sociais diferenciados para o servidor público em relação aos trabalhadores do setor privado. Além disso, estabeleceu programa próprio de capacitação realizado pelas escolas de governo (Arts.

39 e 40). No âmbito previdenciário é que percebemos as principais distinções. Nesta, observa-se a diferenciação dada aos servidores do Estado, abrangidos pelos artigos que tratam da estrutura do Estado Brasileiro, e a população em geral, cujos direitos assegurados encontram-se no item que trata da ordem social, mais especificamente da Seguridade Social.

É indispensável salientar que compete ao servidor público agir em prol do Estado, servindo-o e representando-o em todas as fases de realização das políticas sociais públicas e no atendimento à população. O tipo de vínculo funcional não é trabalhista e sim administrativo e, como tal, tem regras fixadas em lei de forma unilateral. Dentre as particularidades do servidor público ressalta-se: a inexistência de amparo na legislação trabalhista; o não direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); a necessidade de estar submetido às exigências de dedicação exclusiva ao serviço público e a códigos de conduta que transcendem a própria atividade e a aposentadoria é acessível mediante regras definidas também de forma unilateral, bem como tem características diferenciadas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Nesse sentido, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) deve ser compreendido na lógica da manutenção da estrutura do Estado nacional e das políticas públicas por ele realizadas. A crítica à existência dos dois regimes destaca a disparidade do volume de recursos despendidos no RPPS em relação ao total da população efetivamente atendida, o que denota iniquidade na composição do sistema previdenciário. Investigação elaborada por Abrahão (2008) demonstra que em 2005, aproximadamente 21 milhões de pessoas eram beneficiárias da previdência social, enquanto que 1 milhão recebia benefícios do RPPS. Destaca autor que o valor dos benefícios se mostra bastante discrepante, posto que a maioria dos benefícios do RGPS era de um salário mínimo R\$ 300,00 enquanto que o benefício majoritário do RPPS era de 700,00. A disparidade entre os dois regimes revela contradição na moldagem da política social no Brasil, que permite a configuração diferenciada de direitos e contribui, por sua vez, para a formação de grupos de status distintos.

Observamos um cenário complexo no cerne do serviço público brasileiro pós Constituição de 1988, gerado em função de alterações constitucionais e, principalmente do Plano Diretor da Reforma do Estado que abriu caminho para a terceirização da mão-de-obra, alteração das regras de aposentadoria e congelamento de salários. No período da Gestão do Governo Lula (2003 a 2010), assistimos outra política orientada para a contratação de servidores por meio de concursos público, de regulamentação de direitos dos servidores,

mas manteve a política de terceirização de mão-de-obra para os serviços gerais e informática.

Observamos assim, um contexto em que podemos ter em uma mesma repartição pública convivendo trabalhadores e trabalhadores concursados do setor público, trabalhadores temporários com cargo em comissão, trabalhadores do setor privado terceirizados, constituindo uma miríade de formas e tipos de vínculos empregatícios, rendimentos e perfis laborais desiguais. O cenário mais expressivo é revelado pelo contraste entre condições de trabalho e direitos entre trabalhadores terceirizados da administração pública e servidores concursados efetivos, tencionando uma relação desigual.

Diante do exposto e considerando o fato que o cargo no setor público apresenta direitos específicos em um cenário de precarização do trabalho, destacam-se as seguintes questões norteadoras desta pesquisa:

- Quais são as configurações da seguridade do servidor público federal frente à reestruturação produtiva do capital e as implicações das transformações no “mercado de trabalho” na administração pública federal, no período pós-Constituição de 1988?
- A composição dos direitos de Seguridade Social e a estabilidade, assegurada aos servidores públicos, têm contribuído para manter a desigualdade social no Brasil, haja vista a configuração do mercado de trabalho na reestruturação produtiva do capital?
- O acesso aos direitos, no caso da estrutura ocupacional no Brasil, e a composição híbrida da Seguridade Social brasileira, imiscuindo elementos dos modelos bismarckiano e beveridgiano de política social, é fonte de reprodução das desigualdades socioeconômicas?
- Como estavam constituídos os gastos da seguridade do servidor público federal em relação aos demais gastos sociais, no período de 1995-2010?

A relevância social deste estudo consiste na possibilidade de discutir prováveis causalidades da perpetuação das desigualdades socioeconômicas e de relações de poder como resultantes do sistema de proteção social ensejado no Estado brasileiro. Ademais, tencionamos prestar contribuições aos estudos de Política Social na revisão de conceitos que vão subsidiar a investigação do objeto de estudo. Por fim, almejamos oferecer propostas de aprimoramento do sistema de proteção social brasileiro no sentido da redução de desigualdades sociais.

Do ponto de vista teórico, contextualizamos o objeto de pesquisa a luz das transformações das relações de trabalho e dos direitos dela derivados. Observamos a dimensão do conceito status na interpretação dos direitos sociais. Apresentamos ainda o desenvolvimento dos direitos sociais na história do Brasil pós Constituição de 1988 com a intenção de revelar o modelo estratificado de acesso a direitos sociais.

Adiante, perscrutamos o conceito de burocracia e também nosso esforço permitiu o contato com a administração pública brasileira, na sua formação histórica. Enfatizamos as influências patrimonialistas, racionais legais, neoempresariais com a finalidade de pensar uma forma de gestão pública democrática. (SOUZA FILHO, 2012).

Neste percurso analítico, revelou-se indispensável para encontrarmos as estratégias de organização, disputas e pactuação entre as classes sociais. Buscamos ainda pensar em que medida o servidor público compõe uma classe social específica na comparação com trabalhadores do setor privado e informal.

No compêndio conceitual que revisitamos sugerimos algumas formulações próprias com o intuito de colaborar com novos estudos.

Feita a análise da ideia de status, classe, direitos e burocracia dirigimos a tese rumo a reflexão sobre a política social, a seguir expusemos o núcleo fundante da seguridade social, no pós Constituição de 1988, a saber: a legislação, o orçamento e a burocracia. Ao pesquisarmos os dados orçamentários objetivamos caracterizar a seguridade social em relação ao desenvolvimento social brasileiro nos últimos dois decênios.

Para cumprir o objetivo final da tese foi necessário realizar a síntese das pesquisas sobre os direitos dos servidores públicos e o que foi gasto em tal área. Em face disso, as fontes de dados utilizadas foram as legislações relativas a direitos de servidores públicos federais e a base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre gastos sociais.

O presente trabalho de tese quer avançar na discussão dos conceitos de *Status* e Classe como referências na análise da fragmentação das lutas e interesses no seio da classe trabalhadora brasileira, bem como da reprodução das desigualdades sociais. Se propõe a apontar a necessidade de trazer uma caracterização conceitual das organizações burocráticas, no sentido de desvelar a sua condição estratégica no mercado de trabalho e no acesso a Seguridade Social brasileira. Para dar conta dessa iniciativa, propõe-se a investigação das

particularidades das políticas sociais brasileiras, tendo em vista a sua orientação estratificada por segmentos inseridos em diversos espaços ocupacionais.

Assim, o objeto deste estudo refere-se então as configurações da Seguridade do Servidor Público Federal, no contexto da burocracia estatal brasileira, no período pós-Constituição de 1988, frente à reestruturação produtiva do capital e as implicações das transformações no mercado de trabalho na administração pública federal.

### **OBJETIVO GERAL**

- Analisar as configurações da seguridade do servidor público federal, civil, no período pós-Constituição de 1988, frente às transformações no mercado de trabalho e a reestruturação produtiva do capital.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Estudar as transformações no mercado de trabalho e suas repercussões na administração pública federal brasileira a partir dos processos políticos, econômicos e sociais engendrados pela reestruturação produtiva do capital.
2. Descrever e analisar a configuração e a abrangência dos direitos e benefícios no contexto da Seguridade Social do servidor público federal no período de 1995-2010.
3. Investigar as principais diferenças entre os direitos dos servidores públicos federais brasileiros, regidos pela Lei 8.112/1990, e os direitos dos trabalhadores do setor privado, regidos pela CLT e do setor informal.
4. Analisar a Seguridade Social provida ao conjunto dos trabalhadores e as trabalhadoras em relação à seguridade do servidor público, a partir da análise dos gastos sociais no período de 1995-2010.

### **HIPÓTESES**

Aventa-se como hipóteses deste trabalho que:

- A Seguridade do Servidor Público Federal confere, em função da garantia de direitos exclusivos, um *status social legal* diferenciado, o que contribui para a reprodução das desigualdades sociais brasileiras.

- Os direitos de Seguridade do Servidor Público Federal foram reduzidos em razão dos efeitos da reestruturação produtiva do capital e das transformações no mercado de trabalho na administração pública federal.
- A Seguridade do Servidor Público Federal apresentou maior volume de gastos proporcionalmente aos demais gastos do Orçamento da Seguridade Social e do que os Gastos Sociais do Governo, no período de 1995 a 2010.

## **METODOLOGIA**

Perante os objetivos e hipóteses nos dirigimos à apresentação dos pressupostos e do percurso trilhado para realizar esta pesquisa. Compreendemos que a questão metodológica é fundante no discurso científico, pois é responsável pela afirmação da linguagem científica, bem como promotora do processo de construção do conhecimento. A metodologia estabelece a maneira de se elaborar hipóteses, problemas, de como tratá-los de forma a explicar cientificamente a realidade.

Neste estudo, o referencial teórico adotado é a dialética materialista, posto que agrega e articula conceitos teóricos com a realidade empírica, fazendo com que o método seja guiado pela teoria. Segundo Bandeira (1998, p.3), “teorias que não se remetem a prática social correm o risco de serem pouco significativas, pois os homens têm demandas e problemas reais, e estes precisam de soluções, num dado espaço e no tempo.”

A dialética materialista caracteriza-se pela visão da realidade como um processo dinâmico que “relaciona e articula fatos, pessoas e coisas, que estabelece nexos, vínculos entre o conjunto de atores sociais e destes com as práticas sociais que lhes são peculiares e características” (BANDEIRA,1998, p.4). Isso está dentro de um contexto histórico-social, no qual habitam contradições, por exemplo, o antagonismo das classes.

Segundo Schaff (1991), para o materialismo é indubitável que o objeto do conhecimento, é externo e independente do pesquisador. Para este, o conhecimento não só contemplativo é uma atividade e, por isso, visa ir além da interpretação em direção à transformação da realidade pesquisada.

O método utilizado por Marx (1983) para estudar a Economia Política está fundado em uma crítica à razão dos economistas clássicos, que buscavam formular leis naturais para explicar a produção. Marx elabora uma teoria de explicação, que se propõe a captar a essência do fenômeno econômico e, para isso, lança mão de ferramentas analíticas como as

categorias totalidade e contradição. Assim, produção, consumo, circulação e troca são analisadas como relações complementares e cambiantes. Netto (2009, p.691) observa que para apreender este movimento Marx recorreu a “três categorias nucleares – a totalidade, a contradição e a mediação” o permitindo aproximar-se da essência da sociedade burguesa.

Rosdolsky (2001) buscou o sentido metodológico do plano original de Marx e o encontrou no esforço realizado por este autor caça da essência do fenômeno por meio de aproximações sucessivas, na tentativa de apreender as múltiplas determinações do concreto, na inclusão da historicidade nos processos sociais, além da totalidade do objeto investigado. Esses itens, dentre outros, constituem pontos nevrálgicos da contribuição marxiana no estudo da economia e da sociedade capitalista.

Netto (2009) defende que as formulações teóricas da perspectiva marxiana brotam da realidade e o sujeito pesquisador opera mentalmente os conteúdos e os processos capturados na realidade. Pontes (1996), neste sentido, argumenta que o materialismo histórico tenciona no seu movimento a partir de recorrentes aproximações alcançar a essência do objeto de pesquisa. Mas ainda é fundamental encontrar as ligações entre os fenômenos que os conformam no real, isto é, cabe ao pesquisador realizar uma procura empedernida das mediações. Assim, Netto (2009, p. 683) descreve as etapas do método marxiano: “começa-se ‘pelo real e pelo concreto’, que aparecem como *dados*; pela análise, uns e outros elementos são abstraídos e, progressivamente, com o avanço da análise, chega-se a conceitos, a abstrações que remetem a determinações as mais simples”.

A descrição de Kosik (1986, p.41 e 42) sobre a dialética materialista nos é útil para o para delinear o nosso percurso de investigação.

O pensamento humano parte do pressuposto que o conhecimento humano se processa num movimento em espiral, do qual cada início é abstrato e relativo. (...) É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo dos fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; é justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade.

Além disso, podemos destacar a síntese de Kosik (1986, p.52) quanto às etapas metodológicas do caminho dialético materialista para descortinar a essência dos fenômenos, a saber:

- a destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno, e o conhecimento da sua autêntica objetividade;
- em segundo lugar, conhecimento do caráter histórico do fenômeno, no qual se manifesta de modo característico a dialética do individual e do humano em geral; e
- o conhecimento do conteúdo objetivo e do lugar histórico que ele ocupa no seio do corpo social.

O percurso metodológico seguido pela dialética materialista baseado na decomposição do todo em suas partes, na busca pela coerência interna da realidade a partir da compreensão da totalidade que circunstancia o objeto, visa a atingir a essência dos fenômenos, chegar próximo de encontrar a “coisa em si”. Para Lukács (1989), a cientificidade do método dialético reside na capacidade de estabelecer a distinção entre a aparência imediata e o núcleo interior dos fenômenos, entre as representações e os conceitos.

O referencial teórico-metodológico dialético permite ainda determinada apreensão da realidade e por isso um tipo específico de pesquisa. A construção do objeto de pesquisa se dá, de acordo com Bandeira (1998, p. 6), por meio de um processo constituído por três momentos, a saber: “ruptura com o senso-comum, constituição de um objeto com lastro teórico e a verificação /experimentação da relação teoria-método/metodologia empírica”. Parte-se da ruptura, que promove o desligamento das pré-noções, senso-comum entre outras formas de conhecimento não sistematizado. Em razão disso, levanta-se uma hipótese que servirá como pauta central da pesquisa, exigindo assim o conhecimento desse problema, por uma pesquisa bibliográfica. Na posse desse conhecimento, o objeto dantes visto repleto de preconceitos passará por um processo de reconstrução lógica. Segue-se disso o segundo momento que é a construção do objeto baseado num referencial teórico que estabelecerá um instrumental investigativo e o modo de condução deste. Por fim, há a verificação que corrobora ou rejeita a hipótese ou questão. É necessário nesse terceiro momento a posse de informação para análise e constatação da validade da hipótese.

Neste estudo, consideramos a principal referência de pensar a realidade social o materialismo dialético, contudo a presente pesquisa demandou a fusão metodológica com outras formas de conceber o conhecimento científico. Mesmo assim, percebemos no movimento de aproximação com o objeto de estudo, desta tese, a necessidade utilizar modelos e conceitos epistemológicos, de matriz weberiana, keynesiano, entre outros. fim de contemplar as idiosincrasias e determinações sócio-histórica dos fenômenos sociais.

Ademais, a área do conhecimento da política social, tem sua natureza interdisciplinar, o que nos fez mobilizar saberes e prismas de análise diversos.

## **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A operacionalização da pesquisa foi realizada em três etapas, a saber: o estudo dos aspectos históricos e teóricos que conformaram os direitos sociais, a política social, a seguridade social e a burocracia à brasileira, o segundo momento contempla a análise empírica da Seguridade Social do Servidor Público Federal no período pós-Constituição de 1988, e o terceiro momento prevê a articulação dos aspectos históricos, teóricos e conceituais com os estudos empíricos realizados. Intenta-se, assim, verificar a relação entre a garantia de direitos de Seguridade Social e a divisão dos trabalhadores e trabalhadoras em diferentes condições de status social legal no interior das relações entre as classes sociais. Com isso, verificaremos as causalidades geradoras das desigualdades sociais.

O estudo histórico, teórico e conceitual será realizado com base, essencialmente, na revisão bibliográfica e documental. *A priori* investigamos as produções clássicas e contemporâneas que focam a discussão conceitual sobre política social, Seguridade Social, fundo público, classe e *status*, com o objetivo de demarcar as referências utilizadas para compreender as configurações da política de seguridade do servidor público.

Compreende ainda esta etapa da pesquisa a investigação das teorias explicativas da burocracia, haja vista que o recorte da pesquisa refere-se ao estudo das organizações públicas brasileiras.

A segunda etapa é constituída pela investigação empírica, contemplando a pesquisa documental e a observação assistemática das formas reais de expressão do objeto de pesquisa. Destarte, analisamos as seguintes fontes:

- Documentos legais: leis, decretos, portarias, instruções normativas, projetos, programas e serviços sociais prestados pela organização burocrática estatal brasileira (especificados no desenvolvimento dos capítulos da tese).
- Estatísticas e dados orçamentários dentre: dados oriundos das pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (especificados no desenvolvimento dos capítulos da tese).

Em síntese, será enfatizada para análise desta política duas dimensões levantadas por Boschetti (2009) para a análise de políticas públicas, a saber: configuração dos direitos e benefícios e gasto social. Desvelaremos a análise dos dados tendo em vista os indicadores a seguir apresentados: tipo de direitos, benefícios, critérios de acesso, quantitativo de servidores; volume de recursos investido no período de 1995-2010, descrição do montante de recursos dispendido em cada serviço. Soma-se a isso, a análise das tendências gastos sociais em relação à Seguridade do Servidor Público Federal, considerando as diferenças entre os governos FHC e Lula, as variações no desempenho de cada despesa, e o comportamento dos gastos nos períodos de implantação dos planos plurianuais.

Para a análise do orçamento, percorremos trilha semelhante à utilizada por Salvador (2010), e trabalhamos com a análise do orçamento executado (despesas liquidadas) na Lei Orçamentária Anual (LOA). Foram identificadas as despesas liquidadas anualmente, dispensando os restos a pagar, sendo, de acordo com Salvador (2010, p. 54) “deflacionados pelo Índice Geral de Preços — disponibilidade Interna (IGP-DI), médio anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O IGP-DI é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC)”.

Constituem as fontes de informação utilizadas pelo IPEA, que compõe a nossa base dados, para a realização do estudo, a saber: as normativas, incluindo leis, portarias, decretos vinculados a Seguridade Social; os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR).

Na terceira etapa, articulamos os conceitos revisitados, as respectivas críticas e os dados documentais e orçamentários de destaque. Verificamos a validade das hipóteses aventada na discussão teórica e apresentaremos argumentos explicativos que denotam em que medida a diferenciação no acesso a direitos influencia a condição de *status* social legal e classe dos trabalhadores, bem como a reprodução das desigualdades.

Em face do exposto delineamos os seguintes níveis de análise da Seguridade do Servidor Público Federal no período pós-Constituição de 1988, Abaixo, descrevemos sucintamente a estrutura do trabalho em cinco (cinco) capítulos.

- I. No capítulo primeiro excursionamos sobre a análise teórica do significado da categoria direitos relacionando a estrutura do modo de produção capitalista às

relações que deram um tom específico à Seguridade do Servidor Público no Brasil, pós Constituição de 1988. Na sequência trouxemos a concepção de status social legal para compreender as particularidades da concretização dos direitos no Brasil, tendo em vista os trabalhadores do setor público, privado e informal.

- II. No seguinte capítulo analisamos o contexto espacial de imersão do objeto de estudo, qual seja a burocracia estatal, que regula a seguridade do servidor público e que é beneficiária de tais direitos. Neste momento, desvendamos conceitualmente e criticamente o fenômeno e em seguida deslindamos para a investigação histórica de maneira a perceber os componentes próprios da burocracia brasileira para, a posteriori, checarmos sua relação com a configuração da seguridade do servidor
- III. No terceiro capítulo, desdobramos a análise da burocracia como grupo social, ressaltando o seu aspecto distintivo em relação aos demais segmentos da classe trabalhadora. Dantes, contrastamos explicações e conceitos, para depois trazermos aspectos históricos de sua conformação na sociedade brasileira, atentando para as diferenças entre os trabalhadores do setor público, do setor privado e do setor informal<sup>6</sup>.

Por fim, avaliamos a condição específica de classe dos trabalhadores do setor público realçando suas particularidades, de modo a subsidiar análise subsequente das características da Seguridade do Servidor Público.

- IV. Nesse roteiro, fomos analisar a Política Social, com ênfase na Seguridade Social, com o intuito de assinalar o modelo de proteção social adotado no Brasil e suas reverberações na redução das desigualdades sociais. Fizemos, por sua vez, o caminho da investigação teórica, histórica, empírica com o intuito de verificar a aplicação dos gastos sociais, os avanços e limites da Seguridade Social.
- V. Enfim no capítulo cinco, aproveitamos a discussão sobre as funcionalidades e contradições do fundo público e a relacionamos ao desempenho dos gastos com a Seguridade do Servidor Público. Atentamos também para as interseções entre os

---

<sup>6</sup>Setor informal, é o termo cunhado nesta tese para identificar o conjunto de atividades produtivas e de serviços realizadas as franjas do mercado formal de trabalho. Os trabalhadores deste setor atuam, em geral, de forma precária, autônoma sem contribuição patronal e individual para a previdência social. Tais trabalhadores estão suscetíveis a riscos de adoecimento, envelhecimento e morte, sem garantias previdenciárias. Representam exemplos deste setor os trabalhadores que na sua maioria prestam serviços nas ruas: lavadores e vigias de carros, vendedores ambulantes, trabalhadores diaristas domésticos ou da construção civil, prostitutas, miches, trabalhadores do crime organizado, do tipo traficantes, entre outros.

gastos sociais gerais e a Seguridade do Servidor Público, e a para as suas diferenças no campo financeiro. Priorizamos ainda a análise dos documentos legais e os dados oficiais sobre o perfil dos servidores para caracterizar os seus direitos específicos e os conjugarmos a reflexão sobre os dados financeiros organizados pelo IPEA (2012). Com as informações supracitadas buscamos discorrer sobre o fenômeno na sua particularidade, bem como articulamos com as hipóteses de estudo.

Com a redação final da tese objetivamos apresentar uma contribuição teórica e explicativa sobre a configuração das políticas sociais no Brasil e sinalizar oportunidades de melhoria das condições de vida e trabalho de todos (as). Por isso apresentaremos sugestões não só de interpretação, mas de intervenções na realidade, conforme Marx nos ensinou nas teses contra Feurbach, prelúdio da obra “A ideologia alemã”.

## CAPÍTULO 1

### STATUS E DIREITOS SOCIAIS NA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DO CAPITAL

*Temos moeda, mas nem tanto.  
Direitos até que temos também,  
mas bem menos que outros amigos.  
Uns cem contos pra eles, menos dez moedas a mim,  
Estabilidade na hora da saída com eles,  
Controle de ponto para nós na chegada  
Licenças mais benefícios são deles,  
Acidentes e nada pra nós que trabalha na rua  
Ei eles têm, ih nós não temos  
Vamos conversar amigos  
pra junto melhorar,  
que desigual num da mais pra ficar*

**Thiago B.B.**

O objetivo deste capítulo é discutir a relação entre status e direitos sociais, articulando esta reflexão com a análise do contexto do primeiro quartel do século XXI, em que observa-se um novo arranjo das forças produtivas na composição do modo de produção capitalista.

O capítulo está organizado da seguinte forma: primeiramente, buscamos os fundamentos dos direitos e em seguida de forma analítica nos estudos de Marshall (1967) o conceito de *status* e sua relação com os direitos. Na segunda seção, discutimos os rumos seguidos pelo debate sobre direitos sociais e políticas sociais no Brasil, e identificamos os pontos em aberto nestas discussões. Buscamos, na sequência, na literatura marxista, fundamentada em Abreu (2008), Coutinho (1997) e Vieira (2004), a crítica ao pensamento de Marshall sobre *status* e direitos, bem como exploramos os limites desta crítica. Na sequência, indicamos as possíveis contribuições da utilização da categoria *status* no debate sobre políticas sociais e direitos sociais. E por fim, trabalhamos com a análise da reestruturação produtiva do capital e suas consequências para o mercado de trabalho e para os direitos nas sociedades capitalistas.

### 1.1. Os fundamentos dos direitos

A investigação sobre a natureza e os significados dos direitos na sociedade capitalista passa pelos estudos de Bobbio (2004). Este autor relaciona a ideia de direitos à construção da ordem democrática tendo como resultado ideal a paz. Esta visão indica uma tendência de conceber os direitos como pressupostos mantenedores da ordem social.

Bobbio (2004) afirma que a conquista dos direitos seguiu o caminho do processo de individualização, reconhecido pelo Estado. O chamado “progresso moral da sociedade” (BOBBIO, 2004, p. 49) foi realizado com a ruptura da condição de fragilidade do indivíduo frente às normativas e códigos morais que obrigavam o ser humano a cumprir determinados deveres sem a contrapartida de assegurar direitos. Os mandamentos morais tinham a funcionalidade de assegurar a coesão social via coerção, como exemplifica Bobbio (2004, p. 52) ao citar os “Dez Mandamentos, o Código de Hamurabi e a Lei das Doze Tábuas”. O movimento de transformação da perspectiva dos deveres para a dos direitos ocorre, segundo Bobbio (2004), com as teorias jusnaturalistas e se afirma com a Declaração dos Direitos do Homem, após revolução francesa. Culmina com a fundação do Estado de Direito em que os indivíduos são reconhecidos como cidadãos portadores de direitos públicos que podem ser negociados na arena pública.

Thomas Paine<sup>7</sup> (2005) investigou a Declaração dos Direitos do Homem ainda no século XVIII e identificou nesta carta a mudança substancial ocorrida, qual seja, o fato de que os direitos assegurados nesta declaração não estão limitados a um grupo de pessoas ou classes específicas, mas são direitos devidos a todos. Naquele momento histórico esta proposição legal ampliou os limites estabelecidos pelo sistema feudal estratificado, mas não o eliminou. As diferenças de status na garantia de direitos, ainda são verificadas na análise das aplicações dos pressupostos legais. A proposta do autor de que a Declaração dos Direitos do Homem francesa tinha conseguido eliminar “a farsa dos títulos” e “os monopólios de privilégio”(PAINE, 2008, p.61-68) sucumbem frente as barreiras impostas pelas dificuldades de acesso a direitos previstos em lei, bem como pela existência de direitos restritos a determinados segmentos sociais.

---

<sup>7</sup> Paine (2005) fundamenta sua obra na crítica a texto elaborado por Sr. Burke sobre a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos Homem. Burke criticou os meios violentos da revolução francesa e as inconsistências dos direitos do homem previstos na declaração.

A discussão sobre as formulações que tratam do direito natural envolvem, segundo Vieira (2004) a antiguidade clássica e a idade média, com a visão dos gregos e romanos sobre os direitos. Aristóteles, um dos representantes da visão grega, defende o princípio da justiça como conteúdo universal presente na Lei e garantidor do direito. Por outra via, os romanos postulavam a perenidade da Lei por percebê-la como um dado original que impõe condutas adequadas e prescritas. Santo Agostinho, por sua vez, atribuía ao direito divino lugar hegemônico sobre os direitos do homem. Em contraponto a isso, São Tomás de Aquino vinculou os direitos do homem aos direitos divinos conferindo a ambos o mesmo lugar original, a natureza. Essa breve incursão nos mostrou que as teses sobre os direitos naturais, vão além da perspectiva moderna dos jusnaturalistas, mas reproduzem a mesma essência, qual seja, a dissociação entre direito e relações sociais.

A obra de Hobbes(2003) fundamenta-se na análise das possibilidades de construção de uma sociedade em que o ser humano não estivesse em constante guerra pela sobrevivência, como o fazem os animais. Neste sentido, Hobbes propugna a instauração de um poder soberano para capitanear a ordem societal, a partir da abdicação individual da plenitude do exercício da liberdade. As análises hobesianas sustentaram teoricamente a organização das monarquias absolutas, imprescindíveis ao modo de produção capitalista.

Na sequência dos estudos jusnaturalistas seguem com as análises de Locke(2003), para quem, os principais direitos dos indivíduos eram a igualdade legal, a liberdade e a propriedade. O Estado, ou nos termos de Locke, o Governo Civil, deveria instituir e assegurar a aplicação de normas que preservassem aqueles direitos considerados naturais ao ser humano, especialmente, a propriedade. Percebemos claramente nas análises de Locke a ausência de uma reflexão sobre as tensões geradas pela distribuição desigual da propriedade e a contradição entre igualdade legal e desigualdade socioeconômica.

Rousseau(2003) segue a direção de pensar os fatores que originaram as desigualdades e identifica socialização o nascedouro dos elementos corruptores do indivíduo. O Estado é percebido como agente que mantém as desigualdades ao não intervir nas causalidades geradoras das desigualdades. Assim, Rousseau defende a construção de um contrato social em que a vontade geral possa ser exercida. Estabelece o autor a necessidade da sociedade se organizar em pequenas propriedades, reduzindo a distância entre ricos e pobres, sendo o papel do Estado regular esta relação, bem como promover uma educação pública de qualidade.

O efeito dessas análises ecoa no formato das políticas sociais que concretizam direitos, pois sem lastro nas dimensões socioeconômicas e políticas terminam por se tornar um conjunto de ações programáticas sem sentido, coerência e objetivos de médio e longo prazos, lidando somente com a manifestação fenomênica das demandas dos sujeitos de direitos.

Refletindo também sobre as proposições de Bobbio (2004), identificamos que a análise do autor se esgota na dimensão política, excluindo o aspecto econômico, fundante da emergência de direitos na era moderna, quando o modo de produção capitalista exigiu a ampliação das liberdades civis e permitiu a concessão de direitos relativos ao trabalho, assegurando uma espécie de paz armada.

Vieira (2004) endossa esta crítica ao realizar a revisão analítica sobre as concepções de direitos e revelar a prevalência de uma visão relativista que não consagra parâmetros universais de garantia da dignidade humana, bem como a forte presença de análises que desconsideram as dimensões social, econômica e política relacionadas à questão dos direitos.

Um desafio lançado por Bobbio (2004) refere-se à questão dos direitos como intenção e não como ação concretizada, ou seja, a realização dos direitos depende de fatores externos a sua existência como norma. Bobbio (2004) aponta, para tanto, quatro etapas para a viabilização da ordem democrática, a saber: a positivação, entendida como mecanismo de legitimação do direito frente ao Estado; a generalização, que possibilita a ampliação do acesso a esse direito; a internacionalização, que está radicada na Declaração Universal dos Direitos Humanos; e a especificação, que assegura o lugar dos chamados sujeitos de direitos, como as mulheres e as crianças. Citando Vieira (2004, p. 61) constatamos o desafio lançado por Bobbio:

Na realidade, não existe direito sem sua realização e sem suas mediações. Do contrário os direitos e a política social continuarão presa da letra da lei irrealizada, do direito positivo, do nilismo de valores; ou então do direitos natural, histórico ou não, do apriorismo dos princípios e das leis, questão sempre onde não são esperados.

Bobbio (2004) avança na sua reflexão sobre os fundamentos dos direitos humanos e defende que os direitos são históricos, contrariando a visão dos jusnaturalistas que se apoiam na ideia dos direitos como produto da natureza do homem. Apresenta a teoria dos direitos

classificados por geração<sup>8</sup> para demonstrar o seu caráter essencialmente histórico. Postula também que os direitos são variáveis no curso da história, bem como heterogêneos, logo apresentam fundamentos distintos.

Migrando o debate para a relação entre direitos sociais e a reprodução da sociedade do capital, podemos perceber em Bobbio (2004) a natureza contraditória dos direitos, posto que os direitos sociais colidem com o direito individual à propriedade privada e ora percebemos avanços em prol dos direitos sociais ora em favor da manutenção da propriedade privada<sup>9</sup>. A universalidade assegurada, conforme Bobbio (2004) aos direitos civis (de liberdade) é contrariada pela seletividade dos direitos sociais dirigidos a grupos sociais específicos. Observamos neste ponto que os direitos proporcionam determinadas condições de status que podem reproduzir diferenças e possivelmente desigualdades. A caminhada da conquista dos direitos revela esta estratificação social dada pelo tipo de direito social assegurado, assim, os burgueses alcançaram uma condição de status devida ao direito de propriedade, os trabalhadores, por sua vez, alçaram outra condição de status pelo acesso aos direitos ligados ao trabalho, nomeada por Castel (1998) de propriedade social<sup>10</sup>. Mesmo no contexto do trabalho é perceptível a existência de direitos assegurados de forma distinta para tipos de trabalhadores, formais, públicos, terceirizados e inseridas em relações informais de trabalho.

A crítica marxista elaborada por Abreu (2008) e Vieira(2004) questiona a noção de Bobbio, com base nas análises dos direitos de terceira e quarta geração, que aponta a emergência de novos sujeitos de direitos. Esta visão específica a questão dos direitos em segmentos, como mulheres, idosos, ambientalistas, entre outros, forjando a noção de grupos que não se conectam, posto que têm demandas singulares, aparentemente dissociadas da totalidade e conflitivas, vide a arena de embates no processo legislativo.

---

<sup>8</sup> Os direitos de primeira geração referem-se aos direitos ligados as liberdades individuais. Os direitos de segunda geração são os direitos sociais. Os direitos de terceira geração tratam de questões ligados ao meio ambiente e a conservação da natureza. Os direitos de quarta geração estão ligados a genética e as questões tecnológicas.

<sup>9</sup> A desapropriação de terras improdutivas para o assentamento de famílias de sem terra é um exemplo da conquista de direitos sociais. Ao passo que a desocupação forçada de famílias de um bairro, situado em uma propriedade privada, como aconteceu em Pinheirinhos no ano de 2012, São Paulo, é um exemplo de garantia do direito à propriedade privada.

<sup>10</sup> A discussão sobre seguridade social ensejada no capítulo 4 desta tese desenvolverá a argumentação de Castel (1998) em torno do conceito de propriedade social, contraposta à propriedade privada.

Na sequência do debate sobre o histórico dos direitos, consideramos necessário ampliar a discussão recorrendo as análises de Marshall sobre *status* e direitos sociais na sociedade capitalista.

## 1.2 A teoria de Marshall sobre status

O debate teórico contemporâneo no campo da política social tem sido marcado pelas discussões sobre os significados e funcionalidades das políticas públicas, sua relação com a reestruturação produtiva do capital e com o novo formato de regulação social e econômica do Estado capitalista. O debate sobre os direitos sociais também consta no rol de temáticas estudadas sob o enfoque dos desafios da concretização de direitos, haja vista os limites econômicos e financeiros impostos pela conjuntura neoliberal. Percebemos a ausência da categoria *status* no debate atual sobre política social e direitos sociais, o que indica um campo aberto para atualização e problematização. A inclusão no debate acadêmico da categoria *status* tem por objetivo enriquecer as frentes de análise dos estudos de política social numa visão prospectiva de ações derivadas de tais investigações.

A incursão no debate sobre direitos remete à reflexão sobre o conceito de *status* como elemento explicativo importante para se compreender desigualdades nas sociedades capitalistas. Marshall (1967), dentre os pesquisadores das ciências sociais, como Parsons (1934), Wright Mills (1946) e Weber (1999)<sup>11</sup>, é um dos expoentes no debate teórico sobre o conceito de status.

Em suas conferências sobre a cidadania, Thomas Humprey Marshall (1967) propõe-se a perscrutar a obra do economista Alfred Marshall para discutir as possibilidades de enfrentamento das desigualdades sociais via acesso a direitos. Alfred Marshall aposta na política de educação universalizada como mecanismo de redução das desigualdades, sinalizando como essencial no debate a análise das derivações da instituição de normativas que ampliaram direitos ao conjunto de toda a população. Ao estabelecer a discussão teórica e política, o autor recorre às bases histórica e empírica do contexto inglês, analisando tanto a

---

<sup>11</sup> Parsons (1939) desenvolve em sua trajetória um conjunto de pesquisas que busca discutir a posição social de grupos sociais, de acordo com a sua condição de status, dada pela sua origem étnica, sua profissão entre outros atributos, na perspectiva de trazer outros aspectos para discutir as desigualdades sociais, além da condição de classe. Wright Mills (1946), por sua vez, estabelece debate sobre a classe média, como um divisor de águas na discussão das classes, tendo em vista sua posição de status distinta da classe operária. Weber, trata de forma distinta o debate, argumentando que o fenômeno da distribuição de poder nas sociedades ocorre devido a distribuição de poder econômico (classes) poder social (status) e poder político (partidos), entendendo que cada um tem uma lógica própria de organização e desenvolvimento nas sociedades.

evolução cronológica quanto a definição estrutural da composição de cada elemento da cidadania, das garantias de direitos que foram assegurados ao longo do processo histórico.

Ressaltamos que A. Marshall não discutia a desigualdade dada apenas pela renda, e sim questionava a desigualdade derivada da posição social ocupada por grupos e indivíduos na sociedade, ou seja, condições de *status* diferenciadas. Marshall (1967, p. 62), ao analisar as proposições de Alfred Marshall, assevera que “a desigualdade do sistema de classes pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida”. Em face da assertiva apresentada Marshall discorre sobre o percurso do estatuto da cidadania alçada pela conquista dos direitos civis, políticos e sociais.

A abordagem da categoria *status* em Marshall (1967) é multidimensional, destacando-se as condições de *status* social e legal. O *status* legal caracteriza-se pela “posição à qual se atribui um conjunto de direitos e deveres, privilégios e obrigações, capacidades e incapacidades legais que são publicamente reconhecidas (...)” (MARSHALL, 1967, p.148). O *status* social refere-se a “um fenômeno da estratificação numa sociedade”, ou seja, “a divisão da sociedade em estratos ou camadas, situados uns sobre outros.” (MARSHALL, 1967, p. 146). O *status* social pode ser classificado em *status* social pessoal, ou seja, a posição individual do sujeito perante os membros da comunidade; *status* social posicional, que se refere à posição social atribuída ao grupo que pertence o indivíduo; e a posição ocupada no sistema de estratificação ou hierarquia de uma sociedade.

Segundo o autor, para as ciências sociais, a discussão acerca do *status legal* não é suficiente para compreender as situações de estratificação social, pois é preciso trazer outros determinantes como a ocupação, o nível de renda e o grau de escolaridade. O fato é que para Marshall (1967) a categoria *status* por si só não indica uma situação de desigualdade social, que pode remeter-se a diferenças de tradição, ritos, condutas pessoais que não implicam distribuição desigual de recursos e prestígio. Contudo, para fins deste estudo, adotamos a categoria *status* (legal e social) como um dos aspectos que possibilitam a compreensão dos direitos sociais e da política social na sociedade capitalista.

Considerando o que *status* social trata do fenômeno da estratificação, as castas representam um exemplo de *status* social, assim como a relação entre as classes sociais. Marshall (1967) admite a convivência da desigualdade de classes com a igualdade de *status*, mas considera que estas duas dimensões entram em conflito na sociedade capitalista.

A análise da categoria *status* em Marshall (1967) foi fundamentada na caracterização da trajetória dos direitos, cuja base empírica foi a Inglaterra. No contexto inglês do século XVIII, a cidadania adquiriu primeiramente a forma dos direitos civis, e, depois, dos direitos políticos e sociais. É importante destacar que cidadania e *status* não significam a realização efetiva dos direitos assegurados, mas uma expectativa de realização, garantindo-se a igualdade de oportunidades e não de resultados. Bobbio (2004) também manifesta esta preocupação ao deslocar o debate sobre direitos da esfera dos seus fundamentos para a análise das perspectivas da sua garantia de realização, como grande desafio contemporâneo.

Marshall (1967) designa a diferenciação de três dimensões dos direitos da cidadania, quais sejam, civis, políticos e sociais. O componente civil representa os direitos de liberdade individual em sentido como liberdade de ir e vir, liberdade contratual, direito à propriedade, liberdade de imprensa, direito de trabalhar e liberdade de consciência e crença, dentre outros. Isto quer dizer que todos são iguais perante a lei. As instituições ligadas ao exercício do conjunto de direitos civis são os tribunais de justiça. Já o componente político relaciona-se ao direito de participar no exercício do poder político. Não concorrem para a criação de novos direitos que enriquecem o *status* já gozado, mas sim para extensão de direitos já gozados por parte da população a outros setores. Nesse sentido, o sufrágio universal confere ao indivíduo poder político de participar das escolhas e decisões de interesse público. As instituições que os permitem sua concretização são os parlamentos. Por fim, o componente social abarca os direitos que asseguram bem-estar social e econômico. A exigência de cidadãos letrados para o exercício dos direitos políticos demandou a ampliação do acesso ao direito à educação, além de possibilitar a qualificação da mão de obra para o mercado de trabalho. Em face disso, Marshall (1967) afirma que a concretização dos direitos sociais remete à vigência de serviços sociais, incluindo instituições ligadas à área de educação.

Barbalet (1989, p. 18), ao revisitar a obra de Marshall, indica que “os três elementos da cidadania (...) têm histórias independentes”, sendo que os componentes direitos civis, políticos e sociais se desenvolvem, respectivamente, em XVIII, XIX e XX. Atentamos, contudo, para o fato de que essa divisão cronológica deve ser tratada de forma relativa considerando o contexto histórico e o Estado em questão<sup>12</sup>. Para identificar a relação entre

---

<sup>12</sup> Carvalho (2008) em estudo sobre a história dos direitos no Brasil observa que os direitos políticos antecederam os direitos civis, tendo em vista o longo período de regime de trabalho escravo.

direitos e *status*, importa compreender as diferenças fundamentais dos tipos de direitos, pois eles provocarão efeitos no *status* social de grupos e indivíduos.

Partindo da compreensão de Marshall (1967) da cidadania como um *status* social geral atribuído a todos os indivíduos e considerando os elementos caracterizadores e o processo histórico mencionado, o autor investiga o impacto da cidadania sobre as desigualdades sociais. Para viabilizar a sua análise, Marshall (1967) se propõe a identificar as relações entre cidadania e classe social. A tese de Marshall (1967) é a da compatibilidade da cidadania, como resultado da ampliação das garantias individuais e coletivas, com as desigualdades de classe das sociedades capitalistas. Portanto, entende-se que a desigualdade econômica é chancelada pela igualdade de direitos formal.

A cidadania inicialmente correspondia apenas aos direitos civis e surgiu para extinguir o sistema feudal, cujo *status* era baseado em privilégios. A existência da igualdade formal de direitos está associada a diversas garantias do indivíduo perante o Estado e a sociedade, mas é indispensável às relações sociais da economia de mercado. Cabe destacar, a título ilustrativo, a liberdade contratual por meio da qual capitalistas e trabalhadores eram compreendidos como iguais perante a lei e, portanto, podiam exercer suas respectivas liberdades contratuais, entretanto, desiguais na apropriação da riqueza produzida e na definição dos valores atribuídos ao trabalho humano dispendido.

Essa perspectiva se modifica com a ampliação da cidadania pelos direitos políticos e, sobretudo, pelos direitos sociais. Se os primeiros apresentavam riscos ao sistema capitalista, os segundos levaram a uma situação em que “cidadania e sistema capitalista estavam em guerra”. (MARSHALL, 1967, p. 103). Em tese, os direitos sociais enfrentam a matriz fundamentadora do liberalismo econômico, qual seja, a rentabilidade econômica, tendo em vista a limitação dos lucros para o financiamento destes direitos. Barbalet (1989) considera que Marshall (1967) percebe a cidadania não só como um *status* que diminui a desigualdade de classes, mas, na medida em que assume as três perspectivas em questão, a cidadania pode entrar em conflito com as desigualdades de classe<sup>13</sup>.

Em contraposição a Marshall (1967), defendemos que os direitos de cidadania não alteram a configuração das desigualdades, e podem inclusive favorecer a reprodução dessas desigualdades, considerando que o acesso a direitos sociais não modifica a posição geral ocupada por grupos e indivíduos na sociedade, apenas ratifica sua condição de trabalhador,

---

<sup>13</sup> O tema das classes sociais será objeto de reflexão no capítulo 3 desta tese.

proprietário, entre outros. O acesso a direitos sociais pode manter o indivíduo em um lugar específico na sociedade, sem alterar sua condição ou posição social. A garantia de direitos sociais favorece a reprodução do capital e não consegue alterar as posições socialmente instituídas. O *status* social geral é dado pela posição social ocupada por grupos e indivíduos na sociedade e este se consolida pelo acesso a direitos sociais. A condição de trabalhador da indústria, por exemplo, é reforçada pelos direitos assegurados a este trabalhador, posto que os direitos sociais não alteram a estrutura em que se assenta a lógica do capital fundada na exploração do trabalho, apenas atenuam este processo.

Portanto, da análise de Marshall é possível sustentar que os direitos de cidadania permitem a comungação de um estatuto comum entre os sujeitos, vinculando-os a determinada ordem social. O resultado é a diminuição da potência do conflito de classes, dantes limitado à esfera privada. Assim, os espaços institucionais de negociação democrática, que não necessariamente reduzem as desigualdades, mas abrem a oportunidade para torná-las objeto de discussão, de materialização e de modelação de novos direitos.

### 1.2.1 As críticas a teoria de status e direitos de Marshall

O estado da arte dos estudos sobre direitos e políticas sociais no Brasil, conforme veremos no debate que se segue, está baseado em análises que focalizam as restrições impostas pela reestruturação produtiva do capital que repercutem no formato das políticas públicas do Estado capitalista. Os desafios da concretização dos direitos sociais aparecem nos estudos associados às políticas neoliberais que se pautam pelo favorecimento do mercado capitalista, indicando uma tendência de mercantilização dos serviços sociais. A seguir delineamos os marcos referenciais para se compreender as políticas sociais no Estado capitalista e apresentamos ensaios e resultados de pesquisas que mostram a tendência do debate sobre direitos sociais e políticas sociais.

Para estabelecer o debate sobre a relação entre direitos e status importa analisar o cenário em que se inscreve essa discussão, qual seja, a sociedade do capital. Na sociedade capitalista o modelo de auferição da rentabilidade econômica está fundado na apropriação do excedente da produção dos trabalhadores pelos capitalistas. O incremento do lucro é acompanhado pela intensificação da exploração do trabalho, realizada pelo aumento da jornada de trabalho, pelo desenvolvimento tecnológico, pelos modelos de gestão de trabalho.

O custo humano deste processo é percebido pelas condições de trabalho e vida dos trabalhadores, em geral, precárias, quando não penosas.

O enfrentamento da lógica do capital implicou a mobilização dos movimentos operários no sentido de cobrar mudanças no processo de trabalho. A classe trabalhadora respondeu a essa situação fortalecendo a solidariedade do grupo, via organização política que culminou em reivindicações e lutas traduzidas em greves e confrontações com os proprietários e, logo, na conquista dos direitos. O conflito travado entre trabalhadores e proprietários deu origem aos direitos sociais, como propriedade social, nos termos de Castel (2005)<sup>14</sup>. Assim, constitui-se o status social dos trabalhadores, cuja posição inicial é dada pela condição de não proprietários, mas ao mesmo tempo são portadores de direitos determinados pela sua condição. O século XIX demarca o período de consolidação do status do trabalhador, especialmente, industrial, em que os direitos sociais são ampliados e a condição de cidadania dos não proprietários ratificada.

O Estado aparece como um agente regulador deste conflito e por meio da legislação concretizada pelas políticas sociais criou condições para a reprodução do trabalhador. Os direitos sociais nascem como conquistas dos trabalhadores, mas servem também à reprodução do capital, posto que para a sustentação da lógica do capital. Para isso, importa ter trabalhadores em condições para produzir, mesmo que isso implique a redução das taxas de lucratividade em curto prazo, devido à tributação e a concessão de benefícios.

Destacamos que o impulso pela auferição de rentabilidade econômica foi contraposto pelas políticas sociais estatais asseguradas com base em direitos sociais reconhecidos pela humanidade. Polanyi (1980) afirma que as políticas sociais representam um imperativo para a reprodução da lógica do capital na medida em que mantidas as condições originais da lógica do capital a tendência era da autodestruição do sistema. Os direitos sociais, conforme o autor, parecem funcionar como breques do impulso espoliador da lógica do capital ao tempo em que garantem melhores condições de vida e trabalho. A gênese dos direitos sociais está interligada à lógica do capital impulsionada pela industrialização, responsável pelo aumento substancial da produção de riqueza. Por outro lado, este processo é sustentado pela exploração do trabalho que agudizava condições de vida e trabalho precárias.

Estudo realizado por Abreu (2008) critica o estatuto da cidadania forjado na sociedade capitalista por considerá-lo reiterador da ordem social vigente. Para o autor o

---

<sup>14</sup> Como apontado este debate será realizado no capítulo 4 desta tese.

processo que dá origem aos direitos, calcado nas lutas e disputas, quando efetivado é apropriado pelas instituições e traduzido na forma de ação estatal, desvinculando-se da sua origem combativa. O cidadão, entendido nesta sociedade é o indivíduo portador de direitos e deveres, tem limites claros para o exercício da sua liberdade e para ter assegurada a igualdade, em razão da sua posição no processo produtivo. Neste sentido, para o autor, os direitos sociais conquistados e garantidos não traduzem o efetivo exercício da cidadania, que será concretizado com a ruptura da lógica do capital e a partir da transformação do processo produtivo e da construção de uma sociedade socialista.

Abreu (2008) dedica sua análise aos aspectos dos direitos que favorecem a reprodução do modo de produção capitalista, por isso propõe ir “para além dos direitos”<sup>15</sup>. No entanto, o autor minora os processos de mudança social advindos com a conquista e a efetivação dos direitos sociais. Não reconhece também outras formas de desigualdade decorrentes do acesso aos direitos sociais.

O estudo realizado por Coutinho (1997), sobre cidadania e direitos na sociedade capitalista, apresenta o questionamento sobre as possibilidades que os direitos trazem na perspectiva da ruptura com o sistema de desigualdades ensejadas pela lógica do capital. Defende o autor a ideia da construção de uma sociedade socialista, efetivamente democrática e com a cidadania plena.

Coutinho (1997) não inclui a categoria *status* na reflexão sobre cidadania, direitos e democracia. A omissão desta categoria deixa uma lacuna analítica para se pensar como se moldam ou se mantêm o *status* social a partir da “democracia burguesa” (COUTINHO, 1997, p.11). A ausência do debate sobre *status* ignora também a possibilidade de compreender as desigualdades que vão se gestando na sociedade derivada da mobilidade social propiciada pelo acesso a direitos.

A investigação realizada por Gomes (2007) discorre sobre a tendência do debate sobre direitos sociais, no âmbito do Serviço Social, considerando as mudanças ocorridas no padrão de regulação social e econômica do estado capitalista. A autora observa que o discurso dos direitos é funcional à reprodução da lógica capitalista, porquanto não indaga os fundamentos ontológicos da lógica do capital e escamoteia a tensão do conflito de classes, bem como as desigualdades produzidas pela exploração do trabalho. No cenário contemporâneo, Gomes (1997) observa que a crise do capital repercutiu no discurso dos

---

<sup>15</sup> Título da obra do autor citada nesta tese.

direitos e na concretização dos direitos via políticas sociais, posto que foi dominante a tendência de alteração da legislação e reorientação do direcionamento do fundo público para os interesses do capital.

Gomes (1997) constata que o debate sobre direitos girou em torno da possibilidade de construção da ordem democrática, calcada na garantia de direitos. Contudo, a autora não percebeu no debate atual a presença da categoria *status* como ferramenta analítica para se compreender as políticas sociais e os direitos sociais na contemporaneidade. A omissão desta categoria pode inviabilizar a investigação sobre os impactos dos direitos na cultura instituída, nos ritos, prestígios, honras e dogmas cultivados nos grupos sociais.

Já a análise realizada por Telles (1999) sobre o significado dos direitos sociais indaga os limites da concretização dos direitos na sociedade capitalista. O estatuto da igualdade legal, conforme a autora, não se efetiva em razão das desigualdades econômicas estabelecidas pela inserção dos sujeitos no processo produtivo. A autora enfatiza a dimensão dos direitos associada a sua reivindicação, a luta para conquistá-lo em contraposição ao processo de apropriação deste como ação estatal, entendido como processo normalizador e dominador. A autora critica o processo atual de desmonte de direitos que enfraquece os movimentos sociais.

Em Telles (1997), também não se identifica a utilização da categoria *status* para a análise dos direitos sociais. A argumentação da autora não apresenta indicativos que mostrem o significado dos direitos atrelado ao *status* social dos sujeitos. Fica aberta lacuna para análise do grau de filiação do indivíduo a sociedade, em função da garantia de direitos e como isso pode afetar as condições de igualdade e desigualdades socialmente estabelecidas.

Partindo da discussão apresentada, de que os direitos têm a potencialidade de alimentar a lógica do capital, discutimos a crítica à obra de Marshall e a lógica dos direitos com a finalidade de incluir a categoria explicativa *status* no escopo do debate.

As análises de Marshall têm sido objeto de crítica por parte de autores marxistas brasileiros como Abreu (2008) e Coutinho (1997). As críticas dos autores marxistas às análises de Marshall (1967) estão dirigidas à falta de historicidade e totalidade – categorias explicativas da metodologia marxiana – na investigação do autor. Há críticas também colocadas à precisão dos conceitos como direitos sociais, considerado demasiado geral e superficial, não existindo uma posição clara entre universalização ou particularização das ações e serviços sociais.

Por outro lado, importa destacar alguns aspectos meritórios da obra de Marshall, ressaltados por Abreu (2008) e Coutinho (1997), dentre esses a noção de igualdade de oportunidades para o acesso aos direitos sob a ótica do interesse público e da universalização dos direitos. Ademais, a reflexão de Marshall colocou a Política Social na ordem do dia entre os pesquisadores da época e foi pioneira no debate em torno do conceito de direitos, trazendo contribuições para o estudo das conformações das classes sociais e dos grupos de *status*.

Mesmo considerando os aspectos importantes da obra de Marshall (1967), Coutinho (1997) apresenta a reflexão sobre o sentido que o direito assume no contexto capitalista: ser uma funcionalidade ideológica ao considerar todos iguais perante a lei, tratando-se assim os indivíduos de modo genérico, destituídos das relações reais e históricas que vivenciam, desconsiderando as relações de exploração e os conflitos de classes sociais. Logo, os direitos não podem ser vistos como trunfos para o rompimento das desigualdades sociais.

Marshall (1967) também recebeu críticas pela insuficiência analítica na compreensão do processo de conquista de direitos de cidadania. A omissão da análise do papel dos sujeitos frente à estrutura, ou melhor, da ação dos trabalhadores, da burocracia e das classes dominantes como geradores de conquistas e resistências às garantias de direitos constitui uma lacuna explicativa importante do trabalho deste autor. Coutinho (1997) defende que é incompatível a universalização da cidadania em uma sociedade de classes, bem como o gozo da plena cidadania, dada a radical contradição entre os interesses do capital e do trabalho.

A crítica realizada por Vieira (2004) sobre os estudos de Marshall refere-se à inviabilidade de se extrapolar para outros países o seu modelo de análise da evolução da cidadania. Por exemplo, no caso brasileiro, os direitos sociais emergiram com mais intensidade no período ditatorial, de 1937 a 1945, quando da Ditadura Vargas, em que os direitos políticos eram restritos.

Ademais, cabe pontuar a crítica à concepção de Marshall sobre a evolução linear e não conflituosa dos direitos no contexto inglês e da ruptura do sistema feudal, vista apenas com um processo de mudança institucional e não como movimento revolucionário que fez nascer a sociabilidade burguesa. (ABREU, 2008). A conquista de direitos nas sociedades capitalistas não deve ser vista como algo eterno, pois existem reveses, retrocessos e perdas, que implicam na alteração da condição de cidadania instituída. Foi possível observar este processo de forma mais nítida no advento das proposições neoliberais que implicaram

redução de direitos sociais em vários países, em especial com a redução da alocação de recursos nas políticas sociais.

Seguindo o foco dos estudos dos direitos, constata-se que a ação política dos sujeitos organizados. Ressaltamos que estas melhorias não atingem o núcleo estrutural da reprodução das desigualdades nas sociedades capitalistas e, na verdade, alimentam as posições de *status* instituídas. As conquistas de direitos podem reforçar as posições de *status* construindo uma identidade associada ao direito conquistado, o que pode imobilizar qualquer tentativa de transformar as relações de desigualdade.

Abreu (2008) fundamenta sua análise da obra de Marshall a partir de críticas dirigidas a três pontos específicos. Primeiro, a defesa da cidadania como recurso que reduziu as tensões de classe e fragilizou a luta dos trabalhadores. Segundo o autor, Marshall não apontou como seria possível materializar direitos em uma sociedade com desigualdades de oportunidades, em que prevalece a competição sobre a solidariedade. Os cortes financeiros executados nas políticas sociais reduziram a ação estatal e a influência do *Welfare State*, que implicou na restrição da perspectiva da cidadania e do acesso a direitos. Em terceiro lugar, a concepção marshalliana estabelece uma espécie de hierarquia de direitos, já que os direitos civis possuem sólida sustentação nos Tribunais de Justiça, enquanto que os direitos sociais dependem de arranjos políticos, disputas eleitorais e manifestação de interesses privados na arena de embate pelos recursos públicos<sup>16</sup>. Abreu (2008, p. 309) nomeia a relação entre os direitos como “ampliação híbrida da cidadania”, que teve um papel estratégico para a reprodução da lógica do capital.

Nosso entendimento credita a luta pelos direitos a força propulsora da redução das desigualdades dos direitos dos trabalhadores regidos pela CLT, e os mantém nos limites reguladores desta norma.

Podemos dizer que, na relação entre direitos sociais e reprodução da sociedade do capital, é possível identificar a natureza contraditória dos direitos, posto que os direitos sociais colidem com o direito individual à propriedade privada e ora percebemos avanços em prol dos direitos sociais, ora em favor da manutenção da propriedade privada<sup>17</sup>. A universalidade assegurada aos direitos civis (de liberdade) é contrariada pela seletividade

---

<sup>16</sup> A noção de *welfare state* está desenvolvida no capítulo 4 desta tese.

<sup>17</sup> A desapropriação de terras improdutivas para o assentamento de famílias de trabalhadores sem terra é um exemplo da conquista de direitos sociais. Ao passo que a desocupação forçada de famílias de um bairro, situado em uma propriedade privada, como aconteceu em Pinheirinhos, São Paulo, é um exemplo de garantia do direito à propriedade privada.

presente nos direitos sociais dirigidos a grupos sociais específicos. Neste ponto, observamos que os direitos podem proporcionar determinados *status* sociais que podem reproduzir diferenças e possivelmente desigualdades. A trajetória da conquista dos direitos revela a estratificação social dada pelo tipo de direito social assegurado. Assim, os burgueses reproduzem seu *status* devido ao direito de propriedade, enquanto os trabalhadores, por sua vez, mantêm seu *status* dado pelo acesso aos direitos ligados ao trabalho.

Podemos dizer, portanto, com base no conteúdo explorado pelo texto, que os direitos sociais brotam das necessidades sociais da classe trabalhadora expressa pelas lutas sociais, que breparam os impulsos ilimitados da rentabilidade econômica capitalista. Ao mesmo tempo, de acordo com a perspectiva dos autores marxistas, existe uma relação de reciprocidade entre direitos sociais e reprodução da lógica do capital.

Após percorrer a análise dos direitos, neste momento o olhar será direcionado para a investigação do cenário atual em que os direitos estão sendo concretizados, a partir de uma leitura da reestruturação produtiva do capital.

### **1.3 –Reestruturação produtiva do capital, neoliberalismo, e os rebatimentos no mercado de trabalho**

O cenário contemporâneo pode ser interpretado a luz do movimento ocorrido no seio do modo de produção capitalista, qualificado de reestruturação produtiva do capital. Os novos arranjos das forças produtivas foram acompanhados de movimentos de mudança da organização estatal orientados pelas políticas neoliberais. A “receita” política neoliberal preconiza a regulação estatal do mercado, segundo a lógica mercantilista. Em prol dos interesses das classes dominantes e proprietárias e em desfavor das suas incumbências sociais, reduz-se direitos sociais, dificultando o acesso à saúde e à educação, dentre outros. (HARVEY, 2008). A análise de Harvey (2008) sobre o processo histórico de institucionalização do neoliberalismo mostra um redirecionamento da ação estatal no sentido de torná-lo um guardião do capital, da propriedade, enfim dos mercados, pois o Estado não apresenta competências para atuar imparcialmente nas relações, de produção, troca, circulação e consumo maximizando lucros. A função militar e policialesca foi enfatizada para assegurar a proteção a propriedade privada e a concentração de riqueza.

Para Harvey (2008), esse processo nasceu no Chile justamente em contexto ditatorial, do golpe de Estado de Pinochet, patrocinado pelas forças capitalistas internacionais, sobre o Governo de Allende de oposição. Logo foram tomadas medidas de repressão, aos movimentos sociais e aos sindicatos, de modo a eliminar a resistência e a oposição. Harvey (2008, p. 8) destaca as seguintes medidas de caráter macroeconômico e política neoliberais:

Reverteram as nacionalizações e privatizaram ativos públicos, liberaram recursos naturais (pesca, extração de madeira etc.) à exploração privada e não regulada, privatizaram a Seguridade Social e facilitaram os investimentos estrangeiros diretos e o comércio mais livre.

Essas medidas foram aplicadas em vários países a partir dos anos 1970, com destaque para a Inglaterra, com o Governo Thatcher, e para os EUA, com o Governo Reagan. A ofensiva neoliberal (NETTO, 2001) se dá fundamentalmente pela falência e descrença em relação ao Estado como instituição reguladora das relações sociais, favorecendo e fortalecendo a posição do mercado forte e da hegemonia do capital. Estes preceitos ratificados no Consenso de Washington<sup>18</sup>, por sua vez, influenciaram uma ação governamental, que preconiza a reorientação das ações e da forma de organização do Estado. O debate acerca do papel do Estado foi acompanhado de proposta de reforma, não apenas no que se refere a sua relação com a economia e a intervenção nas áreas sociais, mas também em relação ao próprio funcionamento de seu aparelho, configurando um novo padrão de políticas públicas, destinadas a garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado na prestação de serviços sociais.

Para Navarro (2007) podem ser elencados 4 postulados do pensamento neoliberal, a saber: os déficits públicos são negativos para a economia, as regulações estatais sobre o mercado de trabalho são negativas para a economia, a proteção social pública não favorece o desenvolvimento econômico, o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação dos mercados financeiros.

Na análise da concretização dos postulados neoliberais na União Europeia, Navarro (2007) identifica que as políticas monetárias e fiscais de redução da inflação provocaram o

---

<sup>18</sup> A institucionalização e consolidação desse ideário macroeconômico e político se deu no Consenso de Washington, realizado em 1990, quando economistas latino-americanos, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Governo norte-americano reuniram-se para avaliar as reformas econômicas em curso na América Latina. As conclusões desse encontro, que ficaram conhecidos como “Consenso de Washington”, constituíram o receituário padrão para as reformas de Estado e para o redimensionamento da relação Estado e Sociedade nos países do capitalismo periférico, especialmente os latino-americanos, entre eles o Estado brasileiro.

incremento massivo do desemprego. Além disso, houve uma queda nos investimentos produtivos, e logo, não aconteceu o esperado aumento da produtividade agregada. Ocorreu um movimento de aumento dos impostos indiretos e da desigualdade salarial. Observou ainda o autor o crescimento das desigualdades sociais e a redução dos gastos sociais e ao aumento do endividamento familiar. Por este foco, entende-se que as políticas neoliberais beneficiaram as elites e acentuaram o desemprego.

Estudo organizado por Williamson (2004) analisa os resultados, considerados insatisfatórios, da aplicação dos preceitos do Consenso de Washington na América Latina. Observa o autor que o crescimento econômico foi reduzido em relação a expectativa inicial e levanta as seguintes hipóteses para tal fato: a primeira considera que os preceitos neoliberais não foram adotados na sua radicalidade e totalidade nos países latinoamericanos; a segunda entende que o neoliberalismo não se constituiu em uma estratégia eficiente na perspectiva da melhoria da qualidade de vida como as políticas de cunho socialista adotadas na Bolívia e Venezuela; a terceira observa que é preciso de mais tempo para avaliar o êxito da experiência neoliberal, pois no Chile e na China os resultados podem ser vistos hoje, mas o processo iniciou-se na década de 1970; a quarta hipótese considera que as crises externas ocorridas na Rússia, México, Ásia repercutiram negativamente no processo de crescimento econômico. Em face disso, Williamson(2004) defende a retomada do crescimento a partir de uma nova agenda neoliberal com a finalização das contrarreformas de primeira geração e a instituição de reformas de segunda geração, voltadas para a reforma política, reforma tributária, fiscal e investimento nas políticas de educação. Quanto a finalização do processo iniciado pós-Consenso de Washington postula-se a continuidade do processo de redução das atribuições do Estado, limitando suas atividades à segurança pública, infraestrutura voltada para o processo produtivo e serviços públicos essenciais dirigidos a população que vive em extrema pobreza.

O entendimento do autor desta tese percebe que as medidas macroeconômicas permitiram o acúmulo de finanças, responsáveis pela disponibilidade de crédito para o consumo. A reboque foi possível melhorar as condições de vida da população. É justo ressaltar que as desigualdades ainda persistiram, no período de 1980-2010.

A nova agenda neoliberal continua desconsiderando as questões essenciais relacionadas a financeirização da riqueza e o acentuado movimento de concentração de riqueza nas mãos de pequenos grupos em detrimento da parcela majoritária da população

dependente ainda de políticas sociais para assegurar condições de subsistência, no caso europeu, isso se aplica a realidade dos imigrantes.

Observamos, a esteira do exposto, que a acelerada financeirização da riqueza nos últimos decênios do século XX e início do século XXI acompanhou as tendências de mudança na gestão do trabalho. Chesnais (1996) ao enveredar pela análise do capital financeiro nos dias de hoje transita da reflexão que percebe o capital financeiro determinado pela orientação dos investimentos das empresas para a compreensão da centralidade das finanças na configuração do processo produtivo, influenciando especialmente no mercado de trabalho. A redução de preços, dos custos derivados do pagamento de trabalhadores e matérias-primas está associada a estratégia de articulação das multinacionais como “empresas-rede” que buscam as melhores condições para o incremento da lucratividade.

[...] estamos num contexto novo de liberdade quase total do capital para se desenvolver e se valorizar sem ter que continuar a se submeter a entraves e limitações que ele havia sido estrangulado a aceitar, especialmente na Europa, depois de 1945. Esse capitalismo liberado [...] não é de nenhuma maneira um capitalismo renovado. Ele reencontrou simplesmente a capacidade de exprimir brutalmente os interesses de classe sobre os quais está fundado. (CHESNAIS, 1996, p.16).

Chesnais (1996) defende a adoção do termo mundialização, ao invés de globalização, por compreender que esse processo ocorre em favor dos interesses das classes dominantes<sup>19</sup>. A mundialização é o processo de internacionalização liberada das finanças, em que prevalece o fortalecimento do dinheiro pelo dinheiro, sem necessariamente haver aumento na produção. Assim, a ruptura das fronteiras, a redução das distâncias e as facilidades de comunicação global favoreceriam o acúmulo de capital, a conquista de mais espaço de modo mais intenso do capital. Esse movimento é corroborado pelo incremento das operações financeiras desde a década de 1980, pelo fortalecimento dos fundos de pensão e pelas políticas de alta de juros que favorecem o crescimento exponencial dessa riqueza. Para Chesnais (1996) a queda dos lucros auferidos na dimensão produtiva somada as perdas do capital investido tenderam a validação dos empreendimentos financeiros. Exemplo disso é revelado por Lupatini (2012) e Granemann (2012) que demonstram a força dos fundos de pensão patrocinados por trabalhadores, especialmente, de grandes empresas públicas ou de

---

<sup>19</sup> Chesnais (1990, p.77) afirma que o “termo mundialização do capital designa o quadro político e institucional no qual um modo específico de funcionamento do capitalismo foi se constituindo desde o início dos anos 80, em decorrência das políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças, adotadas pelos governos dos países industriais, encabeçados pelos Estados Unidos e a Grã-Bretanha”.

capital misto que alocam parcela significativa dos seus recursos em títulos públicos, fortalecendo a ciranda financeira do capital em detrimento da alocação de recursos em políticas públicas. Lupatini (2012) destaca que o total de recursos pagos pelo Estado brasileiro em juros da dívida pública no ano de 2011, representou 14 (quatorze) vezes o volume de recursos aplicados no Programa Bolsa Família (PBF).

O autor desta tese observa que as distinções das classes são fluidas na medida em que parte da classe trabalhadora hoje tem investimentos no mercado acionário, poupanças e propriedades. Isso aproxima os segmentos detentores dos capitais dos trabalhadores, é claro que sem atacar o núcleo central das desigualdades.

Por outro lado, o resultado da intensificação dos recursos capitalistas, em especial o capital financeiro, somado às fusões das grandes corporações, foi o desemprego estrutural, ilustrado pelo aumento acentuado do trabalho informal, precarizado e pelo quantitativo de desempregados, o que revela a necessidade de tornar equânime os direitos dos trabalhadores.

O fenômeno da mundialização do capital, investigado por Chesnais (1996) é percebido pelos defensores do neoliberalismo como oportunidade para o crescimento e desenvolvimento dos países centrais e periféricos, como elemento integrador das civilizações na perspectiva da liberdade e da democracia. Chesnais (1996) contesta esta análise indicando como resultados da mundialização o aumento das desigualdades, a redução dos direitos, dos salários e das condições de trabalho devido a maior competição por postos de trabalho que ocorre em razão da diluição das barreiras geográficas (internacionalizada), em síntese ocorre a acentuação da exploração do trabalho.

Países como o Brasil, que compõem hoje o chamado mercado emergente, pois cumpriram os postulados neoliberais apregoados no Consenso de Washington, ingressaram no processo do capitalismo mundializado articulando as políticas econômicas à financeirização do capital, favorecendo banqueiros, investidores internacionais por meio de medidas de incentivo ao consumo e busca de crédito, que tem endividado as classes trabalhadoras. Chesnais (2005) empresta a teoria econômica a análise do capital portador de juros como sendo a transformação do capital industrial traduzida na forma de capital fictício que procura a obtenção de altos índices de lucratividade, por meio dos juros sobre créditos, investimentos e papéis acionários de uma forma geral. É dado o nome de capital especulativo, a este investimento capitalista sem referências territoriais que busca melhores condições de lucro, a partir de custos reduzidos. Destarte, o capital produtivo fica submetido

ao percurso e as estratégias do capital especulativo, por isso são adotadas medidas arrojadas de incremento tecnológico e alteração do padrão de gestão do trabalho com redução de gastos com trabalhadores na perspectiva de concorrer em melhores condições no mercado internacional.

O capital portador de juros e o capital fictício, os quais ocupam a centralidade das relações econômicas e sociais em âmbito mundial no capitalismo recente, foram tratados por Marx no livro III de *O Capital*, embora de forma não tão exaustivamente desenvolvida quanto o processo social de produção capitalista, em razão, também, da própria limitação histórica na qual Marx estava inserido.

O capital fictício, conforme Mendes (2010) consiste em uma das formas assumidas pelo capital portador de juros. Para o autor, baseado em Marx, há três formas principais nas quais o capital fictício se expressa: a dívida pública, o capital acionário e o capital bancário. Um dos aspectos importantes para a compreensão do capital fictício diz respeito à aparência pela qual o juro assume, geralmente, como produto de um capital, ainda que tenha advindo de um valor que jamais destinou-se a ser empregado como capital. Assim sendo, os títulos da dívida pública correspondem a uma forma de capital fictício, pois o que o credor possui é apenas um título, papel que lhe dá direito à parte das receitas futuras do Estado, entretanto, estas não se constituem em capital, porém, tem-se a ilusão de que sejam

No contexto brasileiro identificamos que o cumprimento das metas fiscais, viabilizou o alcance dos índices de superávit primário, mas que como veremos no capítulo 5 restaram insuficientes para o pagamento do montante total dos juros da dívida pública, que é fonte inesgotável de rentabilidade para o capital. Boschetti (2010, p. 77) resume os efeitos desse processo argumentando que

esses dois antídotos (pagamento dos juros da dívida pública e superávit primário) do Brasil contra a crise, na prática, aumentam o fosso entre ricos e pobres e agravam a concentração de renda, pois favorecem a manutenção e ampliação de lucro para o setor financeiro e provocam contenção dos recursos destinados às políticas sociais, em especial à seguridade social.

Voltando a análise histórica temos que a Conferência de *Bretton Woods* foi um dos pilares sustentadores das transações financeiras mundiais de 1944 até meados da década de 1970. A Conferência foi um encontro de grandes representantes da economia mundial nos EUA em que as grandes potências econômicas estavam temerosas com as conseqüências da II Guerra Mundial. Produtos de *Bretton Woods*, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e

o Banco Mundial (BM) tornaram-se o símbolo da economia internacional à época. Além disso, Carvalho (2004, p. 4) assevera que “era preciso criar, também na esfera internacional, instituições e regras de comportamento que reforçassem o poder dos governos de perseguir a prosperidade doméstica”, irrompendo com o sistema de câmbio livre e o padrão-ouro, hegemônicos até então. O autor assinala também que Estados Unidos e Inglaterra polarizavam os debates, o primeiro preocupado com a organização do sistema cambial para viabilizar a sua expansão comercial, e o segundo buscando políticas que oferecessem condições para a conquista do pleno emprego. A perspectiva americana prevaleceu e o padrão dólar substituiu o padrão ouro nas negociações internacionais, o que potencializou o poderio americano no comércio internacional.

O FMI atuou a partir do acordo de Bretton Woods com a função de ser um fundo de estabilização, controlando os países em situação de “déficits nas suas balanças de pagamentos”. (CARVALHO, 2004, p. 11). Para isso, os países ajudados pelo FMI teriam de seguir um programa de ajustes de suas contas internas, reduzindo a inflação e os gastos públicos, aumentando também o crédito disponível para investimento. Contudo, esse modelo começou a ruir a partir da década de 1960, pois:

o mundo todo precisava de dólares para poder acomodar a expansão do comércio internacional, mas dólares se tornavam disponíveis para outros países quando os Estados Unidos tinham déficits em suas operações externas e pagavam pela diferença enviando dólares ao exterior, aumentando a liquidez internacional. (CARVALHO, 2004, p.11).

Com o fim do sistema de câmbio fixo, catalizador da financeirização da economia mundial, na década de 1970, a atuação do FMI redirecionou-se para impulsionar o desenvolvimento dos países emergentes como Brasil, México, Índia, entre outros. Entretanto, permaneceu a sua posição de fiador que impõe inúmeras condicionalidades para o recebimento dos empréstimos, incluindo mudanças institucionais na organização econômica das nações e o seguimento de um receituário idealizado do funcionamento econômico dos países. (CARVALHO, 2004).

Assim, a derrocada do sistema de câmbio fixo acordado em *Bretton Woods* contribuiu para a acentuação da financeirização da riqueza nos últimos decênios do século XX, acompanhada das tendências de mudança na gestão do trabalho. O colapso do acordo de *Bretton Woods* e dos câmbios fixos de moedas provocou grandes flutuações no valor das

moedas e a intensificação da mobilidade do capital financeiro. Ocorreu ainda um aumento de fluxos de capital financeiro em busca do proveito rápido e de taxas de benefícios altas.

A financeirização da riqueza está entranhada na vida social contemporânea, conforme Salvador (2010a). Observamos que parcela da classe trabalhadora está inscrita no grupo de investidores institucionais que incluem aplicações em fundos de renda fixa, multimercados, fundos de pensão, entre outros grupos de investimentos, sempre capitaneados pelos grandes rentistas que se associa a uma massa crescente de pequenos investidores seduzidos pela rentabilidade do mercado financeiro. Graneman (2006) percebe um processo de alienação da classe trabalhadora embutido na lógica de incorporar as massas no sistema de previdência privada, fragmentando os interesses de classe e potencializando o capital portador de juros. O fato é que uma parcela importante dos recursos do fundo público destina-se ao financiamento e pagamento dos juros dos investimentos, sem alterar a estrutura geradora de desigualdades.

A falência das políticas keynesianas somada à derrocada do Estado Social e à hegemonia do padrão fordista de gestão do trabalho constituem os fatores pregressos para a intensificação da financeirização do capital. A crise do capital deriva da redução do consumo das massas interligada à superprodução, o que resulta na redução dos índices de lucratividade. O mercado buscou então redirecionar o seu foco na procura de maior rentabilidade, sendo que as opções foram os setores “militar e financeiro especulativo”. (SALVADOR, 2010a, p. 38). Cumpriu papel estratégico para o enfrentamento da crise do capital, iniciada na década de 1970, o aumento da dívida pública, na emissão de títulos públicos que viriam propiciar a supervalorização do capital fictício. O direito aos recursos alocados no Estado, via tributação, é oferecido ao investidor que compra os papéis e beneficia-se com as taxas de juros definidas pelos organismos financeiros estatais. O Brasil sustentou (e sustenta) por muitos anos taxas de juros elevadas que transferiram riqueza para os investidores financeiros, ativando o mercado global do capital e até os Estados Unidos, conforme Chesnais (1998) desde a década de 1970 viu a dívida federal ampliar-se em mais de 10 vezes.

A crise do sistema financeiro americano, de acordo com Salvador (2010a), vai ser iniciada com o fim da conversibilidade do padrão ouro-dólar, ainda nos 1960, permitindo a liberalização financeira e o acúmulo de riqueza, como assinala Salvador (2010b, p. 40):

A riqueza foi resultado de uma inflação do preço dos ativos reais (terrenos urbanos e propriedades imobiliárias) e financeiros (ações), que cresceram

acima da média dos preços da economia, o que tornava insustentável esse padrão, pois era incompatível com os fluxos de rendimentos futuros.

O capital financeiro foi desenhando novas formas de crescimento da riqueza que facilitou os avanços das tecnologias da informação e comunicação. Salvador (2010b, p.41) cita exemplos de ferramentas como “a securitização das dívidas e os derivativos financeiros (...) os regimes de aposentadoria por capitalização”, que abocanharam recursos e reproduziram-se progressivamente, aproveitando a ausência de controle do mercado financeiro. As crises recentes têm levado líderes de governo, como a presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, a defender a taxação das transações financeiras, para reduzir o acúmulo exponencial de riqueza e o crescimento catastrófico das desigualdades.

Uma das primeiras dimensões do processo de internacionalização das finanças foi o arresto dos países devedores da periferia do capitalismo, iniciado ainda na década de 1960 e intensificado nos anos 1970, culminando com a introdução de regimes cambiais liberalizados. (SALVADOR, 2010b, 45).

O afã pela liberalização financeira contaminou a partir da década de 1990 todos os países, em um movimento de mundialização descontrolado, realizado com base em transações arriscadas sem base produtiva vivendo apenas na esfera do capital fictício. (IAMAMOTO, 2009).

Carcanholo (2011, p. 78) assevera que a defesa pela livre circulação dos capitais, pela autonomia plena do mercado esvaiu-se quando das crises agudas que debulharam as instituições financeiras na primeira década deste novo milênio. Portanto, “a nova crise estrutural do capitalismo, neste início de século XXI, se explica justamente pelo predomínio da *disfuncionalidade* da lógica do capital fictício para a acumulação do capital total”. A tendência de crescimento da renda e da economia mundial no período de 2002-2008, foi contrariada pelos sucessivos abalos no sistema financeiro internacional, que voltou a recorrer explicitamente ao Estado para salvar sua fonte insaciável de lucratividade, comprometendo cada vez mais o orçamento público com a aquisição da oferta excedente de disponível no mercado financeiro.

É neste ponto que defendemos a participação popular na gestão do orçamento público. Por seu turno, apesar dos riscos e danos gerados pela hegemonia do capital financeiro o governo brasileiro incorporou a cartilha de salvaguarda do sistema financeiro, conforme Salvador (2010b, p. 53), com a “criação da Lei nº 11.882, de 2008”, que possibilita aos bancos socializarem a dívida com o Banco Central. Além disso, organizou

arranjos legais para possibilitar a privatização da Seguridade Social, especialmente no âmbito previdenciário com a criação dos fundos privados de pensão que funcionam sob o regime de capitalização e podem circular no mercado financeiro.

Nesse cenário, o Estado perde espaço e força para as relações econômico-políticas estabelecidas entre atores internacionais que submetem os agentes governamentais aos interesses hegemônicos, seja na bolsa de valores seja nas políticas de regulação social. A política social pós reforma do Estado prioriza a política assistencial focalizada na pobreza ou a ação caritativa desenvolvida por empresas e organizações não governamentais, ou nos termos de Viana (2010, p. 150), um misto de “empreendedorismo à Yunus<sup>20</sup> e o assistencialismo à La Madre Tereza de Calcutá”.

As décadas de 1960 e 1970 indicaram o começo do processo de mudança do padrão de acumulação capitalista calcado no modelo taylorista e fordista, que se caracteriza por ensinar a produção e o consumo de massa, a fragmentação do trabalho, a gerência científica. A crise se manifesta quando as taxas de lucratividade foram reduzidas, devido à desproporção entre o nível da demanda e o nível da produção, este último bem maior.

Caetano (2010, p. 81) destaca os fatores sintomáticos da crise, a saber:

aumento da inflação (tentativa de compensar as perdas com a redução do lucro; o desemprego que aumentava paulatinamente (substituição do trabalho vivo por trabalho morto; endividamento crescente das empresas (tentativas audaciosas de investimentos para superar a queda dos lucros); internacionalização dos mercados através das multinacionais (transmissão de dificuldades para outros países).

Ainda na análise da literatura recorremos a Chesnais (2008) que observa semelhanças entre a natureza da crise contemporânea e as características da crise de 1929. Destaca que ambas representam as primeiras expressões de uma crise com repercussões, intensidade e abrangência mais significativa. A crise atual então é vista como um processo que vem se desenrolando ao longo dos últimos 30 anos e que assume formatos e forças distintas. No momento histórico presente a crise econômica é acompanhada de crises bélicas, entre nações, culturas, ambiental e também política quando se trata dos limites da democracia representativa contemporânea como bem foi ilustrado nas manifestações sociais que aconteceram no Brasil a época do evento da Copa das Confederações em 2013.

---

<sup>20</sup> Muhammad Yunus, economista bengalês, fundador do banco Grameen, vencedor do prêmio Nobel da Paz, responsável por criar estratégia de empreendedorismo social na Índia.

Em adição ao exposto, Chesnais (2008) nos mostra os limites do capital. A crise tem sido enfrentada por meio de medidas de liberação das transferências de capital, desregulamentação para os mercados, redução de tributos, em síntese, ações que livram o mercado das amarras do Estado. Além disso, ocorre a geração desmedida de capital financeiro e, por fim, a incorporação da China e dos países da ex-URSS no mercado internacional.

As alternativas buscadas para enfrentar o cenário desafiador da crise capitalista contemporânea seguiram tendências distintas. A classe burguesa forjou um novo padrão de acumulação e uma nova relação com o governo no sentido de cooptar a máquina pública em prol dos interesses da rentabilidade econômica.

Consideramos então, nesse estudo, que as sociedades contemporâneas têm sua base produtiva radicalmente transformada pela avassaladora ascensão das tecnologias da informação, estas que em muitos casos dispensaram a força do trabalho vivo ou exigiram a reconfiguração da gestão do trabalho vivo, submetendo os trabalhadores aos ditames da lógica do capital. As repercussões desse processo são identificadas nas formas de sociabilidade ensejadas por esse arranjo produtivo atual que dissolve as fronteiras espaciais, científicas e culturais, estimulando a formação de um novo sujeito, sem referências, sem sentido de vida, consumido pela rotina alienante desse “admirável mundo novo”, de Aldous Huxley.

A reboque disto observamos o incremento da barbárie social fomentada pelo descarte do ser humano, aqueles que Castel (1999) nomeia de “imprestáveis para o mundo” ou “supranumerários”, que não encontram fontes de sobrevivência dignas e poderiam ter seus talentos valorizados. O capital financeiro não convive com as relações sociais de produção, logo importa manter a lucratividade independentemente dos anseios do trabalho. Não é a toa que as últimas bancarrotas mundiais tiveram como alvo os empregos de milhões de trabalhadores.

As forças contra-hegemônicas não sinalizam tanta resistência ante os imperativos capitalistas, no entanto desde o começo da década de 1990, com as manifestações de Seattle (1999) identificamos a mobilização antiglobalização, antineoliberalismo, marcando posição diante da ofensiva contemporânea das forças hegemônicas.

A posição do Estado capitalista face as demandas sociais presentes revelam-se funcionais a economia, tendo em vista o investimento maciço nos programas de

transferência de renda, utilitários para a perpetuação do ciclo de geração de renda keynesiano, mas pouco eficazes no enfrentamento das causalidades reprodutoras da pobreza e das desigualdades.

As expressões da questão social na contemporaneidade foram acirradas pela crise econômica recente que provocou a explosão do desemprego, da precarização das condições de trabalho, culminando na pauperização de grandes estratos da classe trabalhadora. Ao mesmo tempo, observa-se o crescimento em escalada dos indicadores de violência urbana, rural, interpessoais, no trabalho, policial, na família entre outros.

É nesse cenário que emerge o entendimento do que é a questão social, pois da contradição entre capital e trabalho advém respostas do Estado, da burguesia e dos trabalhadores a esse fenômeno. Segundo Iamamoto (2001, p. 16) a questão social

diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos (...) A questão social expressa, portanto disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características ético-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

Autores como Netto (2001) defendem que a questão social originou-se historicamente no contexto do empobrecimento da classe trabalhadora com a consolidação e a expansão do capitalismo, no início do século 19, em função da situação de pauperismo e das manifestações dos trabalhadores em prol de melhores condições de trabalho e vida condignas, publicizando um problema que dantes se encontrava como estado de coisas. Os embates promovidos pelos trabalhadores publicizaram a contradição entre capital e trabalho, exigindo a ação do Estado no enfrentamento da questão social, via garantia de direitos sociais.

Pereira (2001) adota o mesmo entendimento, argumentando que a questão social deve ser entendida quando os problemas sociais advindos da contradição entre capital e trabalho – “questão social latente” – são problematizados e politizados na forma de manifestações das classes espoliadas socialmente exigindo respostas do Estado – “questão social explícita”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Sobre a discussão teórico-conceitual e empírica da “questão social” ver também: Gomes (1980), Cerqueira Filho (1982), Castel (1998), Netto (2001) e Iamamoto (2001).

No campo da política, observamos a emergência de sujeitos de direitos na luta pela defesa dos direitos humanos, mas por outro lado ocorre um enfraquecimento das organizações representativas dos trabalhadores.

A resposta estatal para esses impasses transita do reforço aos programas de transferência de renda ao investimento nas estratégias de controle da sociedade, pela via da segurança pública. As intervenções no campo da economia limitaram-se, no caso brasileiro, a manter a confiança do consumidor e o mercado aquecido, enquanto que o mercado financeiro continua mantendo altos índices de lucratividade.

Behring (2009), tendo em vista, os elementos constitutivos da relação Estado e Sociedade se propõe a pensar a política social inscrita nas múltiplas relações sociais, especialmente econômicas, políticas e culturais de modo a romper com as análises descritivas repletas de dados ocultos não trabalhados. Para tanto, realiza uma incursão teórica e histórica para explicar as funções e transformações a que passaram as políticas sociais. Observa a autora que, no contexto do imperialismo clássico, a característica marcante é a sua função de responder as necessidades de enfrentamento das crises econômicas criando condições para o aumento da demanda efetiva e da circulação de mercadorias, eliminando os estoques e superprodução capitalista.

No contexto neoliberal, Behring (2009) destaca as restrições impostas as políticas sociais (seletividade e focalização dos benefícios, serviços e programas) e a regulação estatal da economia, que redundaram no agravamento das desigualdades sociais e questões destas derivadas. Essa estratégia política e econômica desde 2008 sofreu inflexões e o Estado voltou a ser convocado a intervir na economia, resgatando a demanda efetiva, hoje pela via dos programas de transferência de renda encontrados em quase todas as economias capitalistas. (STEIN, 2009).

É importante ressaltar conforme Behring (2009, p.19) que as “políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão”. Em sendo assim, podemos inferir que as determinações estruturais são transformadas pela ação dos sujeitos organizados coletivamente, sejam trabalhadores, populações em situação de vulnerabilidade, profissionais e outros que podem contribuir.

Com relação ao debate sobre as funcionalidades do Estado, percebemos que é função do Estado assegurar a ordem (com a atividade judicante e policial), promover políticas

públicas, realizar e organizar o debate sobre temas de interesse público, enfim, ser a estrutura que comporta a arena de interesses diversos em disputa na sociedade.

Identificamos ainda que, na atual conjuntura, esse ente é habitado por interesses econômicos, políticos e culturais diversos que se expressam de forma fragmentada nos aparelhos do Estado. Por isso, observamos que o mesmo grupo hegemônico que ocupa um posto na gestão de um determinado governo, com uma simples mudança de representação política nos cargos de gestão pode redirecionar os rumos da política pública. Quer se dizer com isso, que o Estado no seu papel de agente promotor de políticas públicas apresenta facetas diversas e conformadas ao segmento da sociedade que ocupa o seu posto.

Assim, a leitura marxiana da relação Estado e Sociedade avançou ao demonstrar que são as classes sociais que vão determinar a configuração do Estado, ou seja, é o movimento da sociedade que dá forma ao Estado. Potyara (2009), adotando a dialética materialista para a análise das políticas sociais, demonstra o caráter histórico e relacional do Estado, apontando para a sua natureza conflitante e contraditória, que torna possível esse espaço ser permeado por interesses de classes ou grupos sociais historicamente oprimidos.

Outro paradigma refere-se a noção gramsciana de sociedade civil em que é possível analisar o terreno movediço e disputado em que transitam os atores sociais na busca da “direção espiritual e cultural, voltada para todo o complexo das relações ideológico-culturais – escolas, instituições culturais, comunicação – por meio do qual as classes exercem sua hegemonia de forma consensual”. (PEREIRA, 2009, p.16). É importante destacar o entendimento de Gramsci de disputa por hegemonia na sociedade civil que revela a possibilidade de confronto e rompe com a noção mecanizada da relação de dominação estatal, pois o campo das ideias e dos valores pode ser também determinante para validação de uma determinada orientação política.

Tendo em vista esta reflexão podemos questionar a tese que defende a existência de uma sociedade civil. Defendemos aqui que existem interesses difusos e múltiplos no tecido social, que vão além dos interesses de classe. Ademais, os próprios interesses de classe não se limitam ao binômio capital e trabalho, já que o trabalhador rural ou informal nem sempre está associado ao trabalhador urbano, servidor público, por exemplo; ou capital financeiro não está necessariamente articulado ao capital industrial. Destarte, o terreno da sociedade civil se apresenta movediço e complexo no tocante a diversidade de interesses em conciliação e confronto.

A atual conjuntura política e econômica encontra seus determinantes nas transformações recentes ocorridas no desenvolvimento das forças produtivas - revolução informacional - e nas relações sociais de produção, com repercussões nos modelos de gestão do trabalho. A sanha pela recuperação das altas taxas de lucratividade fez com que o ideário neoliberal se tornasse a grande alternativa para o “crescimento econômico”. Ademais, o avanço nos estudos e na aplicação do conhecimento das tecnologias da informação e comunicação tem contribuído para a mundialização da economia e para a circulação intensa do capital financeiro.

O diferencial deste contexto está na predominância do capital fetiche, segundo Marx, se sustenta na rentabilidade auferida pelos juros obtidos dos empréstimos. No entanto, Iamamoto (2009) assevera que na atualidade o capital financeiro tem assumido uma pretensa autonomia do capital produtivo e das forças laborativas, no sentido de reproduzir-se independentemente das possibilidades de lançar taxas de lucratividade pelo capital produtivo, o que gera uma defasagem entre o valor real da produção e o sobrevalor especulado em função do valor concreto. Boschetti (2012) reforça esta argumentação indicando o anseio de rentabilidade, mas que está condicionado a variável produtiva. As autoras permanecem dentro da tradição marxiana que somente o capital industrial tem a capacidade de gerar mais valia.

Ocorre assim uma supervalorização do capital que não existe, não tem lastro que o sustente em momentos de bancarrota. É neste sentido, que a crise americana dos *subprime* pode ser analisada; ou seja, o risco da desvalorização rápida e acentuada dos papéis e títulos fez com que o Estado interviesse salvando os investidores financeiros<sup>22</sup>. Aliás, o capital financeiro tem contado com os Estados-Nação e com a redução dos custos de reprodução e manutenção do trabalho para manter a sua toada rumo à lucratividade. Em síntese, a crise, essencialmente do capital, tem sua responsabilidade compartilhada com os trabalhadores e é mediada pelo Estado.

O ônus da financeirização acelerada da economia recai essencialmente na classe que vive do trabalho, nos termos de Antunes (1995), porquanto o cidadão paga impostos e

---

<sup>22</sup> Termo utilizado para designar os tomadores de empréstimo que oferecem poucas garantias para o pagamento da dívida, tendo em vista que possuem ocupações instáveis, com salários baixos e são instáveis no emprego, mas que no começo do século XXI obtiveram incremento na sua renda e aumentaram suas possibilidades de recepção de crédito. Os *subprimes* protagonizaram um dos episódios da crise financeira nos E.U.A que levou a falência bancos e mobilizou a intervenção governamental na recuperação da economia americana.

financia o fundo público, entretanto não auferir da qualidade de vida correspondente ao volume de trabalho dispendido. Ademais, as multinacionais afetadas pelas crises financeiras, usualmente, reduzem seus custos demitindo funcionários, achatando salários e rompendo com garantias históricas dos trabalhadores.

Neste sentido, a questão social tende a se acirrar nesta conjuntura, pois o Estado que deveria investir nas políticas sociais acaba por se comprometer com o pagamento dos juros da dívida pública. Iamamoto (2009, p. 22) afirma: a questão social “(...) expressa a banalização do humano, resultante de indiferença frente à esfera das necessidades das grandes maiorias e dos direitos a elas atinentes”.

A reestruturação produtiva do capital promoveu novos arranjos na relação Estado e Sociedade. A pactuação interclassista dos 30 anos gloriosos do *Welfare State* deu lugar a supremacia do mercado, conforme Netto (2001), como unidade de articulação das relações sociais. Nesse sentido, o Estado, antes agente promotor do desenvolvimento socioeconômico, tornou-se um agente secundário, na medida em que transferiu para a sociedade civil organizada, e para o mercado, funções precípuas, no tocante ao atendimento das necessidades sociais e econômicas da população. No caso brasileiro, esse processo foi consagrado com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, e que se tornou um instrumento de reordenamento das funções estatais no sentido da redução das frentes de atuação do Estado em favor do mercado e da sociedade civil organizada.

Ocorre assim a precarização dos serviços sociais públicos, bem como das condições de trabalho e do recrutamento de pessoal para atuar no âmbito das políticas públicas. No entanto, o ônus financeiro e até administrativo de realizar essas funções ainda permanece sendo do Estado, todavia interesses particulares passam a capitanear a realização das ações públicas.

Observamos que a crise nas relações sociais e econômica, derivada das transformações operadas no modo de produção capitalista, se materializou na fragmentação do discurso e na crítica as grandes narrativas, na valorização das vivências egoístas baseadas no consumo, nos desejos insaciáveis e contínuos impulsionados por uma indústria cultural alienante, enfim, conforme Weber (2004, p. 86) apontou na “Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, o indivíduo da modernidade se caracteriza como sendo um “especialista sem espírito, sensualista sem coração”, e acrescentamos um consumista por esporte.

Após realizarmos uma imersão nas contradições do cenário contemporâneo, das crises, mobilizações e perspectivas, partimos para a análise transformações no mundo no trabalho.

Ressalta o objetivo deste capítulo, qual seja, apresentar as circunstâncias históricas, políticas e socioeconômicas determinantes para a análise da seguridade do servidor público federal, objeto de estudo desta tese.

#### **1.4- Contornos do “mercado de trabalho” no Brasil e suas repercussões nos direitos sociais.**

O tema trabalho é referência no campo das ciências sociais, sendo o conteúdo identificador da condição humana (ARENDRT, 2005). Filósofos, cientistas, jornalistas entre outros profissionais dedicaram sua trajetória ao desvendamento dos elementos implícitos e das consequências do trabalho para o ser humano.

Para Marx (1990) a principal atividade humana que constitui sua história social e o que viabiliza a produção e reprodução da vida, o trabalho. De acordo com Marx, “o trabalho é um processo entre homem e natureza, um processo em que o homem, media, regula e controla sua troca material com a natureza através da sua própria ação” (MARX, 1990, p. 205). O trabalho permitiu ao ser humano diferenciar-se dos animais em relação aos animais, estabelecendo processos de trabalho, nos quais há consciência e planejamento da ação, pois “o processo de trabalho é a atividade conforme a um fim para fabricação de valores de uso, apropriação natural das necessidades humanas” (MARX, 1990, p. 212). A produção humana, neste sentido, ultrapassa as carências materiais, a sobrevivência imediata, ou seja, ela é sofisticada, posto que, aperfeiçoa os processos de trabalho, criando e aprimorando os instrumentos de trabalho a fim de se assenhorear da natureza.

Abaixo apresentamos 5 pontos que revelam o papel homogeneizador e unificador do trabalho, conforme Offe (1989, p. 20), a saber:

- a) a dependência da força de trabalho (não-proprietária) da atividade remunerada;
- b) sua submissão ao controle de relações de autoridades empresarialmente organizadas;
- c) o risco permanente de perda de oportunidades de trabalho por motivos subjetivos (por exemplo, doença e invalidez) ou objetivos (por exemplo mudanças técnicas e econômicas);
- d) o efeito uniformizador da existência e da atuação de grandes entidades do tipo de sindicatos únicos(...)

e) é possível supor a existência de um orgulho coletivo enquanto base unificadora da autoconsciência do trabalho no qual o trabalho é visto como fonte de toda riqueza e de toda cultura.

Os laços demonstrados por Offe (1989) denotam o enraizamento do trabalho na trajetória de vida dos sujeitos, nas rotinas e atividades realizadas na vida cotidiana, na reprodução material e imaterial do indivíduo e nas relações de reciprocidade, solidariedade e amizade permitidas pelo compartilhamento de experiências e da ação política e coletiva organizada.

O modo de produção capitalista, por seu turno, apresenta em seu cerne o antagonismo entre as forças produtivas e as relações sociais de produção. As forças produtivas são entendidas como o modo de se produzir através das tecnologias e da divisão técnica de trabalho, o modo de produção capitalista representa o grau de domínio do ser humano sobre a natureza, contraposto as relações sociais de produção determinada pela distribuição dos meios de produção, pelo tipo de divisão técnica de trabalho, ou seja, expressa a forma de os homens se organizam socialmente para produzir. Assim, temos de um lado no capitalismo o potencial inigualável na história humana de produção de riqueza e de outro, o fato de que a riqueza construída pela maioria (proletariado) é propriedade de poucos (burguesia).

O fenômeno da exploração da burguesia sobre o proletariado se mantém devido à condição de detentor dos meios de produção da burguesia e da posição subalterna do proletariado de apresentar sua força de trabalho para venda, fundando a exploração por meio da mais valia. A mais-valia decorre do fato de que a produção do trabalhador é parcialmente apropriada por si próprio, enquanto que o excedente da produção é destinado aos detentores dos meios de produção. A mais-valia absoluta preponderante no século XIX é o resultado do aumento da jornada de trabalho, proporcional ao aumento do excedente da produção, apropriada pelos detentores dos meios de produção. Para isso mantêm-se o valor do salário — aquilo que é necessário para a reprodução do trabalhador em dado espaço e tempo<sup>23</sup>. A lógica do capital necessita da transformação das forças produtivas que proporciona a potencialização da produção e, por sua vez, a redução do tempo de trabalho necessário para produzir o valor do salário, perfazendo assim a mais-valia relativa que se manifesta de forma mais intensa no século XX (MARX, 1990).

---

<sup>23</sup> Aqui não enfrentamos o debate sobre o significado do trabalho doméstico ou reprodutivo, em que se observam desigualdades de gênero.

Desta forma, promove-se o aumento do excedente de produção apropriado pela burguesia que enriquece na proporção da pobreza dos trabalhadores. A desigualdade emergente daí promove o que se costuma chamar de trabalho alienado, haja vista que “transforma a atividade livre e dirigida pelo próprio indivíduo em um meio, também transforma a vida do homem como membro da espécie em um meio de existência física” (MARX, 1990, p. 97). Portanto, justamente o trabalho que é a essência do ser humano, que promoveu a libertação e humanização, no modo de produção capitalista se torna uma mercadoria, desumanizando e expropriando capacidades e competências para servir ao capital.

Entretanto, o real observado mostra que as transformações e as revoluções das forças produtivas dentro do capitalismo não cessam. Tanto que a revolução informacional causadora da automação de amplos setores produtivos e de serviços, vislumbra a possibilidade de substituição definitiva do trabalho vivo, (trabalho humano) por trabalho morto (maquinário). Porém, o trabalho está na essência do ser humano, não se descola dele, apenas se transforma na história; em outras palavras, não há o fim de trabalho e sim sua transformação.

Registramos que o autor desta tese defende um modelo de gestão de trabalho criativo, solidário e humanizado.

A crise capitalista intensificada na década de 1970 forçou o capital a reorganizar-se, repercutindo diretamente na organização do trabalho. Desta forma, o toyotismo surge como veículo reinstaurador da lucratividade, para tanto, fundamenta seu modelo de gestão do trabalho na redução dos custos com a produção. Intensifica-se o trabalho, ampliando o rol de tarefas executadas pelo trabalhador, não mais especializado, agora polivalente e multifuncional, reduz os custos fixos com a produção dada pelo estoque disponível, ou seja, a lógica do *Just in Time* e estabelece uma forma de controle da produção nomeada de “administração pelos olhos” em que as chefias tem a disposição em todo momento o andamento da produção, o que aumenta a pressão sobre o trabalhador. Alves(2005,p.31) assim qualifica o toyotismo:

...uma nova lógica de produção de mercadorias, novos princípios de administração da produção capitalista, de gestão da força do trabalho, cujo o valor universal é constituir uma nova hegemonia do capital na produção, por meio da captura da subjetividade operária pela lógica da capital

A produção capitalista se faz de forma fragmentada, tendo na empresa matriz a concentração dos trabalhadores de alto escalão, estrategistas que definem os rumos da organização, ao passo que se espalham em todo o mundo pólos produtivos especializados em uma área da cadeia produtiva. Busca-se minorar os custos com os trabalhadores, os recursos e equipamentos e com os insumos, de modo a encontrar os territórios em que essa redução seja possível e sustentável para a empresa, pois caso contrário ela migra para outro polo. Alves (2005) observa a constituição das empresas rede como aspecto nocivo ao mercado de trabalho, posto que fortalece as práticas de contratos flexíveis, por tempo determinado, sem garantias trabalhistas e salários baixos. A contraface da acumulação flexível de que fala Harvey (2008) se percebe no desemprego estrutural, na precarização do trabalho, na redução dos postos de trabalho formais, em suma, na fragilização do trabalho.

Surge uma miríade de pequenas empresas, subcontratadas ou de fornecedores, em vários graus da cadeia produtiva, que instauram uma relação de longo prazo com a empresa central (o conglomerado ou corporação transnacional), cuja duração é determinada pelo ciclo do produto. No caso clássico do toyotismo, é o sistema *Keiretsu*, que desenvolve uma forma particular de organizar as relações entre empresas, envolvendo uma vasta gama de procedimentos fundamentais, capazes de propiciar ótimo funcionamento das redes de subcontratação (ALVES, 2005, p.58).

A face perversa deste processo é notada na responsabilização atribuída aos trabalhadores cada vez mais cobrados por desempenho. Os colegas de trabalho, como membros de equipe, tornaram-se agentes de vigilância, pois cria-se um espírito de solidariedade ao inverso em que cada um depende do outro para lograr êxito, mas aquele que falhar é exposto e até punido. Cresceram as práticas de violência no trabalho nas organizações, e no caso do Japão e China há relatos sobre casos de suicídio no trabalho, resultantes da autocobrança por resultados e desempenho. Defendemos uma lógica de organização do trabalho que valorize a dimensão educativa do trabalhador e dos gestores de modo a evitar práticas discriminatórias e exploradoras da força de trabalho humano.

As características desse processo são verificadas nas transformações ocorridas no chamado “mundo do trabalho”, que têm sido analisadas por diversos autores, destacando-se os estudos de Antunes (2005a), Pochman (2001) e Castel (1998).

Alves (2005) observa que o toyotismo foi uma ferramenta estratégica para não somente ampliar os níveis de produtividade, mas também para seduzir o trabalhador na nova dinâmica do trabalho. Nos termos de Alves esse processo é chamado de “captura da

subjetividade”, pois envolve o trabalhador na trama do processo de trabalho de tal modo que este se sente valorizado, inclusive recebendo bônus por isso, com a chamada remuneração por participação nos lucros da empresa. Alves (2005) identifica a emergência de uma forma de gestão baseada no consentimento operário, ou melhor, na dominação, isto é, no exercício legítimo de poder.

O toyotismo não rompe totalmente com o modelo fordista, pois especialmente nas empresas subsidiárias o trabalho ainda ocorre de forma padronizada, com fabricação em massa, baseada na verticalização das tarefas, com o trabalho repetitivo, rotinizado e especializado, por isso alguns autores o qualificam de neofordismo. Lessa (2011) sustenta que o toyotismo foi uma solução de continuidade do modelo fordista de organização do trabalho, posto que manteve-se a essência da lógica capitalista de extração da mais valia, mudando os mecanismos de exploração do trabalho. A busca da ideologia colaboracionista entre os trabalhadores, o desenvolvimento tecnológico, a terceirização das atividades produtivas entre outras estratégias permitiram a intensificação da exploração do trabalho e o aumento das taxas de lucratividade. Lessa (2011) defende também que a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual ainda permanece, e o fosso parece ter aumentado face ao processo de precarização dos trabalhadores manuais e a elitização dos trabalhadores do planejamento e das estratégias.

O autor desta tese defende a gestão de pessoas participativa, no que tange as atividades e aos bônus auferidos com os resultados do trabalho dispendido.

Já Caetano (2010), ao refletir sobre o toyotismo, argumenta que o processo de trabalho regido por essa lógica é guiado pela ideia de trabalho em equipe associado a sistemas automatizados, terceirização de fornecedores. Busca-se a incessante redução de custos, logo, a subcontratação foi a alternativa para escapar dos custos trabalhistas e dos salários maiores. Em síntese, acirra-se a exploração do trabalho, inclusive pela apropriação da subjetividade do trabalhador na perspectiva da repartição dos lucros que visa gerar o sentimento de pertencimento.

A expansão da mercantilização atingiu, segundo Lessa (2011), a todos os serviços e profissionais. Associa-se a lógica da produção destrutiva e abundante, que gera consumidores insaciáveis, exemplo disso é o aumento da população de super obesos, com índice de massa corpórea acima de 40 kg/m<sup>2</sup>, conforme aponta Ceconello e Santo (2008).

Neste sentido, o capitalismo atualiza-se com uma roupagem mais sutil, no entanto, não menos eficaz na exploração do trabalho e na auferição da lucratividade.

Ademais, a alteração do padrão de gestão da força de trabalho, decorrente do processo da reestruturação produtiva do capital, é um fenômeno mundial que radicado nos países desenvolvidos capilarizou-se pelo mundo afora implicando as nações periféricas no processo de acumulação flexível do capital. Destacamos como repercussão a precarização e a desregulamentação do trabalho que reduz direitos e deixa a classe trabalhadora com menos condições de se organizar como sujeito político ativo. Em sendo assim, as empresas capitalistas assumem nichos, dantes típicos do Estado, como forma de ampliar o escopo de ações provedoras de lucratividade. Exemplo disso é a disseminação dos planos privados de previdência e das escolas de ensino superior, carentes de infra-estrutura e corpo docente qualificado para a formação técnica científica.

Outra característica é a feminização<sup>24</sup> do mercado de trabalho, em funções de apoio, serviços gerais, cuidados, onde a construção social do gênero feminino na ordem privada é reforçada nas relações de trabalho.

Entende-se que a sofisticação dos métodos de produção – do taylorismo-fordista ao toyotismo – contribuiu para a criação estratégias de manutenção do processo de produção da riqueza, de acumulação e geração de desigualdades, recorrendo para tanto a racionalidade instrumental, funcional as novas medidas de gestão do trabalho.

Considerando as transformações do mercado de trabalho, Offe (1989) apresenta como problemática sociológica contemporânea a perda da centralidade do trabalho como aspecto estruturante da nova sociabilidade instaurada. Para isso, desenvolve sua argumentação trazendo a baila referências clássicas no estudo da categoria trabalho, como Marx, Weber e Durkheim, para identificar a centralidade do trabalho na vida social. Em seguida, aponta dados e lança hipóteses sobre a perda de potência do trabalho como fator primevo primeiro para explicação sociológica e para a definição do ser humano.

Offe (1989), por sua vez, afirma que surgem na atualidade processos de diversificação das relações sociais, em especial, na esfera produtiva que extraem do trabalho conteúdos significantes da vida social. Offe (1989, p.23) observa que no trabalho em serviços o destaque desta nova composição das relações de trabalho, considerando que a

---

<sup>24</sup> Ver capítulo 4, obra de Torres (2002) que discorre, do ponto de vista histórico e cultural, a inserção das mulheres no mercado de trabalho, exercendo papeis privados em funções públicas.

dinâmica que preside o processo de trabalho neste campo é caracterizada pela “falta de homogeneidade, da descontinuidade e da incerteza temporal, social e material dos casos”. O mesmo autor chega a qualificar os trabalhadores em serviços como nova classe, que se defronta com outros atores como os operários, os servidores públicos, entre outros.

Gorz (2007) concorda com a argumentação que defende que na modernidade ocorreu a cisão entre o mundo do trabalho e a vida, devido a absorção do sujeito pela dinâmica burocratizada do trabalho. O como, o que, quando, onde, em quanto tempo passou a ser regulado exteriormente aos desejos, interesses e até capacidades do trabalhador. A codificação dos processos, a definição de ritmos e práticas configuraram prescrições ao trabalhador que se tornou solidário a este sistema, mas não se apropriou da lógica que o fundamenta. Por outro lado, sabe-se que esses ritmos não eram aceitos tacitamente por todos os trabalhadores e que ocorreram resistências a esse modelo.

A separação das ordens da vida, como afirma Weber, advém da desmagificação do mundo. Ora, a prevalência de esferas independentes, como artes, economia, política, cultura, entre outras permite que o mesmo indivíduo despose de valores antagônicos a depender do espaço em que está inscrito. Por exemplo: é possível ter um profissional do Estado que fora do exercício da função profissional, na expressão cultural manifesta-se com princípios anárquicos.

O trabalhador sem sentido passa a significar a sua vida em outros espaços, segundo Gorz (2007), especialmente no consumo voraz e desnecessário. O trabalhador prefere o consumo à condições dignas do trabalho.

As mudanças no campo do trabalho foram agravadas pelas mutações advindas da reestruturação produtiva do capital, que implicou alteração dos modelos de gestão do trabalho, redução dos postos de trabalho, aumento de exigência de qualificação e multifuncionalidade dos trabalhadores, associado a inclusão intensa de recursos tecnológicos no processo produtivo. O desemprego estrutural emerge destas transformações do trabalho nas sociedades capitalistas e provoca a perda de vínculo de muitas pessoas em situação de desemprego e emprego com os espaços ocupacionais. Em síntese, Offe (1989, p.28) afirma

O interesse pelo trabalho de estratos da população vai se reduzindo na medida em que o tempo de desemprego e subemprego é incrementado, o que gera uma rejeição aos espaços ocupacionais. Em consequência, formam-se “subculturas de ‘economia clandestina’”, cujos participantes adquirem uma aversão no mínimo passiva com respeito aos valores e regras legais da sociedade do

trabalho, podendo facilmente enrijecer-se em uma cultura do desemprego subproletária, em uma ‘não-classe de não-trabalhadores.

Navarro (2007) nos mostra que nos EUA 80% dos novos postos de trabalho durante o período de 1990-2005 eram de salários baixos e com escassa ou nula proteção social, continuando assim a queda dos salários, um fenômeno crônico na União Européia. A precarização do trabalho afetou todos os países que incorporaram o receituário neoliberal e reforçou os índices de desigualdade social.

Antunes (2005), por outro lado, questiona as proposições de Offe (1989) e Gorz (2007) defendendo que o contexto atual revela a possibilidade de fim do trabalho abstrato e não do trabalho concreto, assim há condições para eliminar o trabalho gerador de valor de troca que contribui para a realização do trabalho excedente e para a exploração do trabalhador. A redução da jornada de trabalho, o florescimento do trabalho criativo e emancipado em contraponto ao trabalho estranhado, a produção de valores de uso e a perspectiva de construção de uma sociedade sem o capital são as alternativas para irromper com as condições de exploração atualizadas do capitalismo contemporâneo. Portanto, derruir o trabalho concreto é algo impensável para a condição humana que necessita de criação de valores de uso, mas findar com o “trabalho abstrato, estranhado e fetichizado” (ANTUNES, 2005, p.90), elemento da sociabilidade capitalista, constitui um devir histórico da classe que vive do trabalho.

Antunes (2005) indica que ocorreram mudanças a partir da década de 1980 as quais impactaram o trabalho, a saber: a prevalência do neoliberalismo no plano econômico, a reestruturação produtiva do capital e o modelo de gestão do trabalho toyotista, a decadência das ideologias revolucionárias da classe operária. Essas mudanças reduzem o grau de importância atribuída pelos cientistas ao tema trabalho. Emergem os movimentos sociais que tratam de temáticas como gênero, raça, meio ambiente, entre outros, concorrendo como objeto de estudo para a reflexão do trabalho.

Alguns aspectos são mencionados como aspectos geradores de mudança no mundo do trabalho. Observamos a queda da análise da sociologia industrial em função do aumento exponencial do trabalho no campo dos serviços, inclusive em termos de volume de recursos aplicados. Há também o aumento do número de trabalhadores intelectuais – de colarinho branco. A diversificação das ocupações dificulta qualificar todos os trabalhadores como uma entidade una. Ocorre a heterogeneização dos trabalhadores com valores, atitudes e

prestígios diferenciados, conjugada a perda relativa do trabalho na vida das pessoas, com menos importância na vida social. Acrescentamos a isso, o aumento da riqueza mais dependente do capital financeiro em relação à produção industrial e a proliferação de novas modalidades de contratação flexíveis, distanciando-se da possibilidade do pleno emprego.

Entretanto, mesmo com as citadas mudanças os autores latino-americanos, como Antunes (2005) e Dal Rosso (2008), questionam a perda da centralidade do trabalho e apontam a existência das transformações, bem como da intensificação do trabalho. Argumentam que a importância relativa do trabalho não está diminuída, demonstrando que não houve a redução da taxa de sindicalização, ocorreu o deslocamento da força de trabalho, por exemplo, os países socialistas tiveram a redução das taxas de sindicalização. Portanto, é preciso alargar as análises para todo o mundo. Além disso, é mister que se faça proceder qualquer análise do trabalho a partir da distinção entre trabalho vivo e trabalho morto, ou o trabalho abstrato e o trabalho concreto.

Frederico (2009) observa que há um enfraquecimento progressivo do sindicalismo, motivado pela flexibilização das leis trabalhistas, pela redução dos postos de trabalho acelerada pelo desenvolvimento tecnológico e aumento das exigências funcionais aos trabalhadores, enfim um intenso processo de exploração do trabalho pelo capital.

A fragilização dos trabalhadores fomentou um incremento substantivo de demanda por programas, projetos, serviços e benefícios assistenciais para a garantia da provisão mínima necessária para sobrevivência. No entanto, Frederico (2009) chama atenção para o confronto instaurado no seio do Estado por distribuição dos recursos derivados do fundo público.

Mais ainda, aqueles que não conseguem ingressar no mercado de trabalho ou na sociedade salarial, nos termos de Castel (1999), tornam-se supranumerários, excluídos socialmente do acesso aos direitos sociais. A reestruturação produtiva do capital, com sua lógica flexibilizadora provocou não só o aumento das desigualdades, mas também da exclusão social, posto que incontáveis trabalhadores foram expulsos do mercado de trabalho e, logo do acesso aos direitos de cidadania. Não é à toa que assistimos hoje à proliferação dos programas de transferência de renda e o fortalecimento das políticas de segurança que aumentam os índices de institucionalização de jovens nas prisões.

O debate que nos últimos anos envolvendo a questão do neodesenvolvimentismo, aponta para o fato de que as raízes desenvolvimentistas brasileiras se encontram assentadas

nas necessidades de organização e criação de uma infraestrutura para o crescimento econômico, para a ampliação da rentabilidade de investidores, na perspectiva da modernização do processo produtivo, sob o discurso do atraso das bases coloniais brasileiras. Esse movimento no Brasil foi intensificado conduzido nas décadas de 1950 e 1960, entretanto sua marca foi a do favorecimento e incentivo ao consumo e a produção em massa, sustentada pela criação de aparatos de transporte e infraestrutura em geral voltadas o escoamento da produção e consumo interno. Para os teóricos brasileiros o desenvolvimentismo nacional buscava irromper com a dependência externa, com as estruturas arcaicas, caminhando na direção da modernidade e da ampliação da participação do Estado nas atividades econômicas, de tal modo que, reformas estruturantes fossem realizadas. (CASTELO, 2012).

O neodesenvolvimentismo, por sua vez, para Sampaio Jr. (2012) consiste em uma questão local, formulada por atores políticos, representados por teses econômicas em disputa na esfera governamental, especificamente os grupos que defendem maior ou menor participação do Estado na indução do desenvolvimento econômico. Sampaio Jr. (2012,p.679), assim sintetiza a hibridez modernizante do neodesenvolvimentismo:

O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social.

O cenário idílico formulado pelos teóricos neodesenvolvimentistas despreza as mazelas sociais vivenciadas pela população, a manutenção dos índices de desigualdade social, o condicionamento dos recursos públicos transferidos para o capital rentista privado, afora o cenário internacional que sinaliza sucessivas crises financeiras e políticas das maiores economias mundiais, como E.U.A e Alemanha, colocando em xeque o modelo econômico atual. Faz sentido pensar, destarte, os limites e o grau de sustentabilidade da proposta econômica nomeada de neodesenvolvimentismo frente as demandas internas da população, manifestas nas jornadas de junho de 2013, bem como diante dos conflitos e crises econômicas internacionais.

Contudo, sob os auspícios do discurso neodesenvolvimentista e do chamado social-desenvolvimentismo (CASTELO,2012), na realidade brasileira dos últimos anos (2004-2010) observamos que parcela da população desempregada foi absorvida pelo mercado de

trabalho. Pochmann (2012) em estudo sobre a composição da classe trabalhadora no Brasil observa que as políticas públicas de transferência de renda somadas as iniciativas de aumento do valor real do salário mínimo contribuíram para a mobilidade social da parcela de trabalhadores que compõem a “base da pirâmide social brasileira”. Defende que o processo de fortalecimento do mercado de trabalho ocorreu em razão da existência de mão-de-obra sobrando e desempregada da década de 1990, mas que recebeu novo impulso por medidas de crescimento econômico, via investimento estatal, a partir dos anos 2000.

Face ao citado processo de mobilidade social, constatamos a propagação do discurso da emergência de uma nova classe média no Brasil, por autores como Neri (2010)<sup>25</sup>. Pochmann (2012) critica a percepção difundida na mídia de que se constitui, no primeiro decênio dos anos 2000, uma nova classe média no Brasil. Argumenta que existe um interesse do mercado neste discurso, que busca absorver consumidores de serviços de educação, saúde, previdência, entre outros. Pochmann (2012) constata que houve sim, entre 2004 e 2010, um crescimento do peso da renda do trabalho em relação ao rendimento nacional, e que houve uma melhora em mais de 10% a distribuição da renda do trabalho. No entanto, a condição socioeconômica desse grupo, que representou aproximadamente 95% dos empregos criados nos anos 2000, não o coloca como uma nova classe social, na medida em que representa uma parcela da classe trabalhadora, cujas ocupações principais estão ligadas ao trabalho doméstico, temporário, terceirizado, autônomo. Além disso, este segmento apresenta renda de até 1,5 salário mínimo, é constituído, na sua maioria, por mulheres, com mais de 35 anos e não branca. Mas o destaque recai para o fato de que mais de dois terços deste grupo tem carteira assinada, o que os diferencia dos trabalhadores submetidos a relações informais de trabalho, mais presentes entre a faixa salarial de 1,5 salário mínimo.

O conjunto destes novos trabalhadores apresenta uma condição de status social e legal, para usarmos a expressão de Marshall (1967), diferenciada em relação aos demais trabalhadores, posto que o a renda auferida os coloca na base da pirâmide social. Estes compõem o precariado, conforme Alves (2005). A essa parcela dos trabalhadores, o acesso a

---

<sup>25</sup> Manchete do Jornal do Comércio de 10/10/2012 anuncia. “A nova classe média merece muita atenção” . Fonte: <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=105679>. Já reportagem do jornal nacional da rede globo de televisão de 13/04/2010, dizia “Nova classe média brasileira está cheia de vontade de comprar”. Fonte: “<http://globo.com/rede-globo/jornal-da-globo/v/nova-classe-media-brasileira-esta-cheia-de-vontade-de-comprar/1247074/>”. Ambas as divulgações divulgadas na mídia indicam um posicionamento que defendem a existência de uma nova classe social no Brasil.

direitos é restrito, as condições de trabalho, em geral, são mais precárias, a taxa de sindicalização é inferior, e, principalmente, existe uma alta rotatividade nestes postos de trabalho, o que torna a condição de cidadania vulnerável destes sujeitos.

O trabalho temporário, entendido como trabalho cujo contrato tem duração inferior a três meses, é uma expressão clara desta condição de status diferenciada destes sujeitos. Pochmann (2012 p.85) nos mostra que “um em cada dez empregados assalariados no Brasil” encontra-se na condição de trabalhador temporário, suscetível a demissão com facilidade, sem nenhum elo sindical, em síntese um trabalhador com um nível de proteção social inferior em relação ao conjunto dos trabalhadores formais. A construção civil é área que empregou o maior número de trabalhadores temporários no período de 1989 a 2009. Registramos que o governo Lula (e o Dilma também) com as suas políticas neodesenvolvimentistas, assinaladas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), depositaram esforços justamente na área da construção civil, que gera empregos temporários e vulneráveis.

Retomando o debate sobre as modalidades de trabalho em crescimento nos últimos decênios, o trabalho terceirizado que constitui outra área em expansão no período de 1989 a 2009, conforme Pochmann (2012), tendo em vista o novo arranjo das forças produtivas, as exigências da competitividade no mercado mundial e a baixa de investimentos. Procurou-se reduzir custos com o trabalho, posto que as despesas com salários, obrigações fiscais e condições de trabalho nessa área são inferiores. Pochmann (2012, p.111) demonstra que de 1995 a 2009, o contingente de terceirizados passou de 110 mil para 700 mil. Em estudo no estado de São Paulo, Pochmann (2012), detectou que os serviços auxiliares concentram o maior número de terceirizados. Processo semelhante pode ser observado na administração pública, que nos últimos 15 anos, pelo menos arregimentou um exército de trabalhadores terceirizados. Pochmann (2012, p. 121), revela que “as empresas terceirizadas tendem a romper o contrato de trabalho com praticamente todos os seus trabalhadores num período inferior a dois anos”. A instabilidade, a alta rotatividade, enfim a precariedade da condição de trabalhador terceirizado fragiliza a ação política, que ficam à mercê dos interesses do empregador, disponíveis para uma nova ocupação, em uma condição vulnerável e precária.

Pochmann (2012 p.20) afirma que “durante a primeira década de 2000, entretanto, a parcela de ocupados com até 1,5 salário mínimo voltou a crescer, aproximando-se de quase 59% de todos os postos de trabalho”, sendo que do total de postos de trabalhos criados nos

10 primeiros anos de 2000, “94,8% foram com rendimento de até 1,5 salário mínimo mensal”. Pochmann (2012, p.22) defende que tem ocorrido um processo de polarização em que há o crescimento do quantitativo de trabalhadores na base da pirâmide social e, por outro lado, intensifica-se o acúmulo dos detentores de renda derivada da propriedade. Para o presente estudo os contornos assumidos pelo mercado de trabalho no Brasil deve ser focado no âmbito da administração pública, que desde 1990, apresenta queda da contratação de trabalhadores de salários de base, ou seja, aqueles ocupantes de funções de serviços gerais, atualmente, terceirizadas e precarizadas. (POCHMANN, 2012).

Em síntese, podemos apreender do debate ensejado neste capítulo os desafios impostos pela reestruturação produtiva do capital aos sujeitos de direitos. A constituição de condições de *status* delineadas pela posição no mercado de trabalho tem afetado as possibilidades de acesso aos direitos da população, constituindo na realidade brasileira desde os anos 2000, grupos de trabalhadores com status legal distintos e desiguais. Cumpre, no momento seguinte deste estudo verificarmos os processos de reordenamento do capital que atingiram a burocracia estatal, em especial na realidade brasileira.

O autor desta tese sustenta, com base na análise da literatura, o resgate dos talentos das pessoas espoliadas pela dinâmica opressiva do trabalho intensificado e precarizado. Assim sob este enfoque observa-se que estabelecendo vínculos e realizando-se em atividades solidárias artísticas e esportivas, familiares o trabalhador dota-se de qualidade de vida e de potencial para a realização da produção.

Em síntese, cabe destacar que as análises realizadas não contemplaram o universo de trabalhadores do crime, especialmente, o narcotráfico, cujas condições de trabalho e vida, a despeito do alto volume de circulação de renda, vivenciam situações de risco, ausência de direitos, dominação ilegítima e práticas arbitrárias de violência. Tudo isso, sem a garantia de direito algum relacionado a proteção social do trabalho.

## CAPÍTULO 2

### **Burocracia à brasileira: entre a racionalidade weberiana e o patrimonialismo colonial**

*Na pilha de processos encafifei.*

*Na lida diária fui dominado.*

*No escritório fiquei guardado.*

*Com números fui impresso e enviado ao arquivo.*

*Com as leis me importunei.*

*Na rotina, de pontos em pontos, endoidei.*

*Olhando pras filas crescentes desesperei.*

*Sem qualidade, minha vida doei a burocracia estatal.*

**Thiago BB**

Este capítulo tenciona analisar a burocracia estatal como uma categoria conceitual e como um objeto concreto, nas suas conformações e transformações experimentadas na realidade brasileira. Neste capítulo nos debruçamos na análise teórica e conceitual da Burocracia, das Teorias das Organizações. No primeiro momento, apresentamos o que foi produzido sobre Burocracia, em termos teóricos, destacando a análise weberiana. No segundo momento, enveredamos pela investigação das Teorias das Organizações, na perspectiva de compreender os estudos prescritivos (receitas práticas de como deve funcionar a burocracia) sobre as organizações burocráticas e a sua aplicabilidade nas políticas de recursos humanos. A luz dos conteúdos teóricos discutidos procede-se a análise histórica da trajetória da administração pública brasileira.

#### **2.1-Teorias da Burocracia**

Para apreender os elementos constituintes do fenômeno burocrático, trazemos a contribuição dos autores clássicos, Hegel e Marx, como pano de fundo analítico, para apresentarmos o conceito adotado neste estudo, formulado por Weber (1999 e 2004), bem como as interpretações e derivações da Sociologia das Organizações gestadas a partir dos estudos deste autor.

A incursão nos estudos sobre burocracia exige um esforço anterior de identificação e análise dos aspectos constituintes do Estado. As teorias do Estado originais remetem as

abordagens jusnaturalistas desenvolvidas por Hobbes, Locke e Rousseau. Estes autores romperam com a perspectiva vigente na Idade Média que percebia o Estado como fruto de manifestações extramundanas, de ordem mágica e religiosa. Para estes o Estado deve ser lido considerando a investigação da essência do ser humano, da sua natureza. A abordagem jusnaturalista pretende compreender o Estado e pensá-lo na sua relação com a sociedade.

Hobbes (2003) caracteriza sua proposição acerca do Estado ao indicar a existência de duas instâncias, a saber: o estado de natureza em que prevalece a ausência de normas e autoridades e o ser humano está totalmente livre para agir; e a outra instância resultante do pacto social em que vigoram normativas e autoridades regulando a ação humana. Hobbes vai defender a ideia de um Estado absoluto necessário para controlar o possível estado de guerra vivenciado em função da ausência de regras para a regulação da ação humana. Para isso, cada pessoa deve abrir mão de suas liberdades em favor do poder soberano e harmonizador da ordem societal.

Locke (2003), por sua vez, destaca na sua análise a presença da propriedade privada como fator motivador para a intervenção do Estado. Tendo em vista que para este autor a propriedade é um direito natural, toda disputa em torno dela deve ser preservada pelo Estado de modo a garantir a ordem social. Diferente de Hobbes, Locke identifica como necessária a divisão dos poderes Executivo e Legislativo, sendo a primazia de mando advinda do segundo.

Rousseau (2003), cujas obras de destaque para análise do Estado é “Discurso sobre a origem da desigualdade” (1755) e “O contrato social” (1762), divergiu de Hobbes ao perceber que foi a propriedade privada que propiciou a origem e a reprodução das desigualdades sociais que colocaram os homens em guerra. Esta situação provocou a necessidade de se estabelecer um contrato social em que a vontade geral do povo fosse soberana e manifesta na ação do Estado como regulador das desigualdades sociais. Defende a educação pública como uma ação governamental fundamental para lidar com as desigualdades e enfrentar a corrosão do caráter emergente na sociedade.

Os autores citados realizaram análises que justificaram a presença do Estado do ponto de vista racional, mas orientaram-se pela perspectiva da preservação da ordem social como fator central para a emergência do Estado. Os autores também dispensaram qualquer análise que rompesse com as desigualdades de classe socialmente instituídas, esforço esse que seria adiante realizado por Karl Marx e Friedrich Engels.

Antes de discorrermos acerca de burocracia em Hegel é preciso definir Estado, que é entendido como uma entidade suprema em relação a sociedade, pois é responsável por conservar os interesses universais e solver os conflitos dentro da sociedade. (HEGEL, 2010). Esta concepção está referendada no entendimento do Estado como ator responsável pela abolição dos conflitos da sociedade e instituidor de um *ethos* organizador e acima da vida social. Como a sociedade civil é limitada ao atender os interesses privados, o Estado é a representação dos interesses comuns, e para isso coloca-se acima da sociedade para regular a ordem social.

A burocracia é o aparato fundante da relação entre Estado e Sociedade, pois realiza a interlocução e a mediação da esfera pública e privada. Segundo Coelho, em Hegel a “burocracia aparece com a mediação do conflito entre a sociedade civil e os pontos de vista e as ordens superiores do Estado”. (COELHO, 1977, p. 19). Para Tragtenberg (1974), a burocracia em Hegel confunde-se com o Estado, e é constituída por militares, elite intelectual e funcionários públicos. O financiamento do custo com pessoal é proveniente dos impostos gerais pagos pelos cidadãos, que também são gastos na realização de obras e na prestação de serviços. A burocracia é, para Hegel, a elite que administra os negócios do Estado e o interesse geral da população. Devido ao fato de ser perene, a burocracia adquire um nível relativo de autonomia com relação às demais classes, conforme Hegel (TRAGTENBERG, 1974).

Sob outra perspectiva, Marx (2001), no “Manifesto do Partido Comunista”, define o Estado como o comitê executivo dos negócios da burguesia, mais ainda, é um instrumento de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe pela outra. O Estado estabelece uma ordem que legaliza e consolida a exploração do trabalho pelo capital, apaziguando os conflitos entre as classes. Importa salientar que o Estado é determinado pela sociedade, ou seja, pelas relações sociais de produção presentes em uma dada sociedade. Para Marx (1992), o crescimento da divisão do trabalho, a complexificação das forças produtivas e as contradições das relações sociais de produção acentuaram os conflitos de classe e, por sua vez, motivaram uma intervenção mais sistêmica e regular do Estado, especialmente, por meio do uso da força, da gestão do patrimônio privado, da regulação dos impostos e dos conflitos: vide a sua análise sobre a legislação fabril inglesa. Marx defende que a força das classes dominantes, exercida pelo Estado, pode ser percebida pelas dificuldades de acesso aos cargos de comando da máquina estatal, acessados

majoritariamente por representantes do capital, nas suas diversas ramificações dentro da esfera produtiva. Na obras “A Ideologia Alemã”, “O Dezoito de Brumário de Louis Bonaparte” e no “Manifesto do Partido Comunista”, Marx apresenta sua abordagem do Estado, não sistematizada, mas que parte da crítica da economia política e dos estudos dos idealistas alemães, como Hegel, para fundamentar sua perspectiva materialista da história em relação ao Estado. A visão de Engels sobre o Estado aparece mais nitidamente na obra “A origem da família, do Estado e da propriedade privada”

Seguindo a análise marxiana, Lenin(1977), especialmente na obra “O Estado e a Revolução” formulou a sua teoria do Estado percebido como instrumento de controle das classes dominantes. Assim, a instauração de outra ordem societal livre da exploração do trabalho se daria a partir da derrocada do Estado burguês, daí a proposta lenista de revolução pelo uso da força. Lenin (1977), tencionava conhecer o Estado burguês para derruí-lo em favor de uma nova ordem societal, pois acabando com o aparato institucionalizado de repressão o poderio burguês seria fragilizado facilitando a ação revolucionária.

Gramsci (2011), por outro lado, vai defender que em face do aumento da participação de organizações da sociedade e da dissipação das relações de poder em diversos núcleos societais o Estado é percebido como resultante da manifestação da perspectiva e da direção social empreendida pelas classes hegemônicas. O domínio burguês, sob a acepção gramsciana resulta da influência dos valores e das normas burguesas sobre as classes subalternas. O desafio está na construção da consciência de classe. Assim, a sociedade civil representada pelas organizações sociais tem o potencial de gerar um bloco de poder contra hegemônico, com o apoio dos intelectuais orgânicos e em um contexto de crise pode assumir a direção da sociedade política, ou do Estado. Para Gramsci, o Estado é habitado por interesses das classes sociais em disputa por espaços no Estado, esse confronto é nomeado por Gramsci como “guerra de posição”. Em síntese, a transformação da sociedade é resultado desse movimento de conquista de hegemonia na sociedade.

Todas as abordagens do Estado apresentadas nos dão pistas de como a burocracia vai se conformando a partir da ampliação do Estado e das demandas sociais diversificadas que se processaram com a urbanização acelerada, o incremento das desigualdades, das lutas sociais e das conquistas de direitos.

Apesar de não ter se debruçado no estudo da burocracia, Marx discutiu na obra “Dezoito de Brumário de Louis Bonaparte” a atuação dos membros do Estado na

manutenção da ordem estabelecida e no gerenciamento de uma rotina de organização das questões de Estado. Assim para Marx, a burocracia não era uma classe social, não possuía finalidade própria, pois sobrevivia para servir aos interesses da classe dominante, assegurando os ganhos do capital. Marx (2000) qualifica a burocracia como uma fração de classe, parasitária, que vive às expensas da classe dominante e corrobora a exploração da classe trabalhadora.

Gramsci (2011), por sua vez, constrói uma análise crítica sobre a burocracia estatal. Atesta o caráter universal e imprescindível da burocracia para as formações estatais, tendo em vista o acúmulo das práticas, ritos e informações na administração das coisas do Estado. No entanto, observa alguns problemas crônicos na composição da burocracia. Pontua a tendência à centralização dos procedimentos que gera o enrijecimento dos seus atores e das suas ações, que inviabiliza processos de participação ampliados. Neste caso, Gramsci (2011, p.91) recomenda a constituição da burocracia calçada em um centralismo democrático, compreendido como

(...) uma contínua adequação da organização ao movimento, real, um modo de equilibrar os impulsos a partir de baixo com o comando pelo alto, uma contínua inserção dos elementos que brotam do mais fundo da massa na sólida moldura do aparelho de direção, que assegura a continuidade e a acumulação regular de experiências.

Adiante, Gramsci (2011, p.246) enumera a possibilidade da burocracia se corromper em busca da sua reprodução e da obtenção de privilégios, pois “eles mesmo criam funções, atribuem salários e dispõem sobre aposentadorias”. Isso implica assumir frente à população uma posição de determinação de regras, que não necessariamente são cumpridas no seio do Estado. A burocracia estatal passa a ser então um grupo relativamente autônomo com interesses e forças específicas na arena política.

Jessop (1998), por sua vez, questiona a autonomia de um poder derivado do próprio Estado, nos moldes do que Galbraith (1979) nomeia a tecnoestrutura. Ancora-se nos estudos de Poulantzas (1977) para argumentar que o Estado resulta de correlações de forças das classes sociais em disputa. Jessop (1998) observa na atualidade a atuação estatal orientada por um fortalecimento da dimensão do mercado em âmbito nacional e supranacional, favorecido pela utilização das tecnologias da informação e comunicação, bem como em parcerias público-privadas em que o Estado transfere para a iniciativa privada a responsabilidade de executar determinados serviços. Em síntese, a análise de Jessop (1998,

p. 33-35) aponta para um processo atual de “desnacionalização do Estado, desestatização do sistema político, internacionalização dos regimes de formulação de políticas”.

Já Weber (1983) define o Estado pelo meio específico que lhe é peculiar, o uso da coação física. Considera então que o Estado contemporâneo se caracteriza pelo monopólio do uso legítimo da violência física, dentro de um território delimitado, pois dantes, diversos agrupamentos políticos recorriam à violência física para se legitimar (WEBER, 1983). Acrescenta-se a essa característica o fato de o Estado possuir um corpo de funcionários hierarquicamente organizados, que se ocupa da administração e detém uma força pública, que se destina não apenas a defender o país contra o inimigo externo, mas principalmente a manter a ordem vigente internamente. (MOTA;PEREIRA. 2004).

Em sendo assim, Weber concebe a política como o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a distribuição do poder. Argumenta que é condição *sine qua non* para existência do Estado que os homens dominados se submetam a autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.

Weber (2004) define poder como a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação, ainda que contra toda resistência. O poder foi um ponto focal da análise teórica de Weber, este não tratou a questão do poder, em si, em abstrato, mas sim na sua forma corporificada na dominação.

O autor firma que deve entender-se por dominação a probabilidade de encontrar obediência dentro de um grupo determinado para mandatos específicos. A obediência pode pautar-se em distintas motivações, mas não pode prescindir da existência de vontade de obediência. Todavia, nenhuma forma de dominação pode pautar-se apenas pela aceitação e vontade de obediência por parte dos dominados, pois procura despertar e propiciar uma crença de legitimidade do seu mando. O conceito de dominação está então intimamente associado às relações de autoridade construídas socialmente e aos interesses em jogo nas relações sociais. (WEBER, 2004).

Certamente Weber<sup>26</sup>, dentre esses autores clássicos, foi aquele que de fato aprofundou a análise do fenômeno da dominação e da burocracia na história, já que os

---

<sup>26</sup> De acordo com Mota (2004, 203) “Weber estuda a burocracia e sua erudição leva a elaboração de uma sociologia, nem positivista nem marxista, em que a teorização sobre a dominação constitui um elemento central. A obra monumental de Weber não recusa as determinações históricas. Ao contrário, as instituições administrativas são estudadas em épocas muito diversas e o estudo da racionalidade burocrática, que lhe é contemporânea, é paralelo ao estudo da racionalidade capitalista”.

analisou na China, na Índia, no Egito Antigo, em Roma, na Grécia e na Europa moderna. Por isso, construiu uma tipologia de análise dos modelos de dominação das comunidades políticas, entendendo que a cada tipo de dominação correspondem normas de procedimento específicas para a sociedade, e que as formas de dominação se expressam pelas relações de autoridade engendradas que visam à conquista da legitimidade. Conforme Mota e Pereira (2004, p.12) “a legitimidade é o fato que a torna efetiva, é o motivo que explica porque determinado número de pessoas obedece às ordens de alguém, conferindo-lhe poder”.

Essa tipologia de dominação é composta pela dominação carismática, tradicional e racional legal, cujas estruturas são definidas a partir da relação entre o chefe e seu aparato administrativo e entre ambos e os dominados (MOTA;PEREIRA, 2004; WEBER, 2004).

Na dominação carismática há algo de misterioso e mágico no indivíduo que lhe confere poder. As relações de autoridade são arbitrárias devido à ausência de leis, estatutos e tradições que a regulamentem. A dominação carismática decorre do apelo do chefe político junto aos dominados.

O modelo de dominação tradicional fundamenta sua legitimidade nas tradições costumeiramente reproduzidas. Pode ser representada pela figura do patriarca que legitima a sua autoridade na honra social e nas tradições comunitárias, e pode contar ou não com um quadro administrativo mantido por relações personalistas de privilégios e benesses restritas a esse grupo (patrimonialismo). Baseia-se nas rotinas e nos costumes culturalmente forjados que impelem as relações de autoridade estabelecidas.

Modelo predominante na modernidade, a dominação racional-legal está fundada na legalidade, sendo que a obediência está apoiada na racionalidade definida por normas impessoais. De acordo com Weber (1978), constituem categorias fundantes da autoridade racional legal, a saber: a existência de cargos com área de competência demarcada legalmente, a divisão hierárquica das funções, a separação do agente em relação aos recursos que utiliza para realizar o trabalho, a documentação dos procedimentos executados e a não apropriação do cargo pelo indivíduo. A criação do *bureau*, espaço do escritório, como algo apartado da vida privada do indivíduo, confere racionalidade e impessoalidade às relações de trabalho organizadas na burocracia.

Weber considera que esses tipos puros não são encontrados na realidade de forma isolada, pois estão imiscuídos, mas são úteis a este estudo como ferramentas analíticas (WEBER, 2004). O que importa destacar sobre as formas de dominação é que estas

representam modalidades de exercício de poder, nas quais a tradição, o carisma e a lei são os princípios legitimadores da relação de mando e obediência e não a força por si só.

O instrumento, por excelência, do modelo de dominação racional-legal é a burocracia. Weber credits a ampliação e expansão das burocracias em vários setores da sociedade, como na indústria, no partido, no sindicato e no próprio Estado, ao aumento crescente de tarefas da administração nos diferentes setores da sociedade, à divisão do trabalho, à racionalização do processo produtivo, ao surgimento de um orçamento estatal e à necessidade de administrá-lo. Somam-se ainda, as funções de administração das comunicações, dos transportes e as tarefas político-sociais. (WEBER, 2004).

Para Weber (2004), a burocracia é o aparelho mais adequado para o capitalismo e para uma sociedade adaptada aos fins dessa produção. Isso ocorre em função da sua superioridade técnica caracterizada pela “precisão, rapidez, univocidade, conhecimento de documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançando o ótimo na administração rigorosamente burocrática exercida por funcionários individuais treinados”. (WEBER, 2004, p. 212). Podemos dizer que a burocracia é o *locus* típico do perito e do saber especializado, sendo funcional para a produção eficaz exigida pelos parâmetros do capital. Weber (2004) salienta que é a partir do desenvolvimento capitalista que a burocracia assume a sua forma mais racional e eficiente, propiciada também pelo investimento capitalista. Souza Filho (2006, p.91) avança e argumenta que a burocracia é “a própria administração capitalista”, o que informa a finalidade implícita deste modo de organização do trabalho e das relações poder.

A lei racionalmente construída determina a igualdade jurídica e se contrapõe à personalização dos atendimentos das demandas, que são reguladas por uma ordem impessoal, pretensamente, isenta de paixões que suscitem privilégios ou punições infundadas. Weber ressalta que, por ser um instrumento, a burocracia pode ser colocada para fins e interesses de ordem política ou econômica, antes mesmo de angariar certa autonomia do poder político vigente. (WEBER, 1999). Vale ressaltar a crítica marxista ao pensamento weberiano, que dissocia o nexos entre economia e política por considera-las ordens da vida distintas, presididas por lógicas autônomas entre si. Os marxistas defendem a tese da indissociabilidade entre economia e política, já que as decisões de ordem econômica geram efeitos políticos, e as decisões políticas tem repercussões econômicas.

Segundo Mota e Pereira, (2004,p.14), pode se dizer que existem três características da burocracia, o fato de serem “(1) formais (2) impessoais (3) dirigidas por administradores profissionais”. A formalidade manifesta-se nas normas que são escritas e documentadas seguindo um rito legal, no qual estão precisamente definidos os papéis e prevista a sistematicidade dos processos trabalho. O caráter impessoal deriva da norma que cria o cargo e define suas atribuições, além do seu recrutamento dos funcionários, que prevê um exame no qual haja igualdade de oportunidades e o mérito seja o critério classificador. O próprio termo “burocracia” significa, etimologicamente, “governo de escritório”, ou seja, faz-se uma distinção do que é privado e do que significa o espaço público, o escritório, onde não cabem relações personalistas, não existindo, hipoteticamente, nesse espaço a manifestação de sentimentos, nas relações entre os funcionários e a organização. Ilustração dessa proposição encontramos na Lei nº 8.112 de 1990 que rege o funcionalismo público no Brasil e prevê no capítulo III, art. 117, item V, que não cabe no local de trabalho a manifestação de apreço e desapeço nas relações estabelecidas entre os servidores.

Essa atividade é capitaneada pelos administradores profissionais que recorrem à formalidade, à impessoalidade e aos métodos de planejamento e execução de atividades, que primam pela eficiência, para concretizar a missão das organizações. Mota (2004) afirma que os administradores têm a sua disposição recursos de poder e a norma, para fazer valer a autoridade burocrática e manter os subordinados obedientes às determinações. Sendo assim, o comportamento dos trabalhadores está controlado pela hierarquia, pelas rotinas instituídas e pelas normas legais que os aprisionam às exigências da burocracia<sup>27</sup>.

Em linhas gerais, a burocracia pode ser entendida como um grupo ou classe social e também como forma de exercício do poder concretizado pelas organizações burocráticas. (MOTA; PEREIRA, 2004).<sup>28</sup> E mais, “(...) seja como grupo social, seja como forma de organização social, a burocracia é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário, hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo.” (MOTA e PEREIRA, 2004, p. XIV).

---

<sup>27</sup> Pode-se dizer que quando esta situação não se efetiva, a organização lança mão de recursos humanos – assistente social, entre outros – para possibilitar o ajustamento dos indivíduos às normas.

<sup>28</sup> Para Mota e Pereira (2004, p. XV) “Burocracia é uma forma de poder que se expressa hoje de duas maneiras fundamentais: (a) como um tipo de sistema social – a organização burocrática; e (b) como um grupo social que hoje vai assumindo cada vez mais o caráter de classe social, à medida que as organizações burocráticas modernas assumem de forma crescente o controle da produção”.

Como grupo social, as características, enfatizadas na literatura, que a distinguem de outros grupos sociais são: a estabilidade no cargo, a garantia de salários e da ascensão funcional pela carreira, o direito a aposentadoria e pensões, o que fomenta no funcionário o interesse pelo desempenho e o compromisso com os deveres do cargo que ocupa. Portanto, a dominação se exerce pela coação, mas pelas recompensas. Demais, as burocracias também se caracterizam por um alto grau de especialização e seus membros são técnicos especializados nas tarefas a eles atribuídas. Os cargos estão organizados numa hierarquia, com limites definidos de autoridade cuja extensão está limitada por normas impessoais. As operações são geralmente orientadas por um sistema consistente de normas e regulamentos. As políticas de promoção e de pessoal são também orientadas por critérios impessoais, tais como o mérito ou a antiguidade, que asseguram carreiras estáveis aos funcionários. (WEBER, 2004).

As bases da burocracia estão assentadas no corpo profissional, que segundo Weber, apresenta características essenciais para a prevalência da sua superioridade técnica e para o cumprimento das normas estatuídas, quais sejam:

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa dos cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo:
5. a qualificação profissional — no caso mais racional: qualificação verificada mediante a prova e certificado por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito a aposentadoria; em certas circunstâncias, podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência oficial ao cargo;
7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em ‘separação absoluta dos meios administrativos’ e sem a apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço. (WEBER, 2000, p. 144).

A organização burocrática está ancorada em uma estrutura extremamente rígida e, além disso, a provisão de recompensas e incentivos, como a estabilidade e a remuneração fixa, reforçam o vínculo com os funcionários, que resulta na fidelidade ao cargo e aos estatutos legais da administração pública. A racionalidade hierárquica imprime um caráter

perene para a organização burocrática<sup>29</sup>, haja vista a imposição de limites estreitos para a ação individual e autônoma, pois esta depende da anuência da maior parte das instâncias superiores. Pode-se incluir como fator que contribui para a preservação da burocracia, a separação do funcionário, dos meios materiais para a execução do seu trabalho, pois a infraestrutura determinante para a consecução das tarefas não pertence aos funcionários, o que torna a burocracia menos propensa a rupturas bruscas com a demissão do funcionário, por exemplo, pois estão resguardados “os meios de produção”, nos termos marxianos. Os documentos<sup>30</sup> e o armazenamento destes preservam a memória, a tradição, os valores e os ritos da burocracia, aumentando o seu poder de imutabilidade. Por fim, a honra ou *status* adquirido pelos funcionários em função do exercício do cargo, que exigiu aprovação em exames e comprovação de conhecimento especializado pelos diplomas, contribui, ademais, para o sentimento de pertencimento à burocracia e, por reboque, a ideia de compromisso com a administração pública. Vale frisar que sob esse modelo o funcionário tem sua atuação na burocracia como função profissional exclusiva<sup>31</sup>.

A organização burocrática fomenta nos seus servidores a sensação de possuir uma identificação para com ela, na execução correta do seu trabalho, no prestígio de vincular-se ao Estado, na ocupação de um cargo dentro da organização, em suma, o *status* angariado por ser parte do órgão de dominação. Esse pertencimento remete a aceitação das regras da organização por parte dos seus integrantes e pode levar à submissão. Essa situação de desequilíbrio de poder do indivíduo em relação à organização deriva também de um outro fator, que reside na possibilidade de perder o seu meio de sobrevivência, caso descumpra as exigências da organização. O controle na organização burocrática pode se basear também no exercício da força, uma vez que esse poder é exercido porque ela pode tomar medidas de sanção.

A burocracia se caracteriza pelo seu caráter hierárquico, tomando a forma de pirâmide, sendo que cabe ao subordinado obedecer ao seu superior, todavia existe a

---

<sup>29</sup> Segundo Weber, “(...) uma burocracia, uma vez plenamente realizada, pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis” (...) “Se este aparato suspende o trabalho ou é forçado a fazê-lo, a consequência é um caos, sendo difícil a tarefa de improvisar uma instituição substitutiva, a partir dos dominados, para vencê-lo” (WEBER, 2004, p. 222).

<sup>30</sup> Para Weber (2004) mesmo com a destruição dos equipamentos e dos documentos da administração proposta pelos anarquistas, em especial Bakunin, sobreviveria “a disposição dos homens à observação das normas e dos regulamentos habituais”. (WEBER, 2004, p. 223).

<sup>31</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quando trata do regime do servidor público federal, descreve como proibições a acumulação de dois ou mais cargos públicos, exceto para profissionais de saúde e professores com cargo técnicos.

possibilidade de recorrer a uma autoridade mais alta, quando discordar da ordem recebida por estar em desacordo com o estatuto legal. Consequência da hierarquização é a divisão do trabalho que se dá quando as diferentes atividades são distribuídas, de acordo com os objetivos a serem atingidos, concretizando-se pelo processo de departamentalização. A divisão do trabalho em funções é realizada em termos de cargos abstratamente definidos e não de pessoas.

Estas características são ideais típicas e, portanto, não devem ser tomadas como receitas prescritivas e normativas aplicáveis às organizações da administração pública e nem existem na realidade de forma idêntica, mas apresentam os elementos essenciais e específicos desse modo de organização<sup>32</sup>. Segundo Mota e Pereira (2004, p.202):

A teorização de Weber foi terrivelmente empobrecida pela reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa. Todo o esforço foi feito no sentido de concentrar a atenção no 'tipo ideal' de organização burocrática, de perceber se as organizações reais se adaptavam a ele ou não. Com isso, perde-se de vista a problemática central, a saber, a dominação burocrática.

O debate sobre o método de formulação do conceito de burocracia remete a sua concepção de tipo ideal. Recurso fundante da proposta metodológica de Weber, o tipo-ideal é definido como “uma tentativa para apreender indivíduos históricos ou os seus diversos elementos em conceitos genéticos”. (WEBER, 1997, p.109). Mais ainda, “trata-se de um quadro de pensamento, e não da realidade histórica, e muito menos da realidade autêntica, e não serve de esquema no qual se pudesse incluir a realidade de maneira exemplar”. (WEBER, 1997, p.109). Ou seja, não é um instrumento de referência para uma realidade que se quer ou se deve chegar, mas representa sim uma ferramenta de compreensão da realidade multifacetada. Os tipos ideais são, desta forma, recursos heurísticos que podem ser hipoteticamente concebidos e depois comparados com o objeto de estudo que deve ser elucidado. (WEBER, 1997; RINGER, 2004).

A elaboração do tipo ideal se dá por meio da

acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se pode dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento. (WEBER, 1997, p.106).

---

<sup>32</sup> Segundo Mota e Pereira (2004, p. 202) “A teorização de Weber foi terrivelmente empobrecida pela reinterpretação cultural feita pela teoria administrativa. Todo o esforço foi feito no sentido de concentrar a atenção no 'tipo ideal' de organização burocrática, de perceber se as organizações reais se adaptavam a ele ou não. Com isso, perde-se de vista a problemática central, a saber, a dominação burocrática”.

Segundo Weber, é preciso frisar que o tipo ideal não existe, é uma utopia, uma caricatura da realidade. A criação dos modelos típicos ideais tem origem na necessidade de comparação das explicações causais do pesquisador com o que de fato se apresenta na realidade, isto é, um método histórico-comparativo. Assim, o tipo ideal é uma representação generalizadora da realidade focada, geradora de um esquema de compreensão do real (WEBER, 1997).

Na relação entre o método weberiano e a história vale salientar que, à medida que os elementos selecionados para a construção do tipo ideal pelo pesquisador são para a análise fenômenos a serem investigados, pressupõe-se, para a sua construção, um nível de conhecimento da realidade em questão, já que ela vai fornecer os elementos constituintes do tipo. O fim último dos tipos ideais, então, é o de captar o que há de singular e específico nos fenômenos sociais. São instrumentos de investigação da realidade, capazes de sistematizar informações de acordo com o objeto de estudo e o interesse do pesquisador. Ganham validade, destarte, quando são usados para compará-los com o objeto que está sendo investigado e para verificar o grau de aproximação e de distanciamento dos tipos. A partir dessa análise, procuram-se as causas adequadas que conformaram o fenômeno assim e não de outra forma. Nos termos de Weber: “a construção de tipos ideais abstratos não interessa como fim, mas única e exclusivamente como meio do conhecimento”. (WEBER, 1997,p.108).

Ringer (2004, p.18) argumenta que:

ao comparar os dados previstos com os cursos de ação tomados na realidade, os modelos ideais são ajustados ou suplementados a fim de explicar as divergências entre as proposições do pesquisador expressas no tipo ideal e a realidade apresentada pelo objeto de estudo, incluindo os motivos irracionais e outros fatores intervenientes.

Chega-se, assim, ao objetivo final deste percurso metodológico que, a partir da comparação da realidade com os tipos ideais, torna possível a elaboração de explicações causais da formação e da atual configuração do objeto pesquisado. Destaca-se que a utilização de tipos ideais nos estudos no âmbito das Ciências Sociais recebeu inúmeras críticas ao longo da história, por considerar este um instrumento limitador dos dados de realidade, além de ser essencialmente subjetivo e dependente da concepção e visão ideológica do pesquisador. (DAHRENDORF, 1959; MERQUIOR, 1990; REIS, 2000). No entanto, mesmo diante das críticas considera-se neste estudo que a análise weberiana da

burocracia estatal é a que mais se aproxima dos dados de realidade que dispomos sobre o fenômeno burocrático. Além disso, Weber formula uma crítica fundamental a esta forma de organização do trabalho, visto sua capacidade potencializadora do modo de produção capitalista, posto que fornece os recursos para empreender o tipo de dominação mais eficiente.

Ainda sobre o construto ideal típico weberiano de burocracia como modelo de dominação racional legal importa apresentar as críticas formulados por Souza Filho (2006) Para o autor, Weber trabalha de forma insuficiente o conceito de razão, apenas de forma instrumental, como recurso técnico para uma ação social eficiente para garantir a obediência das pessoas e reprodução da ordem capitalista. A razão instrumental aparece como expediente para o assenhoreamento da natureza e catalização da produção capitalista em contraposição a dimensão emancipatória da razão em que busca-se a liberdade e o bem-estar do seres humanos.

Para Souza Filho (2006), Weber tem limites na utilização do conceito de dominação, pois assume uma visão limitada ao condicioná-la a existência de obediência, não situando-a na esfera das relações de exploração de ordem econômica, em que a burocracia é um mecanismo estatal utilizado para a preservação do *status quo* e reprodução da dominação de classes. Neste sentido, para Souza Filho (2006), Weber (2000) esgota sua análise desconsiderando a finalidade da dominação estabelecida, bem como despreza a contraditoriedade da burocracia que tanto pode ser funcional ao capital, via dominação estatal, quanto útil ao trabalho, na medida em que assegura direitos sociais por meio de políticas públicas e pode contribuir com o enfrentamento das desigualdades sociais.

Em sendo assim, a discussão sobre a substituição do modelo gerencial pelo burocrático não implica mudanças significativas nas bases em que está fincada a burocracia, pois, nestes casos são alterados, na verdade, os interesses, as finalidades e a apropriação política dos governos em função da conjuntura política. Quer se dizer com isso, que essa mudança proposta não é teórico-conceitual, mas é fruto de um entendimento ideo-político da direção que deve ser dada à administração pública.

Fica claro na definição weberiana de burocracia que esse modelo de organização é uma forma de administração e de regulamentação de relações de poderes, no qual a especialização de papéis e tarefas, as normas, o saber técnico, a hierarquia e a orientação para a realização racional e eficiente de objetivos específicos determinam a direção das

atividades executadas. Expressão disso foi revelada por Arendt (1999) que discutiu os danos dos regimes totalitários para a humanidade tendo em vista a organização burocrática utilizada como instrumento de dominação. Arendt(1999) nomeou a burocracia de “Governo de Ninguém”, o qual provocava a desumanização, e o estranhamento da vida. Acrescenta-se a exclusão dos sujeitos da vida política, dado esse que coloca em xeque a relação da democracia com a burocracia. Os mecanismos de participação parecem ser incongruentes com as relações de poder verticalizadas ensejadas no espaço burocrático.

Essa lógica de estudo das relações de poder nas organizações burocráticas é exemplificada pelo papel das unidades de recursos humanos da administração pública, sendo a atuação dessa unidade um fator central para a manutenção e sobrevivência das condições enumeradas acima acerca da burocracia, porquanto reproduz e cria mecanismos para a operacionalização dos preceitos burocráticos tencionando o controle e a disciplina do funcionário/burocrata.

O conteúdo da disciplina – escreveu Weber – é apenas a execução consistentemente racionalizada, metodicamente exercitada e exata da ordem recebida, na qual toda crítica pessoal é incondicionalmente suspensa e ao ator cabe única e exclusivamente executar a ordem. (GOULDNER, 1978, p.62).

Para Mota e Pereira (2004, p. 198) “o controle é a tentativa bem-sucedida de direcionar o comportamento das pessoas, mas a capacidade potencial de mudar o comportamento das pessoas é o próprio poder”. Isso quer dizer que, em última análise, só exercem controle efetivo os grupos sociais que detém poder. Parsons (1964) discutiu também a inserção da disciplina nas relações de autoridade travadas na burocracia, mostrando que essa tinha por função adequar e padronizar os comportamentos, fundamentando-se assim na obediência às normas e à hierarquia instituída. Alertou para o fato de existir dois tipos de autoridades burocráticas legítimas, quais sejam: aquela fundamentada na hierarquia e a outra na competência técnica do perito, e estas estariam potencialmente em tensão. Este dado pode ser observado na administração pública brasileira em que funcionários de carreira de um determinado órgão resistem a nomeação de servidores de livre provimento sem identidade com a organização e conhecimento técnico na área para a ocupação de cargos de chefia.<sup>33</sup> A resignação e a obediência ante as ordens

---

<sup>33</sup> Parsons realizou esta observação em nota de rodapé na sua tradução da obra economia e sociedade para o inglês em 1949.

servem para concretizar os objetivos da organização burocrática e também como forma de manter os indivíduos controlados.

Destarte, o espaço para a manifestação individual do funcionário na gestão dos processos e na alteração das rotinas é praticamente inexistente, considerando-se também que para isso seria necessário provocar a alteração da norma, algo *a priori* intangível para um indivíduo somente. Campos, (1978, p. 10) afirma que “essa rede de organizações tornadas semi-autoritárias através (SIC) de seu processo de burocratização tende a envolver o indivíduo, atomizando-o e descaracterizando-o como ser portador de vontade e arbítrio”. Portanto, a ação individual está claramente limitada pelas posições ocupadas institucionalmente pelos atores organizacionais.

O fator que distingue a organização burocrática dos outros sistemas sociais é a sua busca pela eficiência das ações, mediatizada pela racionalização dos processos de trabalho. De acordo com Weber (1978, p. 27)

“A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. Esse é o traço que a torna especialmente racional. Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia”.

A discussão apresentada por Chauí<sup>34</sup> (1984) acerca do conceito de “discurso competente” é pertinente para a análise da afirmação do poder burocrático, pois este se assenta no saber do seu corpo de especialistas. Estes ao mesmo tempo em que proferem seu discurso competente, para legitimar a ação estatal, são impelidos a acatar a racionalidade legal e a hierarquia dos discursos, definida pelos postos ocupados na organização. Segundo Chauí (1984 p.11) “haverá tantos discursos competentes quantos lugares hierárquicos autorizados a falar e a transmitir ordens aos degraus inferiores e aos demais pontos da hierarquia que lhe forem paritários”. Portanto, o saber do especialista, membro da burocracia, é normalizador, e está limitado às suas atribuições previamente definidas e estritamente relacionadas à sua esfera de conhecimento.

---

<sup>34</sup> De acordo com Chauí (1984,p.07) “O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso, no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência”.

Nas teorias formuladas sobre a burocracia, destaca-se também o debate ensejado por Merton<sup>35</sup> (1978), Gouldner (1978), Peter Blau (1978), Selznick (1978) e Crozier (, (1981), autores que enfatizam a reação da personalidade do indivíduo e a ação dos grupos sociais dentro da engrenagem burocrática e outras “disfunções” da burocracia. Esses autores assumem uma atitude diferenciada em relação à Weber no estudo da burocracia, pois há uma apropriação prática e técnica do tipo ideal, que para Weber é um instrumento analítico, uma categoria conceitual. Converte-se o modelo ideal weberiano a esfera empírica, como prescrição normativa dos processos de burocratização, ação essa refutada metodologicamente por Weber, que propõe a adoção dos tipos ideais como recurso heurístico. (PEREIRA, 1979).

A crítica marxista ao conceito weberiano de burocracia reside fundamentalmente no método de formulação do conceito, considerado despido de mediações com a realidade, com as relações concretas que infirmam o objeto investigado. Critica-se ainda a ausência de historicidade na formulação deste conceito, inviabilizando a sua passagem para uma categoria de análise. A não vinculação entre meios e fins na análise do conceito de burocracia é problemática do ponto de vista de Souza Filho (2006) na medida em que fica escamoteado os interesses a que os fins da burocracia estão dirigidos. O citado autor considera necessário alinhar a análise da racionalidade e da dominação aos fins a que se destina a burocracia para deixar claro que o enfoque dado a burocracia conferirá um tônus mais voltado para os interesses do capital ou da democratização.

Weber (2004) deteve-se na análise dos meios que tornam a burocracia particular, assim o seu esforço tem seus limites analíticos na caracterização do fenômeno burocrático, não alcançando, por exemplo, a relação entre burocracia e domínio de classe, como observa-se no pensamento marxista. (SOUZA FILHO, 2006). No que tange as relações de classe cumpre destacar que a burocracia também serve aos interesses das classes dominadas, posto

---

<sup>35</sup> Merton argumenta que a burocracia apresenta tanto funções como disfunções, pois se deve esperar do funcionamento do sistema burocrático tanto a ocorrência de padrões aceitáveis como inaceitáveis. Do ponto de vista das funções, Merton (1978,p.107) entendia que a burocracia é “uma estrutura social racionalmente organizada que envolve padrões de atividades claramente definidos, nos quais, idealmente, todas as séries de ações estão funcionalmente relacionadas aos fins da organização”. Todavia, a burocracia, devido a sua rotina, pode resultar em morosidade, ausência de motivação, formalismo excessivo e subserviência irrefletida as normas estatuídas. A conjugação do excesso do formalismo, do burocratismo, da rigidez das rotinas e da resistência dos trabalhadores poderia, para Merton, afetar o funcionamento e a supremacia da organização burocrática, no que diz respeito à racionalidade e a eficiência (MOTA, F.C. 2004). Em sendo assim, os aspectos que tornam a organização burocrática mais eficiente podem, se exacerbados, fazer ruir a estrutura racional-legal da burocracia.

que compete ao Estado regular as tensões de classe, assegurar direitos e operacionalizar serviços sociais. A burocracia pode ir além, e contribuir com a redução das desigualdades, por exemplo a partir da garantia de direitos.

Conquanto, do levantamento de literatura realizado para fins de elaboração da tese observa-se que a contribuição weberiana é a mais adequada para se caracterizar o fenômeno burocrático o que não impede de apontar os limites desta abordagem teórica para se compreender, por exemplo, algumas particularidades da burocracia estatal brasileira. Dizemos com isso, que a definição weberiana nos é útil provisoriamente para uma primeira aproximação à temática do estudo. Os passos seguintes implicam tornar este conceito preenche de mediações concretas que o tornam a burocracia uma fenômeno histórico repleto de significados de natureza política, econômica, cultural, social, institucional, comunitário e pessoal .

Vemos com isso, que a Weber faltou articular a definição pura de burocracia às vicissitudes do real, ou seja, ao autor faltou realizar o movimento de caça às mediações ( PONTES, 1996), partindo do fenômeno singular e a-histórico, pela via dos condutos de passagens ou relações sócio-históricas, em direção ao geral, de forma a retornar ao fenômeno tornando-o um objeto de investigação particular multideterminado. Tal movimento científico nos propomos a fazer ao analisar a chamada burocracia a brasileira, no item 2.3, deste capítulo da tese.

No microcosmo da burocracia, nas organizações, em específico, nas ações executadas pelas unidades de recursos humanos, são engendradas relações de poder que visam construir uma legitimidade em que a normalidade da organização é dificilmente rompida, mesmo com a indignação, com o sofrimento e com a revolta dos trabalhadores. Esse processo “silencioso” fundado na hierarquia e em um estatuto legal coage “consensualmente”, por meio de ações paralelas, como o atendimento das necessidades sociais dos funcionários e dos seus respectivos familiares, contribuindo para que os seus membros sigam os ritos da organização. Ressalta-se disso, a ação dos membros da burocracia que pode ser conformista ou revoltosa, sendo este um fator determinante para o entendimento das relações de poder estabelecidas nas organizações.

Retomando a análise weberiana, estudar a burocracia representa compreendê-la como organização racional instrumental, caracterizada pelo primado do formalismo, da impessoalidade e do profissionalismo e como uma estratégia e dinâmica de poder que se

espraia nas esferas da produção, da política e da ideologia e que se constitui como um grupo ou classe social caracterizado por uma conduta racional-técnica. (WEBER, 1999). As políticas de recursos humanos são adotadas nesse cenário com a perspectiva de aumentar os meios de controle e coerção ou de incentivos e recompensas para minar com as forças dos chamados grupos informais ou redirecioná-las para o pleno funcionamento da organização burocrática.

Delineamos assim dois pólos da análise das relações de poder nas organizações: um que se refere à burocracia, onde prevalece à normalidade, a recorrência, a imposição de uma ordem baseada na lei, e outro que decorre da interação dos atores na forma de relações de poder engendradas no espaço da organização e que produzem ações que respaldam o *status quo* vigente ou se opõem e combatem essa mesma ordem. Portanto, para a compreensão da seguridade do servidor público federal levamos em conta a dimensão que podemos chamar de estrutural e a referente à ação dos sujeitos nas organizações burocráticas. (PEREIRA, 1976).

## **2.2. Teorias das Organizações e Administração de Recursos Humanos**

A materialização da burocracia se dá por meio da difusão de organizações que carregam essas características racionais-legais. Para Mota e Pereira, (2004), a organização pode ser analisada sob o ponto de vista de ser uma instituição social e sob o enfoque da sua estruturação, ou nos seus termos, como “substantivo abstrato” (instituição – teorias clássicas da burocracia) e “substantivo concreto” (operacionalização das tarefas – teorias das organizações). Segundo Mota e Pereira, (2004, p.08) a organização burocrática “é o sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados, é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para se atingir os objetivos”.

Interessa ter no quadro de pessoal das organizações um ser humano adaptado ao estatuto e aos seus preceitos. Um indivíduo que vive para atender os interesses desta organização, cujos valores e crenças são os valores e as crenças das organizações de que participa, sendo assim, seu comportamento é condicionado de forma a tornar mínima sua área de autonomia individual. Procura-se assim preparar os recursos humanos das organizações, relevando-se a lealdade e a responsabilidade, o culto a autoridade legal e hierárquica.

O trabalhador condicionado pela organização serve ao princípio fundamental da burocracia, que é o constante aumento da eficiência dado pela racionalidade das ações. A ação racional pode ser assim definida: “um ato será racional na medida em que representar o meio mais adaptado para se atingir determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduzir na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos” .(MOTA;PEREIRA, 2004, p. 08).

A administração de recursos humanos é definida “pelo conjunto de princípios, estratégias e técnicas que visa contribuir para a atração, manutenção, motivação, treinamento e desenvolvimento do patrimônio humano de uma organização” (TOLEDO, 1987, p. 07). Cabe, então, a esta unidade a execução de ações relacionadas à organização e pagamento dos salários, a realização e promoção de treinamento e capacitação, o controle da execução do trabalho (assiduidade, pontualidade, eficiência) e a manutenção das condições de saúde e sobrevivência dos trabalhadores.

Pode-se discutir a definição de recursos humanos, que iguala os trabalhadores, a outros recursos da organização, como os recursos logísticos, materiais, financeiros, o que torna impessoal essa gestão, ao mesmo tempo em que não releva o papel do ser humano, em relação às demais forças produtivas.

Os primeiros estudos da administração de recursos humanos nas organizações foram realizados pela Escola Clássica de Administração ou Escola de Administração Científica, fundada pelas teorias elaboradas por Taylor e Fayol. Esses estudos enfatizam o controle e a manutenção da disciplina dos trabalhadores. Segundo Mota e Pereira (2004, p.150):

a Teoria da Administração é a ciência social que tem como objetivo estudar e operacionalizar as organizações burocráticas. Enquanto a Sociologia estuda as organizações a partir de uma perspectiva puramente analítica, a Teoria da Administração preocupa-se com as estratégias administrativas, orienta-se por formular um sistema de recomendações aos administradores.

A teorização sobre a administração de recursos humanos começa a ser tratada e desenvolvida por Taylor com foco nas empresas capitalistas. Taylor modelou um padrão de administração científica do trabalho baseado na rígida separação entre direção e execução, na autoridade monocrática, na acentuação do formalismo na organização, e na visão da administração que transfere os interesses da organização para os interesses do operariado. (TRAGTENBERG, 1974). A cartilha construída por Taylor para a administração de recursos humanos visava controlar os impulsos do trabalhador, ou melhor, adestrá-lo.

Fayol partilha dessa concepção de organização dos recursos humanos, defendendo que “o homem deve ficar restrito ao seu papel, na estrutura ocupacional parcelada.” (TRAGTENBERG, 1974,p. 77). Para Fayol, a direção, a comunicação verticalizada, a ênfase na centralização da decisão, a hierarquia, a ordem, a disciplina e a unidade de comando são estratégias importantes para a organização racional do trabalho (TRAGTENBERG, 1974). Conforme Mota e Pereira, (2004, p. 156):

Fayol preocupa-se em racionalizar o trabalho do administrador e da estrutura das empresas (...) É dele a clássica divisão das funções do administrador em planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Fayol coloca em termos de princípios e recomendações muito claros e simples aquilo Weber depois delinearía como característico da organização burocrática.

Em termos de método de estudo e ação a Escola de Administração Científica, em primeiro lugar, analisa a forma pela qual o trabalho vem sendo executado. Em seguida, estuda os movimentos necessários para executar o trabalho, de forma a simplificá-lo e reduzi-lo ao mínimo, tornando assim mais rápida a execução da operação. As experiências são feitas então, para aprimorar os processos de trabalho e torná-los mais eficientes. Para isso, é necessária a figura do administrador, responsável por planejar a operacionalização desse método, bem como de coordenar e controlar as atividades de seus subordinados.

Essa forma de gestão de recursos humanos privilegia a centralização das decisões e refuta a participação dos trabalhadores, restringindo o raio de ação às atividades que lhes são delegadas. As relações de autoridade são inflexíveis, partindo-se do suposto, que o homem é previsível e moldável pela socialização forçada da organização, que tem a seu favor o controle daquilo que provê a subsistência e a reprodução do trabalhador. (HELOANI, 2002). Todavia, as análises de Taylor também focavam a questão da contrapartida ao trabalhador, ao propor que as organizações adotassem sistemas de motivação e incentivos, premiando os melhores funcionários, concedendo pausas no trabalho, estas que fortaleceriam o elo do trabalhador com a organização, legitimando mais a sua autoridade<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup>Mota (2004, p.161) afirma que “A Escola da Administração Científica informa de que maneira a administração levará os empregados a atingir a produção-padrão e mesmo superá-la. Para isso é preciso colocar em conjugação quatro fatores principais: seleção, treinamento, controle por supervisão e estabelecimento de um sistema de incentivos”.

Segue-se dos estudos da Escola de Administração Científica, as pesquisas desenvolvidas pelo que se convencionou chamar de Escola das Relações Humanas<sup>37</sup>. Segundo Tragtemberg (1974), Mayo é quem começa a discutir as ações de recursos humanos que a organização poderia oferecer para aproximar-se da realidade dos “componentes humanos do trabalho”. Propugna o ideário da cooperação e integração da mão de obra, aproximando o indivíduo da organização pelo tratamento de suas questões sócio-familiares, questões domésticas, saúde, relacionamento interpessoal, de forma a manter o nível ótimo da produção. Segundo Tragtemberg (1974), emerge nesse contexto “a figura do conselheiro de relações humanas que entende que se deve agir sobre o homem e os grupos para obter uma cooperação voluntária para a produção, contando com sua boa vontade e esforço suplementar, enfatizando o interesse individual e coletivo.” (TRAGTENBERG, 1974,p. 87).

Para se atingir o aumento da eficiência a organização deveria, segundo a Escola de Relações Humanas, proporcionar satisfação no trabalho aos funcionários e elevar sua moral. Tencionava-se elevar o grau de identificação dos empregados com os objetivos da organização e a qualidade da organização burocrática, particularmente, o seu sistema de controle. Os teóricos da Escola de Relações Humanas defendem que os ensinamentos da Escola Clássica desconsideravam os aspectos sociais e psicológicos do trabalho, tendendo a baixar o nível de satisfação dos operários e a provocar o aparecimento de atitudes negativas em relação ao trabalho. Em função disso, os estudos promovidos por esse grupo exploraram as variáveis psicológicas e sociais do trabalho. “Para a Escola de Relações Humanas era preciso descobrir aquilo que motivava o homem, como prestígio, poder, a amizade, a segurança (...)”(MOTA e PEREIRA, 2004, p. 163).

A ênfase das ações da Escola de Relações Humanas repousa no estímulo positivo do trabalhador, no convencimento e aumento da sua vinculação com a organização, além do trabalho em si, mas também enfocando os laços familiares e afetivos. Busca-se ensinar a participação dos trabalhadores em alguns processos decisórios. A participação dos trabalhadores é reconhecida como processo determinante para o sucesso organizacional.

---

<sup>37</sup> “A Escola de Relações Humanas surge dos estudos realizados por um grupo de professores da Universidade de Harvad e de funcionários da Western Eletric, na fábrica de equipamentos telefônicos da empresa em Hawthorne, perto de Chicago. Esse grupo foi chefiado por Elton Mayo e contou com a colaboração de um grande número de pessoas, entre as quais os professores Roethlisberger, Llyod Warner e Withehead, e George A Pennock. Dentre os principais livros que apresentaram e analisaram a pesquisa, temos *The Human problems of na industrial civilization* e *The social problemas of an industrial civilization(...)* Estudos sobre os impactos das condições de trabalho na saúde do trabalhador”. (MOTA,2004, p.168).

Entende-se que essa participação permite a colaboração entre os trabalhadores e lhes confere um papel ativo no processo produtivo. Todavia, essa participação é estreita e limitada pelas determinações regimentais da organização, funciona mais como um motivador e como um instrumento que incita o sentimento de pertencimento à organização (HELOANI, 2002).

Mota e Pereira (2004) mostra que Mary Parker Follet, pioneira nos estudos das relações humanas, propôs soluções para os conflitos no espaço de trabalho, baseados no uso da força, da barganha e da integração, que deveriam de forma conjugada transmitir ao trabalhador a preocupação da organização com a sua pessoa. Em síntese, os preceitos da Escola de Relações Humanas podem ser assim definidos: “é preciso conhecê-lo, definir os grupos sociais em que se reúne, determinar os valores desse grupo às necessidades de cada indivíduo, para então motivá-los a cooperar através (sic) da satisfação dessas necessidades.” (MOTA e PEREIRA, 2004, p.177).

Os autores que discutem a administração de recursos humanos na contemporaneidade incorporaram em larga medida os postulados das Escolas de Relações Humanas e, em razão disso, atribuem destaque especial à concessão de benefícios, à saúde e à segurança no trabalho, denominadas de políticas de manutenção da força de trabalho. Para as organizações, estas ações são úteis no sentido de fortalecer o vínculo com o trabalhador. Segundo Chiavenato (1989, p.77):

benefícios sociais são aquelas facilidades, conveniências, vantagens e serviços que as organizações oferecem aos seus empregados, no sentido de poupar-lhes esforços e preocupação (...) constituem sempre meios indispensáveis na manutenção da força de trabalho dentro de um nível satisfatório de moral e produtividade.

Assumindo a responsabilidade pela concessão de benefícios sociais aos trabalhadores, as organizações reconhecem que o trabalhador apresenta outras necessidades que não só o salário, que muitas das vezes são ocasionadas pelo próprio processo de trabalho. Conforme Chiavenato (1989, p.78), os benefícios sociais têm origem nos seguintes fatores:

1. exigências dos empregados quanto aos benefícios sociais;
2. exigências dos sindicatos e das negociações coletivas;
3. legislação trabalhista e previdenciária imposta pelo governo;
4. competição entre as organizações na disputa pelos recursos humanos seja, para atraí-los ou para mantê-los;
5. controles salariais exercidos pelo governo, seja no caso da regulamentação de índices oficiais de reajustamento salarial por dissídio ou acordo sindical, seja no

- caso de controles indiretamente de reajustes de preços dos produtos ou serviços fornecidos pelas organizações;
6. altos impostos atribuídos às organizações e aos empregados: ambos passam a localizar e a explorar meios lícitos de fazer deduções de suas obrigações tributárias.

Os autores do campo das ciências da administração consideram que a concessão de benefícios nas organizações é algo praticamente indelével, vide o crescente envolvimento desta na prestação de serviços sociais e no aumento do escopo de benefícios ofertados, que visam à preservação das condições físicas e mentais dos trabalhadores na perspectiva de contribuir para o incremento da produção. Entendem assim que os benefícios concedidos aos trabalhadores devem atender uma necessidade social, sendo extensivos a maior base possível de pessoas, e concedidos com base em critérios técnicos previamente definidos em normativas. (CHIAVENATO, 1989).

As vantagens dos benefícios para a organização estão relacionadas à elevação da moral dos empregados, à redução da rotatividade e o absenteísmo, à elevação da lealdade do trabalhador para com a organização, ao aumento do bem-estar do trabalhador, à facilidade de recrutamento, à retenção do pessoal e ao aumento da produtividade do trabalho, entre outros fatores que favorecem o funcionamento das organizações. (CHIAVENATO, 1989).

Do ponto de vista dos trabalhadores, os benefícios concedidos pelas organizações estão relacionados à oferta de serviços sociais qualificados no local de trabalho, que, facilitam o acesso. A oferta de assistência disponível na solução de problemas pessoais contribui para o aumento da satisfação no trabalho, para o desenvolvimento do bem-estar individual, para a melhoria do relacionamento profissional e interpessoal entre os trabalhadores, para a redução de sentimentos de insegurança, para a melhoria das relações com a organização, da qualidade de vida no trabalho e do clima organizacional. (CHIAVENATO, 1989). Esses aspectos em conjunto impulsionam em tese o trabalhador a desempenhar a sua função o mais adequadamente possível, na medida em que a organização oferece condições e meios para o atendimento de uma sorte de demandas sociais que extrapolam a recompensa salarial.

Chiavenato (1989) traça uma classificação geral dos benefícios que as organizações ofertam aos trabalhadores, conforme seu conteúdo. Segue abaixo uma síntese adaptada dos bens e serviços mais ofertados pelas organizações para a manutenção dos trabalhadores.

Quadro 1 - Benefícios oferecidos pelas organizações aos trabalhadores<sup>38</sup>

<b>BENEFÍCIO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<i>Alimentação</i>	Materializada nos auxílios monetários para a refeição do trabalhador e alimentação da família, na disponibilização de restaurante no ambiente de trabalho, na subvenção às refeições, na distribuição de leite, café e lanches e na distribuição gratuita de gêneros alimentícios básicos.
<i>Aposentadoria e Pensões</i>	Concretizadas nos convênios com o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) para agilização do acesso aos benefícios, nos planos complementares de aposentadoria, nos benefícios e programas de preparação para a aposentadoria, no pagamento adicional às indenizações legais, na complementação dos benefícios da previdência social, na assessoria legal para questões às previdenciárias.
<i>Atividades Socioculturais</i>	Realizadas em conjunto com as atividades promovidas pelas entidades representativas dos trabalhadores (associações e sindicatos), na colaboração com os clubes sociais, na disponibilização de locais e instalações para lazer e jogos no período das refeições, na oferta de programas de arte e cultura.
<i>Remuneração Adicional</i>	Antecipações do dissídio coletivo, nos adicionais para trabalho em locais afastados ou em turnos, no aumento da remuneração por mérito ou produtividade, nos adicionais por horas extras e nas gratificações periódicas por assiduidade e pontualidade.
<i>Saúde</i>	Realizada por meio dos convênios com planos de saúde, na oferta de assistência à saúde no local de trabalho, na oferta de assistência odontológica, na realização de exames periódicos, na realização de campanhas de prevenção e vacinação, na assistência à saúde aos dependentes legais, nos adicionais e reembolsos para o custeio de medicamentos e exames médicos e laboratórios de admissionais e demissionais, além dos seguros de vida.
<i>Transporte</i>	É operacionalizado pelos auxílios monetários, vales transporte, pagamento de despesas com transporte em missões e atividades fora da cidade de domicílio, no pagamento de reembolsos com despesas de mudança para outras cidades.
<i>Educação</i>	Ocorre nos programas anuais de treinamento, capacitação e reciclagem de pessoal, no reembolso ou financiamento total ou parcial de despesas de educação de funcionário, na concessão de bolsas de estudos para os dependentes legais, nos programas de estágio, na compra de material especializado como literatura e equipamentos para atualização profissional.

Fonte: Quadro construído com base nos estudos de Chiavenato (1989).

Elaboração: Própria

Essas e outras ações visam atuar sobre os indivíduos e grupos para provocar neles as atitudes interessantes para a organização. Nota-se aqui uma demanda para a intervenção profissional de um especialista, que atenda às necessidades sociais dos trabalhadores dentro das organizações, sendo assim, o assistente social é um dos profissionais requisitados para planejar, controlar e executar essas ações. Observa-se neste ponto, a intersecção da

<sup>38</sup> Quadro construído com base nos estudos de Chiavenato (1989).

administração de recursos humanos, da burocracia, e da prática profissional dos assistentes sociais, ou seja, nas políticas, programas, projetos e ações executados pelas unidades de recursos humanos com o foco no atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores e dos respectivos familiares.

Assim, além das recompensas materiais e honoríficas que o Estado, na sua constituição, garante aos funcionários, surge, em larga medida movida pelas dinâmicas e conflitos de poder estabelecidos dentro das organizações, formalizado pela emergência e consolidação de associações e sindicatos dos trabalhadores, a demanda pelo estabelecimento de condições de trabalho e vida condignas. Essa resistência expressa na correlação de forças e poder forçou as organizações a tecer uma rede de proteção social (MORENO, 2000), responsável por prover segurança e atender às necessidades sociais e às contingências sociais que os funcionários e seus familiares, porventura, estão propensos a ficarem sujeitos.

Pode-se falar então da existência de políticas sociais especiais voltadas para os membros da burocracia, que tem por finalidade a manutenção de condições e recursos que assegurem a proficiência no funcionamento da organização burocrática a partir, também, da constituição de ações de proteção social. A fidelidade ao cargo e o cumprimento das exigências normativas e hierárquicas são acrescidas às políticas sociais como caracteres fundantes da organização burocrática.

A fundamental contribuição percebida nos estudos revisados sobre gestão de pessoas, vinculados a Escola das Relações Humanas, encontra-se no amadurecimento das estratégias de valorização e cuidado dos trabalhadores. Resulta assim, a primazia do ser humano sobre as relações de trabalho ou capitalistas, em que qualidade de vida e preservação do meio ambiente sejam metas no processo produtivo ou de prestação de serviços.

Nesse momento analisaremos, a formação e a atual configuração da burocracia à brasileira e o padrão de proteção social adotado historicamente para os servidores e empregados públicos, tendo em vista suas necessidades e repercussões daí decorrentes do modelo de gestão engendrado.

### **2.3. Trajetória da Burocracia no Brasil**

A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo de organização administrativa do Estado Brasileiro fundado em um padrão racional-burocrático de gestão da “coisa pública” pautado nos princípios (expressos no artigo 37 da Constituição) da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, e em regras formais e universais. A

legislação infraconstitucional sucedânea regulamentou esse *modus operandi* do Estado. A Lei nº 8112 de 1990, definiu os parâmetros de regulamentação para o funcionalismo público federal, estabelecendo os nortes da ação do servidor público, especialmente, a estruturação das carreiras públicas com base nos processos de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal, além da formatação de um estatuto próprio com direitos e deveres claramente definidos e essencialmente singulares em relação ao conjunto dos trabalhadores. Acrescentam-se parâmetros fundantes da administração pública burocrática no Brasil à Lei 8666/1993, que dispõe sobre licitações, contratos e convênios da administração pública, no qual a relação entre entidades públicas e privadas é controlada pelos princípios supracitados.

Até essa conformação burocrática, definida na Constituição de 1988, que assegura os requisitos de uma organização racional da administração pública calcada no sistema de mérito, no instituto da estabilidade, no sistema de recompensas (salários, benefícios e rede de serviços sociais) exclusivas para os servidores, a burocracia brasileira foi se constituindo predominantemente com características patrimonialistas, quais sejam: as relações personalistas no recrutamento de pessoal, na qual vigoram relações de favorecimento, que geram um vínculo moral de lealdade entre funcionário e político.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) analisam o nascedouro e o desenvolvimento da burocracia estatal brasileira e identificam a influência da colonização portuguesa na moldagem da administração pública. No período colonial a gestão administrativa portuguesa foi transferida para o Brasil. Conforme Faoro (2000), a estrutura monárquica caracterizava-se pela falta de expertise dos seus funcionários somada às práticas corruptas típicas daquele Estado português. Destacam que frente as dificuldades da administração das capitâneas hereditárias foi instituído o Governo Geral. Este último não conseguiu romper com as relações patrimonialistas vigentes em âmbito local, onde prevalecia a escravidão e práticas privatistas de gerir a coisa pública.

A informalidade é marca dos primórdios e do desenvolvimento da administração pública no Brasil, visto que a “ação discricionária dos homens do Estado” (CARVALHO, 2011, p.19) influenciada por ordens reprodutora de desigualdades predominava na conduta dos agentes públicos. Inicialmente, no Brasil colônia, a Coroa Portuguesa ditava as ordens atuando basicamente como unidade de coleta de tributos e negociação de interesses com os grupos locais nomeados para administrar as Capitâneas. A relação entre o Governo Central e

as elites locais era difusa, na medida em que o Governo Geral nomeado para governar as localidades era comandado pelos interesses políticos e econômicos dos grupos locais.

A herança da burocracia estatal brasileira pode ser analisada a partir da chegada da família real portuguesa no Brasil, conforme estudos desenvolvidos por Faoro (2000)<sup>39</sup>, especialmente quando a capital de Portugal torna-se o Rio de Janeiro. Ressalta-se que as instalações dos órgãos públicos ainda não atendiam as necessidades das instituições e a maior parte da população ainda escravizada, logo parte da estrutura administrativa da máquina pública funcionava nas residências dos seus dirigentes, o que denota o quão imiscuída era a relação público-privado. De caráter patrimonial e movida por interesses particularistas a gestão da “coisa pública” atendia aos interesses da Coroa Portuguesa. Encontram-se dois mundos, o da administração patrimonial portuguesa e coronelismo das elites locais, descrito a seguir por Souza Filho (2006, p.141), predominando uma organização burocrática fragmentada e pouco solidária.

No entanto, o governo central, muitas das vezes, ficava com as mãos atadas frente aos poderes locais, na medida em que estes controlavam todo o aparato político, judicial e administrativo montado. O Presidente da Província, a partir da base de apoio local e do controle dos recursos administrativos que possuía, poderia expressar uma força que se contrapunha ao poder central, ainda que estivesse vinculado a ele pelo processo de nomeação. Um determinado grupo político, ao assumir a Assembleia Provincial, pressionava a nomeação de um determinado presidente e organizava a criação e distribuição de empregos públicos para seus correligionários, fortalecendo as lideranças municipais de seu partido, que assumiam as funções de juiz de paz, eleitoralmente conseguidas. Essa teia de articulação forçará a nomeação, para a Guarda Nacional, dos proprietários de terra com prestígio municipal e provincial, portanto do mesmo grupo de poder dos vencedores das eleições.

O recrutamento e a filiação dos agentes do Estado ocorria, essencialmente, por meio de prebendas, pela lógica do favor, destoando-se dos preceitos racionais-legais que guiam a organização burocrática, bem como pelo foco na eficiência na gestão dos negócios do Estado. O cargo público torna-se uma moeda muito cara para troca de favores e aquisição de poder político no âmbito local pela conquista de votos, apoio e dependência do funcionário que pautava suas decisões de acordo com os mandamentos dos coronéis. A política

---

<sup>39</sup>Faoro discute na obra clássica “Os Donos do Poder” como foi formada e se desenvolveu a elite política e o seu aparato administrativo no Brasil, enfatizando as relações permissivas e promíscuas entre o público e o privado na história brasileira. Exemplo dessa relação predominante segue nesta afirmação: “o rei é o bom príncipe, preocupado com o bem-estar de súditos, que sobre eles vela, premiando serviços e assegurando-lhes participação nas rendas” (Faoro, 2000: 96).

partidária a partir do Império e após a independência do Brasil vai determinar a composição do corpo burocrático, definindo os critérios de ocupação de cargo: amizade, parentesco ou filiação ao partido político. Índícios de corrupção foram relatados em análise de Carvalho (2011) sobre a atuação de membros da fiscalização e arrecadação tributária em face do poder angariado por estes agentes no controle da coisa pública. Segundo Faoro, “o sistema patrimonial prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano” (FAORO, 2000, p.25).

Parecia que a vontade dos coronéis concretizava-se com a manutenção da ordem e os interesses econômicos da elite agrária prevaleciam nas negociações com os gestores do Estado, inclusive para a indicação de pessoas para ocupar cargos públicos. No âmbito local Souza Filho (2006, p .127) descreve a estrutura administrativa pública, correspondendo as análises que mostram o poder político das elites do campo, favorecidos pela existência de instituições locais com plenos poderes de judicantes e de legiferação. Além disso, tinham acesso e controle da comunidade local cooptada por cargos oferecidos na administração local.

Foi se formando mesmo com a influência da colonização portuguesa um corpo burocrático calçado no saber e no mérito. No entanto, a estruturação mínima da administração estatal conforme Abrucio, Pedroti e Pó (2010) contribuiu para manter a unidade nacional, algo que não ocorreu com os demais países da América Latina.

Parcela significativa do contingente de funcionários do Estado era de ordem privada, como mostra Carvalho(2003) em sua análise da Guarda Nacional que era mais de 7 vezes maior que o total de funcionários efetivos do Estado.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) indicam que duas organizações conseguiram ainda no Império formar um corpo burocrático com feições weberianas, a saber: o corpo Diplomático do Itamaraty e as Forças Armadas, esta última com tradição burocrática em vários países do mundo. O Itamaraty surge por pressão do barão de Rio Branco para fortalecer os agentes diplomáticos de modo que pudessem atuar nas relações internacionais como membros efetivos e estratégicos do Estado. Assim, chamada República Velha emergiu de forma sistemática a meritocracia na administração brasileira dentro da carreira diplomática.

A atuação do Estado até o século XIX girava em torno da defesa nacional, da arrecadação tributária e da própria manutenção da administração pública. Apesar do incremento da produção nacional e do surgimento dos serviços sociais de saúde e educação,

o contingente de servidores se concentrava nas áreas de segurança (militares) e justiça, cerca de 75%, conforme Hollanda (2004). Proporcionalmente o quantitativo de servidores públicos era pequeno em relação ao conjunto dos trabalhadores, representando em 1920, 0,6%, tendo um custo médio de 0,5% no orçamento da união (HOLLANDA, 2004). Os dados revelam que os serviços sociais dependentes de mão de obra especializada eram preteridos em termos de recrutamento e manutenção de pessoal, já que o Estado não investia em políticas sociais.

Autores como Santos (2006) atribuem ao advento do Governo Vargas a instituição de um corpo profissional e técnico, que participou do processo de legitimação de um novo bloco de poder no Brasil, ligado à burguesia industrial. Defende que a instituição de uma burocracia civil e militar possibilitou a centralização do poder nas mãos do Governo Central, que com a criação de agências governamentais e com o aporte de pessoal, conseguiu montar um novo esquema de poder para administrar o país. O discurso da racionalidade técnica tornou-se hegemônico e foi adotado para se contrapor ao discurso de cunho político-patrimonial vigente. Segundo Prestes “a burocracia estatal, apelando para o autoritarismo, a centralização e o corporativismo, buscava formas de autonomizar-se das pressões dos grupos tradicionais, no esforço para a construção da unidade nacional, ou seja, para garantir o desenvolvimento nacional em novas bases, industrializadas” (PRESTES,1999, p.10). Então, consolidou-se a partir da década de 1930 o entendimento de que o Estado seria o elemento central na promoção do desenvolvimento econômico e social.

A Era Vargas foi emblemática para a construção da identidade nacional e para o fortalecimento da gestão do Estado brasileiro. Para cumprir a missão de promover o desenvolvimento da nação e acelerar o processo de industrialização foi criado do Departamento Administrativo do Serviço Público Brasileiro (DASP) em 1938. Gerou-se assim um modelo racional-legal burocrático de conduzir máquina estatal. Por isso foram conjugados três aspectos na constituição do funcionalismo estatal: o recrutamento dado por mérito, o pertencimento ao Estado dos funcionários com base nos seus objetivos, e a proposta de realização de políticas públicas a toda a nação.

Carvalho (2011) defende que mesmo na trajetória mais modernizadora da burocracia brasileira permaneceram presentes interesses privados no exercício das atividades estatais. A partir de 1930 observa-se que o Estado brasileiro encampa políticas de desenvolvimento econômico e políticas sociais, especialmente no âmbito da saúde e da educação. Equipou

também as forças armadas e as instâncias judiciais do trabalho e eleitoral. No entanto, da década de 1930 aos anos de 1980, Carvalho (2011) considera que as políticas foram seletivas em relação a população urbana assalariada, o que deu contornos limitados ao corpo burocrático estatal brasileiro, distante da população pobre, rural e marginalizada. Em contraposição a pretensa eficácia da burocracia estatal recém constituída pesaram algumas dificuldades como o autoritarismo e a centralização dos poderes, além da permanência das forças conservadoras de origem agrária favorecedoras de relações personalistas na coisa pública. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Com o DASP, o processo de descentralização administrativa foi acentuado permitindo a criação de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

Assim, além de assumir o papel central de formulação e implementação das políticas administrativas, o Dasp trazia para si também a responsabilidade do controle político exercido pelo Executivo Federal perante os estados, por meio da atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados daspinhos, peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo. (...) Tais departamentos estaduais, para além de assumirem a função do controle administrativo dos estados, exerciam três importantes funções políticas: a de estrutura supervisora das atividades do interventor, a de corpo legislativo e a de integrar novas elites regionais no modelo varguista. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p.40).

Desde a década de 1930, o Estado brasileiro passou a desempenhar múltiplas funções, dentre essas: a financeira, manifesta na transferência de recursos e nos subsídios a atividade industrial privada, mediante instituições de fomento; a distributiva, destinando recursos para as políticas sociais através da seguridade e previdência social, além de ampliar setores da educação, habitação e saúde; o investimento estatal, criando e ampliando a infraestrutura econômica dos transportes, comunicações e energia; e a produtiva, mediante a criação de empresas estatais para a produção e distribuição de bens e serviços públicos. (SANTOS, 2006). Conforme Schwartzmann (1987, p. 73) “um total de 250 agências deste tipo foram criadas entre 1930 e 1977 pelo governo federal, sendo 56 no período 1930-1963 e 194 no período 1964 e 1977”.

A criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936, e do DASP, em 1938, trouxe um conjunto de normas técnicas relacionadas ao recrutamento, capacitação, direitos, deveres do funcionalismo público, até então inexistentes. Destaca-se a introdução da lógica do sistema de mérito. De acordo com Dias, J.N. (1955) na Inglaterra desde 1856 e

nos EUA desde 1886, o sistema de mérito já estava introduzido, o que garantia maior legitimidade e alcance da ação estatal. Contudo, a lógica nepótica e patrimonial ainda estava impregnada na organização do Estado brasileiro, por isso, é somente a partir da década de 1950 que o sistema de mérito para recrutamento de pessoal começa a sobrepujar o “empreguismo” vigente<sup>40</sup>.

Segue-se disso, o aparelhamento administrativo do Estado brasileiro que decorria da necessidade da intervenção estatal na perspectiva do crescimento econômico do Brasil, para a provisão de infraestrutura adequada aos fins da produção capitalista. O Estatuto dos Funcionários Públicos, aprovado em 1952, selou a regulamentação do trabalho no serviço público, definindo suas atribuições, os direitos, deveres e a esfera de ação. Nesta mesma época, ocorre a implantação do Plano de Classificação de Cargos que assegurou a construção de uma carreira e um sistema de salários regulamentado. Firma-se a organização burocrática do Estado brasileiro, em contraponto a descontinuidade e a desorganização administrativa, expressa, por exemplo, na ausência de sistema de registro e controle de pessoal, marca da administração pública colonial e da república velha.

Somam-se a isso, as ações empreendidas para a educação profissional, capitaneada pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas e a implantação da Revista do Serviço Público, que publicava estudos com vistas à melhoria da gestão pública e ao aprimoramento profissional de seus funcionários. Dentre as primeiras propostas apresentadas, observa-se a discussão e a proposição de formação de quadros de chefia qualificados, além de políticas de combate ao absenteísmo e de gestão do desempenho. Discute-se também o fortalecimento das associações de classe na perspectiva da fiscalização dos órgãos de gestão de recursos humanos.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) defendem que Vargas aliou-se as elites agrárias para viabilizar o seu projeto de governo de matiz modernizadora, em face disso organizou “ilhas de excelências” de funcionários especializados e recrutados por mérito, mas destoantes em relação a massa de trabalhadores do Estado dirigidos pela lógica patrimonialista. Os autores criticam também que do modelo burocrático weberiano prevaleceu no Brasil o primor pelas

---

<sup>40</sup> Dias, J.N. (1955) demonstra que a ratificação do sistema de mérito proposto pelo DASP inicia-se com a realização de concurso para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE - no final da década 1940. Considera que apesar da oposição dos funcionários não concursados, apadrinhados políticos, inclusive no campo jurídico, o sistema de mérito teve sua primeira grande vitória no Brasil.

normas e procedimentos em detrimento do mérito. O chamado burocratismo logo consumiu a máquina estatal dada a ênfase no formalismo prescrito nas normativas.

Na sequência da derrocada do Estado Novo observa-se que os critérios burocráticos de seleção por mérito foram extirpados até o retorno de Vargas ao poder com a instituição do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (1952). Carvalho (2011, p. 54), no entanto, observa traços patrimoniais ilustrados a seguir, nas suas palavras: “a progressão funcional e o acesso a cargos mais elevados ou de direção normalmente subordinados aos critérios de antiguidade, laços de amizade ou favorecimento político.” Pode-se dizer que Juscelino Kubitschek trilhou os mesmo rumos de Vargas no que tange ao modelo de gestão pública, mantendo as práticas patrimoniais nos estados para garantir apoio político e ao mesmo tempo fomentando o planejamento, a racionalidade e o controle na administração central, exemplo disso foi o Plano de Metas.

A Ditadura Militar engendrou uma nova reforma administrativa no Estado brasileiro direcionada a melhoria do planejamento e da gestão das informações essenciais para o administrador público. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foi gestado com essa intenção e tornou-se um grande agente de promoção do desenvolvimento econômico. Ainda assim, a presença do serviço público no Brasil era incipiente. O número de servidores recrutados pelo sistema de mérito até a década de 1960 era reduzido, cerca de 15% do total, conforme Carvalho (2011), o que impedia a ampliação de serviços públicos essenciais a população.

A expansão dos órgãos de gestão de recursos humanos da administração federal para os estados ocorreu de maneira disforme, sem coordenação, lenta e insuficiente, fazendo com que nos municípios e estados a perspectiva racionalizadora da burocracia estivesse submersa frente às práticas coronelistas e clientelistas. Ademais, havia “superposição de órgãos sob regimes jurídicos e institucionais diversos”, provocando relações desiguais de trabalho. (CARVALHO, 2011, p.50)

O Decreto-Lei 200/1967 foi paradigmático para a gestão militar, posto que reforçou a descentralização administrativa, a criação de entidades da administração indireta, fomentando a flexibilidade via contratação pelo regime celetista, o aumento do controle das unidades descentralizadas com procedimentos de auditoria e monitoramento e a reprodução do modelo da administração central nos Estados. Abrucio, Pedroti e Pó (2010) criticam a administração militar pelo autoritarismo, pelos privilégios de poder e status

atribuídos a elite burocrática dirigente, pela falta de instrumentos de controle de desempenho, especialmente, das entidades da administração indireta. Por fim, a criação do Plano de Cargos e Carreiras gerou uma miríade de carreiras administrativas com regimes, direitos e status diferenciados que distanciavam o serviço público da realidade social. Enfim, “a burocracia tinha se transformado numa multiplicação de corpos administrativos, com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal” (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p.52).

Em síntese, pode-se afirmar que no período militar foram gerados alguns mecanismos de organização da burocracia estatal materializados nos seguintes decretos-lei: a reorganização do DASP (Decreto-Lei nº 200 de 1967), a instituição de cadastro permanente dos servidores civis (Decreto nº 64.584/1969), o processamento dos institutos de enquadramento e readaptação (Decreto-Lei nº 625 de 1969), o recrutamento e seleção de pessoal para a Administração Direta e para as Autarquias (Decreto-Lei nº 707 de 1969), a instituição do Sistema de Pessoal Civil da Administração de Pessoal – SIPEC – (Decreto nº 67.326 de 1977) e o estabelecimento de diretrizes para a classificação de cargos (Lei nº 5.645 de 1970).<sup>41</sup>

É preciso destacar que a despeito dessas normativas, os políticos contavam com uma margem de manobra significativa que os permitia recrutar e inserir, no seio da administração pública federal, funcionários não concursados, muitas vezes despreparados para a ocupação do cargo, mas que interferiram na gestão pública, no sentido de favorecer os interesses do político responsável pela nomeação dos cargos. Fazemos uma ressalva nessa incursão histórica para ressaltar que, ainda hoje, há um número exacerbado de cargos comissionados, aqueles em que há indicação pessoal para a nomeação, nos Três Poderes (mais de 86.215 cargo em 2012<sup>42</sup>), exemplo disso é a Presidência da República que não possui um corpo permanente de funcionários, apenas servidores comissionados, que geralmente, são requisitados de outros órgãos ou não têm vínculo com a administração pública, e são de livre provimento. A despeito disso, observa-se que nos três poderes, em todas as unidades da

---

<sup>41</sup> Conforme Campos (1978, p. 08) “Ainda em 1950, segundo dados da CEPAL 7,7% da população economicamente ativa brasileira era composta por gerentes, administradores, diretores e oficiais administrativos (...) o funcionalismo civil da União, que em 1920 era constituído de 65.533 indivíduos, em 1963 englobava 381.202 pessoas”.

<sup>42</sup> Dos 86.215 cargos em comissão ocupados, 50.414 são funções de confiança, privativas de servidores efetivos e outras 35.801 podem ser ocupados por servidores sem vínculos com a administração pública federal. Dados colhidos da Portaria do MPOG, nº 1992 de 30 de novembro de 2012.

federação, os trabalhadores que se encontram em tal condição, tem direitos restritos, especialmente no que tange a segurança social de garantia de estabilidade, posto que sem justa causa podem ser admitidos ou despedidos, sem direito a indenização<sup>43</sup>.

Além disso, existem 23.375 servidores com contratos temporários. Esse é um traço característico da administração pública brasileira, que está na sede da sua constituição histórica, qual seja a nomeação de funcionários com base em critérios exclusivamente políticos e não técnicos. Como bem afirmam Abrucio, Pedroti e Pó (2010,p.52)

O Decreto-Lei nº200, por fim, ampliou o paradigma centralizador daspiano, em busca do controle e uniformização dos governos subnacionais diante dos objetivos da União. Avançou um pouco mais do que o Dasp, uma vez que foi além do controle político dos estados e municípios, obrigando-os a reproduzir estruturas técnicas propostas pelo governo federal, as quais, de um modo ou de outro, tiveram algum impacto modernizador. Porém, não incentivou os governantes locais a aprimorar a seleção e o desenvolvimento da burocracia, mantendo a porta aberta à patronagem. Mais uma vez, a reforma administrativa esquivou-se de entrar nas relações mais profundas entre política e estrutura burocrática, tendo como efeito mais importante a manutenção de um padrão frágil, ineficiente, quando não corrupto, dos serviços públicos na ponta do sistema.

Conforme Martins (1985), em estudo sobre o desenvolvimento do Estado no período da Ditadura Militar, a partir da expansão do aparelho do Estado no Brasil na segunda metade da década de 1960, foram criadas as condições para o fortalecimento e a diferenciação interna de sua burocracia, resultando na consolidação de uma “tecnoburocracia”<sup>44</sup>. Ademais, a ampliação da inserção do Estado no aparelho de produção e no setor financeiro, por meio de empresas e agências financeiras estatais dotou o Estado de uma base própria de acumulação de capital. Martins (1985:40) argumenta ainda que “o modo de expansão do Estado pós-64 se fez acompanhar justamente da introjeção do *ethos* capitalista pela burocracia estatal, e não apenas pelo segmento desta que controla as empresas do Estado com inserção na produção”.

A ampliação das agências do Estado estava fundada em bases orçamentárias constituídas pelo investimento estatal balizado na criação de grandes fundos e de outros mecanismos de captação de poupanças. Além disso, essa expansão das organizações burocráticas estatais se correlaciona ao aumento de sua ação empresarial na produção e

---

<sup>43</sup> Registra-se que com a norma de reserva de 75% dos cargos em comissão para servidores efetivos há tendência de redução do contingente de pessoas indicadas sem vínculo com a administração.

<sup>44</sup> Termo utilizado por Bresser-Pereira para designar o grupo de funcionários do Estado que assumiu a função técnica e política, no sentido da tomada de decisão nas ações estatais. (MARTINS, 1985).

comercialização de bens e serviços, não assumidos pelo mercado, nas áreas de mineração, indústria de transformação, agropecuária, construção, transporte e armazenagem, comércio, e serviços públicos. Martins (1985) explora também os dados relacionados à ocupação dos cargos de gerência nessas organizações, que se deu predominantemente pelo critério da indicação política, e ainda hoje se faz presente na administração pública. A tabela 1 demonstra o tipo de vínculo dos gestores nomeados para ocupação dos postos de gerência nas organizações públicas.

Tabela 1 – Ocupação dos cargos de chefia na administração pública federal direta e indireta

<i>Data de entrada</i>	<i>Indicação %</i>	<i>Concurso %</i>
1943-1963	51,2	48,8
1964-1968	63,2	36,8
1969-1976	99,3	6,7
<b>Total</b>	71	29

Fonte: Martins (1985, p. 200).  
Elaboração própria

Forma-se assim para Martins (1985, p. 236) uma “burguesia do Estado”, elite política que rege a administração pública como se fossem negócios privados. O traço patrimonial e privatista do Estado brasileiro convivia com a profissionalização e a burocratização.

O modelo de organização burocrática brasileiro com traços patrimoniais, mesmo passando por oscilações e alternâncias político-partidárias, permaneceu válido inclusive durante o regime militar, ocorrendo então sua adaptação naquele período às premissas da Doutrina de Segurança Nacional e aos mecanismos autoritários que se fizeram necessários.

Para Abrucio, Pedroti e Pó (2010,p.54) a Ditadura Militar no Brasil agravou problemas crônicos da administração pública, a saber: “o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda do foco de atuação governamental.”

Loureiro, Martes e Olivieiri (2010) efetuaram leitura do papel dos burocratas de alto escalão como agentes políticos na história brasileira e identificaram a força do poder Executivo sobre o Legislativo e a interação delicada entre burocracia estatal e grupos interesse, especialmente nas questões ligadas a política econômica. Um dado revelador sobre o aspecto mencionado refere-se a pulverização das organizações governamentais que

funcionavam de forma desconectada e até autônoma, o que conferia certo poderio aos gestores destas unidades. Em face disso, Loureiro, Martes e Olivieiri (2010, p.84) concluem: “os interesses na sociedade estão tão dispersos e desorganizados que só se estruturam com a organização provida pelas instituições do Estado”.

A força da burocracia no Brasil, especialmente no período ditatorial, se coaduna a existência de conflitos de interesses entre as classes dominantes. O resultado é a abertura de flancos para o aumento da participação das agências do Estado nas deliberações via normatização e definição da alocação do fundo público. Cardoso (1975) desenvolve sua tese sobre os anéis burocráticos sob o argumento da aliança entre setores médios da sociedade e do empresariado que geraram nichos de informação e pressão na relação com as agências do Estado. Deste modo, burocratas e grupos de interesse se integram com vistas a satisfação de determinados objetivos econômicos. A burocracia que funcionou como meio de comunicação dos interesses societais para o Estado ganha força assim em relação aos partidos políticos frágeis dentro do modelo de relação política travada na relação Estado e sociedade.

Escusa-se registrar que o peso da burocracia está localizado em duas dimensões: no seu papel de coordenação e realização de políticas públicas e na oferta de cargos de livre nomeação que atraem o interesse de diversos segmentos da sociedade e dos partidos. Durante a Ditadura Militar o poder da burocracia foi hipertrofiado. Cabe nos também assinalar que o mérito de tal modelo militarizado pode ser visto nas estratégias e ferramentas de planejamento, controle, direção e avaliação nos processos de trabalho.

A nova República, pós redemocratização trouxe mudanças significativas para a administração pública na Constituição de 1988 que ratificou o paradigma burocrático ao universalizar o critério meritocrático do concurso público para o recrutamento de pessoas, ao propor a descentralização na condução das políticas públicas, bem como ao consolidar a democracia como ancora do Estado. Contudo, a concretização dos preceitos constitucionais esbarrou em estruturas institucionais tradicionais que impediram a integração nacional, gerando o que Abrúcio (2005) nomeia de federalismo compartimentalizado, no qual há divergência de padrões de ação entre as instâncias da união, dos estados e dos municípios. Acrescenta-se o aumento do corporativismo como atitude dos servidores públicos frente as estratégias de sucateamento da máquina pública ensejadas pelos Governos Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso.

As raízes estruturais deste modelo de Estado assentaram-se no paradigma da nova gestão pública difundidos nos países de origem anglo saxônica, especialmente na Inglaterra à época da gestão de Margaret Thatcher que propugnava a privatização, a inclusão dos princípios da gestão privada na gestão pública, a ênfase na eficiência e no desempenho. Em síntese buscava-se a redução de custos e o incremento da produtividade. Matas(2001) formula crítica que pauta-se na incongruência sociocultural da proposta da nova gestão pública, pois esta assenta-se nas tradições, nos valores e nas práticas de instituições estranhas à realidade latinoamericanas.

O documento chave dessa política “O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (BRASIL/MARE, 1995) apregoava a adoção do modelo gerencial de administração da “coisa pública”, utilizando os parâmetros da gestão privada para aplicação no serviço público. Sendo assim, utilizando os preceitos da produtividade, da avaliação de desempenho, do *accountability* (busca por resultados que sejam contabilizados) e governança (eficiência na gestão) são apropriados pelas políticas de gestão de pessoas da burocracia estatal na perspectiva de modernizar o serviço público. O Plano visava:

- “(1) o ajustamento fiscal duradouro;
- (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional;
- (3) a reforma da previdência social;
- (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e
- (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL/MARE,1995, p 08).

Os postulados constitucionais foram criticados e alterados pelas mudanças administrativas do Estado, empreendidas pelo Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) Bresser-Pereira e concretizadas a *posteriori* pelas emendas constitucionais nº19 e 20. Registra-se que a emenda 20 foi elaborada a partir de outras fontes e influências políticas. As mudanças constitucionais tiveram claro viés economicista e de ajuste fiscal, apesar de apresentarem elementos que tencionavam atender de forma eficiente o cidadão. O modelo gerencial importou práticas da administração privada de caráter toyotista para a gestão pública. Demais, as carreiras estratégicas do Estado, restritas e elitizadas, foram apoiadas e receberam capacitação intensa e de alto nível. Por seu turno, o maior contingente de servidores sem incentivo e status, vivencia a ausência de investimento e apoio para seu

desenvolvimento, ratificando assim um modelo injusto de gestão de pessoas na esfera governamental, em termos de renda, capacitação e direitos.

Matas (2001) revisita os pressupostos que orientaram a implantação de mudanças na administração públicas dos países ocidentais, em especial, na América Latina, e concebe o modelo de gestão pública neoempresarial ou pós-burocrático, em que postula-se ações dirigidas à privatização, terceirização e gerencialização. O Estado é apenas um agente supervisor das empresas mercantis. Salienta o citado autor que surgiu neste mesmo momento uma corrente antagônica na administração pública voltada ao politização, garantia de direitos e qualidade do serviço público. Observa-se que os governos que implantaram a administração pública “pós burocrática”, nos países latinoamericanos, como o Brasil, se apropriaram do discurso político da melhoria do serviço público em prol da cidadania, no entanto implantaram mais medidas orientadas pelo enfoque neoempresarial favorecedoras do mercado capitalista que medidas de gestão democrática.

Matas (2001) defende, ademais, que a nova gestão pública priorizou medidas que buscavam a eficiência em desfavor de medidas que buscavam a equidade e a universalização de bens e serviços sociais. A proposta de terceirização é a solução mágica apresentada para combater as fragilidades das burocracias latinoamericanas, conquanto Matas (2001, p.33) chama atenção para dois graves problemas derivados da terceirização, a saber: “a) os problemas de capturas e de potencial de corrupção; e b) a cessão da agenda pública a atores privados”. A terceirização que não orientada por valores públicos pode favorecer a presença da lógica da rentabilidade econômica em detrimento ao atendimento das necessidades da população. A prevalência do interesse público dependerá da conduta do burocrata que executa o contrata das empresas terceirizadas. Mesmo assim existe o risco da captura do agente público pelos interesses privados nas tramas ainda opacas nas licitações, pregões e outros relacionamentos do serviço público com as empresas privadas.

Com relação especificamente a proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil parte-se de uma crítica à organização administrativa do Estado brasileiro derivada da Constituição de 1988, denominada de “Retrocessos de 1988”, por considerar que a concepção de Estado deste período provocaria uma rigidez na burocracia, o inchaço e o aumento dos gastos com o funcionalismo público e a ineficiência na prestação de serviços.

Nesse sentido, a proposta da administração pública gerencial brasileira concebe o Estado dividido em quatro eixos. O primeiro eixo, denominado de Núcleo Estratégico,

preserva as funções gerenciais, de exercício de poder político e decisório sobre os rumos das políticas estatais. O segundo eixo das Atividades Exclusivas compreende a fiscalização e o controle da cobrança de impostos, a polícia, a previdência social básica e a regulação do Mercado. O terceiro eixo, as Atividades Não-Exclusivas, corresponde aos serviços que poderiam ser prestados tanto pelo Estado, como pela iniciativa privada, incluindo a educação, saúde e outros serviços sociais. O quarto eixo refere-se à Produção de Bens e Serviços para o Mercado, que determina a exclusividade da iniciativa privada na produção de bens e serviços, enquanto que ao Estado cabe a regulação do mercado, por intermédio, especialmente, das Agências Reguladoras. (BRASIL/MARE, 1995).

O Estado Gerencial brasileiro pautou-se na privatização, publicização e terceirização para reduzir as ações exclusivas do Estado.

O argumento para privatização das empresas estatais baseava-se no entendimento de que o Estado é ineficiente, em função da prevalência de interesses políticos partidários na gestão dos negócios, assim seria necessário privatizar as empresas produtoras de bens e serviços que estivessem na sua posse. A defesa da publicização no citado Plano Diretor de Reforma do Estado defende que as organizações privadas sem fins lucrativos são mais eficazes na gestão dos serviços sociais. No âmbito da política de assistência social tal estratégia foi utilizada a partir da criação do Programa Comunidade Solidária<sup>45</sup>. O próprio nome da instituição concede à sociedade a primazia na prestação dos serviços sociais e estudos revelaram uma tendência a seguir a lógica moralista e da solidariedade em detrimento da perspectiva dos direitos. Raichellis (2007) diverge desta concepção propondo uma definição de publicização que vê a democracia como espaço de interação e disputas de diversos segmentos da sociedade e do Estado com interesses contraditórios moldando a esfera pública.

Por fim, a terceirização foi uma estratégia adotada para o Estado reduzir o número de empregados e servidores públicos, de forma a desonerar a folha de pagamento de pessoal, bem como os custos advindos com a Seguridade Social do Servidor. Decorre disso, a política de contratação de empresas terceirizadas, prestadoras de serviços de limpeza, segurança, logística e informática. Cabe mencionar que a regulamentação geral da terceirização de mão-de-obra no serviço público, está em discussão no PL nº4330 de 2004, da Câmara dos Deputados e no PL nº 87 de 2010 do Senado Federal, em que empregados,

---

<sup>45</sup> Decreto nº1.366/1995

governo, empresários e legislativos em uma mesa quadripartite estão discutindo direitos dos trabalhadores, limites da terceirização nas atividades fim, proibição de alocação de mão de obra e outros temas correlatos. Contudo, a condição distinta dos trabalhadores do setor público permanece, ou seja, nesse ínterim, as relações de direitos permaneceram desiguais.<sup>46</sup>

É importante frisar que em todo o documento não é possível verificar propostas com relação à ampliação dos direitos sociais e ao incremento de Políticas Sociais para os servidores e empregados públicos. Há apenas a discussão da necessidade da reforma da previdência, com vistas à reorientação do aparato legal de proteção social dos trabalhadores e, por consequência, a redução de gastos com os aposentados e pensionistas. Verifica-se somente um item na proposta de mudança da legislação infraconstitucional referindo-se a definição do sistema suplementar de saúde dos servidores (Regulamentado em 2006 por meio da Portaria Ministerial nº1.675, de 6 de Outubro de 2006). Consta nos objetivos do núcleo estratégico e decisório, “modernizar a administração burocrática através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos, de programas de educação continuada e permanente, e uma efetiva administração salarial”. (BRASIL/MARE, 1995, p. 25) não se fala em saúde, qualidade de vida, bem-estar do servidor, nas políticas de recursos humanos cunhadas pela administração pública gerencial, pois o interesse não é pelo atendimento das necessidades sociais dos servidores e empregados públicos e sim pela realização dos objetivos e resultados obtidos pela máquina pública.

Behring(2003) elaborou uma das críticas mais bem fundamentadas à “reforma” do Estado brasileiro realizada durante o Governo FHC. A autora demonstrou que a primazia da proposta governamental era a da adequação fiscal de modo a favorecer segmentos do capital financeiro. O discurso da nova gestão pública mobilizou a burguesia industrial e trabalhadores do setor privado descrentes com a atuação do Estado. Em face disso, operou-se uma crítica dirigida e enviesada em relação ao custo e a inoperância do Estado. Tais medidas buscaram reduzir gastos estatais transferindo recursos públicos para o pagamento dos juros da dívida, ou melhor, para fortalecer o capital rentista.

---

<sup>46</sup> Estudo de conclusão de curso de graduação da Universidade Católica de Brasília intitulado “Terceirização e Precarização nas Relações de Trabalho: um debate na esfera pública”. De autoria de Maria Lúcia Lima que identificou inúmeros registros de pagamentos de salários, férias, décimo terceiro salário e benefícios, todos atrasados, e a condição vulnerável na negociação com o empregador, ilustram parcela das demandas não supridas deste segmento da classe trabalhadora.

Está embutida também nessa concepção de Estado a necessidade de diminuição de suas atribuições. A redução de postos de trabalho, presente na privatização das empresas públicas, e na diminuição da contratação de pessoal nas áreas não exclusivas como educação, saúde e assistência social, decorre da apropriação pelo mercado e pelas organizações-não-governamentais da prestação de grande parte desses serviços, com respaldo legal no Plano Diretor da Reforma do Estado. Vale salientar, que tais áreas são as que empregam mais mulheres, as quais tem sido mais afetadas no contexto da precarização das relações de trabalho. Não necessariamente reduz-se o gasto público com essa política de publicização, porquanto o Estado financia parcela significativa desses empreendimentos. Exemplo disso encontramos nas Organizações Sociais que mantém o funcionamento de sua estrutura administrativa e finalística, contratando prestadores de serviços que são tão ou mais onerosos que os servidores públicos.

Do ponto de vista das desigualdades de gênero, urge relatar que as mulheres são as mais empregadas nas áreas das políticas sociais em que tem ocorrido a precarização do trabalho, especialmente em âmbito municipal, conforme estudos de Osório (2006).

Desde a publicação da Lei 8745/93 que trata da contratação de trabalhadores temporários, os Governos vêm alterando a legislação no sentido de ampliar o escopo de organizações e cargos públicos que serão ocupados por trabalhadores terceirizados e temporários - vide a Lei 9849/99 e a Lei 10.667/2003. Essa situação denota também a precarização do trabalho no seio do serviço público, já que os direitos desses trabalhadores são mais reduzidos que os dos servidores estatutários. Observa-se que no âmbito da contratação de serviços gerais terceirizados da administração público, nas áreas de limpeza, conservação e copa, há a predominância de mulheres na realização destas tarefas cujo remuneração é baixa.

Desconsidera-se assim, o fato de que os servidores públicos possuem mais experiência que os trabalhadores do setor privado no desempenho de suas respectivas atividades e, por consequência, maior acúmulo de capital humano específico relativo a uma determinada habilidade, isto é, maior conhecimento dos processos de trabalho que devem realizar. Essas observações denotam que, a despeito da crítica da mídia e do senso comum, o corpo burocrático brasileiro é composto por profissionais especializados, recrutados por mérito, e tendem a exercer sua ocupação de forma continuada no tempo, pautando suas

condutas pelas normas legais previamente estabelecidas, sendo menos suscetíveis às oscilações do jogo político. (MARCONI, N. 2003).

Em função disso, a burocracia estatal reduz drasticamente suas funções e seu tamanho proporcionalmente à taxa de emprego total da população, em 2003 representava 25,2%, já em 2010 representa 21,8%. Estudo do IPEA (2011) revela que o crescimento da taxa de emprego no setor privado foi de 62,3%, enquanto que no serviço público foi de 30,2%.

Como parte da manobra política para fortalecer o projeto neoliberal, foi desenvolvida uma argumentação para justificar a diminuição do contingente de servidores públicos, que estava pautada nos preceitos do gigantismo do Estado brasileiro, pela repercussão desses gastos na produção (impostos) e pela ineficiência da administração pública. Santos (2006) refuta essa argumentação, com base em um levantamento realizado em 1996 com 72 países da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a proporção de funcionários públicos em relação ao número total da população economicamente ativa no país, demonstrando que “no todo, somente sete países, em 72, contam com um quadro de funcionários cuja participação no emprego total é inferior à taxa brasileira”. (SANTOS, 2006, p 100). Enquanto que o Brasil apresentava um percentual de 11,5% de funcionários públicos, países como Austrália (21,1%), Alemanha (19,2%) e E.U.A (16%) tinham um contingente significativamente superior de funcionários públicos e, mesmo com a política neoliberal em vigor, não foram atingidos com a redução drástica do contingente burocrático.

Para adensar a análise da burocracia brasileira, traremos a contribuição de um estudo internacional comparativo sobre o trabalho no serviço público, realizado por Rose (2010), em mais de 10 países. A estreita relação entre a expansão das burocracias estatais e as políticas sociais é sustentada, conforme estudos de Rose (2010), que revelou o aumento do emprego público em relação a população economicamente ativa de países como França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Estados Unidos, no período de pós II Guerra até o final da década de 1970. O *Welfare State*, instituído de modo distinto em cada país citado, foi um dos fatores determinantes para o crescimento do emprego público, de modo que Rose (2010) constata que, entre 1950 e 1980, a taxa de emprego público duplicou nos países da Europa e nos EUA.

Observa o autor que a I Guerra Mundial foi um dos primeiros marcos de crescimento do emprego público nos citados países, já que no século XIX o emprego público era pouco

representativo. A mudança da produção campesina para as cidades, com o processo de urbanização e industrialização favoreceu o crescimento do emprego público. Destaca que a ampliação das funções estatais incluindo ações de provisão de infraestrutura nas cidades, de serviços sociais e de segurança pública, afora atividades produtivas fizeram com que o recrutamento de pessoal para trabalhar para o Estado fosse impulsionado. Mattos (2011, p. 315) defende que “o setor público foi o principal gerador de emprego nas economias capitalistas avançadas entre 1950 e 1980”.

O crescimento do setor público no papel de empregador foi reduzido no início da década de 1980, quando ocorreu a redução do crescimento econômico, atribuída pelos governantes à época aos gastos públicos como políticas sociais e pagamento de pessoal para trabalhar nas políticas públicas. No Reino Unido, a redução de pessoal foi mais notória, passando de 21,1% da participação do emprego total em 1979 para 13,6% em 2000. No entanto, Mattos (2011), a partir de levantamento de dados da OCDE, observa que a tendência da maior parte dos países capitalistas desenvolvidas e de manutenção de um crescimento leve do percentual do emprego público, vide os casos da França, Itália, Alemanha, Suécia, Noruega, Dinamarca, Portugal e Espanha.

Ao se comparar a taxa de emprego público do Brasil com países da Europa e da América Latina, observa-se que proporcionalmente ao emprego total o contingente de trabalhadores do Estado no Brasil é menor que em países como Austrália, Bélgica, Canadá, Coreia, Espanha, E.U.A, Finlândia, França, Holanda, Portugal, Suécia, Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela e México. Em síntese, o perfil e a tendência de crescimento do emprego público nos países analisados denota o nível de investimento estatal em políticas públicas. Em face disso, consideramos que no Brasil este investimento está aquém das demandas da população e o percentual do emprego público também está abaixo do necessário.

Com as reformas executadas pelo governo brasileiro no período pós-Constituição de 1988 o número de empregados públicos federais diminuiu substancialmente, aproximadamente 50% da força de trabalho, desde a Constituição de 1988. Isso pode ser atribuído ao processo de privatização das empresas estatais que trouxe em seu bojo a política de demissão em massa, associada ao repasse das atribuições estatais de prestação de serviços para o “setor privado, porém público”, o fenômeno da publicização<sup>47</sup>. Além disso, a escassez

---

<sup>47</sup> O Plano Bresser postulou a criação de um Programa Nacional de Publicização que propunha a transferência para o setor público não-estatal a produção dos serviços não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um

de concursos e seleções públicas implicou esse processo de minimização da burocracia estatal.

A tabela 2 apresenta a redução significativa ocorrida no contingente de servidores públicos federais no período pós-constituição de 1988 até 2002.

Tabela 2- Distribuição da quantidade de empregados públicos federais de 1988-2002<sup>48</sup>.

<i>ANO</i>	<i>SERVIDORES</i>
1988	1.442.657
1989	1.488.608
1990	1.338.155
1991	1.266.495
1992	1.284.474
1993	1.258.181
1994	1.197.460
1995	1.140.711
1996	1.097.699
1997	994.805
1998	919.805
1999	949.133
2000	809.585
2001	776.736
<b>2002</b>	<b>738.424</b>

**Fonte:** Dados colhidos do “Plano Diretor da Reforma do Estado”, (Brasil /Mare, 1995), do artigo de Marconi, N. (2003) sobre o perfil da força de trabalho nos setores público e privado, do Boletim Estatístico de Pessoal n.º 122 de junho de 2006, Ministério do Planejamento e do Comunicado do IPEA n.º 110, de setembro de 2011, ” Ocupação no Setor Público Brasileiro: tendências recentes e questões em aberto”

**Elaboração:** Própria

Com a necessidade de continuidade dos serviços públicos e tendo reduzida sua força de trabalho efetiva, o governo brasileiro optou pela terceirização dos serviços. Em reportagem veiculada no jornal “Correio Braziliense” de março de 2006 foram apresentados dados de Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) - demonstrando que, só no ano de 2003, foram gastos R\$5,8 bilhões e, em 2004, R\$ 7,3 bilhões em serviços terceirizados (consultorias pagas por produto, manutenção e conservação de equipamentos, apoio administrativo, técnico e operacional e limpeza e conservação na esfera pública federal).

---

sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle realizado com as Organizações Sociais por meio de convênios.

<sup>48</sup> Dados colhidos do “Plano Diretor da Reforma do Estado”, (BRASIL /MARE, 1995), e do artigo de Marconi, N. (2003) sobre o perfil da força de trabalho nos setores público e privado, e do Boletim Estatístico de Pessoal n.º 122 de junho de 2006, Ministério do Planejamento.

Informava ainda que, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as despesas com terceirização foram quatro vezes superiores aos gastos com pessoal efetivo (R\$ 40,2 milhões contra R\$ 9,8 milhões).

De acordo com dados do Relatório Prévio e Parecer das Contas Públicas do Governo de 2010, elaborado pelo TCU, as despesas com a terceirização de mão-de-obra (consultorias pagas por produto, manutenção e conservação de equipamentos, apoio administrativo, técnico e operacional e limpeza e conservação) têm crescido em média 10% ao ano, compondo mais de 15 bilhões e representando cerca de 8% das despesas com pessoal da administração pública federal. Informava ainda que, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Esporte, Turismo e da Pesca e Agricultura e o Conselho Nacional de Justiça, as despesas com terceirização foram superiores aos gastos com pessoal efetivo. A situação é agravada pelo fato de que mais de 18 mil trabalhadores terceirizados estão contratados irregularmente, conforme o Acórdão 1520/2006 do mesmo TCU, o que denota a instabilidade da máquina pública brasileira. Essas informações revelam que o discurso da ineficiência do gasto público, validado pela ideologia gerencial, se contradiz com suas práticas, haja vista que, concomitante à redução de servidores efetivos, há o aumento exponencial de trabalhadores e trabalhadoras terceirizadas, com custo de manutenção bem mais alto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2001, foi mecanismo estratégico para a política governamental de ajustes dos gastos governamentais em prol dos interesses dos grupos hegemônicos, especialmente, o capital rentista. O limite de despesas com pessoal, nas três esferas do Governo, somados a obrigatoriedade do pagamento das dívidas seladas por precatórios, além da responsabilização administrativa, civil e penal dos gestores que descumprirem o disposto nesta normativa, contribuiu para inviabilizar a realização de políticas públicas. Ao mesmo tempo, grandes corporações assumiram a prestação social mercantilizada de serviços sociais, com o apoio governamental que investiu em programas de bolsas de estudo, vales plano de saúde, entre outros., Essas informações revelam que o discurso da ineficiência do gasto público validado pela ideologia gerencial se contradiz com suas práticas, haja vista que, concomitante à redução de servidores efetivos há o aumento exponencial de trabalhadores terceirizados, com um custo de manutenção bem mais alto.

No contexto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, com relação ao ingresso de novos servidores para a recomposição da força de trabalho, nota-se o interesse em reforçar uma espécie de *intelligentia* estatal, a partir do fomento e incentivo dado às carreiras do Núcleo de Gestão do Estado. Este grupo formaria a elite pensante - tecnocracia<sup>49</sup> - do Estado que permitiria acelerar o processo de reformulação da administração pública<sup>50</sup>. Por esta razão esse grupo recebe uma formação intensiva e orientada para o padrão gerencial da administração pública, marcado pelo foco em resultados e metas, bem como pelo monitoramento das ações público e privadas. É, então, recompensado com uma remuneração<sup>51</sup> superior em relação à maioria dos servidores públicos da administração federal e ainda, ocupa a maior parte dos postos de chefia, direção e assessoramento (DAS) dos órgãos públicos.

Ao mesmo tempo, o grande contingente de servidores públicos federais é incentivado a participar dos Planos de Demissão Voluntária (PDV) –, têm os seus salários achatados, considerando que os poucos aumentos obtidos pelo grupo com menor rendimento na administração federal – a carreira do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE) que contempla hoje mais de 300.000 servidores ativos e inativos – só foram obtidos por meio de longas greves e decisões judiciais. Afora isso, essa força de trabalho já envelhecida procurou aposentar-se logo, em decorrência das sucessivas reformas da previdência que influenciaram no tempo de permanência e na remuneração pós-carreira. Por conseguinte, o número de trabalhadores foi reduzindo, já que vigorava o entendimento de que a burocracia brasileira

---

<sup>49</sup> Coelho (1977) define a tecnocracia a partir da emergência dos tecnólogos no comando hegemônico dos aspectos-chaves do processo decisório. Os tecnólogos são aqueles que produzem conhecimento de natureza técnico-científico com informação e fundamentação ao processo decisório. A tese defendida pelo autor na sua dissertação de mestrado, demonstra como a tecnocracia do IPEA assumiu na Ditadura Militar uma função estratégica, decisória e política.

<sup>50</sup> Mais detalhes pode ser encontrado no livro “A política de recursos humanos na gestão FHC” elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, e publicado em 2002.

<sup>51</sup> Segundo dados da publicação “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais” da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é possível estabelecer a comparação da remuneração dos analistas de orçamento e finanças e dos gestores públicos que compõem a carreira do Ciclo de Gestão com os servidores enquadrados na carreira do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE.

*PCC (agora PGPE) em 1998* - R\$ **635,99** até R\$ 1.363,18 - *Ciclo de Gestão em 1998* – R\$ **2.505** até R\$ 3.232.

*PCC (agora PGPE) em 2001* – R\$ 1.057 até R\$ 1.833 - *Ciclo de Gestão em 2001* – R\$ 2.970 até R\$ 5809.

*PCC (agora PGPE) em 2006* - R\$ **1.340,37** até R\$ **2.030,44** - *Ciclo de Gestão em 2006* – R\$ 6.810,39 até R\$ **9447,55**.

*PGPE em 2007* – R\$ **1.199,37** até 3.280,04 - *Ciclo de Gestão em 2007* – R\$8.168,50 até – R\$ **11.325,09**.

estava inflada. Tal medida mistificou o trabalho no serviço público, deixando uma imagem de que servir ao público não era o objetivo primeiro dos servidores.

Entre 1995 e 2002, 53.537 servidores efetivos (concurados) ingressaram no serviço público, sendo predominantes as vagas criadas para as carreiras de gestão, fiscalização, regulação e tributação, definidas no Plano Bresser como o núcleo estratégico do Estado. Behring(2003) criticou a separação proposta entre formulação e execução de políticas públicas, na medida em que desconsiderou os processos democráticos de participação em prol do discurso da eficácia gerencial. Assim, apoiar privilegiadamente o núcleo estratégico do Estado, contribui para a melhoria de resultados, entretanto provoca padrões de desigualdade dentro do serviço público que podem ser mitigados ao penarmos em igualdade de direitos.

Desde de 2002, observa-se tendência de recomposição da força de trabalho no serviço público brasileiro. No final do ano de 2003 é iniciado o processo de contratação de servidores para toda a administração pública, principalmente nas áreas em que predominavam a terceirização, a contratação de trabalhadores temporários e consultores. Essas medidas decorrem da assinatura dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) do Ministério Público do Trabalho(MPT) com diversos órgãos da administração pública federal, que determina a substituição de funcionários terceirizados, que ocupavam cargos efetivos, e da fiscalização e da pressão do TCU para o cumprimento das prerrogativas constitucionais referentes à contratação de servidores e empregados públicos. Tem havido assim uma busca pela recomposição da força de trabalho do serviço público, ou seja, a reorganização da burocracia estatal, realizada por meio de concursos públicos para provimento de cargos efetivos nas carreiras mais defasadas, no que diz respeito à remuneração, ao *status* e à quantidade de pessoal na ativa. Estas decisões do MPT e do TCU estão ancoradas nos princípios da administração pública burocrática ratificados na Constituição de 1988.

Devido a isso, entre 2003 e 2006, só no nível federal foram criadas 81.223 vagas (50% a mais do que no período de oito anos, 1995-2003), ou seja, a burocracia estatal depois de um longo período de terceirização de sua força de trabalho, de contratação de trabalhadores temporários, enfim, depois de um processo de desburocratização, no sentido literal da palavra, tenta recompor a sua força de trabalho, indispensável para gerir as ações

públicas<sup>52</sup>. Comparando-se os dois períodos e considerando que no segundo momento a distribuição de vagas foi mais equitativa, podemos perceber um conflito entre um padrão gerencial e burocrático de administração pública, pelo menos em termos de composição dos servidores efetivos da administração pública federal.

Esse novo cenário que se apresenta no recrutamento de servidores e empregados públicos se associa à mudanças adotadas na política de recursos humanos sinalizada nas estratégias de negociação com as entidades representativas dos servidores e na proposta de implantação de uma política de seguridade social para o servidor público que analisaremos adiante.

Abrucio, Pedroti e Pó (2010) defendem que no modelo gerencialista de Bresser-Pereira foram fortalecidos os núcleos pensantes do funcionalismo público, ao passo que outras áreas foram esquecidas, desativadas, terceirizadas e privatizadas, fomentando um sentimento de negação do trabalho, principalmente entre os servidores mais antigos, com maior experiência.

A reforma gerencial trouxe avanços no tocante à informatização dos processos, ou melhor, pelo governo eletrônico, ponto de destaque na “Ges Pública” que se somou as iniciativas estaduais e municipais de criação de centrais de atendimento do cidadão, as estratégias de transparência das informações e compras, as medidas de planejamento, avaliação e monitoramento das políticas sociais, que vem se consolidando. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Ante a análise realizada sobre a trajetória da burocracia no Brasil observa-se que a constituição da estrutura do Estado brasileiro foi se modelando em função das necessidades apontadas pelas classes sociais no curso histórico de formação sócio-histórica do Brasil. O pendulo ora mais voltado para o patrimonialismo ora mais dirigido para a burocracia oscilou conforme o amadurecimento das relações capitalistas na colônia portuguesa, em que as forças tradicionais representadas pela aristocracia agrária confrontava-se com a burguesia comercial ascendente. A condensação de forças, de que nos fala Poulantzas (1975), foi experimentada intensamente na montagem da administração pública brasileira, historicamente permeada por interesses diversos e conflitantes, mas que conseguiram

---

<sup>52</sup> Reportagem do Jornal Correio Braziliense de 8 de Agosto de 2006 mostrou que por força e pressão do Ministério Público do Trabalho, o Governo Federal apresentou ao Tribunal de Contas da União, em agosto de 2006, proposta para a substituição de um contingente de 33.125 trabalhadores terceirizados por servidores efetivos, no período de 2007 a 2010.

estabelecer a unidade necessária para a garantia da ordem social desigual que interessava as elites.

A propalada agenda da nova gestão pública no Brasil vem sendo difundida nos parâmetros para atuação governamental nas três esferas de governo, pois visa qualificar o atendimento ao cidadão, dar celeridade ao tramite processual e oferecer transparência a ações realizadas. (PACHECO, 2010)<sup>53</sup>. A reboque disto tem-se as políticas empregatícias focadas nas competências individuais, o que implica a utilização da remuneração variável, as gratificações de desempenho entre outras tendências do setor privado que seguem para o serviço público.

Alinhada a esta tendência privatista observa-se o movimento de enxugamento da máquina governamental dado pelo processo de terceirização dos serviços. O Estado assume o papel de agente regulador e executor de contratos de gestão e contratos de serviços terceirizados, sob a pretensa ideia da agilidade e qualidade majorada dos serviços realizados pela iniciativa privada. Cumpre discutir a validade destas propostas no que tange a relação custo e benefício das contratações, na medida em que já se tem dados oficiais produzidos pelo TCU (Relatório de Prestação de Contas) sobre o ônus acumulado pela administração pública com as despesas com mão de obra terceirizada<sup>54</sup>.

Marconi (2010) ao investigar as características do emprego público no Brasil na atualidade. O autor procede comparação com dados dos países da OCDE e constata que o emprego público no Brasil está equivalente ao da maioria dos países investigados pela OCDE,

Marconi(2010) verifica a predominância da contratação dos servidores pelo regime estatutário nas três esferas do governo, mas constata que em âmbito estadual há forte presença da contratação pelo regime celetista para as áreas de educação e saúde. Observa também o autor que houve um crescimento vertiginoso da contratação de servidores públicos para cargos de livre provimento e nomeação, aumentando cerca de 62% de 1993 a 2007 (MARCONI, 2010, 230), o que revela a influência dos traços patrimoniais na composição do perfil da força de trabalho do setor público.

---

<sup>53</sup> O “New Public Management” surge no cenário internacional na era Thatcher e Reagan na perspectiva de redução dos gastos públicos e incremento da produtividade no setor público, sob os auspícios do ideário neoliberal.

<sup>54</sup> Vide página 102 desta tese.

Marconi (2010) em sua análise discute as desigualdades presentes no serviço público e destaca as diferenças de nível de escolaridade como fator de realce, sendo os servidores estatutários os com maior nível de instrução formal. A remuneração também é fator de diferenciação dos segmentos do serviço público, considerando que os servidores federais detêm maior rendimento, seguido dos estaduais e municipais, pois os rendimentos acompanham o desenvolvimento econômico e social local, uma espécie de PIB local. Neste sentido, a unidade dos servidores de todas as esferas de governo deve estar na garantia de direitos iguais.

Marconi (2010) observa que os servidores efetivos recebem os maiores salários. Entretanto, o autor afirma que os salários no serviço público são superiores aos do setor privado o que torna atrativo o emprego público. Salienta o autor que “41,4% dos empregos estão concentrados em educação, saúde e segurança”(MARCONI, 2010, p. 242) o que designa a íntima relação entre burocracia e políticas sociais. No entanto, Marconi critica o volume significativo de servidores atuantes nas áreas meio, ligados a administração, gestão de pessoas e finanças das organizações públicas. Acrescenta, que existe ainda um número grande de servidores locados em categorias de nível fundamental e médio, os quais realizam atividades operacionais, muitas superadas pelo desenvolvimento tecnológico. Estes servidores estão em geral sobrequalificados e impedidos de exercer atividades compatíveis com a sua qualificação haja a possibilidade de gerar desvio de função.

Marconi (2010) propugna, assim, a fusão de cargos e categorias de modo a simplificar a estrutura das carreiras no serviço público, aproximando-as do perfil da iniciativa privada. Cabe pontuar uma crítica a esta proposição na medida em que se fundamenta na lógica de gestão do trabalho toyotista em que o trabalhador torna-se polivalente, multifuncional e superexplorado sob essa lógica de cargos amplos e genéricos, remunerados por competência, o que inclui a variável produtividade e alcance de resultados como fator chave para remuneração e progressão funcional. Propostas apresentadas, como a de Marconi (2010), tencionam reforçar as políticas de gestão de pessoas na perspectiva de provocar a incorporação de mecanismos do setor privado como a avaliação de desempenho por produtividade, a capacitação e a progressão funcional alinhando-se a difundida gestão por competência. O caso da gestão em Minas Gerais é citado como referência desta abordagem, no entanto as entidades sindicais deste estado questionam os procedimentos adotados na medida em que dirigem-se para a aplicação dos preceitos da gestão privada

voltada para o mercado capitalista no setor público. A gestão por competência defendida visa o desenvolvimento individual do trabalhador com análises sobre o seu rendimento que implicam bonificações específicas, o que fraciona os trabalhadores ao incentivar a competição interna. Por fim, salienta-se a existência de proposições que visam terceirizar e contratar trabalhadores temporários para funções intermediárias e reforçar as carreiras estratégicas promovendo a dualidade de que fala Gorz (2007) na organização do trabalho dentro do serviço público, ou seja, acirrando as desigualdades.

Seguindo esta perspectiva, Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p.70), apontam medidas que poderiam ser adotadas para a melhoria da gestão pública.

\*Aperfeiçoamento da profissionalização da burocracia, reduzindo o número de cargos em comissão, criando formas de certificação dos altos dirigentes públicos, aumentando o investimento em capacitação dos servidores públicos, resolvendo o problema do direito de greve e, sobretudo, melhorando a qualidade da burocracia subnacional.

\*melhoria da eficiência estatal, começando pela reformulação da lógica orçamentária, hoje marcada pelo engessamento da maior parte das despesas, pelo excessivo poder de contingenciamento dado à Fazenda e pela falta de um monitoramento efetivo dos gastos públicos, regulado por metas. A administração pública também pode ser mais eficiente se ampliar o uso do governo eletrônico...

\*busca de maior efetividade da gestão pública, orientando-a por indicadores e instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazos...

\* por fim, deve-se continuar no caminho da democratização do Estado brasileiro, que foi inaugurada pelas reformas realizadas ao longo da redemocratização, inclusive novos mecanismos, como o ombudsman.

Por outra via, Souza Filho (2006, p.113), defende a instauração de uma “(...) uma ordem administrativa fundada na burocracia, isto é, uma estrutura pautada na racionalidade instrumental, vinculada ao fim universalista de aprofundamento de direitos”. No entanto, o autor assinala o fato de que uma administração de caráter burocrático fundamenta-se na hierarquia, em relações de poder assimétricas que não necessariamente coaduna-se com a universalização e a democratização de direitos.

A criação da NOB-RH SUAS, na política de assistência social, constitui exemplo de uma iniciativa importante na perspectiva da superação das políticas de gestão de pessoas privatistas e clientelistas que imperam nas localidades, posto que defende o concurso público, a organização de carreiras e a formação de equipes multidisciplinares formadas por profissionais e gestores especializados.

Santos (2014) nos apresenta perspectivas de pensar a burocracia aliada a estrutura das relações comunitárias. Demonstra por meio de pesquisa de relações litigiosas em uma

favela do Rio de Janeiro, na década de 1970, a organização de um sistema de justiciabilidade realizado dentro de uma associação comunitária. Demonstra que em relação as cortes estatais o modelo comunitário apresenta maior nível de participação, mais acessibilidade em termos de rotinas e forma de comunicação, envolvimento de várias perspectivas não só legal, mas também religiosa e política, além do foco na busca de consenso. Implantaram uma lógica democrática no campo dos conflitos baseando-se na informalidade, na quebra da hierarquia, da redução da papelada em favor da voz e dos interesses da população no exercício da autonomia para resolver os litígios. Tal exemplo deixa um exemplo de exercício de democratização e aproximação do cidadão pela coisa pública.

As informações apresentadas sobre a trajetória, formação e atual configuração da burocracia brasileira revelam a presença de elementos patrimoniais, burocráticos e gerenciais que conformaram um tipo específico de administração e funcionalismo público, que tem repercutido nas políticas públicas empreendidas pelo Estado brasileiro, sendo esse um dos fatores que reforçam a necessidade de incluir a variável “burocracia” no estudo das políticas públicas.

A cultura organizacional dos serviços públicos foi influenciada por diretrizes emanadas do DASP. Tais referências de ação burocrática mostram-se insuficientes diante das formas de vida dos dias atuais. Logo, o movimento de apropriação da gestão pública, por meio da participação cidadã, é de suma importância, tendo em foco, a efetivação dos direitos fundamentais do povo.

Os dados apresentados revelam que a rotina formal das instituições governamentais ainda precisa adequar-se ao modo de agir e pensar dos cidadãos. O contexto de vida dos trabalhadores rurais, urbanos, domésticos e desempregados podem estar mais próximos da dinâmica do funcionamento dos serviços públicos.

Consideramos que a despeito das mazelas, o patrimonialismo colonial brasileiro traz alguns aspectos importantes para pensarmos uma gestão autônoma dos serviços públicos na atualidade, na perspectiva da aproximação dos agentes públicos junto as comunidades locais. O fortalecimento das relações comunitárias permitido por vínculos informais típicos do patrimonialismo podem ser customizados com foco na melhor efetivação dos serviços públicos. A distância que ainda vigora na relação operacional entre Estado e sociedade, depende do recurso às relações tradicionais de convívio, amizade, vizinhança em que a impessoalidade burocrática possa fundir-se com o modo de ser dos grupos sociais locais,

recursos cibernéticos formando uma teia de relações sociais efetivas e democráticas em prol do bem-estar humano.

Um dos dilemas da burocracia refere-se a sua estrutura assentada em postos fixos, perfazendo um comportamento com delimitados fazeres e poderes. A se pensar em uma organização burocrática de matriz democrática preocupamo-nos com a divisão de tarefas com vistas a eficiência, e as relações de poder entre as normas, os agentes do Estado e a população. O nível de participação da população nas decisões das organizações da administração pública esfera pública expressa o quão democrática a organização consegue ser o quanto de hierarquia pode abdicar em favor da apropriação da população dos serviços públicos.

Ressaltamos que as especialidades ou funções profissionais devem ser preservadas na organização burocrática a fim de assegurar a efetividade das ações públicas. Ademais, levantamos a ressalva se está dissolvendo a capacidade de organização racional do trabalho eficiente da burocracia, mas no campo da discussão orçamentárias e financeira espera-se tornar permeável a socialização de informações e a discussão das perspectivas de destinação do fundo público. Alimentar a população de informações e competências para interagir no campo burocrática, especificamente, no planejamento e execução orçamentária, é um esforço necessário para a democratização no caminho da redução das desigualdades distributivas de poder e recursos.

## CAPÍTULO 3

### A CONDIÇÃO DE CLASSE SOCIAL: O CASO DOS TRABALHADORES DO ESTADO, OS SERVIDORES PÚBLICOS

*“Classes não mais  
turmas demais  
Grupo dividido  
indivíduo chateado  
Riqueza demasiada  
e pobreza de menos  
A,B,C,D, e Eu com isso  
Sou EU que muito trabalho  
A classe que tou não importa  
Sei que tem pouca gente com muito e  
Um bocado com um tiquinho  
Na luta participo mais nem sei pra que serve  
Por isso espero saber:  
que dia menos desigualdade vai ter?”*

**Thiago BB**

Neste capítulo, pretendemos discorrer sobre a categoria trabalho, a condição de classe do servidor público, a partir do entendimento do diferencial da sua atividade laborativa, dos significados do conceito de classe social e da relação do servidor público com a sua classe social a partir da investigação da realidade brasileira, considerando o período pós-constituição de 1988 e as transformações operadas no modo de gestão e organização do trabalho.

Para empreender a análise sobre classes sociais e os direitos dos servidores públicos foi realizada revisão de literatura, bem como a análise documental de normativas e documentos oficiais do Ministério do Planejamento, IPEA e da legislação em vigor.

Levantamos a hipótese que os servidores públicos federais constituem uma classe, na acepção weberiana, com direitos exclusivos que está vivenciando na contemporaneidade ataques a configuração dos seus direitos em função dos rebatimentos da reestruturação produtiva do capital na composição do Estado e no mercado de trabalho.

### 3.1. Polêmicas em torno do conceito de classe

Nesta seção será feita uma incursão nas obras clássicas de Marx e Weber com a finalidade de identificar as diferenças fundamentais na construção do conceito de classe, considerando as indicações dos manuais de ciências sociais, organizados por Giddens (1994), Bottomore e Outhwaite (1996) de que estes autores construíram as matrizes de análise para o conceito de classe, logo os estudos contemporâneos derivam destas referências. Abordaremos as polêmicas contemporâneas em torno do debate sobre classe, privilegiando, por um lado, as análises críticas sobre o fim das classes nas sociedades contemporâneas.

O termo classe pode ser apreendido sumariamente como o agrupamento de pessoas dado por um determinado critério de classificação social e econômica. Destarte, entende-se a ideia de classe associada a noção de estrutura social, hierarquia, desigualdade social. Bottomore e Outhwaite (1996, p. 95) indicam possibilidades analíticas para o uso da categoria classe social:

O paradigma de classe é uma das abordagens mais bem-estabelecidas para a análise de dados sobre a estrutura social. Dentro desse paradigma, a pesquisa concentra-se em detectar diferenças entre classes sociais com relação a: (a) quota, de cada uma, de bens distribuídos desigualmente; (b) as atitudes e opiniões variadas; (c) o comportamento político e as ações de grupos comuns; e (d) os padrões de mobilidade social.

O conceito de classe social é analisado por Marx (1990) nas “relações de distribuição que são expressão *imediata* das relações de produção”. Por isso, privilegia a análise de três grandes classes, a dos trabalhadores assalariados, a dos capitalistas e a dos proprietários fundiários, em detrimento dos funcionários domésticos ou dos funcionários públicos (MARX, 1990). Estes últimos são percebidos como trabalhadores improdutivos, pois servem a reprodução do capital, mas não participam diretamente da sua produção. Haddad(1997) argumenta que a crítica comum da teoria de classes de Marx defende que o aumento dos trabalhadores de escritório – corroborada por Weber – implicou a criação de uma nova classe, as vezes nomeada de classe média, no entanto, a diferenciação destes sujeitos constituindo uma nova classe se processou apenas para alguns segmentos, que assumiram

uma condição de *status* diferenciada, gozando de privilégios e de acesso restrito a determinados poderes e direitos.

Como assevera Bensaid (2010,p.25) o debate ensejado na obra *A questão judaica* “aparece como ponto de partida de uma crítica dos limites da Revolução Francesa e da retórica dos direitos do homem”, porquanto as revoluções burguesas propiciaram conquistas de direitos, mas não libertaram a humanidade dos grilhões da exploração. A substituição de Deus, pelo Estado e o Dinheiro, como ressalta o autor, mantém a mistificação da realidade, apenas mudando o rótulo que separa o véu das aparências da essência da dominação capitalista.

Em um esforço de discutir o conceito de classe social, Santos, T. (1982) revisita as análises históricas que buscaram pensar as formas de divisão da sociedade, passando por momentos marcantes, como a Grécia e Roma antiga, em que a sociedade estava dividida por escravos e cidadãos, depois trata da Revolução Francesa e da estratificação da sociedade em três Estados, que incluía a aristocracia e clero, a burguesia e os trabalhadores (urbanos e camponeses). Encontra mais adiante, nas obras de Adam Smith, Proudhon e Rosseau, reflexões que consideram a propriedade o fator de divisão das classes sociais. Marx vai se destacar ao tentar sistematizar o conceito de classes, tarefa inconclusa em sua obra que abriga uma diversidade de interpretações em torno deste conceito.

Santos, T. (1982) considera que o pensamento marxiano indica níveis diferenciados para se proceder a definição do conceito de classe, a saber: o modo de produção, a estrutura social, a situação social e a conjuntura. Esses níveis revelam a necessidade de tratar o tema na sua processualidade histórica. Considerar o modo de produção implica olhar as classes frente o desenvolvimento das forças produtivas em determinado estágio da civilização, bem como diante das relações sociais de produção, ou seja, de como os sujeitos se organizam para produzir. Logo, cada modo de produção desenvolve uma estrutura social configurada historicamente em que se encontram variações do modo de operacionlização da acumulação capitalista que vai repercutir nas formas de exploração da força do trabalho, bem como nas relações sociais e nas lutas de classes ensejadas por esse sistema. Para Santos, T. (1982, p.25) o nível da situação social remete a “descrição de uma sociedade concreta” em que se torna possível verificar a multiplicidade de contradições camufladas pela aparência turva do real, como

os problemas de contradições entre os interesses de uma classe e seus interesses imediatos, as contradições entre os seus interesses de classe e suas origens históricas; entre sua mentalidade condicionada pela estrutura existente, os valores de estratificação social, relações de tipo racial, etc., e os interesses de classe que condicionam as possibilidades de sua atuação de classe(SANTOS T. ,1982, p. 27).

Para fechar o rol de níveis de análise do conceito de classe Santos, T. (1982) aponta a necessidade de se pensar a conjuntura que apresenta o molde concreto da dinâmica de composição das classes em um momento histórico e em um espaço geograficamente situado. Por isso, as críticas que sinalizam uma miríade de classes descobertas e analisadas por Marx, demonstram na sua intimidade níveis distintos de aprofundamento histórico e teórico do conceito de classe social.

Uma polêmica tratada por diversos pensadores marxistas refere-se a vinculação da consciência de classe com a existência de uma classe social. Santos, T. (1982) dissocia estas duas concepções, pois ao se considerar a estrutura social, a situação social e a conjuntura torna-se possível visualizar classes sociais apropriadas ou não de uma consciência de classe. Santos (1982,p.36) procura sistematizar alguns conceitos derivados de classe para esclarecer o pensamento marxista sobre o tema.

Por consciência de classe se entende a expressão sistemática dos interesses das classes sociais; por ideologia, a operacionalização desses interesses em metas e meios definidos para alcançá-los; por psicologia de classes se entende o modo de pensar e sentir de determinados agregados humanos em uma situação ou momento dado.

As críticas formuladas ao conceito de classe social elaborado por Marx, foram revisados por Santos 1982) e aqui divididas em cinco eixos:

- O primeiro ponto considera a visão de classe proletária como missionária, redentora, em busca de uma finalidade.
- O segundo ponto sinaliza a existência de conceitos distintos e sobrepostos, as vezes conflitantes.
- O terceiro ponto critica a precisão do número de classes existentes que varia em conformidade com a obra apresentada por Marx.
- O quarto ponto argumenta que o conceito de ideologia formulado por Marx é confuso, pois ora é apresentado como falsa consciência ora como interesses de classe.

- A negligência de análise de alguns grupos ou classes, como a burocracia e os setores da pequena burguesia

Perante as considerações críticas ao pensamento marxiano, Santos, T. (1982, p. 41) elabora um conceito de classes fundado em quatro dimensões, a saber:

- 1- Agregados de indivíduos
- 2- Básicos na sociedade
- 3- Opostos entre si
- 4- Em relação à sua função no processo produtivo quanto: a) a relações de trabalho, b) propriedade.

As dimensões constituintes deste conceito permitem, conforme Santos, T. (1982) realizar investigações concretas das classes em movimento, a partir da análise do processo produtivo, dos interesses sociais, da consciência e da psicologia de classe, que combinados possibilitarão uma aproximação mais verossímil com a realidade.

Acrescenta-se a esta discussão o debate sobre as classes médias e a classe dos gestores de empresas, fundos de investimento e ações, que está mais presente nos dias de hoje. Apesar das classes serem considerados grupamentos abertos observa-se que o acesso a uma classe é relativo e condicionado a mudança de percepção sobre o mundo, de estilo de vida, entre outros.

As análises de Thompson (1978) enriquecem o debate na medida em que levantam a possibilidade de se pensar as classes sob dois aspectos: o primeiro relativo a vivência real, concreta e histórica das classes no seu dia a dia, nas práticas, nas suas lutas e relações sociais situadas em determinado contexto, o segundo como categoria analítica responsável por compreender as características do fenômeno do ponto de vista teórico. Assim, o autor questiona as investigações que se pautam em dividir as classes segundo critérios econômicos enquadrando os sujeitos em determinadas formulações ideal-típicos.

Sorokin (1979, p.84), por sua vez, no movimento teórico de conceituação de uma classe social apresenta características que a identificam como um grupo que é, a saber:

- a) legalmente aberto, mas de fato semifechado; b) “normal”; c) solidário;
- d) antagônico a outros grupos (classes sociais) da mesma natureza geral;
- e) organizado em parte, mas principalmente quase-organizado; f) cômico apenas parcialmente de sua própria unidade e existência; g) característico da sociedade ocidental dos séculos XVIII, XIX e XX; h) um grupo com múltiplos laços, cujos limites são dados ao mesmo tempo por dois vínculos específicos – ocupacional e econômico (ambos tomados em mais

ampla acepção) – e por um vínculo de estratificação social, este no sentido de que a totalidade de seus direitos e deveres básicos contrasta com os direitos e deveres essencialmente diferentes de outros grupos (classes sociais) da mesma natureza geral.

A conjunção de elementos apresentados pelo autor permite desenhar os traços típicos das classes, cujos contornos reais apresentam, não necessariamente com a mesma forma indicada na listagem exposta. Os estudos de Fernandes (1975) e Oliveira (1987) tentam de forma empírica demonstrar a validade dos conceitos de classe social na América Latina e na cidade de Salvador, respectivamente. Constatam os autores que o tónus das classes sociais vai se moldar a partir da formação sócio histórica e do arranjo próprio das relações sociais de produção e das forças produtivas situadas em determinado espaço e tempo.

Nessa perspectiva o debate sobre a quantidade e qualidade de classes sociais existentes e quais são essas classes aparece insistentemente revelando oposições e contradições das matrizes teóricas existentes, especialmente a marxista e a weberiana. Sorokin (1979, p.89) afirma que no período que vai da Revolução Francesa aos dias de hoje, especificamente na sociedade ocidental, apresentaram-se particularmente quatro classes sociais: “os trabalhadores na indústria, ou classe operária; b) a classe camponesa; c) a classe em decadência dos senhores de terra; d) a classe capitalista”. Stavenhagen (1979) avança na discussão indicando que nas diferentes formações sócio históricas observa-se a existência de classes fundamentais e classes secundárias, o que revela a multiplicidade de classes existentes. Adentra-se neste ponto no debate em torno da existência real das classes ou de sua existência idealizada pela orientação do investigador, ou seja, pode-se perguntar se as classes são constructos ou grupos com existência concreta no real.

A literatura marxista e a obra marxiana defendem a existência das classes, pois o método da dialética materialista captura da realidade os elementos que permitem ao investigador desvendar as categorias analíticas. Os métodos quantitativos utilizados na Sociologia Americana para a definição de classes baseiam-se na identificação das características de utilização da renda e de modo de vida dos grupos sociais. Neste sentido, brotam os estudos sobre estratificação social, que buscam localizar o indivíduo em uma determinada posição social, considerando a existência de desigualdades no que tange ao acesso a direitos e responsabilidades dos sujeitos. No entanto, nestas formulações questionamos se os critérios adotados para definir os estratos, tais como: “o montante de rendimentos, a origem dos rendimentos, a riqueza, a educação, o prestígio da ocupação, a

área residencial, a raça ou etnia e outros critérios secundários”. (STAVENHAGEN, 1979, p. 136-137). Os limites da estratificação, além do viés do pesquisador dado pelo critério que se utiliza para estratificar, encontram-se no fato de que as análises resultantes destes estudos estão restritas a descrição de dados empíricos, enquanto que o debate marxiano de classes sociais busca dialogar e relacionar o movimento das classes sociais com as estruturas societais, o que torna o conceito de classe uma categoria analítica. Sendo o critério fundamental para determinar as classes é a sua “relação com os meios de produção.” (STAVENHAGEN, 1979, p.151).

Antunes e Alves (2004) defendem que a classe trabalhadora sofreu transformações desde sua consolidação, como sujeito político e histórico no século XIX, analisada com rigor por Marx. Antunes e Alves (2004, p. 336) compreendem esta classe como “a totalidade dos assalariados, homens e mulheres que vivem da venda da sua força de trabalho – a classe-que-vive-do-trabalho, conforme nossa denominação – e que são despossuídos dos meios de produção”. Observam também alterações fundantes no modo de produção capitalista que reconfigurou a condição proletária dos dias de hoje. Expressão da precariedade nas relações de trabalhos encontramos na fragilização dos vínculos empregatícios, nos contratos por tempo parcial, na diminuição do quantitativo de trabalhadores da indústria com estabilidade funcional garantida e na ausência de direitos trabalhistas e remuneração inferiores. As mulheres, conforme Alves e Antunes (2004), são aquelas mais recrutadas nos empregos precários. Os jovens em busca do primeiro emprego, pela desvantagem na negociação com o empregador tem sido recrutados em larga escala para trabalhos repetitivos, desgastantes e precários. Os autores destacam o aumento dos trabalhadores no setor de serviços associado a bloqueios etários aos trabalhadores jovens e idosos, que encontram dificuldades de ingressar ou manter-se no mercado de trabalho.

O terceiro setor<sup>55</sup>, com o advento do neoliberalismo e a predominância do modelo plural de bem-estar<sup>56</sup>, tornou-se a alternativa de inserção no mundo de trabalho, apesar de

---

<sup>55</sup> O debate sobre o terceiro setor é polêmico no campo das ciências sociais, do serviço social e da administração. De forma geral, É possível observar que, embora as várias definições ou tentativas de caracterização apresentem singularidades, todas tem como ponto de interseção o fato das organizações apresentarem algum grau de institucionalização, não visarem lucro, atuarem na esfera pública sem pertencerem ao Estado, a existência do trabalho voluntário e, finalmente, tem como finalidade a promoção de ações de bem-estar social. Sob uma concepção crítica, compreendemos, a luz dos estudos de Montañó (2002) o terceiro setor como um instrumento para o processo de reestruturação do capitalismo e sua sustentação com o afastamento do Estado e suas responsabilidades sociais; a sociedade passa a ser regulada pelo mercado pautando-se pelo princípio de liberdade individual. A redução do Estado implica na área social, na participação de setores da sociedade como ONGs, Igrejas, para suprir a falta deste. O terceiro setor surge com a intenção de

não apresentar as mesmas condições do mercado formal de trabalho. Consta ainda Alves e Antunes(2004) o incremento do número de trabalhadores em domicílio, transnacionais, que a distância prestam serviços, em algumas circunstâncias diuturnamente, para grandes ou pequenas corporações. Por outro lado, não fazem parte da classe trabalhadora

(...) os gestores do capital, pelo papel central que exercem no controle, na gestão e no sistema de mando do capital. Estão excluídos também os pequenos empresários, a pequena burguesia urbana e rural que é proprietária e detentora, ainda que em pequena escala, dos meios de sua produção. E estão excluídos também aqueles que vivem de juros e da especulação (ANTUNES; ALVES, 2004, p.343).

Alves e Antunes (2004) concluem que a classe trabalhadora está constituída por uma miríade de formas de inserção no mercado de trabalho que variam em termos de acesso a direitos e condições de trabalho, mas que integram um núcleo comum, qual seja, daqueles que nada possuem para garantir a sua sobrevivência, apenas a força de trabalho. A questão que fica das análises apresentadas é: seria possível dar unidade na forma de uma consciência de classe a um grupo tão heterogêneo de trabalhadores?

Polanyi (1980, p.156) analisa o conceito de classe indicando a sua insuficiência para a interpretação das transformações sociais, pois “os interesses da classe oferecem apenas uma expressão limitada para os movimentos das sociedades à longo prazo”. Inclui para a reflexão a necessidade de se pensar as disputas pelos domínios não materiais relacionados a: status, estabilidade, segurança e outros fatores motivadores das mudanças sociais.

Polanyi (1980) analisa a transformação processada na sociedade dos séculos XVIII e XIX a partir da emergência da instituição mercado capitalista. No entanto, não atribui a classe burguesa a responsabilidade por essa revolução, tendo em vista que sua percepção de classes, leva em consideração a formação de interesses difusos, concentrados, dispersos, a depender do contexto de que se trata. Assim, nesta perspectiva Polanyi (1980, p.157) afirma

---

romper com a dicotomia público e privado ou Estado e mercado. No entanto, não rompe com a dicotomia, mas une as duas criando uma terceira. De acordo com Montañó (2002), o terceiro setor é uma ideologia que concebe a sociedade como sendo harmônica, ignorando as lutas de classes. É um retrocesso no processo democrático, tornando o cidadão menos favorecidos economicamente dependentes quase que exclusivamente de ações voluntárias da sociedade civil, de modo que estes deixam de ser sujeitos de direitos para serem beneficiários.

<sup>56</sup>Pereira(2004) define o pluralismo de bem-estar como modelo de proteção social alternativo ao Estado de Bem-Estar, que emerge conjugado as políticas neoliberais, reduzindo a responsabilidade estatal e transferindo-a para a sociedade, família, mercado. As consequências deste modelo são observadas nas políticas sociais focalizadas, fundamentada nos testes de meios para o acesso aos direitos.

que “os interesses de uma classe se referem mais diretamente à sua posição e lugar, ao status e segurança, isto é, eles são basicamente não econômicos e sociais”.

Ao resgatar a obra marxiana, Frederico (2009), concebe as classes como fruto da divisão estrutural da sociedade dada pelas relações sociais de produção, contrapondo-se a percepção típica da visão estratificadora da sociedade que percebe as classes sociais, conforme renda e ocupação. Para este autor, esta visão é simplista e não consegue absorver as contradições e direcionamento apontados pelos sujeitos frente as determinações da realidade.

Beluche (2002), por sua vez, apresenta o seu debate criticando a visão tradicional de classe social marxista, que só enquadra como representante da classe proletária os operários. Para tanto, identifica o elemento comum dos trabalhadores, independente do lócus ocupacional, a condição de assalariamento, como requisito para a sobrevivência dos trabalhadores, que implica a necessidade da venda da força de trabalho para o detentor dos meios de produção, a classe burguesa. Marx qualifica o trabalho produtivo, como aquele que é o gerador de mais valia, ante a isso Beluche (2002) desconsidera a possibilidade de se estabelecer uma distinção na condição de classe dos trabalhadores produtivos e dos improdutivos, considerando a aumento destes últimos no cenário capitalista contemporâneo .

A discussão sobre as distinções entre o trabalho produtivo e o trabalho improdutivo é tensa nos debates marxistas. Recorrendo aos estudos de Marx (1990) vamos perceber que o trabalho produtivo é aquele responsável pela criação de valor de troca, portanto, associado a produção de mais valia. O trabalho improdutivo tem utilidade para o processo produtivo capitalista, mas não gera diretamente mais valia, como é o caso dos servidores públicos, por exemplo de professores de escolas técnicas, que formam mão de obra para o mercado de trabalho, que estarão inseridos em processo de geração de mais valia. Neste sentido, a distinção sobre trabalho produtivo e improdutivo não está ligado ao setor em que o trabalho está sendo realizado, agrícola, industrial ou serviços, mas sim a capacidade de geração de mais-valia. (LESSA, 2009).

Beluche (2002) assevera que os trabalhadores do Estado e do comércio não representam um conjunto a parte da classe trabalhadora, pois estes realizam indiretamente o mais trabalho para o capitalista, mesmo não gerando eventualmente lucro ou mais valia. Beluche (2002) qualifica de formas transitórias de trabalho aquelas em que a habilidade ou o conhecimento acumulado pelo autor geram um produto concreto, que pode ser plenamente

apropriado pelo autor ou feito como objeto de troca apropriado mercantilmente pelo capitalista, tendência comum na contemporaneidade no trabalho artístico e de cuidados. Além deste grupo, Beluche destaca o papel dos trabalhadores que tem a sua condição de espoliados, mas ao mesmo tempo representam o discurso capitalista de controle da mão de obra, como o fazem os capatazes, chefes, gerentes, supervisores e grandes gestores, uns mais outros menos próximos da condição capitalista.

Offe (1989) desnuda as relações, ou melhor, lutas entre os trabalhadores e burgueses no mercado de trabalho mostrando que convivem relações desproporcionais de riscos entre a oferta de força de trabalho e a demanda, além disso, acrescentamos que a depender da condição ocupacional, social, de gênero, faixa etária, raça e etnia os riscos podem se agravar. A desvantagem estrutural do trabalhador frente ao mercado de trabalho assume dimensões variáveis a depender do tipo de inserção no mercado de trabalho. Offe (1989, p.58) apresenta assim quatro tipos de inserção no mercado de trabalho:

- a) As partes inativas da população – asseguram sua reprodução “a partir de direitos adquiridos ou garantias de sustento (ex: crianças, estudantes colegiais, donas de casa, doentes crônicos e rentistas). Sua função produtiva não está regulada por contratos de trabalho, mas por direitos e obrigações vinculados ao status.
- b) Desempregados – aqueles que “procuram emprego por conta própria”.
- c) Empregados – “que estão ocupados de modo dependente, encontrando-se em relações de trabalho não denunciadas. Nesse grupo tem lugar uma contínua troca de força de trabalho por renda monetária, no contexto dos contratos de trabalho”.
- d) Autônomos – por possuírem bens de produção, com eles podem combinar sua força de trabalho, não precisando vendê-la.

De acordo com Offe (1989) para os ofertantes a disputa está em obter maiores e melhores níveis de qualificação que o permita competir com os demais trabalhadores. Essa tese pode ser comprovada na disputa acirrada por vagas nos concursos públicos que tem gerado a profissão do “concurseiro” aquele que se qualifica e adquire conhecimentos estratégicos dirigidos a obtenção de um lugar no serviço público, lócus no qual os direitos sociais estão mais consolidados em relação aos trabalhadores precarizados<sup>57</sup>. Offe (1989, p.66) ao argumentar sobre os determinantes da condição do trabalhador, nos traz mais um

---

<sup>57</sup> Nos capítulos 2 e 5 identificamos as particularidades dos direitos dos servidores públicos o que os coloca em um espaço laborativo cobiçado por trabalhadores, nesta época de altas taxas de desemprego, de crescimento do trabalho precário, temporário e informal.

indicativo da condição diferenciada de poder dos servidores públicos frente aos demais segmentos dos trabalhadores(o)

A situação de cada trabalhador pode ser entendida como o resultado combinado de dois fatores: desnível global e médio de poder, existente entre os lados da oferta e da demanda no mercado de trabalho – que representa um diferencial primário de poder – e um diferencial secundário de poder, resultante de diferenças entre as chances de cada grupo específico da força de trabalho de, apesar daquele diferencial primário de poder, conseguir êxitos nas suas estratégias de adaptação.

É fato que as estratégias individuais beneficiam poucos trabalhadores, o que tem demandado ações coletivas que apresentam maiores condições de obtenção de resultados para os trabalhadores, incluindo políticas de qualificação profissional ou acordos para protegê-los contra ameaças de demissão.

Para Beluche (2002) a condição do servidor público aproxima-se da classe operária, pois ele não detém os meios de produção, logo tem de vender a sua força de trabalho. O servidor público não é o detentor do processo de trabalho, já que este é determinado pelo Estado em termos legais, principalmente, as suas atribuições. O servidor público trabalha mais do que efetivamente é o preço pago pela sua força de trabalho, logo está submetido a uma relação de exploração. Como afirma Beluche (2002, p. 121) o servidor público realiza “um serviço, prestado pelo Estado, para garantir as condições gerais do funcionamento da sociedade capitalista”. O trabalho excedente do servidor público serve para potencializar o capital, tendo em vista que o Estado tem entre as suas atribuições prover a infraestrutura para o desenvolvimento do capital e também compartilha os seus recursos arrecadados socialmente, via fundo público com o capital rentista e financeiro.

O autor desta tese defende o viés que credita ao servidor público a capacidade de mediar as relações entre serviço público e a população. Tal ação contribuiria para ensejar práticas pedagógicas nas diferentes modalidades de políticas públicas. O servidor tem a prerrogativa de valorizar a fala, os interesses e as atitudes da população dada sua proximidade com os usuários dos serviços públicos.

A análise da sociedade sob o enfoque da divisão em classes já foi alvo de investigações por parte de Aristóteles, São Tomas de Aquino, Smith, Saint-Simon e Proudhon, os quais já percebiam a existência de relações desiguais de classe. Marx, no entanto, foi o expoente maior destes estudos na medida em que não se limitou a identificar

as classes sociais existentes, mas trouxe a tona elementos como a consciência e a luta de classes indissociados da produção e reprodução das relações de desigualdade.

Considerando a ação dos sujeitos no processo das políticas públicas, podemos visualizar interesses em conflito na arena política, que podem ser decorrentes, a partir de uma leitura de classe de Marx, da luta entre os interesses do trabalho e os do capital. Marx (2001), no “Manifesto do Partido Comunista”, argumenta que no modo de produção capitalista existem duas classes em confronto, a saber: o proletariado, que só detém a sua força de trabalho (e da sua prole), e a burguesia, detentora dos meios de produção. Em outros estudos, como no livro “Dezoito Brumário de Louis Bonaparte”, Marx (2000) desenvolve a noção de frações de classe da burguesia e do proletariado, mas que estariam sempre remetidas aos interesses do capital ou do trabalho.

Destacamos que Marx aponta a existência de classes fundamentais para o modo de produção capitalista, mas não exclui a existência de um conjunto diversificado de classes sociais, que são melhor identificadas em análises históricas concretas. No estudo sobre luta de classes na França ou no “Dezoito de Brumário de Louis Bonaparte”, as classes são lidas sob o enfoque marxiano a partir do papel desempenhado na produção. Destarte a posição ocupada em termos de renda, consumo e riqueza resulta da participação das classes no processo produtivo, validado pela propriedade que possui.

A investigação das classes deve ser realizada sob a acepção marxiana considerando dois níveis, como salientado por Duriguetto e Montaño (2011, p. 91-92), a dimensão do modo de produção e o da formação econômica e social. Esta última dimensão apresenta o tom concreto da realização das classes e indica a existência de uma multiplicidade de classes sociais. A classe burguesa, por exemplo, na atualidade, apresenta contornos determinados pelo tipo de propriedade, cada vez mais variado, seja renda no mercado financeira, industriais, propriedades de terra, entre outros. Já a classe trabalhadora que é determinada pela necessidade da venda da sua força de trabalho se mostra no cenário contemporâneo moldada por formatos diversos, seja do trabalhador desempregado, do trabalhador elitizado com altos salários, do trabalhador informal, do trabalhador que depende dos benefícios sociais.

Para Poulantzas (1975, p.14), que entende o Estado como jogo das contradições e conflitos entre a classe burguesa e as frações desta classe, a definição de classe é assim descrita:

(...) seu lugar no conjunto das práticas sociais, isto é, pelo seu lugar no conjunto da divisão social do trabalho, que compreende as relações políticas e as relações ideológicas. A classe social é, neste sentido, um conceito que designa o efeito de estrutura na divisão social do trabalho (as relações sociais e as práticas sociais). Este lugar abrange assim o que chamo de determinação estrutural de classe, isto é, a própria existência da determinação da estrutura – relações de produção, lugares de dominação-subordinação política e ideológica – nas práticas de classe: as classes só existem na luta de classes.

Durigueto e Montañó (2011) salientam que as classes apresentam formas de enfrentamento, ou seja, mecanismos de organização e manifestação que podem contribuir para a mudança social. Estudos desenvolvidos por Braverman (1987) denotam a existência de uma pluralidade de classes sociais que provocam a perda da identidade de classe, especialmente trabalhadora, o que coloca em xeque a ideia de revolução proletária. O próprio advento e crescimento das classes médias, estudadas pelo mesmo autor, demonstra a tendência ao enfraquecimento da luta da classe operária, nos moldes estudados por Marx ainda no século XIX.

A miríade de formas assumidas pela classe trabalhadora afeta a noção de classe para si, cunhada por Marx, que designa o sujeito histórico das lutas. A organização desta classe está fracionada por interesses corporativos e localizados, dada a imersão possível realizada na vida cotidiana, em que prevalece a imediatividade dos interesses privados.<sup>58</sup>

Poulantzas (1977, p. 77) incursiona sua análise da obra Marx, “18 Brumário de Louis Bonaparte”, e identifica a força social do papel dos camponeses na luta de classes. O autor contrasta o caso Bonapartista da França, com a Alemanha no contexto de Bismarck, e observa que na Alemanha os camponeses não ocuparam o papel de classe distinta, tendo em vista a prevalência de aspectos feudais na composição do Estado Alemão. Extrapolando a tese das forças sociais exercidas pelos grupos em contextos históricos e nacionais

---

<sup>58</sup> Para Durigueto e Montañó (2011, p. 113) (...) vistas no nível mais concreto, das variadas formações econômicas e sociais, no nível das relações diretas entre as pessoas, da complexa e heterogênea gama de classes, subclasses e setores sociais, remetemo-nos a um processo muito mais complexo do que a polarização capital e trabalho: existem aqui confrontos no interior das classes, entre setores segundo suas particulares formas de inserção e relações de produção – pensem-se os conflitos entre um camelô e um balconista de uma loja no mesmo espaço comercial, ou entre um operário desqualificado e um trabalhador administrativo da mesma fábrica, ou entre trabalhadores subcontratado que concorrem entre si pelo mercado, ou, ainda, entre um pequeno proprietário industrial e a empresa monopolista do ramo, e entre o dono de capital financeiro e o possuidor de capital produtivo, dentre tantos possíveis exemplos.

específicos, podemos perceber no Brasil emergência da classe camponesa com as ligas camponesas e o Movimento dos Sem Terra (MST), responsáveis por negociar direitos a população rural antes escravizada.

Com foco no objeto de estudo vemos que a burocracia, com feições patrimoniais, atuou historicamente como força social buscando a sua manutenção nos postos de poder. Independente do vínculo político e patriarcal exercido, esse grupo procurou manter seu posto na máquina do Estado recorrendo a sua experiência e práticas acumuladas no seio do aparelho do estatal.

Poulantzas (1977) formula conceituação própria para definir os grupos sociais que emergem da complexificação das relações sociais e da luta de classes na sociedade capitalista, avançando em relação a Marx que não precisou estes termos. Poulantzas (1977, p.83) defende que o termo camada expressa “certas franjas-limites das classes, categorias e frações que pode, sem serem forças sociais, influir na prática política daquelas” e cita como exemplos a aristocracia operária, a alta administração burocrática, entre outros.

Cabe, a título de conceituação apresentar as variações no interior das classes, designadas por Poulantzas (1977, p. 81-82), de modo a selarmos parâmetros da leitura marxista sobre as formas assumidas pelas classes no cenário contemporâneo.

(...) a) por categorias sociais, poderemos entender, particularmente, conjuntos sociais com ‘efeitos pertinentes’ – que podem tornar-se, como Lenin mostrou, forças sociais – cujo traço distintivo repousa na sua relação específica e sobredeterminante com outras estruturas além das econômicas: é nomeadamente o caso da burocracia, nas suas relações com o Estado, e dos intelectuais, nas suas relações com o ideológico.

(...) b) designamos por frações autônomas de classe as que constituem o substrato de eventuais forças sociais, por frações, os conjuntos sociais suscetíveis de se tornarem frações autônomas: isto segundo o critério dos “efeitos pertinentes”

c) poderemos reservar o termo camadas sociais para indicar os efeitos secundários da combinação dos modos de produção, em uma formação social, nas classes – é o caso da “aristocracia operária” de Lenin – nas categorias – por exemplo, as cúpulas da burocracia e da administração de que fala Lenin – e nas frações

Em reflexões contemporâneas, Wood (2011) travou o debate sobre o conceito de classe e identificou duas grandes formas de apreender o significado do termo: uma que valoriza elementos de distinção, dado por fatores econômicos que posiciona os indivíduos em determinada escala social, outro que qualifica a relação estabelecida entre aqueles que trabalham e aqueles que se apropriam do trabalho excedente. Critica a primeira visão por

considerá-la rígida não percebendo as relações vivenciadas pelos sujeitos no processo histórico, por isso postula que “o peso de uma teoria marxista de classe deve recair menos na identificação das localizações de classe do que na explicação dos processos de formação de classe”. (WOOD, 2011, p.77). As relações estabelecidas no interior das classes e nas relações entre classes que são experimentadas a cada período histórico importam mais para esta leitura de Wood(2011) sobre classe que está calçada na análise da obra de Thompson (1987; 2001). Destaca assim a autora a necessidade de se pensar as experiências compartilhadas pelos membros de classe.

Questiona a autora que sujeitos que se posicionam de forma semelhante na estrutura social não necessariamente estão colocados no mesmo patamar do processo produtivo, ou seja, não representam os interesses de apropriadores do trabalho ou trabalhadores.

Dirigindo-nos a outra corrente teórica temos a definição de Weber (2004, p.176) de classe :

(1) certo número de pessoas que tem em comum um componente causal específico em suas oportunidades de vida, e na medida em que 2) esse componente é representado exclusivamente pelo interesse econômico da posse de bens e oportunidades de renda é representado sob as condições de mercado de produtos ou mercado de trabalho.

Em sendo assim, a situação de classe é o elemento constituinte da classe. Nessas ações sociais conflitantes entre os agentes econômicos, há grupos que são beneficiados de antemão, pois tem melhores oportunidades; em outros termos, existem os não-proprietários e os proprietários. A ação dos membros das classes é resultante dos diferentes recursos empregados na luta por um espaço no mercado, assim os proprietários utilizam seus bens, por exemplo, e os não proprietários, lançam mão da sua força de trabalho para ofertá-la no mercado. Os não-proprietários, ou melhor, os trabalhadores distinguem-se pela qualificação no trabalho que repercute no serviço oferecido e na posição ocupada no mercado de trabalho (comerciário, industriário, servidor público e outros) bem como pelo seu pertencimento a um grupo (sindicatos, associações e outros) e pela maneira que racionalmente utiliza seus meios para a efetivação de seus objetivos (ação societária), tal como o fazem os sindicatos.

Sob esse entendimento, os trabalhadores do Estado, os servidores públicos, constituem uma classe com interesses específicos, situada em um contexto particular, cuja relação entre empregado e patrão é selada por um vínculo legal e simbólico que os distingue das outras classes de trabalhadores. Poderíamos perguntar, se esses interesses não são em

última instância do trabalho? Sim, mas de uma relação de trabalho restrita e própria, diferente dos trabalhadores comerciários, industriários, bancários, e informais (ou precarizados) e que apresentam outras fontes de luta, especialmente, no que se refere às relações de poder. Ou seja, esse grupo não está envolvido com os interesses da classe trabalhadora como um todo, e sim com a sua relação específica de trabalho.

Esse debate se amplia na sociologia contemporânea em função da noção de “classe média”. O surgimento deste termo conforme Bottomore e Outhwaite (1996) se deve a emergência das profissões de “colarinho branco” que buscavam se diferenciar dos operários em função do exercício de atividades de gestão e planejamento de processos de trabalho. Poulantzas (1994) qualifica de nova pequena burguesia, especialmente os trabalhadores dos serviços não filiados a ideia de operariado. O fato é que esse agrupamento aumenta exponencialmente nas sociedades, mas sua atuação é mais individualizada como relata Beck (2010), o que dissolve, para esta concepção teórica, a definição tradicional de classe marxiana, conforme veremos a seguir.

Para Giddens (1994) o sistema de classes contemporâneo está complexificado e os embates não se limitam as relações entre burgueses e proletários, pois vigem conflitos entre capitalistas industriais e financeiros, pequenos proprietários e grandes corporações do mesmo ramo de atuação, além das disputas que se estabelecem entre trabalhadores estáveis e precarizados e ou desempregados em que a qualificação profissional e a experiência no ofício constituem credenciais que distinguem estes sujeitos no mercado de trabalho. A classe refere-se, nesta perspectiva, as condições objetivas de determinados sujeitos que possibilita maior ou menor acesso a recursos econômicos.

Gorz (2007) destaca ainda o debate sobre a sociedade dual, separada por administradores profissionais com uma condição econômica, de *status* e ocupação profissional diferenciada em relação a um enorme grupo que constitui a mão de obra periférica e flutuante, que exerce atividades mais simples, com menor *status* e remuneração. Esse processo afetou diretamente a organização dos trabalhadores, via sindicatos, bem como a conquista e defesa de direitos historicamente consagrados.

Importa ressaltar que essa dualidade se expressa nos diferentes espaços ocupacionais, mais costumeiramente percebida na divisão entre trabalhadores de colarinho branco (gestores, executivos, entre outros) e trabalhadores de colarinho azul (operários, trabalhadores manuais, entre outros). Ilustrativa a composição da administração pública

federal brasileira que ao mesmo tempo em que valorizou carreiras de “Estado”, como os especialistas em políticas públicas ou regulação, terceirizou atividades operacionais, despreocupando-se com as condições de trabalho de grande parcela dos trabalhadores que servem a máquina estatal.

Antunes (2005), por sua vez, anuncia a perspectiva de integração do conjunto da classe trabalhadora, tanto aquela que desfruta de concessões e benesses do capital como a outra parcela terceirizada, subempregada, desempregada que encontra-se em condições precárias de trabalho. A proposta de aglutinação da classe que vive do trabalho representa potencialmente uma força estratégica para o enfrentamento da lógica do capital, contudo não parece ser uma saída factível tendo em vista a estratificação dos trabalhadores, observamos modos de vida e percepções das relações sociais muito distantes o que pode dificultar a aproximação destes segmentos.

Offe (1989, p.54), por outra via, argumenta que existem também as estratégias corporativas que reduzem a colisão individual entre trabalhadores, mas tensionam as relações entre grupos de trabalhadores, que podem estar no contexto da mesma classe que vive do trabalho, como indica abaixo

O recurso a aquisição ou defesa de vantagens grupais de *status* no mercado de trabalho apresenta-se como um deslocamento do diferencial de poder entre a oferta e a demanda no mercado de trabalho, para dentro da própria oferta, isto é, como uma superação do diferencial de poder entre os lados da oferta e da demanda, através do estabelecimento de um novo diferencial de poder entre grupos de ofertantes de mão-de-obra, estrategicamente melhor ou pior situados.

O movimento descrito por Offe (1989) sobre a luta dos trabalhadores pela manutenção do seu espaço de trabalho responde a proposição de Antunes (2005) de agrupamento do conjunto da classe trabalhadora. O mundo do trabalho na sua dinâmica fragmentadora, complexa e heterogênea, como nos diz Antunes (2005), estabelece condições adversas tais que impulsionam a agregação dos trabalhadores por semelhança e em circunstâncias específicas a competirem com segmentos distintos de trabalhadores. Forja-se uma luta de classes por melhores condições de trabalho e vida no cerne da classe que vive do trabalho. Galvão (2007) mostra em estudo sobre as repercussões do neoliberalismo sobre a classe trabalhadora no Brasil em que medida os interesses dos trabalhadores do setor público foram cindidos em relação aos trabalhadores do setor privado. Para isso a autora

citada recorreu ao exemplo da atuação da Força Sindical na década de 1990 e nos 2000, quando esta fez campanhas em detrimento dos direitos e salários dos servidores públicos.

Alves (2005) observa que o fracionamento das classes sociais é aguçado com a implantação dos novos arranjos de gestão do trabalho de tal modo que se forma uma classe de pensadores, bastante qualificados que desposa de certa estabilidade e benefícios específicos ao passo que emergem os “subproletários tardios”<sup>59</sup> que executam tarefas manuais, com baixa exigência de qualificação, baixos salários e contratos flexíveis. “O novo e precário mundo do trabalho”. (ALVES, 2005, p. 66) mostra uma brutal estratificação na condição de trabalhador, acirrando as disputas por melhores postos de trabalho. Basta observarmos estabelecimentos comerciais, repartições públicas, escritórios de profissionais liberais, residências, condomínios, trajas, entre outros aspectos que denotam as diferenças geradas nas vidas das pessoas pelo tipo de trabalho e direitos que desposa. A solidariedade de classe é fraturada pela diversificação do mercado de trabalho, ao passo que os sistemas de proteção social também são afetados por essa nova dinâmica capitalista.

o desenvolvimento do sindicalismo vai ocorrer numa perspectiva de mera adaptação à nova ordem do capital, na qual, o sindicato deve tornar-se um apêndice do capital, um mero gestor da participação dos trabalhadores na produção do capital assumindo um cariz neocorporativo, estreito (e excludente), perdendo seus laços políticos com a luta pela emancipação social e econômica do trabalho (ALVES, 2005, p.96)

A leitura de Beck(2010) sobre as transformações no mercado de trabalho sinaliza para o fim das classes sociais, pois considera que houve uma melhoria geral das condições de vida das classes. Por isso, dizemos que Beck(2010) é um dos autores contemporâneos que defende a tese do fim das sociedades de classes. Beck(2010, p.108) defende que nos tempos de hoje as desigualdades foram intensificadas, mas ganhando nova formatação em que as distâncias individuais aumentam em relação as desigualdades de classe, pois “de modo tendencial, surgem formas e situações existenciais individualizadas, que obrigam as pessoas a colocarem-se a si mesmas – por conta de sua própria sobrevivência material – no centro da criação e da execução de seus próprios planos de vida”. Beck(2010) argumenta que o fenômeno do “efeito elevador”, identificado na Alemanha, não pode ser percebido se

---

<sup>59</sup> Desse modo, o que denominamos subproletarização tardia é constituída pelos trabalhadores assalariados em tempo parcial, temporários ou subcontratados, seja na indústria, seja nos serviços interiores (ou exteriores) à produção do capital. Nesse caso, tende a predominar o que alguns sociológicos e economistas denominam “informalização” nas relações de trabalho (um eufemismo para a nova precariedade do trabalho assalariado).

adotarmos um olhar a partir das classes, pois as desigualdades entre as grandes classes não foi alterada, mas aos sujeitos individualizados as circunstâncias foram deterioradas agravando as condições de vida dos indivíduos pauperizados e por outro lado, criando um mundo das mil maravilhas restrito a poucas famílias. O autor mencionado, diz mais, que estas pessoas são responsabilizadas totalmente pela situação de precariedade e desemprego que vivenciam. Consta

um afastamento geral entre, de um lado, empresários e trabalhadores autônomos, e de outro, todos os demais trabalhadores. Isto vai acompanhado de uma proteção crescente da parte da população que está firmemente integrada no mercado de trabalho, que globalmente se contrai, e de uma minoria cada vez menos minoritária que, na zona cinzenta da desocupação, do subemprego e do desemprego permanente, vive às expensas de recursos públicos sempre mais escassos ou do trabalho informal ou clandestino. (BECK, 2010, p.135)

O desemprego que inicialmente era temporário vai impregnando-se no sujeito, tornando-se uma marca social. A responsabilidade da condição de desemprego passa a ser exclusiva do desempregado, lançado a sua própria sorte para resolver esta situação. Para Beck (2010) saímos de uma sociedade de classes para uma sociedade de risco, em que os indivíduos não encontram portos de sustentação solidária para enfrentar os riscos considerados destinos individualizados. A visão do autor, deve ser criticada na medida em que desconsidera a processualidade histórica da abordagem marxiana do conceito de classe, ou seja, não admite mudanças na configuração das classes estabelecida pela situação social, conjuntura e estrutura do modo de produção capitalista na sua roupagem atual, em que há a hegemonia do capital financeiro, a expansão do setor de serviços e das relações informais de trabalho. Mais do que isso faz uma análise a partir de uma sociedade de riscos e não de classes.

Na sequência do debate crítico sobre classe social Fraser (2008) propõe uma perspectiva alternativa para se pensar as escalas de justiça social na atualidade. A autora critica a visão monista que concebe a justiça social apenas pelas medidas de distribuição econômica, ou seja, pelo enfoque de classe. Argumenta que as medidas de justiça social amparadas na escala reconhecimento do status dos sujeitos, como de grupos de defesa dos direitos das mulheres ou dos negros indicam outros caminhos para esta discussão.

Fraser (2008) ressalta que nas sociedades democráticas contemporâneas a justiça social deve ser medida e discutida para além dos limites da redistribuição e do reconhecimento, pois precisa ser colocada na dimensão da representação, posto que é a

esfera política o espaço por excelência de apresentação das reivindicações por direitos dos sujeitos. Defende, portanto, a autora que a justiça deve ser analisada a partir dos três enfoques de forma integrada: do ponto de vista da redistribuição, do reconhecimento e da representação.

A proposta de Fraser (2008) nos lança o desafio de combinar teoricamente conceitos aparentemente estanques como status e classe, mas que se encontram quando trata-se da discussão da justiça social. No debate ensejado nesta tese sobre os servidores públicos, observa-se a necessidade de pensar status, burocracia e classe como categorias explicativas do lugar social dos trabalhadores na realidade brasileira.

De modo a capturar os aspectos fundamentais do debate sobre classe buscaremos os estudos de Iasi (2011) para extrair as principais críticas e os determinantes desta construção histórica e teórica.

Iasi (2011) discute a validade do conceito de classe marxiano na atualidade, considerando o debate forjado por autores, como Dahrendorf (1982), Adorno (1998), Waizbort (1998), Beck (2010), que indagam a adequação do termo ao cenário atual. Destacam que a ideia de classe não representa mais uma identidade coletiva, capacidade de agregação dos sujeitos coletivos em torno da transformação societária. Sustentam esta tese apresentando para o debate os novos movimentos sociais que tratam da questão das mulheres, dos negros, das pessoas com deficiência entre outros, como núcleos geradores de identidade coletiva na cena contemporânea. Os mesmos autores indicam que as classes não se fundiram em proletariado e burguesia, mas acabaram se fragmentando ainda mais. Teria ganhado espaço uma classe média constituída por trabalhadores com uma formação profissional especializada e melhores níveis de remuneração. No contexto de diluição dos interesses de classe ganha espaço, conforme Iasi (2011, p.103) “as ferramentas de representação institucional que permitem a gestão de recursos e a sua distribuição”.

Iasi (2011) enfrenta o desafio de discutir o papel revolucionário do proletariado, considerado diminuto, tendo em vista a redução do número de trabalhadores numa condição salarial, a aproximação dos trabalhadores com o capital, inclusive no mercado financeiro, além da fragmentação das classes, que implicou o aumento das desigualdades, emergindo atores em condições de vida e trabalho mais precária, como o exército de desempregados, os trabalhadores inseridos em relações informais de trabalho e as pessoas em situação de rua. Iasi (2011) contesta os argumentos apresentados informando que, desde os anos de 1970, o

contingente de trabalhadores cresceu e que mesmo ocorrendo a diferenciação da posição socioeconômica entre os trabalhadores, os projetos societários indicam dois caminhos possíveis, quais sejam: a continuidade da sociedade capitalista com sua tendência burguesa ou a ruptura com o modelo societal burguês na direção do socialismo. E aqueles que se posicionam na perspectiva da ruptura com o capital tornam-se sujeitos políticos proletários.

Iasi (2011) critica a análise dos autores citados, mas concorda que o estudo de Marx sobre classes ficou inacabado. Entretanto, ainda é possível capturar os elementos que formam o conceito de classe no curso da obra marxiana. A formação do conceito em Marx não é linear, pois o autor busca apreender a processualidade histórica, a totalidade do fenômeno a partir da investigação de suas múltiplas determinações, realizada com aproximações sucessivas. Nesse movimento dialético-materialista, Iasi (2011, p.107), procurou contemplar as principais determinações que combinadas aproximam-se de uma definição mais completa de classe, a saber:

- 1- classe seria definida num determinado sentido, pela posição diante da propriedade, ou não propriedade, dos meios de produção;
- 2- pela posição no interior de certas relações sociais de produção (conceito que foi quase generalizado como único);
- 3- pela consciência que se associa ou distancia de uma posição de classe;
- 4- pela ação dessa classe nas lutas concretas no interior de uma formação social.

Iasi (2011) afirma que essas determinações podem acontecer concomitantemente e contraditoriamente, no sentido de que uma determinada relação com os meios de produção pode se diferenciar da consciência e ação política da classe. Recorre ao exemplo de Marx, que não era um proletário, mas a consciência e sua produção intelectual e política o colocavam numa posição de classe proletária.

Por fim, cabe assinalar a consciência de classe como aspecto determinante para se pensar a formação das classes. Conforme Iasi (2011, p.14) a consciência de classe é o processo estabelecido a partir de uma “representação mental (subjetiva) de uma realidade concreta e externa (objetiva), formada neste momento, através de seu vínculo de inserção imediata (percepção)”. A formação da consciência acontece em razão das relações vivenciadas nas diversas instituições; dentre família, trabalho, religião e Estado. Se

reproduzida tal qual absorvida na interação com o mundo exterior esta consciência é uma forma alienada de representação do mundo. Entretanto, se o processo de formação da consciência acontecer de forma crítica em relação aos postulados ensejados pelas relações sociais, desnaturalizando os modos de ser, pensar e agir, assume-se a possibilidade de se forjar uma consciência de classe revolucionária.

A constituição de uma identidade coletiva vem ao encontro da tese da formação de uma consciência revolucionária posto que por meio da organização e da luta sindical constroem-se as possibilidades de superação do status quo vigente. A aquisição da consciência revolucionária situa o indivíduo no seu tempo histórico e social, conferindo-lhe um papel político de interpretar a realidade que o circunda para superar as suas mazelas. Iasi (2011) chama atenção para o fato de que este indivíduo “consciente” de sua condição de classe está em conflito com as instituições e com a ideologia hegemônica e a alternativa para fortalecer-se se encontra na aproximação com os membros de sua classe visando desamarrar-se das raízes dominantes seladas na vida cotidiana. Em síntese, recuperar a noção de classe, na perspectiva marxiana, requer por em evidência as potencialidades da classe proletária como agente de transformação social.

Polemizamos, a luz da revisão de literatura, o debate de classes e defendemos a existência de uma classe, distinguida pela condição de status legal vivenciada nas relações econômicas e sociais. O tipo de trabalho predominante de um indivíduo, o tempo de seu exercício, as características da atividade realizada, o local onde é realizado influenciam a configuração do status legal. Registramos que o fato de todos serem trabalhadores domésticos, formais, informais, comunitários, investidores ou proprietários, torna difusa a classificação de grupos apenas por critérios econômicos. O aspecto diferencial, na nossa acepção refere-se aos direitos típicos a condição de trabalho e vida do sujeito.

Em síntese, a discussão sobre classe nos revela que este é um conceito que quando aplicado a realidade torna-se passível de novas formatações em razão dos aspectos sócio-históricos. Para compreender a condição de classe dos servidores públicos enveredaremos pela análise da formação das classes sociais no Brasil, e em seguida discutiremos a condição de classe do servidor público federal.

### **3.2.O percurso histórico de formação das classes sociais no Brasil**

A revisão de literatura baseada em estudos de Ianni (1972), Fernandes(1975), Giannotti (2007), entre outros, possibilitou a análise das classes sociais no Brasil que, beirando o século XX, apresentava relações escravocratas de trabalho

Fernandes (1975) elabora reflexão sistemática sobre a formação das classes sociais na América Latina e constata a necessidade de se atentar para as peculiaridades da organização do sistema capitalista na colônia portuguesa. Assim, para Fernandes a pergunta sobre a existência ou não das classes sociais no Brasil deve ser respondida considerando que (1975, p. 34) “as classes e relações de classe carecem de dimensões estruturais e de dinamismos societários que são essenciais para a integração, a estabilidade e a transformação equilibradas da ordem social inerentes a sociedade de classes”. Isto quer dizer que a forma assumida pelas classes nesse espaço geográfico e histórico diferencia-se em razão da postura das classes, em função da consciência de classe manifesta e do tipo de articulação e lutas de classes ensejadas. Adicionamos também a questão dos arranjos, pactos ou acordos firmados entre as classes, em geral, após momentos de embates por direitos.

Ianni (1972), por sua vez, empreende análise sistemática acerca da relação entre a formação sócio-histórica do capitalismo no Brasil e a constituição dos grupos raciais e das classes sociais. Observa o autor que a despeito dos caracteres formadores de uma consciência civilizatória preconceituosa em que os limites de convivência social dos negros e mulatos eram restritos, foram as relações sociais de produção que ensejaram a questão racial no Brasil. Isto é, o capitalismo fundado na escravidão provocou a formação de um mercado de trabalho, altamente seletivo e estratificado aprisionando os trabalhadores a uma condição de dominação que combinava posição de classe e status racial. A passagem do trabalho escravo para o trabalho livre foi uma necessidade concreta de mudança dentro do modo de produção capitalista que precisava promover a circulação de mercadorias entre uma força de trabalho livre e consumidora. Por isso, Ianni (1972) indica a existência da contradição entre escravo e mercadoria, pois o escravo ocupava ainda a função de meio de produção, o que impedia a realização do potencial lucrativo do capital, desonerado dos custos de mais um fato de produção (escravo), apto para extrair mais-valia, e auferir rentabilidade pela venda de mercadorias.

As classes detentoras de riqueza na América Latina não ofereceram abertura para a manifestação efetiva das classes trabalhadoras, estas últimas tiveram seu lugar de participação subsumido perante os privilégios das antigas oligarquias que preservaram relações estamentais, mesmo após a ascensão da lógica das classes sociais. Fernandes (1975) atribui a esta construção das classes sociais na América Latina ao formato do capitalismo selvagem pós colonial em que a dependência para com a metrópole impedia o desenvolvimento econômico autossustentado do capitalismo brasileiro. As estruturas pré-capitalistas acompanharam o processo de aburguesamento do antigo senhor rural que não reconheceu a mudança de status e condição dos antigos escravos/servos para trabalhadores assalariado, impedindo universalização do proletariado como ocorrera na Europa, pois permaneceram as heranças escravocratas na transição para o trabalho assalariado livre. Por isso, Fernandes (1975, p. 58) afirma: “restringindo a competição e o conflito a privilégios quase estamentais, elas despojaram o capitalismo de suas potencialidades criadoras”.

Ianni (1972) argumenta que o esgotamento do modelo de acumulação capitalista baseado no trabalho escravo, abriu passagem para a abolição da escravatura e para ascensão do trabalho livre, propalado, como fonte de dignidade e mérito. No entanto, a entrada do escravo no mercado de trabalho livre não ocorre harmonicamente, a condição de status do escravo se reproduz pelas práticas segregacionistas e discriminatórias na inserção destes sujeitos no mercado de trabalho. Vai se formando assim, uma classe trabalhadora cindida por questões de origens étnicas e culturais reforçadas pelo modelo escravagista abolido institucionalmente, mas mantido no imaginário e em práticas, especialmente, no mercado de trabalho.

A ideologia do branqueamento (IANNI, 1972) cultivada pela imigração européia ao Brasil, tornou clara a opção por um tipo de mão de obra preparada para lidar com a industrialização nascente, que ao mesmo tempo ensinou uma cultura de trabalho distinto do trabalho escravo. O autor chama atenção para a necessidade de pensarmos o cenário tratado a partir da ótica da sociedade de classes, superando a falsa consciência que localiza a questão racial, apenas pela ótica cultural. As desigualdades de raça e classe, umbilicalmente relacionadas pela questão do trabalho no capitalismo, se manifestaram na realidade brasileira como mecanismos de preservação da ordem desigual. Na esfera política, a predominância de caracteres patrimoniais revela barreiras que somadas as discriminações impedem a consolidação democrática.

As consequências das práticas patrimonialistas repercutiram nas relações de classe forjadas na América Latina e na perpetuação da concentração de renda, terra e privilégios. As desigualdades na América Latina não limitavam-se a esfera econômica, mas também a dimensão sociocultural e política. Assim, as mudanças revolucionárias promovidas pela burguesia na Europa aconteceram na América Latina como afirma Fernandes (1975, p. 74) “dentro da ordem”, uma espécie de revolução passiva, que assegurou a dominação externa e a reprodução do mandonismo local, pelas elites e oligarquias urbanas e rurais e imobilizou qualquer ação de contraposição da ordem feita pelos trabalhadores. Conforme Fernandes (1975, p. 83) “a ordem social competitiva da sociedade de classes dependente e subdesenvolvida desgasta as massas trabalhadoras, a gente pobre e as classes operárias, reduzindo a quase nada suas potencialidades de canalizar institucionalmente seus anseios de reforma social ou de mudança social progressiva”. Impede, destarte, a mobilidade social e a possibilidade de reordenamento social, assegurando a estabilidade necessária a reprodução dos privilégios senhoriais, em face disso é que se fala de uma sociedade semiaberta e semidemocrática, vinculada aos interesses econômicos externos.

Fernandes (1975) aponta fenômeno típico do desenho das classes na América Latina relacionado a formação de um Estado Burguês com características autoritárias, expressas pelo uso da força na repressão às classes trabalhadoras opositoras às classes médias e altas. A utilização do controle político para embarreirar as mudanças desejadas pelas classes trabalhadoras tem sido o expediente adotado para ameaçar as forças de resistência aos interesses capitalistas hegemônicos. O jogo democrático é substituído pelas práticas autocráticas e ditatoriais que resguardam os antigos poderes e privilégios estamentais, hoje de classe. Para Fernandes (1975, p. 106) “sob a égide e a proteção de tal Estado, o que se pretende é completar o ciclo da revolução burguesa dentro do capitalismo dependente”.

A história da luta dos trabalhadores no Brasil nos revela as conquistas, derrotas do trabalho, bem como a tentativa de desarticulação dos trabalhadores pelo capital, recorrendo a repressão e aos benefícios. A organização dos trabalhadores em sindicatos em favor dos seus interesses provocou a reação do capital expressa na promoção do Estado como mediador das contradições entre capital e trabalho por meio das leis trabalhistas. (LEITE; MUNAKATO, 1987).

A questão social, inerente ao modo de produção capitalista, expressa pelas contradições da relação entre capital e trabalho, na qual a riqueza coletivamente construída é

particularmente apropriada pelos detentores dos meios de produção — burguesia — que imprime ao proletariado — aqueles que possuem apenas a sua prole — a exploração da sua força de trabalho. Os trabalhadores sujeitos a essas condições, agravadas com a fase industrial do capitalismo, trataram de se organizar para lutarem por melhores condições de trabalho e vida. Os trabalhadores passaram de “classe em si” grupo de pessoas que compartilham determinadas condições objetivas, ou seja, a mesma situação no que se refere à propriedade dos meios de produção” — para classe para si — grupos que se organizam politicamente para a defesa consciente de seus interesses, a que supõe uma identidade do ponto de vista subjetivo.” (QUINTONEIRO, 1995, p.81).

As formas de atuação de luta da classe trabalhadora no Brasil transitaram das ações luddistas<sup>60</sup> de quebras das máquinas, a sabotagem à operação tartaruga e, a principal ferramenta de luta dos trabalhadores, a greve. A greve pode ser definida como a recusa por parte do proletariado a cumprir as normas de trabalho, ou melhor, a recusa a trabalhar, seja cruzando os braços ou operando de forma errada as máquinas. Existe uma tipologia das greves, na qual aparecem a greve de protesto, a greve política e a greve geral que irrompe contra todo o sistema, agregando várias categorias profissionais. (LEITE, 1987).

O início do trajeto histórico da formação da classe operária industrial no Brasil acontece no século XIX, influenciada pela presença de imigrantes europeus que trouxeram a bagagem da vivência de lutas do proletariado francês, alemão, italiano e espanhol. Em 1858 tem se notícia da primeira greve no Brasil, sucedida pelas manifestações ocorridas quando da realização do I Congresso Socialista Brasileiro, em 1892. A influência e a experiência trazida do anarco-sindicalismo<sup>61</sup> francês, espanhol e italiano fez com que a mobilização brotasse no seio da classe operária, desenvolvendo o que Mukanato (1987) chama de cultura operária, despertando o sentimento e identidade de classe. Conforme Giannotti (2007) o crescimento do contingente de trabalhadores no primeiro quartel do século XX foi de mais de 400%. Entretanto, neste período as condições de vida e trabalho eram penosas,

---

<sup>60</sup> O movimento luddista, data do início do século XVII, como manifestação dos trabalhadores as transformações do processo produtivo, que reduziam o número de trabalhadores, alteravam a forma de produzir para uma lógica de produção em massa, a qual atendia prioritariamente o patronato. Os trabalhadores liderados por “Ned Ludd”, o responsável por assinar as cartas aos donos das fábricas, provocavam manifestações e promoviam a quebra das máquinas, que simbolicamente representavam a opressão capitalista sobre o trabalho humano. (HOBSBAWM, 1977).

<sup>61</sup> O anarco sindicalismo preconiza aos operários a ação direta e prática da solidariedade, visando a emancipação da exploração capitalista e da opressão do Estado substituída pelo comunismo libertário. Refutavam a mediação do Estado nas negociações entre empregados e empregado, pois acreditavam que a conquista dos trabalhadores eram apropriados pelos Estados e vendidos como benefícios

assemelhando-se as condições dos operários quando da revolução industrial inglesa, em que os trabalhadores tinham jornadas de trabalho extensas e ausência completa de direitos. Em face disso, o movimento operário organizou suas lutas, que foram ao longo dos anos duramente reprimida, posto que não se reconhecia a ação política dos trabalhadores como legítima e sim como baderna.

A criação de sindicatos inicia-se no setor têxtil e logo as manifestações dos trabalhadores ocorrem com as primeiras greves organizadas que aconteceram:

- de 1905-1908, pela redução da jornada de trabalho;
- de 1912-1913, por aumento salarial e redução da jornada de trabalho,
- de 1917-1920, período de intensidade das greves com demandas diferentes.

A greve geral de 1917 iniciou-se com a greve dos sapateiros anarquistas e tem o estopim com a morte de um sapateiro por um policial, inflamando outras categorias que entraram no embate. A cidade de São Paulo tornou-se um campo de batalha, repleta de barricadas e com a formação de fortalezas de resistência nas vilas operárias pelos anarquistas. O resultado da ação organizada dos trabalhadores apareceu em conquistas de melhorias de condições de trabalho e aumentos salariais consagrados em lei.

Hardman (2002) explora a produção cultural da classe operária brasileira no início do século XX, a partir da análise de folhetins, obras panfletárias, fotografias, jornais, músicas, entre outros, para identificar a construção da consciência de classe e da solidariedade de classe. A visão de mundo proletária transbordada nos periódicos operários contrapunham-se à visão da imprensa oficial que tratava as manifestações operárias como bagunça, expressões de preguiça e desrespeito ao patronato. As greves muitas das vezes tornavam-se momentos de expressão artística e cultural, mais do que isso era uma festa libertária que afrontava a disciplina do trabalho de fábricas.

Nesse momento histórico, lembramos que a população negra do Brasil estava excluída dos movimentos sociais da indústria, pois não tinham acesso ao trabalho deste setor econômico. Tal fato denota a perpetuação de relações desiguais de status entre os trabalhadores no mercado de trabalho e nos grupos políticos de representação dos seus interesses.

Mais adiante na história do Brasil, o movimento operário brasileiro sofre com a implantação da Ditadura Vargasista em que as greves foram duramente reprimidas, os sindicatos destituídos, e os trabalhadores vinculados aos sindicatos perseguidos, especialmente aqueles ligados a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Confederação Sindical Unitária do Brasil (CSUB). Em compensação às medidas policiais, o Governo Vargas implantou a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e forçou a criação de sindicatos pelegos<sup>62</sup>.

A legislação trabalhista no Brasil surgiu durante o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945) para enfrentar as manifestações da questão social, agravadas pela crise de 1929. Ao contrário da política liberal vigente no país, desde 1889, calcada na livre regulação do mercado, das relações patrão e empregado, na ausência de intervenção estatal na economia, o getulismo propunha ao Estado a mediação da relação capital e trabalho por meio das corporações profissionais vinculadas ao Ministério do Trabalho, tratando a questão social com políticas e não com policiais. As corporações profissionais atreladas ao Estado ou os sindicatos pelegos transformaram o controle do mercado por parte dos sindicatos em controle dos trabalhadores. O paradoxo da luta operária pode ser assim formulado: para conquistar o controle pelos trabalhadores das condições de trabalho, os trabalhadores acabam endossando uma forma de organização que os controla. Em virtude disso, os anarquistas rejeitavam a participação do Estado nessas negociações, porquanto este incorporaria as conquistas dos trabalhadores, utilizando-as para barganhar e dominar o trabalhador. (LEITE, 1987).

Observa-se que a partir de 1922, com a criação do Partido Comunista do Brasil (PCB), tenta-se dar uma nova estrutura ao movimento sindical brasileiro. Os anarquistas consideram que a política divide os trabalhadores, enquanto a luta econômica os unifica. Na política há uma radical diferença entre a proposta de organização sindical dos comunistas e dos anarquistas. A proposta comunista foi a criação de uma central sindical, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), que abrangeria tanto as federações sindicais agrupadas em base territorial, como as federações nacionais de uma determinada categoria, e, por conseguinte, cada federação agruparia — em bases territoriais e por categoria — todos os sindicatos correspondentes. Essa estrutura de organização sindical tem como característica fundamental a sua centralização, que se mostra totalmente distinta do modelo

---

<sup>62</sup> Organizações de trabalhadores vinculadas aos interesses e a ordem estatal.

descentralizado dos anarquistas, onde cada entidade filiada mantém a sua completa autonomia.

As teses comunistas de centralização do movimento sindical prevaleceram em todos os níveis, desde as federações em relação aos sindicatos, até este em relação aos associados, por meio de uma série de normas, determinadas de forma rigorosas e minuciosas. Com a criação de todas essas normas, indica-se a emergência de uma forma de organização de luta dos trabalhadores, em que estes são tosados de seu poder de decisão. Cria-se um grupo (de trabalhadores ou não) que se encontra acima e distante dos próprios trabalhadores, que os fiscaliza, os vigia e os pune, que decide pelos trabalhadores. Esse grupo pode ser chamado de detentores do controle do estatuto legal, ou seja, os burocratas

Os sindicatos brasileiros em franca expansão trataram de ampliar o seu quadro de sindicalizados acenando com possíveis benefícios, para com isso, aumentar o seu poder de barganha. Em contraposição, constata-se a ofensiva patronal que se fez sentir em todos os níveis. Para os industriais não se trata de condenar a indústria, mas, pelo contrário, de estimulá-la mediante a sua proteção. A ruptura com o liberalismo traz as seguintes tomadas de decisões:

- A indústria não pode ser abandonada ao jogo da livre concorrência, mas deve ser defendida pelo Estado.
- A melhoria da vida da população e, em particular, da classe operária, depende da industrialização, e esta, do protecionismo estatal, o Estado jamais pode ser um Estado Liberal que assiste, impassível, ao livre jogo de correlação de forças políticas, ou que sob pressão destas acaba criando leis. Quanto a isso se faz necessário é um Estado racional e racionalizado.

Neste contexto, emergem as primeiras medidas de proteção social dirigidas especificamente aos servidores públicos, em especial, o Instituto de Previdência e Assistência ao Servidor do Estado (IPASE), ao qual aprofundaremos a análise no capítulo 5, quando caracterizaremos historicamente os direitos dos servidores públicos no Brasil.

Essas propostas de ruptura com o liberalismo visaram promover a industrialização e também neutralizar o crescimento da pressão da classe operária, através de uma solução institucional à “questão social”. Após a “Revolução de 30”, uma das primeiras medidas do Governo Provisório, chefiado por Getúlio Vargas, é a criação do Ministério do Trabalho,

Indústria e Comércio, que seria o aparelho estatal munido de instrumentos teóricos, técnicos, racionais, neutros, objetivos, etc., capazes a redefinição do lugar das leis trabalhistas.

A teoria corporativista, fundamentada em Durkheim (1999), parte da constatação do caos em que mergulham as sociedades modernas, resultante da complexidade da divisão do trabalho social. Deriva disto a necessidade de instituições mediadoras da relação Estado e Sociedade, quais sejam: as corporações ou sindicatos. O corporativismo redefine o lugar da luta de classes como sendo a sociedade organizada segundo os princípios do liberalismo, o corporativismo opera outras redefinições:

- A liberdade do liberalismo é acusada como uma falsa liberdade, uma liberalidade ou mesmo uma libertinagem.
- A verdadeira liberdade nasce da moralidade social (coletiva), corporificada na autoridade e na racionalidade das leis positivas que limitem os excessos do indivíduo.

Sob a perspectiva varguista, fundada no pensamento funcional positivista, a classe não passa de transposição do egoísmo do indivíduo liberal para o nível do grupo. Por isso, o corporativismo substitui a noção de classe, fruto do liberalismo, para a ideia de corporação, o que representa uma proposta de reordenação da sociedade, de modo que não haja mais luta de classes.

A teoria corporativista opera outras redefinições:

- Patrões e trabalhadores passam a se chamar, respectivamente, empregadores e empregados.
- contrato, que é um dos elementos essenciais do liberalismo, torna-se convenção.

A política varguista defendia, portanto, que a estrutura da corporação devia se generalizar para toda a sociedade, a fim de se assegurar o império da moralidade, da solidariedade e da racionalidade. A legislação trabalhista, para o corporativismo, é um instrumento que os Estados dispõem para que seja instaurada a verdadeira igualdade, por isso, os Estados Corporativistas devem exterminar a influência nefasta dos “políticos profissionais” que procuram o poder visando interesses egoístas e amorais. O Estado Corporativista (CARNOY, 1988) entendido do ponto de vista típico-ideal para realizar a sua vocação moral, racional e científica, deve contar com a participação de técnicos especializados, isentos e competentes, dotados de racionalidade, de objetividade e de neutralidade. A percepção de aparente neutralidade na intervenção estatal não condiz com a permeabilidade deste espaço aos interesses das classes hegemônicas manifestos por grupos

de interesse que vocalizam os seus interesses no espaço público. O fato é que as classes trabalhadoras neste contexto são incorporadas ao Estado, na perspectiva de um pacto interclassista.

O Estado brasileiro, a partir de 1917, no início do século XX, estabeleceu normativas de regulação das relações trabalhistas. Importa-nos saber que tal regulamentação fracionou os ramos de trabalho: os direitos de cada grupo social escalonou a população trabalhadora de modo desigual. A aproximação dos segmentos dos trabalhadores foi pela integração das federações sindicais que comungaram condições de vida e trabalho. Destaca-se nesse período a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) que iria contribuir para o acirramento das lutas no segundo governo Vargas. (LEITE, 1987).

Seguindo na linha do tempo da formação da classe operária no Brasil, identificamos que de 1956-1964 eclodiram cerca de 588 greves, denotando a força dos trabalhadores. Neste momento, a classe operária atinge a maturidade com engajamento político manifesto nas discussões não mais centradas no trabalho, mas também na consolidação da democracia e na luta anti-imperialista. Entretanto, o capital entra em ação apoiando a implantação da Ditadura Militar, responsável pelo retrocesso do movimento operário, justamente no seu auge. (LEITE, 1987). É justamente nas décadas de 1950 e 1960, que surgem com mais furor os movimentos dos trabalhadores rurais, representados pelas ligas camponesas e pelo recém criado Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) do Rio Grande do Sul (RS), que depois foram representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (Contag) e pelo Comando-Geral dos Trabalhadores (CGT). Associa-se a este dado as fortes manifestações dos trabalhadores urbanos no Governo de João Goulart (1963) propenso a realizar as reformas de base, mas que foram bloqueados pelo golpe de Estado dos militares.

A Ditadura Militar breou as perspectivas de conquistas da classe trabalhadoras, como lançou para a clandestinidade todos os movimentos sociais, especialmente, devido a proibição das greves. Esse cenário começa a ganhar outros contornos com o surgimento do chamado “novo sindicalismo”.

O novo sindicalismo emerge no Brasil ainda nas décadas de 1960, no bojo do processo de industrialização automobilística e na sequência na luta pela abertura política. Negro (1999) refere-se a fábrica da indústria automotiva Willys (fabricante de Jeep que depois foi adquirida pela Ford) e da Mercedes no ABC paulista como lócus do nascedouro de um novo perfil operário em busca de melhores condições de trabalho e vida.

O novo sindicalismo aparece com uma linha de atuação de ordem revolucionária em que as disputas políticas pela mudança da sociedade faziam parte do rol das reivindicações dos trabalhadores. As medidas ensejadas pela Ditadura Militar como o fim da estabilidade, a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a lei anti-greve e o controle estatal dos salários, impulsionaram a reação dos trabalhadores, como destaca Negro (1999) na greve de maio de 1968 na fábrica da Ford. Defendia-se a liberdade sindical, independência das entidades e a perspectiva de construção do socialismo.

Na década de 1970, com o movimento grevista acirrado no ABC paulista, ganha destaque a emergência das chamadas comissões de Fábrica, em que permitia a participação efetiva de setores da base, por subárea de atuação dentro da fábrica. Esse processo culminou no reconhecimento das comissões como representações formais dos trabalhadores frente a empresa. Um ato de destaque foi a greve geral do ABC paulista em 1980, quando os operários das metalúrgicas se uniram exigindo diminuição da jornada de trabalho para 40 horas semanais, aumento salarial de 15%. Para tanto, os trabalhadores constituíram um fundo de greve patrocinado pela categoria e por simpatizantes da sociedade. O movimento ficou parado por 41 dias, nesse período, líderes foram presos, policiais e trabalhadores se enfrentaram no dia do trabalho, porém não tiveram suas reivindicações atendidas. Resultou desse período a constituição das centrais sindicais, Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e depois a. Para Blass (1999, p. 34) o novo sindicalismo representou a iniciativa de “reapropriação da estrutura sindical brasileira instituída nos de 1930” e envolveu-se com demandas da sociedade, não somente com interesses corporativos localizados. Contribuiu para dar politicidade as relações mundanas da vida cotidiana e a exercer o controle democrático, inclusive com o confronto e a ação direta sobre as deliberações do patronato, trazendo para a esfera pública questões silenciadas na agenda política brasileira.

A mediação do Estado nas disputas de classe tornou-se mais comum no final da década de 1980, quando começam a ser formadas iniciativas que resultariam na criação das comissões tripartites (trabalhadores, empregadores e Estado).

A trajetória do sindicalismo no setor público consagra-se a partir da Constituição de 1988, em função da liberdade do exercício sindical nesta esfera ter sido assegurada neste momento histórico. A integração dos sindicatos dos servidores públicos as Centrais sindicais

ampliam-se, especialmente a partir da década de 1990, com as medidas de reorganização do trabalho no serviço público que impactaram diretamente os servidores.

A inserção dos trabalhadores do setor público no sindicalismo, segundo alguns autores, obteve mais força com a criação da CUT, espaço de resistência ao movimento de perda de direitos dos servidores públicos. Estudos de Silva (2001) revelam que até a década de 1990, cerca de um quarto dos filiados à CUT eram do setor público, incluindo trabalhadores de empresas estatais, da administração pública, com forte presença de servidores públicos da educação, saúde e previdência. O peso da participação do setor público é foi ficando maior, tendo em vista o fato de grande parte dos servidores estarem aptos a votar, pois estão com as contribuições em dia, o que aumenta a quantidade de delegados, como verificou Silva(2001) no VI Congresso Nacional da CUT.

Ianni(2006) criticou a visão dos governos FHC e Lula acerca dos servidores públicos, porquanto entende que as lutas dos servidores públicos por melhores salários e condições de trabalho é uma luta por melhoria do serviço público que é indispensável ao atendimento das necessidades sociais da população. Ianni (2006), a partir da análise do caso da educação, observa um processo de “satanização” dos servidores públicos em que pese as críticas públicas feitas pelos governantes aos servidores em greve ou manifestações.

É notória a relevância da mobilização dos trabalhadores para as conquistas dos trabalhadores, desde a CLT, até o espaço privilegiado dos direitos sociais na Constituição Federal (CF) de 1988. Os direitos conquistados pelos trabalhadores são fundamentais para a redução das desigualdades sociais, contudo atualmente estes estão em vias de perdas, posto que a mobilização dos trabalhadores é escassa e os sindicatos, em sua grande maioria, estão enfraquecidos, deixando um campo fértil para o reforço do domínio do capital sobre o trabalho. Portanto, a organização dos trabalhadores e sua ação intermitente estão umbilicalmente relacionadas com a existência e permanência das leis trabalhistas.

A configuração da classe trabalhadora desde o processo inicial de industrialização se processou de forma bastante estratificada tendo em vista que não conseguimos alcançar o pleno emprego, ou seja, a condição salarial e de acesso a direitos foi restrito a determinados segmentos da população, como mostrou Santos (1987) ao trabalhar a ideia de cidadania regulada. O conjunto de trabalhadores inseridos em relações informais de trabalho, os autônomos e rurais foram historicamente alijados do processo de formalização na sua inserção no mercado de trabalho, o que revela um alto grau de estratificação ocupacional,

conforme o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Dieese (1994), no período de 1940 a 1980 houve um crescimento significativo dos trabalhos com carteira assinada, especialmente no espaço urbano, alcançando mais de 20 milhões de ocupações.

A reestruturação produtiva do capital trouxe severas consequências para o mercado de trabalho, como destacou Alves (2005) e no caso brasileiro percebemos impactos mais incisivos na organização da classe trabalhadora, via sindicatos. Galvão (2007) e Alves (2005) revelam o processo de fragmentação e fragilização das lutas a partir dos anos 1990 em prol de uma perspectiva de aliança com a classe patronal, pois o cenário de desemprego estrutural pressionava os trabalhadores formalmente inscritos no mercado de trabalho. Ao que tudo indica o processo de crise do movimento dos trabalhadores que já existia na década de 1980, se intensifica no Brasil a partir dos governos neoliberais na década de 1990. É sob esta perspectiva que aparece o formato de ação sindical de parceria, em que se tem a Força Sindical como expoente máximo,

Concomitantemente vemos que, conforme dados do Censo 2010 do IBGE, 53% da população economicamente ativa não faz parte de uma relação trabalho formal, portanto sem garantia dos direitos previdenciários e com uma baixa organização. As centrais sindicais no Brasil não ecoam as demandas dos trabalhadores autônomos e informais e dos desempregados. A baixa representação política e sindical dos trabalhadores de rua, do crime, ou informais reduz o potencial de conquistas por direitos. Os servidores públicos não têm a aliança dos trabalhadores privados e não compõem com os trabalhadores inseridos em relações informais de trabalhos demanda por causas e comuns. Acrescenta-se as disputas internas nas diferentes carreiras que dissolvem os vínculos de identidade. Ora a classe trabalhadora, conclamada por Marx para a integração total na famosa sentença “Trabalhadores do Mundo Uni-vos”, parece desintegrar-se, recompondo-se apenas como estrangeiros na Torre de Babel.

Esse processo se agrava com a aproximação da classe trabalhadora em relação a classe burguesa a partir da financeirização da riqueza. Os trabalhadores são cooptados a inserir-se no mercado financeiro comprando diretamente ações, participando de fundos multimercados ou de fundos de pensões (GRANEMANN, 2006) que investem no mercado

financeiro<sup>63</sup>. Ao participar desse processo o trabalhador passa a ser detentor de parcela, mesmo que ínfima, dos meios de produção, logo tem expectativas de obter rentabilidade com os seus papéis ou títulos. Para tanto o trabalhador pode participar da pressão exercida sobre a produção na perspectiva da redução de custos, seja por medidas de melhoria da gestão, de redução de despesas com pessoal (perdendo direitos e até demitindo trabalhadores).

Alves (2002, p.81) defende que ocorreu o processo de “reestruturação da subjetividade da classe”, quando o trabalhador se tornou agente da empresa no controle dos colegas, membro de equipe antenado com os objetivos estratégicos da organização, gerido pela lógica das competências, em que a polifuncionalidade denota qualificação e implica melhor remuneração. Alves (2002, p.84) apresenta dados que revelam a redução da participação dos salários no montante do PIB, passando de “45% em 1990, para 37% em 1999”. O autor destaca a emergência de uma “síndrome do medo” alimentada pela pressão exercida sobre os trabalhadores que estão sendo substituídos por jovens trabalhadores e submetidos a contratos precários de terceirização dos serviços ou mesmo a relações informais de trabalho. No entanto, o mercado de trabalho não conseguiu absorver o montante crescente de jovens em busca de emprego, fenômeno que se reproduz ano a ano no Brasil. O setor bancário, conforme o autor, é a expressão clara deste processo, posto que a redução de mais de 50% da mão de obra dos bancos foi transferida para empresas terceirizadas, cujas condições de contratação permitem a redução dos custos do capital. Esse movimento também corrobora para dissolução dos laços de solidariedade de classe e o incremento de oferta de trabalho ao mercado informal, do narcotráfico, da exploração sexual e outros.

A organização das classes trabalhadoras no Brasil assumiu novos contornos tendo em vista a mudança estrutural na base produtiva do capital, em que o desenvolvimento das tecnologias da comunicação e informação associado a flexibilização das relações de trabalho. Rodrigues (1999) demonstra uma tendência internacional que chega no Brasil a partir de 1990. Este fato chamou a atenção do movimento sindical brasileiro que passou a ter uma atuação mais defensiva, no sentido de se evitar as perdas de emprego. O crescimento do desemprego e do trabalho precário contrastou com melhorias dos trabalhadores formalizados

---

<sup>63</sup> Conforme Galvão (2007, p.88) para compensar as perdas advindas da privatizações das estatais a Força Sindical sugeriu “a criação de clubes de investimento, para que os empregados das estatais a serem privatizadas pudessem adquirir ações das empresas em que trabalhavam”.

que restaram nas fábricas. Estes passaram a participar das deliberações das empresas, inclusive recebendo parcela (ínfima) dos lucros; Alves (2002) destaca que ocorreu um processo de arrefecimento das lutas e estratégias combativas, vide a queda do número de grevistas por greve, saindo de 5.507 em 1993, para 1284 em 1997.

As empresas, então, passaram a delimitar a pauta de reivindicações, e os acordos setoriais e por empresa tornaram-se mais comuns em relação as grandes conquistas salariais. Nesse mesmo momento observa-se a ampliação de formas distintas de contratação que dificulta a ampliação do contingente sindicalizado. O desafio posto é o de conseguir firmar acordos por interesses comuns entre os trabalhadores do setor privado, público e não regulamentados, incluindo setores autorizados pelo Estado ao uso da força, de modo a reduzir de fato as relações desiguais de trabalho, renda e direitos.

### **3.3. A condição de classe do servidor público frente as políticas neoliberais e a contrarreforma do Estado brasileiro**

Nesta seção será abordada a especificidade do trabalho no serviço público, em seguida analisaremos os efeitos da contrarreforma administrativa do Estado sobre os servidores públicos e as lutas, conquistas, perdas e perspectivas assinaladas para esse grupo.

Rose (2010)<sup>64</sup> qualifica o emprego público de recurso básico para a existência dos governos e da missão de servir as demandas da sociedade. As áreas de educação, saúde e segurança (nacional e da sociedade) representam os principais espaços de inserção do trabalhador no setor público. A abrangência e a caracterização dos tipos de emprego público é bastante variada considerando a posição geográfica em análise. Rose (2010) aponta três aspectos de distinção do trabalho no setor público em relação ao setor privado, a saber: primeiro, o trabalho no serviço público não pode ser medido pela questão monetária, já que não é a lógica mercantil que prevalece nas relações; em segundo lugar, a produtividade do serviço público não pode ser comparada ao setor privado, posto que a natureza dos serviços de educação e saúde, por exemplo, que seguem o princípio do atendimento às necessidades sociais e não econômicas e financeiras; em terceiro lugar o quantitativo de trabalhadores do setor público é inferior ao do setor privado, haja vista que a dinâmica da sociedade capitalista concentra a produção de riqueza no setor privado.

---

Pode-se depreender das análises de Rose (2010) que a dinâmica que os Governos empreendem para os Estados vão dar o tom do emprego público, que será arranjado de acordo com as forças sociais em presença na disputa por hegemonia neste Estado.

O vínculo do servidor com o Estado é selado por um tipo de condição especial oferecida àqueles que se propõem a servir ao interesse público. O Estado determina as relações hierárquicas e os mandamentos a serem seguidos. O servidor público na sua missão de servir ao Estado obtém a contrapartida ordenados, direitos e benefícios específicos que lhe condições adequadas para a sua sobrevivência. Em síntese Viana (2007, p.8), assinala que:

o modelo atual tem consistido na submissão do pessoal a um estatuto próprio e específico, constituindo uma fórmula que combina ou concilia as condições da prestação de trabalho profissional com as exigências resultantes da prossecução do interesse público pela organização administrativa.

Supiot (1995, p. 3) participa da discussão sobre a especificidade do trabalho no serviço público e argumenta que o estatuto, a lei, designa o formato desta relação de trabalho, pois este vai estabelecer uma determinada relação com “o poder, o dinheiro e o tempo”. Ao contrário do trabalhador do setor privado, submetido aos desígnios do mercado e a uma relação contratual, por excelência desigual, como alerta Offe (1989), e aleatória do ponto de vista temporal, posto que a depender do contratante ou do contratado este vínculo pode ser findado a qualquer momento. O servidor público tem sua relação de poder fincada com o público, ou seja, o interesse dos usuários dos serviços, da população que criou as condições para que este trabalho existisse, enfim com os valores públicos. O seu superior hierárquico também é subordinado a esta relação com o interesse público, por isso a estabilidade no emprego assegura que o servidor não esteja submetido aos desmandos pessoais. Assim, as modalidades recentes de avaliação de desempenho e remuneração por mérito no serviço público colidem com os pressupostos fundantes da moralidade do serviço público, em especial, a questão da impessoalidade e da prevalência do interesse público, posto que conferem ao superior hierárquico poder para deliberar sobre a relação do servidor público com o dinheiro.

No que tange a relação do servidor com o pagamento, Supiot (1995, p.4) diferencia a remuneração percebida pelo servidor público do salário recebido pelo trabalhador do setor privado, pois o ordenado recebido pelo servidor público deve preservar a dignidade e a

integridade deste frente as possibilidades de corrupção e deve ser equivalente ao compromisso selado por este com o serviço público. Já na relação do servidor público com o tempo espera-se a continuidade e a previsibilidade que assegure a prestação regular dos serviços, sendo ele retribuído pela progressão periódica na carreira o que lhe garante aumentos na remuneração.

Conforme discutido no capítulo 3 percebemos que a gestão democrática dos serviços públicos, designados por Souza Filho (2012) apontam um caminho de servir e formar relações humanas justas e igualitárias.

No entanto, Supiot (1995) constata no caso francês um processo de deterioração da condição de servidor público, por ele chamada de espírito do serviço público, derivada de dois processos: o efeito rejeição e o efeito mimetismo. O efeito rejeição decorre de um movimento de contraste do setor público e do setor privado, em que se apresenta as mazelas acumuladas pelo serviço público em relação a produtividade e a eficácia dos serviços privados especialmente nos campos da educação, saúde e previdência social. O sucesso do empreendimento privado é atribuído aos processos de gestão do trabalho em que a pressão sobre o trabalhador é intensificada. O efeito mimetismo discutido pelo autor salienta a importação da perspectiva gerencial, do setor privado, para o setor público, cultivando valores ligados a ideia de lucro em detrimento do interesse do cidadão. A concorrência, o desempenho, o mérito são referências de modo a se buscar melhores resultados, mas que geram potenciais conflitos entre o servidor e o seu superior hierárquico.

Diante disso, Supiot (1995) analisa o fenômeno das greves na França, que em larga medida se parecem com as experiências no caso brasileiro nos anos de 2011 e 2012. Oscila-se entre um processo de revalorização do serviço público e redução de direitos para aproximar-se das garantias dos trabalhadores dos setores informais e privado, em que as disputas não giram em torno apenas de melhorias salariais, mas de ganhos para a população usuária na qualidade dos serviços, para movimentos que estão indiferentes com o interesse público.

Supiot (1995) vai destacar o cenário de crise que tem o potencial de irromper com as mazelas que rondam o serviço público ou de aniquilar com a moral do servidor público. Supiot (1995) propugna o resgate dos valores públicos da dignidade (poder), serenidade (dinheiro) e continuidade (tempo) a fim de restabelecer a moral profissional atordoada pelos ataques das perspectivas privatistas, neoempresariais e corruptas.

Na análise dos servidores públicos no Brasil podemos identificar a validade do conceito de classe para qualificar este grupo social na medida em que estes experimentam relações comuns, apresentam disposição para agir como classe, exercem pressão sobre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, formando determinada consciência social sobre as relações sociais e atuando deliberadamente em favor dos seus interesses.

Poulantzas (1975) descreve a natureza peculiar dos agentes do Estado, cumprir a função institucional da organização a que pertence. A formação das categorias pauta o movimento política dos diferentes nichos de atuação dos servidores. O que novamente provoca a divisão de interesses, necessidades e direitos, por conseguinte, cultiva-se desigualdades.

Argumenta Poulantzas (1975, p. 194) que “(...) essa categoria social pode, em conjunturas determinadas, funcionar como força social efetiva”. Nesse caso, ela intervém no campo político e na luta de classe com um peso específico: ela não está pura e simplesmente no rastro nem da classe ou fração hegemônica, nem da classe ou fração da qual ela é originária ou à qual pertence.

De acordo com o autor, a burocracia constitui não uma classe, como indica as análises weberianas, mas uma categoria específica com autonomia relativa no que tange ao seu lugar no aparelho de Estado e na sua relação com a classe dominante<sup>65</sup>.

Estudos recentes do caso brasileiro constataam o poder político de burocratas na agenda pública, assumindo papel de tomada de decisão e de direção política, devido ao saber e a experiência acumulado e o papel profissional designado nas organizações.

Assim, Poulantzas (1977, p. 343) indica os diferentes efeitos da ideologia capitalista sobre a burocracia ilustradas na “dissimulação específica do poder, manifestada no “segredo” burocrático, (...) no caráter impessoal das funções burocráticas, (...) nos efeitos sobre a falta de cultura e a ausência de saber das massas, o que permite, precisamente, o monopólio burocrático do saber”.

---

<sup>65</sup> Conforme Poulantzas (1977, p.331) “todo o problema da burocracia consiste em que, apesar disso, ela constitui uma categoria específica. Quer dizer que o seu funcionamento particular, aquilo que a especifica como categoria, não é diretamente determinado pela sua atribuição de classe, pelo funcionamento político das classes ou frações de que saiu: depende, antes, do funcionamento concreto do aparelho de Estado, a saber do lugar do Estado no conjunto de uma formação e das suas relações complexas com as diversas classes e frações”.

Em síntese Poulantzas (1977) qualifica a burocracia como uma categoria, fracionada em segmentos diversos em termos de formação, qualificação, recompensas e ideologia, com interesses próprios nas lutas sociais, mas que tem se manifestado de forma aliada aos interesses das classes dominantes.

Depois de refletir sobre os desafios da condição de servidor público, identifica-se que no caso brasileiro a diferença fundamental do trabalhador do setor privado para o servidor público estatutário está no acesso ao direito a estabilidade, mesmo com as mudanças legais que permitem a exoneração dos servidores públicos. Dados apresentados pelo DIEESE (2011) sobre a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, entre 2001 e 2010, mostram a diferença entre os índices no setor público (15%) e no setor privado (54% no ramo dos serviços e 108% na construção civil), demonstrando a função de segurança social do direito a estabilidade que fixa o servidor público nos postos de trabalho.

Ademais, o estudo do DIEESE (2011) revelou que o fim da estabilidade dos trabalhadores do setor privado e a instituição do FGTS é um fator explicativo importante para o aumento da rotatividade no mercado de trabalho, favorável, a época, muito mais aos empregadores. A existência de regras mais flexíveis para a demissão do trabalhador confere maior poder para o empregador deliberar sobre a composição da mão de obra da sua organização.

Conforme Poulantzas (1977), o segredo burocrático estabelecido pela prerrogativa do exercício de determinada função social repercute relações desiguais de poder. As rotinas, os atendimentos e a linguagem normativa são mecanismos de geração de desigualdades.

A burocracia brasileira teve o seu nascedouro no Governo Vargas, quando foram criadas inúmeras agências estatais, bem como iniciado o processo de recrutamento dos servidores por mérito, de capacitação continuada com a implantação da Escola de Governo e de garantia de proteção social exclusiva a esse segmento com a criação do Instituto de Previdência e Assistência do Servidor (IPASE), conforme veremos no capítulo 5 desta tese. Esse processo consolida-se no Brasil na Constituição de 1988 que sacramenta a organização do Estado de Direito no Brasil e prevê clara definição do papel dos servidores públicos, conforme definição abaixo.

O servidor estatutário, que hoje é a grande maioria, não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos e, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública. (IPEA, 2011, p.13).

Referência para a formação da burocracia brasileira foi o decreto lei 200/1967, discutido no capítulo 2, em que mostramos o processo de expansão e regulamentação das organizações públicas brasileiras na perspectiva de ganho de racionalidade em detrimento do patrimonialismo reinante nas práticas administrativas e gerenciais, desde o descobrimento do Brasil.

Após a Constituição de 1988, o Estado brasileiro foi reestruturado pelos defensores do neoliberalismo que postulavam a redução do papel de proteção social e da ação estatal para o atendimento da população por meio das políticas públicas, fato que contribuiu para o desaparecimento da máquina pública realizado por meio de ataques ao funcionalismo público. Exemplo emblemático disso foi a Gestão do Governo Fernando Collor de Melo, que acusou os servidores públicos de serem “marajás” e de Fernando Henrique Cardoso que trouxe o modelo enxuto de administração empresarial, regido pela orientação toyotista<sup>66</sup> para a burocracia estatal brasileira.

A CF de 1988 instituiu regime previdenciário e direitos sociais diferenciados para o servidor público em relação aos trabalhadores do setor privado. Além disso, estabeleceu programa próprio de capacitação realizado pelas escolas de governo (Arts. 39 e 40). No âmbito previdenciário é que percebemos as principais distinções. Nesta, observa-se a diferenciação dada aos servidores do Estado, abrangidos pelos artigos que tratam da estrutura do Estado Brasileiro, e a população em geral, cujos direitos assegurados encontram-se no item que trata da ordem social, mais especificamente da Seguridade Social.

Escusa-se apresentar breve classificação dos tipos de servidores do Estado previstos na legislação brasileira.

- **Servidor público ocupante de cargo efetivo**<sup>67</sup> – agente público, regido pela Lei 8.112/1990 (com as devidas alterações), submetido aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

- **Servidor público ocupante de cargo de livre provimento** - agente público, regido pela Lei 8.112/1990 (com as devidas alterações), submetido ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

---

<sup>66</sup> A discussão sobre toyotismo foi desenvolvida no capítulo 2.

<sup>67</sup> “O servidor estatutário, que hoje é a grande maioria, não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos e, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública” (IPEA, 2011, p.13).

- **Servidor público ocupante de cargo temporário** - agente público, regido pela Lei 8.745/1993 (com as devidas alterações), submetido ao Regime Geral de Previdência Social.

- **Empregado público** – agente público, contratado por empresa pública ou mista, regido pela CLT, pela Lei Federal nº. 9.962/2000, submetido ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS).<sup>68</sup>

No rol dos tipos de servidor público os ocupantes de cargo em comissão, sem cargo efetivo, apresentam alto grau de insegurança funcional, tendo em vista a possibilidade de demissão deliberada sem motivos ou critérios específicos, a qualquer tempo pelo Estado.

É indispensável salientar que compete ao servidor público agir em prol do Estado, servindo-o e representando-o em todas as fases de realização das políticas sociais públicas e no atendimento à população. O tipo de vínculo funcional não é trabalhista e sim administrativo e, como tal, tem regras fixadas em lei de forma unilateral. Dentre as particularidades do servidor público ressalta-se: a inexistência de amparo na legislação trabalhista; o não direito ao FGTS; a necessidade de estar submetido às exigências de dedicação exclusiva ao serviço público e a códigos de conduta que transcendem a própria atividade e a aposentadoria é acessível mediante regras definidas também de forma unilateral, bem como tem características diferenciadas do RGPS. Nesse sentido, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) deve ser compreendido na lógica da manutenção da estrutura do Estado nacional e das políticas públicas por ele realizadas. A crítica à existência de dois regimes destaca a disparidade do volume de recursos despendidos no RPPS em relação ao total da população efetivamente atendida, o que denota iniquidade na composição do sistema previdenciário.

Investigação elaborada por Abrahão (2008) demonstra que em 2005, aproximadamente 21 milhões de pessoas eram beneficiárias da previdência social, enquanto que 1 milhão recebia benefícios do RPPS. Destaca autor que o valor dos benefícios se mostra bastante discrepante, posto que a maioria dos benefícios do RGPS era de um salário mínimo, R\$ 300,00 reais em 2005, enquanto que o benefício majoritário do RPPS era de R\$700,00. A disparidade entre os dois regimes revela contradição na moldagem da política social no Brasil, que permite a configuração diferenciada de direitos e contribui por sua vez para a formação de grupos de status distintos<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Para fins deste estudo não analisamos as especificidades de militares, juízes, membros do ministério público e juízes.

<sup>69</sup> Registra-se que este conceito foi discutido no primeiro capítulo desta tese.

Além dos servidores e empregados públicos com vínculo direto com a administração pública, existem os trabalhadores que prestam serviços para o Estado, mas são contratados por empresas privadas ou por organismos internacionais. As empresas privadas são responsáveis pela contratação de trabalhadores que realizam os serviços gerais, de segurança, de informática, entre outros, que contribuem para o suporte administrativo e operacional. Os organismos internacionais contratam os serviços de elaboração, implantação, análise e avaliação de políticas, programas e projetos executados pela administração pública e financiados pelos organismos internacionais.

No entanto, a miríade de formas de contratação de trabalhadores que vão servir ao Estado revela como o espaço público foi tomado pela fragmentação do trabalho (ALVES, 2002), contribuindo para a precarização das relações de trabalho e para a fragilização da condição de classe dos servidores públicos, despesas em múltiplas legislações e direitos de segurança social.<sup>70</sup>

Ainda na caracterização da condição de classe do servidor público, incluímos análise da capacidade de mobilização política, consagrada conforme Nogueira (1999) a partir da década de 1970, na corrente que fez emergir o novo sindicalismo. A autora citada, reconhece que até a década de 1970, no serviço público, predominavam organizações dos servidores de natureza assistencial e recreativa, sem o aspecto das lutas políticas presente. Observa também a autora que os trabalhadores da educação, principalmente os professores do estado de São Paulo, formaram a vanguarda do movimento sindical no serviço público brasileiro.

O fracionamento das carreiras do Estado forjou a criação de nichos de status condicionados pela expertise ou importância governamental circunstancial.

Outro marco da história sindical dos servidores públicos foi a garantia do direito de sindicalização conquistado na Constituição de 1988 (art. 37). Associado a este fato encontra-se o processo de precarização do serviço público, de deterioração das condições de trabalho,

---

<sup>70</sup> Alves(2005) observa que o fracionamento das classes sociais é aguçado com a implantação dos novos arranjos de gestão do trabalho de tal forma que se forma uma classe de pensadores, bastante qualificados que desposa de certa estabilidade e benefícios específicos ao passo que emergem os “subproletários tardios” que executam tarefas manuais, com baixa exigência de qualificação, baixos salários e contratos flexíveis. “O novo e precário mundo do trabalho” (ALVES, 2005, p.66) nos mostra uma brutal estratificação na condição de trabalhador, acirrando as disputas por melhores postos de trabalho. “A solidariedade de classe é fraturada pela dualização do mercado de trabalho, ao passo que os sistemas de proteção social também são afetados por essa nova dinâmica capitalista. o desenvolvimento do sindicalismo vai ocorrer numa perspectiva de mera adaptação à nova ordem do capital, na qual, o sindicato na qual o sindicato deve torna-se tornar-se um apêndice do capital, um mero gestor da participação dos trabalhadores na produção do capital assumindo um cariz neocorporativo, estreito (e excludente), perdendo seus laços políticos com a luta pela emancipação social e econômica do trabalho”. (ALVES,2005, p. 96).

da remuneração e da redução da contratação de servidores públicos iniciada na década de 1990. O caminho dos sindicatos dos servidores públicos foi o de articular-se com a CUT, mas os desafios da relação salarial no contexto do serviço público apareciam com outros contornos, pois os “a determinação de critérios políticos sobre os critérios econômicos na definição das condições de trabalho e salários cria dificuldades enormes para a atividade sindical puramente econômica na esfera do Estado”. (NOGUEIRA, 1999,p.56). Segue-se disso, as estratégias governamentais de atravancar as negociações, desqualificar as paralizações, desgastando a imagem do servidor público, para enfraquecê-lo na negociação. Assim, como não há instituições responsáveis por arbitrar estes conflitos o Estado dirige o tempo e o ritmo dos processos de negociação. A Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP) representou um movimento alternativo de incorporação dos anseios dos servidores públicos na luta sindical, conquanto este processo foi finalizado ainda no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006).

A multiplicação de entidades sindicais ligadas aos servidores públicos ao mesmo tempo em que revela o poder de mobilização desses atores sociais, indica um processo de fragmentação e pulverização das demandas, gerando representações inefetivas e duplicadas. O cenário de integração das lutas dos servidores públicos, oscilou com a política remuneratória ensejada pelo Estado brasileiro, que compartimentalizou as categorias dentro do serviço público, corroborando para o retorno às práticas corporativistas.

### **3.3.1 Contrarreforma Administrativa e os rebatimentos nos servidores públicos**

A estabilidade garantida no Artigo 41 da Constituição de 1988 aos servidores públicos é um direito que contrasta os desafios impostos aos trabalhadores que não podem usufruir desse direito na disputa acirrada por emprego no mercado de trabalho capitalista. É fato que esse direito foi flexibilizado pela aprovação da emenda constitucional nº 19 de 1998, que indicou a possibilidade de demissão no caso de avaliação periódica de desempenho insatisfatória do servidor. Ao mesmo tempo em que se destacam direitos exclusivos dos servidores públicos, observa-se uma tendência legislativa contemporânea de redução dos direitos ao invés de equiparação dos direitos de toda a classe trabalhadora em relação às garantias dos servidores públicos.

O Plano de Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, da gestão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi o divisor de águas no que tange a redução dos direitos dos servidores públicos. Tal plano foi aos poucos implantado por diferentes expedientes normativos para validar-se institucionalmente.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998 em que se previu a retomada da contratação de servidores pela via celetista, a criação de instrumentos de avaliação de desempenho, a reorganização das carreiras com condições especiais para o Ciclo de Gestão, além do processo de privatização em que o Estado assumiria apenas um papel regulatório, Agências<sup>71</sup>.

Boito Jr.(1999) apresenta as ferramentas de gerenciamento do serviço público utilizadas, sob influência do setor produtivo, a saber: controle inflacionário, altas taxas de juros, redução de direitos trabalhistas e, privatização. Em contraposição esse custo seria coberto pelos trabalhadores, já que foram reduzidos os quadros de funcionários, precarizados os postos existentes, via terceirização, além do incremento do custo dos serviços prestados pelas empresas privadas.

No campo da política de assistência social observa-se o processo de focalização da oferta de benefícios e serviços a população extremamente pobre, tudo isso em nome da austeridade fiscal. Ao passo que no campo da educação e saúde, restringe-se o acesso a população pobre, sucateando a máquina com reduzidos investimentos em equipamentos e pessoas, provocando a migração de setores da “classe média” para os serviços sociais privados.

As mudanças ensejadas no aparato estatal foram justificadas pela necessidade de alinhar a administração pública do Brasil às gestões competitivas empregadas pelos países desenvolvidos desde os anos de 1980. Além disso, questionava-se a presença de postulados legais caracterizados por aspectos patrimoniais e burocráticas na Constituição de 1988. A administração gerencial guiada pela lógica empresarial deveria provocar a redução despesas públicas, a melhoria da relação com as empresas privadas, o alcance efetivo de resultados, em síntese postulava-se a qualificação do serviço público brasileiro.

Em síntese, burocracia brasileira, o status e a condição de classe dos servidores públicos foi diretamente afetada pelas mudanças legais e administrativas seladas pelo modelo gerencial implantado no Governo Fernando Henrique e seguido pelo Governo Lula.

---

<sup>71</sup> Outros detalhes sobre o plano diretor da reforma do Estado, ver capítulo 2 desta tese.

O alcance de metas proveu credibilidade ao serviço público devido a gestão profissional, a qualidade, a técnica e ética dos servidores recrutados.

O poder de luta dos sindicatos dos servidores públicos foi fragilizado, especialmente, pelas medidas derivadas da emenda constitucional nº 19 que facilitou as contratações de empresas terceirizadas e a celebração dos contratos de gestão. O contingente de servidores foi reduzido e as carreiras compartimentalizadas em segmentos cada vez mais autônomos e que lutam por melhorias localizadas. A ausência de regulamentação do direito de greve e de periodicidade para a percepção de reajustes minora as potencialidades dos servidores na sua ação política organizada.

Registra-se que a atuação política dos sindicatos dos servidores públicos federais no contexto das reformas neoliberais foi frágil e de caráter defensivo. Buscou-se evitar a redução de direitos, no entanto, as alianças com os trabalhadores do setor privado não lograram o apoio efetivo das centrais sindicais na pressão por melhoria. Restou a estratégia de aproximar-se dos partidos políticos, principalmente, o Partido dos Trabalhadores (PT), que absorveu as demandas deste segmento e levou para o debate na arena política. As práticas negociadoras em detrimento das práticas de confronto prevaleceram, ainda mais fragilizadas pelos limites legais impostos aos servidores na luta por suas reivindicações.

Ressaltamos outro desafio, unificar as demandas dos servidores públicos, tendo em vista as políticas de remuneração, carreira e cargos que procuraram fragmentar e distribuir de forma desigual os direitos e as remunerações entre os próprios servidores. Logo, a integração entre as categorias de diferentes áreas ficou prejudicada.

As campanhas neoliberais de crítica ao burocratismo estatal tinham sua imagem atrelada a ineficiência, corrupção e desperdício de dinheiro público, bem como a privilégios em relação as condições dos trabalhadores do setor privados. A somatória de todos os aspectos citados formou a opinião pública que apoio as alterações constitucionais (ASSIS, 2006).

Veremos no capítulo 4 que do ponto de vista orçamentário houve redução de desigualdades entre os regimes previdenciários, em função das mudanças legais, conquanto, numa perspectiva de redução de garantias para todos os trabalhadores.

Galvão (2007) procura discutir na sua obra “Neoliberalismo e Reforma Trabalhista” a influência da ideologia neoliberal no processo de desregulamentação das leis trabalhistas e na ação sindical. Argumenta que a perspectiva neoliberal defende a negociação direta entre

trabalhadores e patrão, desconsiderando assim o que Offe (1989) nomeia de desvantagem estrutural da oferta de força de trabalho. A autora relaciona as práticas governamentais e a ação sindical e constata a fragmentação dos interesses dos trabalhadores, gerando uma divisão entre os trabalhadores do setor privado e os servidores públicos.

As centrais sindicais parecem ter seguido o receituário governamental de orientação neoliberal, na medida em que fizeram coro para a realização das reformas tributária, fiscal, administrativa e previdenciária, excetuando algumas manifestações da CUT com relação a reforma do Estado e da Força Sindical contra a mudança das regras de aposentadoria no setor privado<sup>72</sup>.

A lógica de atuação da Força Sindical<sup>73</sup> seguia o modelo da venda qualificada da força de trabalho de modo a obter o melhor retorno em termos de salários e benefícios. Não estava em jogo as relações desiguais entre capital e trabalho e a possibilidade de ruptura com este modelo. Defendia-se também a terceirização e privatização dos serviços prestados pelo Estado, considerados ineficientes.

As práticas da CUT revelavam atitudes mais negociadoras que combativa, haja vista a fragilidade de todos os setores frente a avalanche de poder rentável do mercado financeiro. A divergência entre trabalhadores do setor privado, que não seria afetados pela reforma, e trabalhadores do serviço público, diretamente influenciados pelas mudanças, revelou o espinhoso terreno de “concertação” das classes sociais no Brasil, sendo que desta feita os trabalhadores do setor privado saíram vitoriosos. (ASSIS, 2006).

Ao mesmo tempo, representantes do capital se organizavam para influenciar o processo legislativo. Registra-se que milhares de empresários vinculados a Fiesp e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) se organizaram para cobrar medidas do governo para favorecer o capital industrial que até o ano de 1996 se sentiu preterido em relação ao capital financeiro com seus lucros exorbitantes. Novamente, vemos a expressão da luta de classes, aqui em jogo estava a divisão da rentabilidade oriunda da produção de bens e serviços, sobrevalorizada no mercado de valores e ações.

---

<sup>72</sup> “Trópia (2002) em relação a posição dos metalúrgicos de São Paulo sobre a política neoliberal, identifica os seguintes indicadores: 60% dos trabalhadores da base eram favoráveis às privatizações, 52% eram favoráveis ao fim da estabilidade e 41% à extinção da aposentadoria integral”. (GALVÃO, 2007, p.45)

<sup>73</sup> A Força Sindical nasce em 1991, numa perspectiva integradora dos interesses patronais e dos trabalhadores. Busca realizar um sindicalismo de resultado numa linha corporativista, que se pauta na negociação e nunca no embate.

Conforme salientamos, pode-se dizer que o Governo Collor é considerado o primeiro de feições neoliberais, tendo em vista a plataforma de campanha de caça aos marajás e privatização das estatais. Collor extinguiu empresas públicas demitiu servidores e colocou centenas de milhares de pessoas em disponibilidade. Foram medidas adotadas pelo Governo Collor (GALVÃO, 2007):

- Abertura econômica, aumentar a competitividade das empresas brasileiras como estratégia de enfrentamento da crise fiscal do Estado
- Controle da inflação.
- Liberalização financeira.

O governo Fernando Henrique Cardoso avançou mais no projeto neoliberal em relação ao governo Collor de Melo, posto que mudou a constituição e acabou com a diferença entre capital nacional e capital estrangeiro. Na esfera administrativa foram instituídas normas infraconstitucionais, derivadas da emenda constitucional nº 19, conforme podemos identificar no quadro abaixo:

Quadro 2 - Legislação infraconstitucional aplicada no Governo Fernando Henrique para a reforma administrativa do aparelho do Estado.

<b>NORMATIVA</b>	<b>MEDIDA</b>
Lei 9.801/1999	Exoneração de servidores estáveis por excesso de gasto
Lei 9.962/2000	Institui o contrato de emprego no serviço público
Lei 9849/1999, que	Amplia as possibilidades de contratação por tempo determinado no setor público e permite a prorrogação desse tipo de contrato
Lei 10.331/2001	Condiciona a revisão salarial dos servidores à previsão de despesa em lei orçamentária e comprovação de disponibilidade financeira
Decreto 4.010/01	Centraliza o processamento da folha de pagamento nas mãos do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelecendo a autorização do Presidente como condição para que o pagamento seja efetuado
MP10/01, Regulamentada pelo Decreto nº 4.307/2002.	Permite a contratação por tempo determinado para substituir servidores em greve por mais de 10 dias
PL 6032/02	Regulamenta o direito de greve nos serviços públicos,

	determinando a ilegalidade da greve após 30 dias de paralisação e permitindo a punição aos grevistas (por meio de desconto nos salários, processo administrativo etc)
--	---

Fonte: Galvão (2007); [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

Elaboração: própria

Contudo, as medidas que mais impactaram os servidores públicos foram as alterações das regras de concessão de aposentadorias e pensões, porquanto aumentou o tempo de permanência no serviço público, de dez para vinte anos, extinguiu a aposentadoria proporcional, estabeleceu o redutor de pensões, deu fim a paridade e a integralidade nas aposentadorias, e adotou o teto e o subteto na administração pública, estando prevista a previdência complementar acima do teto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). (ANFIP, 2011).

O governo foi empreendendo mudanças na perspectiva da flexibilização dos direitos com menos foco de resistência haja vista a compartimentalização dos trabalhadores em grupo concorrentes (ex: servidores públicos<sup>74</sup> versus trabalhadores do setor privado).

Assis (2006) argumenta que os servidores públicos espelham o cenário atual de fragmentação dos interesses da classe trabalhadora, considerando as práticas sindicais e as reivindicações setorializadas, que não colocam a pauta de fortalecimento unificado da burocracia estatal como responsável pelo serviço público no primeiro plano das demandas. Parece distante também a articulação da burocracia com a sociedade no sentido de validar as demandas dos servidores públicos. Por isso que a tese do enxugamento da máquina e da terceirização dos serviços mantem-se como estratégia político governamental insuficiente em relação as demandas cotidianas da sociedade.

O Governo no esforço de concatenar o número de servidores e o ajuste fiscal buscou efetivar programas de demissão voluntária, contudo, os resultados foram insignificantes. Logo a estratégia utilizada foi a não contratação de pessoal, o congelamento dos salários e o incentivo a aposentadoria, em geral precoces, advindas das reformas da previdência. Documento do IPEA (2011, p.8) mostra que “existiam em 1991 mais de 20 mil

---

<sup>74</sup> “O Governo FHC manteve os salários do funcionalismo congelados ao longo de 7 anos e atacou duramente suas mobilizações sindicais a exemplo da greve dos petroleiros realizada em maio de 1995”.(IPEA, 2011, p.83).

trabalhadores celetistas contratados por empresas de economia mista do governo federal, que foram reduzidos, em 2003, a cerca de seis mil”, em razão da extinção de empresas estatais que permitiria a entrada do mercado privado em setores antes ocupados pelo Estado.

A política de ajuste fiscal engendrada pelo Governo foi ganhando corpo a partir de medidas legais como a LRF, a qual estabeleceu limites claros de gasto com pessoal, que se ultrapassados poderiam gerar a demissão de servidores<sup>75</sup> e por consequência a restrição de serviços públicos. Esse processo tem sido um entrave a contratação de pessoas, inviabilizando a realização de inúmeros programas e projetos, em especial, na área social, no âmbito municipal. Observamos, em síntese, que a LRF estimulou a terceirização, pois essa despesa fica fora das restrições legais. Além disso, está no bojo do ajuste fiscal em curso no país desde 1993 e que ganhou força em 2000 com a LRF.

Já nos anos 2000, os concursos foram retomados devido a conjuntura econômica favorável e a proposta de criação de cargos públicos como estratégia de aquecimento da economia. Além disso, as pressões do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas da União (TCU) culminaram com o estabelecimento dos Termos de Ajuste de Conduta prevendo a substituição de trabalhadores terceirizados, de forma irregular, por servidores públicos concursados.

De acordo com o IPEA (2011, p. 15), no governo Lula, de 2003 a 2010, o crescimento na ocupação no serviço público<sup>76</sup> foi de 30,2%, mas mesmo assim foi bastante menor que o crescimento no setor privado, de 58,6%. A esfera municipal destacou-se pelo grande número de servidores contratados, o que acompanha a tendência de atendimento das necessidades da população por meio de políticas públicas, posto que os profissionais mais contratados foram: “psicólogos, professores do ensino fundamental, técnicos de programação, enfermeiros, fisioterapeutas e advogados”. Ao mesmo tempo foram reduzidas

---

<sup>75</sup> Os limites de gastos com pessoal estão definidos nos artigos 18,19 e 20 da LRF: “a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento);II - Estados: 60% (sessenta por cento);III - Municípios: 60% (sessenta por cento)”. Os limites dispostos nesta normativa têm inviabilizado em parte a ampliação de serviços sociais nos municípios haja vista que para a realização destes é imprescindível a contratação de pessoal. Recorre-se assim a terceirização destes serviços, a qual não assegura a continuidade, a qualidade e a perspectiva do interesse público na realização do serviço.

<sup>76</sup> “O conceito de ocupação direta na administração pública exclui os vínculos de trabalho com empresas estatais e de economia mista, embora tais vínculos possam ser considerados para efeito de comparação”.(IPEA, 2011, p.13)

as ocupações de funções intermediárias, segundo o IPEA (2011) devido a maior utilização da tecnologia da informação.

A gestão do governo Lula em contraposição a gestão FHC tem sido criticada por ter aumentado o volume de gastos com pessoal, no entanto, estudo do IPEA (2011) revela que no final do Governo FHC os custos com servidores públicos, considerados em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), foram superiores aos identificados no Governo Lula. A análise das despesas com pessoal nos mostra a compatibilidade do crescimento econômico e do investimento nos serviços públicos. Ademais, “os gastos com pessoal no setor público vêm acompanhando o ritmo de crescimento do emprego e, portanto, da massa salarial, do setor privado”. (IPEA, 2011, p.22).

É preciso destacar ainda as desigualdades e contradições do trabalho no serviço público brasileiro. Osório (2006) associa as relações de gênero e raça com a ocupação no serviço público civil. Identifica a sub-representação das mulheres na ocupação de postos de maior nível hierárquico. Ao incluir a variável escolaridade observa que os homens negros e as mulheres negras ocupam predominantemente cargos de nível médio e fundamental.

Vaz (2010) em tese de doutorado sobre as diferenças salariais no serviço público observa que as mulheres se colocaram de forma distinta nas esferas governamentais, destacando-se sua atuação nos serviços sociais públicos no âmbito municipal. Para Vaz (2010) a propalada feminização do serviço público ocorreu nas duas últimas décadas, no entanto sem romper com as diferenças salariais e ocupacionais que forjaram uma determinada divisão sexual do trabalho.

Tabela 3 - Despesa Média com Servidores Federais da União, por poder, segundo a situação de vínculo em valores R\$, de dezembro de 2010.

<b>Servidores</b>	<b>Ativos</b>	<b>Aposentados</b>	<b>Pensionistas</b>	<b>Média</b>
<b>Executivo</b>	7.095	6.181	5.092	<b>6.181</b>
<b>Empresas Públicas</b>	8.687			<b>8.687</b>
<b>Judiciário</b>	11.625	15.393	13.049	<b>12.115</b>
<b>Legislativo</b>	12.786	19.546	13.071	<b>13.961</b>
<b>Militares</b>	3.287	7.303	4.895	<b>4.670</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>21.632</b>	<b>17.143</b>	<b>13.253</b>	<b>20.422</b>

Ao analisarmos as desigualdades de renda no serviço público, conforme estatísticas do Boletim Estatístico de Pessoal de 2011, observamos que em média os servidores do MPU (R\$ 20.422) recebem salários maiores, devido a condição de status diferenciada dos membros em relação aos servidores do mesmo órgão. Na esteira disso, observamos salários melhores para servidores do Legislativo (R\$ 13.961) e Judiciário (R\$ 12.115). Os servidores do Executivo recebem em média os menores salários (R\$6.181) e em geral, concentram-se em um plano de carreira único (PGPE).

Para Vaz (2010) as mulheres estão sub-representadas nos cargos de chefia, assessoria e direção no âmbito da administração pública federal, tendo seu espaço de mando hierárquico reduzido. O estudo identificou como fatores motivadores para a inserção do trabalhador do setor de serviços no funcionalismo público: escolaridade, região de residência e situação de domicílio. A autora também destaca que o fato de o pai ser servidor público eleva em mais de 8% a probabilidade do filho ser servidor público.

Com relação à questão de gênero, observa-se que na esfera municipal as mulheres têm mais probabilidade de ocupar um posto público em relação a esfera federal. Registra-se que no âmbito municipal as condições de trabalho, o nível da remuneração é inferior em relação ao âmbito federal. Chega-se na esfera estadual e municipal a ter entre de 80% a 90% de mulheres nos postos de professoras, já no âmbito federal tem-se a maioria do sexo masculino. Com relação à distribuição das mulheres em áreas da administração federal observa-se que as áreas de políticas sociais (saúde, educação e assistência social) concentram o maior contingente feminino ao passo que nas áreas econômica e de infraestrutura as mulheres estão sub-representadas.

Vaz (2010, p. 48) assinala um crescimento espantoso de 121% do contingente de trabalhadores do setor público no período de 1992 a 2008 com vínculo empregatício precário, incluindo bolsistas, estagiários, consultores, terceirizados e trabalhadores temporários. No mesmo período, a área social concentrou aproximadamente 90% das contratações de empregos precários no serviço público brasileiro.

Em relação a PEA as mulheres estão subrepresentadas no serviço público. Na esfera federal as mulheres estão sub-representadas em relação a PEA. Vaz (2010) qualifica de discriminação ocupacional aquela sofrida pelas mulheres no serviço público, posto que sua participação se dá fundamentalmente em cargos com menor nível de remuneração e prestígio. O montante salarial percebido pelas mulheres é “31% inferior ao dos homens”.

(VAZ, 2010, p.117). As mulheres na administração federal em 2008 tinham salários de 17% maior que o dos homens, mas a administração federal compõem apenas 7% do emprego público total e neste há apenas 27% das mulheres. Conforme Vaz (2010, p.130) “As diferenças na distribuição por sexo dos servidores se fazem notar em termos setoriais, ocupacionais e por esfera de governo”.

As mulheres no setor público brasileiro exercem funções ligadas aos cuidados. A manifestação mais comum de segregação das mulheres no serviço público opera-se com a segregação vertical, ou seja, com a dificuldade de ascensão a postos de chefia e direção das organizações, especialmente, de alto escalão. Na administração federal observa-se uma tendência de crescimento da participação das mulheres nos cargos de em cargo em comissão de Direção e Assessoramento 5 e 6 (DAS), no entanto a sua participação, em 2008, girava em torno de 20%.

Vaz (2010) sinaliza como prováveis causalidades das diferenças salariais os seguintes aspectos: práticas discriminatórias, as vezes veladas; preferência das mulheres que vivenciam conflito cotidiano entre as demandas do lar e do espaço público e vantagem acumulada pelos homens ao longo dos anos.

A desigualdade de raça é constatada por Osório (2006, p.52) em diversos momentos, dentre esses destacam o seguinte dado: há “1,8 de branco para cada negro” ocupante de um posto no serviço público. Verificou que são menores as possibilidades de ocupação de um cargo público por parte de uma pessoa da raça negra. Mais são as mulheres negras o grupo com menor representação no serviço público civil e que revelam uma tendência de decrescer, ao contrário das brancas que indicam uma tendência de crescimento.

a composição racial do serviço público civil reflete um problema estrutural causado pela discriminação institucional anterior ao momento da entrada no serviço público civil, cristalizado nas desvantagens educacionais da população negra. Não são barreiras internas ao equilíbrio da representação, mas externas, sendo que os processos seletivos para o serviço público civil parecem mesmo contrapor um pouco essas limitações. (OSÓRIO, 2006, p. 96).

A Lei nº12.990 de 2014 prevê cotas para negros em concursos públicos no poder executivo da administração pública federal tenta ser uma forma de reduzir as desigualdades de raça no âmbito da burocracia estatal. Conforme Reportagem do Correio Braziliense de 4 de junho de 2015, após um ano de implantação da norma 15% das vagas das seleções públicas federais foram destinadas a negros e pardos, percentual inferior ao previsto na norma que é de 20% e quantidade de negros e pardos na população brasileira que ultrapassa

50%”. Percebemos, em adição ao exposto, a necessidade de ampliar tal previsão normativa para as esferas do legislativo e judiciário federal, bem como para o âmbito estadual e municipal, levando em consideração as especificidades das populações locais, tendo por base os estudos demográficos do IBGE.

Osório (2006) observa que a maior parte dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos em 2002, ingressaram no serviço público antes de 1990, ou seja, no período anterior a nova regulamentação do estatuto do servidor. Os servidores que ingressaram a menos tempo no serviço público demonstram maior grau de escolaridade e vem ocupando proporcionalmente mais cargos em comissão que os servidores mais antigos.

A desigualdade de gênero se mostra de forma mais contundente quanto se analisa os cargos em comissão e salários. O aumento do nível hierárquico é indiretamente proporcional a presença de mulheres nos cargos em comissão. Osório (2006, p.93) identifica com relação ao salário que as “mulheres ganham, em média, 11,9% a menos que os homens”. Quanto aos salários o aspecto determinante é o nível de escolaridade, pois o servidor com nível superior ganha mais de cinco vezes o que recebe o de nível médio. Entretanto, se considerarmos a questão de gênero vamos perceber que as desigualdades de status existentes no espaço privado são transpostas para a esfera pública quando da inserção da mulher no mercado de trabalho

O estudo do IPEA (2011) revela que no âmbito federal as servidoras públicas dispõem de melhores salários e postos de chefia e direção em relação as servidoras públicas dos estados e municípios, apesar de estarem sub-representadas em relação aos homens em nível federal.

A questão da composição das carreiras, conforme Osório (2006) deve ser considerada para fins de outros estudos já que existem desigualdades salariais, de benefícios e direitos ente servidores públicos. A superação desse processo pode se dar a partir de criação de programas que enfrentem as estatísticas e afirmem os espaços desses grupos populacionais na administração pública a fim de que o governo não se contradiga ao postular medidas de diversidade para o mercado privado de trabalho e ao mesmo tempo tolerar discriminações no serviço público.

A breve caracterização do trabalho no serviço público brasileiro revelou um contexto complexo e diversificado, eivado de interesses políticos e econômicos que têm remodelado a

condição de classe dos servidores, cada vez mais fragmentada e desigual, seguindo a tendência do setor privado.

Ao findar o debate sobre classes, relacionando-o com a trajetória dos trabalhadores no Brasil e a formação dos servidores públicos percebemos as incoerências teóricas e políticas, que podem ser mais investigadas do ponto de vista dos cidadãos que vivenciaram as lutas de classes, dos que desconhecem tal significado e dos que pretendem gerar mudanças nas relações de trabalho.

## **CAPÍTULO 4**

## **Os caminhos da Seguridade Social: concepções, trajetória e limites à sua concretização no Brasil pós-constituição de 1988.**

“De tão solidário emprestei meu trabalho  
Concedi as horas do meu dia  
Deixei meu lazer e minha família  
Em troca só esperava  
Estar seguro de que no dia de amanhã  
Não estaria as mínguas nem ao Deus Dará  
Mas o problema chegou  
Não podia mais trabalhar  
Nem pagar pro Governo  
E pior que a família precisava  
Mas ninguém ajudava  
Tive de implorar  
E o que ouvi foi  
Quem mandô confiar  
Thiago BB”

Este capítulo tem por objetivo refletir sobre os significados teóricos da Seguridade Social para analisar a concretização do sistema de proteção social no Brasil, tendo como marco de referência a Constituição de 1988. Assim, partiremos do conceito de Seguridade Social, tendo em vista os estudos de Boschetti (2006), Castel (2005), Pereira (1996), entre outros, de modo a clarificar este termo em conformidade com a perspectiva da cidadania e dos direitos. Em seguida, faremos uma análise histórica da seguridade social no Brasil, referendando-se em documentos sobre a legislação de referência e nos estudos de Santos (1987), com destaque para o processo de elaboração desta política no bojo da Assembleia Nacional da Constituinte, também analisada por Boschetti (2006). Por fim, trabalharemos com os caracteres atuais da seguridade social no Brasil, com ênfase na análise do orçamento que está baseada nos estudos de Salvador(2010a, 2010b , 2011) e do IPEA (2012).

### **4.1 -Por uma definição de Seguridade Social**

A Seguridade Social apresenta definições em conformidade com o referencial teórico e a orientação político e ideológica das interpretações. O modelo tradicional de definição da Seguridade Social está baseado no enfrentamento dos riscos sociais gerados, ao longo da trajetória de vida, da condição de classe e das relações intergeracionais (ESPING-ANDERSEN, 1990).

A Seguridade Social surge no contexto histórico para administrar, mitigar e prevenir as situações de risco social, em especial decorrentes do trabalho ou que possam afetar a sua realização.

Sob esse entendimento a Política Social é a racionalização (cálculo e previsão dos meios mais adequados aos fins propostos) das ações públicas que visam garantir a proteção social, atuando na superação das necessidades materiais e imateriais – o fato básico<sup>77</sup> – das pessoas, na perspectiva da prevenção e ação sobre as situações de risco social.<sup>78</sup>

Por outro enfoque e em análise das obras recentes, especialmente produzidas na literatura do Serviço Social, observamos uma tendência em compreender a política pública à luz das contradições da sociedade capitalista. Neste enfoque, valoriza-se relação entre Estado e Sociedade e a correlação de forças manifestas e latentes na arena política. Destacamos que a política pública não se limita a ser uma ação estatal destinada a atender o interesse público, mas compreende a participação dos sujeitos e de organizações privadas da sociedade civil na sua moldura. (PEREIRA, 2008).

Em sendo assim, a política pública é uma ação organizacional em resposta a um assunto do interesse do cidadão, que se configura de acordo com uma construção social de atores distintos que interagem na arena decisória, na elaboração, implementação e avaliação da política. De acordo com Muller e Surel (2002, p.14) , “uma política pública constitui um quadro normativo de ação, ela combina elementos de força pública e elementos de competência (expertise); ela tende a constituir uma ordem local”. Neste sentido, a política pública é percebida para além das suas características operativas e entendida sob a dinâmica dos conflitos e interesses que se expressam em todo o processo da política, a partir da ação

---

<sup>77</sup> Weber designa como fato básico “ o fato de nossa existência física, assim como a satisfação de nossas necessidades mais ideais, defrontam-se por todos os lados com a limitação quantitativa e a insuficiência qualitativa dos meios externos, que demandam a previsão planejada e o trabalho, a luta com a natureza e a associação com os homens” (WEBER, 1997, p. 79).

<sup>78</sup> Conforme Moreno (2000) o Estado de Bem-Estar pode ser definido como um conjunto de instituições estatais provedoras de políticas sociais dirigidas à melhoria das condições de vida e da promoção da igualdade de oportunidades aos cidadãos. A Política Social é entendida sob esse enfoque como intervenções públicas que pretendem diminuir os riscos sociais dos cidadãos e promover o aumento do bem-estar social.

organizada ou não de atores e redes sociais indiretamente ou diretamente envolvidos com o objeto da política pública.<sup>79</sup>

A Política Social, por sua vez, constitui-se em ação destinada ao atendimento das necessidades sociais de toda a população, mas é também resultado das tensões e interesses manifestos na construção da agenda pública. Nesta perspectiva, a política social não significa apenas ação programática traduzida em programas, serviços e projetos, mas representa, sobretudo, o movimento da sociedade e do Estado na perspectiva da garantia dos direitos sociais. Em síntese, pode-se dizer que a política social é um campo das políticas públicas - por isso é fruto também da ação dos sujeitos - cujo foco é o atendimento das necessidades sociais (saúde, educação, previdência social, trabalho, assistência social, entre outras) da população. (PEREIRA, 2000).

Brotam das necessidades sociais resultantes das desigualdades produzidas na sociedade capitalista as respostas do Estado, como a Seguridade Social, que tem por função controlar os efeitos decorrentes dessas situações, porquanto constituem os parâmetros essenciais para a tomada de decisão nas políticas públicas. As ações de Seguridade Social, tal como previstas na Constituição brasileira de 1988, se propõem a atender às demandas da população no que tange à saúde, previdência e assistência social e seguro-desemprego. As legislações que ampararam historicamente os sistemas de Seguridade Social trabalharam, comumente, com as possibilidades de ocorrência de certos acontecimentos, bem como antevendo e prevendo formas de atacar as causas dos fatores que ocasionam estes, propondo medidas mitigadoras das consequências advindas por meio da garantia de direitos. A lógica bismarckiana, conforme Boschetti, originária das políticas de seguro social implantadas na Alemanha do século XIX, visavam enfrentar as possibilidades de riscos advindos do trabalho, a fim de reproduzir a força de trabalho.

Sob outro enfoque, derivado do Relatório Beveridge, publicado em 1942, e fruto de estudos realizados para reformar a legislação inglesa de proteção social e para criar condições para superar as agruras da II guerra mundial, emerge uma concepção universalizante dos direitos sociais em que a lógica da cidadania prevalece sobre a noção de trabalhador que acessa direitos para reproduzir sua capacidade laborativa.

---

<sup>79</sup> O termo política foi apropriado de diversas formas ao longo da história, Pereira (2008) fala do caráter polissêmico da política. A política pode ser concebida como espaço de tomada de decisão por parte dos governantes; como ação pública destinada a atender a finalidade de interesse da sociedade, além de ser considerada como espaço de discussão e participação cidadã.

Os direitos de cidadania propostos no Relatório Beveridge deveriam atender as necessidades humanas básicas de todas as pessoas, sem restrição de tempo de acesso aos bens ou serviços sociais, tais como: saúde, emprego, amparo à infância, a velhice e a maternidade, previdência. A perspectiva de uma segurança social universal ratificada por Beveridge pautou diversos regimes de bem-estar social no mundo.

Na revisão de literatura, constatamos que a solidariedade<sup>80</sup> fundamenta a seguridade social, considerando que toda a população está suscetível a riscos relacionados a trajetória de vida, a inserção no mercado de trabalho, as relações familiares, econômicas, políticas e culturais. Procura assim, definir um conjunto de medidas assistenciais, de saúde, previdência, em síntese de proteção social, independente da sua condição de inserção ou não no mercado de trabalho. Formam-se, destarte, laços de solidariedade que compensam as desigualdades enfrentadas pontualmente, acidentalmente ou permanentemente.

Castel (1998) no esforço de analisar a instituição do Estado Social e das políticas sociais no capitalismo, revisita o caso francês, desde a Revolução de 1848 até a III República (derruída pelo golpe de Estado de Luís Bonaparte) e identifica como aspecto novo o surgimento da chamada propriedade social. Castel (1998) nomeia de propriedade social o acúmulo de ações, serviços, programas e projetos dirigidos a proteção social daqueles que antes se encontravam “ao Deus dará”, pois não possuem a propriedade privada garantidora da sua reprodução<sup>81</sup>. Neste sentido, Castel afirma (1998,p.408)

O seguro, em contrapartida, ‘desloca’ as proteções ao mesmo tempo em que as despersonaliza. Permite romper a associação secular proteção-dependência personalizada. Inversamente, instaura uma associação inédita da seguridade e da mobilidade. O nomadismo que fazia do vagabundo a figura negativa da liberdade é vencido ao mesmo tempo que a insegurança

O pressuposto da propriedade social encontra-se no movimento associativo e mutualístico daqueles que trabalham e recebem salários, com vistas a tecer laços de solidariedade<sup>82</sup>. A construção da sociedade salarial implicou não somente a proteção aos

---

<sup>80</sup> A palavra solidariedade é entendida aqui como o resultado de atos e relações que visam a convivência social autônoma.

<sup>81</sup> Castel (1998) faz alusão ao mito grego do suplício de Tântalo, o qual após roubar o néctar dos deuses (a ambrosia) foi castigado ficando com sede e com fome, mas muito próximo de alimentos e água, porém impedido de pegá-las. Discute assim, a condição de sofrimento do trabalhador desprovido dos meios para prover a sua subsistência, comparando-a situação de Tântalo.

<sup>82</sup> Tal explicação identificamos na obra de Wood, especificamente nos achados de Kropotkin, conhecido por ser um estudioso anarquista.

assalariados, mas a criação de condições objetivas para a sustentação de um regime de solidariedade universal conferindo sentido a noção de seguridade social. Neste sentido, a propriedade social combina medidas securitárias e assistenciais que permitem ao trabalhador lidar com situações adversas na sua trajetória de vida, bem como atende as demandas sociais do seu grupo familiar, que denota o vínculo o cidadão à sociedade, por meio de laços de reciprocidade, gerando uma condição de status. Castel (1998), por outra via, não se esquivava de discutir os desafios da propriedade social, quais sejam: a universalização do acesso aos direitos, os limites orçamentários para atender a todos, ampliar o foco do atendimento para além das pessoas incapazes, superar os testes de meios ou controles administrativos que restringem o acesso.

Em síntese, observamos que a insegurança social emerge de um descompasso entre as necessidades humanas pretendidas e as ofertas de bens e serviços. Os fatores intrínsecos às necessidades dos seres humanos derivam:

- trajetória de vida,
- hábitos adquiridos nas instituições do tipo familiar, laboral, religiosa e comunitária, e
- as relações sociais estabelecidas.

Os fatores extrínsecos à insegurança social referem-se às sensações que se somam ao fenômeno em si: Por exemplo: quando grupos sociais, os meios de comunicação ou informações, estimulam a propagação de mensagens de medo, dor, desemprego, violência ou discriminação, temos reações de temor e insegurança com relação aos rumos da vida de cada um. Ademais, o risco do desemprego, da morte por conflito, de acidentes, acelera a demanda por segurança social.

A compreensão dos fatores intrínsecos e extrínsecos às necessidades sociais permitem o desenho modelado de serviços e programas de segurança social sintonizados, sincronizados e identificados à experiência concreta de indivíduos e aos caracteres típicos dos grupos de status social legal da classe trabalhadora.

Dai advém que o lugar do indivíduo nas políticas sociais é controverso, conquanto rondam incertezas na vida social, quantos aos limites do que é necessário no dia-a-dia, do que seja mera vontade do indivíduo ou do que represente algo atemporal em termos de valores constituintes do ser. Tais elementos compõem o amago da relação ou do

descompasso entre necessidades humanas, segurança social e bem-estar social, por um lado, e existência individual, por outro enfoque.

Entendemos que as políticas de segurança social ao partirem do prisma do indivíduo podem perceber as vicissitudes e os problemas da relação entre cidadão usuário e instituição na provisão da segurança social, tornando conectados serviços e bens sociais e as necessidades de indivíduos e instituições.

O êxito das políticas de segurança social pode ser aferido desde que possamos mensurar ganhos de autonomia individual, da capacidade de acesso a bens de consumo, pelos valores comungados e satisfações das necessidades sociais de moradia, transporte, saúde e educação. Além disso, incluímos a articulação de forças sociais com as demandas de ordem individual a fim de conquistar o bem cuidar e o bem proteger dos seres humanos.

Boschetti (2003) no esforço de precisar o conceito de seguridade social realizou uma análise que se propôs a distinguir a Seguridade Social do *Welfare State*. Este último é demarcado historicamente e se refere a organização específica das políticas sociais em um dado momento histórico, em uma específica localização geográfica e de acordo com normativas específicas. Boschetti, (2003,p.61) defende que para compreender a natureza da seguridade social é fundamental além de diferenciá-la do *Welfare State*, do *Etat Providence* ou *Sozialstaat*, compreende-la segundo as funções de “seguros, assistência médica e auxílios assistenciais” e “investigar os elementos que definem o caráter dos direitos, assim como o tipo de financiamento e forma de organização”.

Para Boschetti (2010) fazem parte dos pólos de ancoragem do Estado de Bem-Estar o modelo de gestão da produção e do trabalho fordista, a política keynesiana que se pauta na criação de empregos, no incentivo ao consumo como estratégia de aquecimento da economia, além da garantia de direitos civis, políticos e sociais, conferindo *status* de cidadania a amplos segmentos da população. Conforme Fernandes (2008, p.127) o Estado interfere diretamente na reprodução capitalista, ancorando-se no fundo público, sendo ferramenta de reprodução social do trabalho pelas seguintes vias:

políticas de regulação do mercado de trabalho e do processo de trabalho (legislação trabalhista, política salarial, regulamentação de profissões, etc); nas medidas de controle da atividade política (legislação sindical); na regulação de normas de consumo coletivo (saúde, seguridade, educação, etc.) e nas políticas de composição de rendas do trabalho.

Boschetti (2009) preconiza que a seguridade social moldou-se na Europa a partir da lógica do seguro social, o que implica a existência de uma sociedade salarial constituída a

fim de assegurar a sustentação financeira do sistema e o atendimento da maior parte da população. Os seguros sociais são instrumentos poderosos de reprodução da lógica do capital a partir da reprodução do trabalho, posto que contribuem com a socialização dos custos de manutenção do trabalhador. Podem ainda derivar para a capitalização dos fundos de pensão ampliando a rentabilidade financeira, além de gerar pertença do trabalhador a organização a qual está vinculado. (FALEIROS, 2000).

Já Viana (1998, p. 54) concebe dois modos de definição da seguridade social, assim descritos:

(...) referência abstrata, mas capaz de discernir sistemas de proteção mais institucionalizados e redistributivos diante dos que se configuram basicamente como residuais e assistencialistas. Cobertura ampla, acesso generalizado, altos aportes de recursos fiscais, gestão unificada, prestações razoavelmente homogêneas são traços associados a tal conceito de seguridade, malgrado o fato de que a realidade apenas aproxime alguns esquemas - e em alguns países - dos atributos a ele imputados (...) indica os programas estabelecidos em âmbito governamental que salvaguardam os indivíduos em situações de interrupção ou perda da capacidade de auferir rendimentos do trabalho e/ou quando certos gastos especiais (decorrentes de casamento, nascimento ou morte) diminuem seu poder aquisitivo.

Mota (2008) vai defender que a seguridade social contribuiu para a mudança da lógica liberal do contrato de trabalho, em que existe clara desvantagem do trabalhador em relação ao patrão, para o contrato social, em que o agente estatal intervém de forma compensatória em prol da reprodução da força de trabalho. Em última instância, o capital é beneficiado com a “socialização solidária” dos custos de manutenção do trabalhador e da sua prole. A autora destaca que a emergência da seguridade social é indissociável da sociedade industrial posto que a primeira atuou “na organização do mercado de trabalho, na reprodução ampliada da força de trabalho e na construção de pactos entre o grande capital e os grandes sindicatos de trabalhadores, principalmente na concessão de salários indiretos”. (FERNANDES, 2008, p. 129).

Importa salientar que na arena política comparecem diversas forças dentre empresários, sindicatos, organizações populares, burocratas, entre outros. (FALEIROS, 2000). As alianças firmadas e os confrontos vão delinear a política social em determinada conjuntura histórica mais propensa à lógica do seguro social ou à lógica social, como indica Boschetti (2009).

Na realidade brasileira a lógica do seguro social predominou nas políticas de proteção social até a Constituição de 1988, o que gerava a exclusão de enormes parcelas da classe trabalhadora inscrita nas relações informais de trabalho ou no trabalho no campo.

A lógica social ancora-se no princípio da universalidade do acesso a bens e serviços necessários ao desenvolvimento humano. A seguridade social baseada nas medidas de política social com feições Beveridgianas foi assumida no Brasil a partir da Constituição de 1988, exclusivamente para o campo da saúde, para os trabalhadores rurais e àqueles que necessitem da assistência social.

Conforme Boschetti (2009, p.4) “a seguridade social pode garantir mais, ou menos, acesso a direitos, quanto mais se desvincular da lógica do seguro e quanto mais assumir a lógica social”. Contudo, salienta Boschetti, o trabalho o elemento estruturante da proteção social, pois serve a reprodução da força de trabalho e faz com que o capital reduza parcela da lucratividade para efetuar as contribuições sociais.

Por outro lado, sabe-se que são os próprios trabalhadores, que pelo seu trabalho de forma direta e pelo consumo de forma indireta, financiam as ações de seguridade social, inclusive para as pessoas não inscritas no mercado de trabalho.

De modo a capturar as demandas que dão origem a seguridade social cabe-nos analisar os conceitos de necessidades sociais e contingência social.

A definição de contingência tem sua raiz nas análises filosóficas de Aristóteles e teológicas de São Tomas de Aquino. Este último qualifica contingência como o que é inesperado, remonta as possibilidades que se abrem na realidade de modo indeterminado. O termo recebeu atenção também dos Parsons que se apropriaram da ideia de contingências para discutir as patologias sociais (BRÜSEKE, 2005).

Conforme Brüseke (2005) o conceito de contingência carrega além do que é possível, “o ser e o nada” sartriano<sup>83</sup>. as necessidades que surgem de situações imprevistas. De acordo com Paganini (2001), a contingência social ocorre em situações para o indivíduo que, provavelmente, produzem certos tipos de necessidades humanas, que exigem o seu atendimento, geralmente, imediato. Paganini (2001) afirma que a definição do perfil de

---

<sup>83</sup> O filósofo Sartre, um dos precursores da corrente existencialista, defende que o ser humano está fadado a ser livre, ou seja, a fazer escolhas que impactaram diretamente em sua vida. A depender das escolhas os indivíduos podem se aproximar ou distanciar das contingências, ou seja, de situações inesperadas em que o sujeito pode demandar o atendimento de necessidades específicas. O imponderável, imprevisto e acidental encontra-se presente nesta perspectiva dentro das escolhas que podem ou não levar a essa realidade ou ao não acontecimento desta realidade. Por isso, diz-se que a seguridade sob a lógica securitária trabalha antevendo possíveis riscos sociais e prevendo ações para lidar com essas situações.

humanidade que se quer atendido não se limita à satisfação das necessidades biológicas, mas é dependente de condições culturais, históricas e econômicas em que este indivíduo ou grupo social está inserido, e se relaciona ao posicionamento ético-político e civilizatório assumido nas legislações que amparam os cidadãos e nas referências teórico-metodológicas que subsidiam os estudos sobre o tema. Grosso modo, quando se fala de contingências sociais está se falando de riscos e vulnerabilidades sociais.

Com base em Doyal e Gough (1994) e Pereira (2000) as necessidades humanas básicas são universais, o que diferencia são as formas de satisfação dessas necessidades (os *satisfiers* que são os bens, serviços, atividades, políticas,). Refuta assim a tese defendida por culturalistas, liberais e conservadores das preferências individualizadas como sinônimo de necessidades humanas. Caso as necessidades humanas básicas não sejam satisfeitas há a “ocorrência de sérios prejuízos à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos informados e críticos”. (PEREIRA, 2000, p. 67).

Postulamos, destarte, que as necessidades humanas básicas são objetivas e universais, a saber: a saúde física e a autonomia. “A saúde física, portanto, é necessidade básica, porque sem a provisão devida para satisfazê-la os homens estarão impedidos de viver (...) por autonomia básica entendemos a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA, 2000, p.70/71). Observa-se que essas necessidades básicas são interdependentes e que a sua não vigência implica uma situação humana degradante.

Nesse sentido, existem *satisfiers* que contribuem para a satisfação das necessidades básicas, saúde física e autonomia, definidas conforme Doyal e Gough (1994), como necessidades intermediárias, pois viabilizam a segurança social. Doyal e Gough (1994) enumeram um conjunto de necessidades intermediárias, a saber: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

Pereira ressalta que existem grupos com adicionais específicos de *satisfiers*, a saber: como “mulheres, idosos, pessoas, portadoras de deficiências, estratos sociais submetidos à opressão racial, sexual, de origem social” (PEREIRA, 2000, p. 85). Em síntese, a autora

argumenta que as necessidades humanas básicas são universais e objetivas, mas o seu atendimento é relativo aos contextos e interações humanas.

Brotam das necessidades e das contingências sociais, as respostas do Estado, como a Seguridade Social, que atendem as necessidades sociais da população, porquanto constituem os parâmetros essenciais para a tomada de decisão nas políticas públicas. As ações de seguridade social permitem que as necessidades sociais sejam atendidas ao adotar meios alternativos de previsão e intervenção sobre as causas ou superação dos efeitos decorrentes da situação já instalada. (PAGANINI, 2001). Percebe-se assim que a Seguridade Social visa atender as necessidades e não apenas os sinistros ou danos advindos das situações de risco social. É preciso considerar que a realidade é infinita, bem como as causalidades e consequências dos acontecimentos decorrentes das contingências sociais, logo o direito por si só não abarca todas as formas de proteção social, fazendo-se necessária à presença do poder discricionário de profissionais, para lidar com as demandas sociais de natureza distintas, tendo em vista, as instabilidades e as múltiplas possibilidades contidas nos fenômenos sociais.

A definição da Seguridade Social foi apropriada pelo Grupo de Trabalho da Previdência e Assistência Social (GT/MPAS) na década de 1980:

A seguridade social é um risco de cobertura coletiva e não de caráter contratual e individual. O financiamento da seguridade social se faz direta e indiretamente por toda a coletividade brasileira. Não existe uma relação contratual; ela não produz direitos individuais, ela tem uma concepção mais ampla. (BOSCHETTI, 2006, p.149).

Já representantes da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no contexto das discussões prévias para a elaboração da Constituição de 1988 defendiam um rol de competências para a Seguridade Social que atendesse as necessidades de subsistência da população, garantindo as necessidades de provisão básica (BOSCHETTI, 2006, p. 151): “a Seguridade Social protegerá as pessoas nos casos de doença, envelhecimento, invalidez, morte, desemprego, e nas situações de ausência ou diminuição dos meios de subsistência ou de incapacidade para o trabalho”. Depreende-se da visão externada pela CUT e do GT/MPAS um olhar restrito sobre as possibilidades da seguridade social, direcionada aos riscos advindos da inserção no mercado de trabalho.

Entretanto, na Constituição de 1988 prevaleceu a definição de Seguridade Social que a concebe como direito de cidadania, fundamento da proteção social da população e não

apenas como um instrumento útil a reprodução do trabalho para o capital. Por isso, postula-se que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações, destinado a garantir os direitos sociais relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BOSCHETTI, 2006, p.159). Ressaltamos que o programa de seguro desemprego também constitui parte do Orçamento da Seguridade Social, ligada a previdência social (Art.239, da Constituição Brasileira de 1988), apesar de ser realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Este programa tem função estratégica na proteção social do trabalhador frente as barreiras colocadas pelo mercado de trabalho capitalista.

Em essência, a seguridade social representa uma forma de proteção social da população frente as necessidades sociais derivadas da organização socioeconômica e política da sociabilidade capitalista. A relação entre trabalho e seguridade social é umbilical, na medida em que a depender da conjuntura histórica ter-se-á um padrão de seguridade social condicionado pela relação capital e trabalho

Depois de excursionarmos pelas definições e concepções de seguridade social importa analisar sua trajetória no Brasil a fim de perceber os desafios que a história impõe as políticas de proteção social no Brasil.

#### **4.2- Trajetória da Seguridade Social no Brasil: em busca da construção de um sistema de proteção social**

A política social no Brasil é assumida como responsabilidade estatal no curso do processo de industrialização e de forma institucionalizada a partir do governo Vargas na década de 1930. Santos (1987) postula que a Lei Eloy Chaves é um divisor de águas do sistema de proteção social brasileiro, pois demarca o surgimento da lógica do seguro e da proteção ao mercado de trabalho. Boschetti (2006, p. 11) qualifica o seguro social como sendo resultado do “financiamento baseado majoritariamente em contribuições sociais segundo a lógica de capitalização e uma tendência a limitar os direitos aos contribuintes” . Esse modelo de política social tem por fito assegurar a reprodução social do trabalho para atender de forma continuada e sustentável a lógica capitalista que depende da extração da mais valia para a sua perpetuação.

Vieira (1985) discute em sua obra “Estado e Miséria Social” como as políticas sociais foram constituídas no contexto político-econômico brasileiro, a partir da análise das

ações estatais empreendidas no período que compreende os governos de Getúlio Vargas e Ernesto Geisel.

Assim, a política social do segundo governo de Getúlio Vargas até Geisel, para Vieira (1985), reduziu-se a um conjunto de deliberações predominantemente setoriais na Educação, na Saúde Pública, na Habitação Popular, na Previdência Social e na Assistência Social. Não houve transformações gerais e essenciais da política social, mas decisões particulares a cada questão importante e urgente. Neste sentido não se observa o compromisso com a ampliação dos direitos sociais e de cidadania, mas sim uma vontade política orientada ao atendimento das demandas que se colocavam pela pressão da sociedade ou por uma proposta setorial do Governo.

Com base na leitura de Abrahão (2008), por seu turno, qualificamos a proteção social no Brasil a partir de três formas de acesso, a saber: a proteção geral, destinada aos trabalhadores formais, a proteção especial, dirigida aos servidores públicos e a proteção social privada, orientada para a compra dos serviços sociais. Esta última em franca ascensão, nos últimos dois decênios especialmente no campo previdenciário, da saúde e da educação.

Outro enfoque observa de definição da seguridade social observa que a formação histórica da política social no Brasil aconteceu em função da participação de vários atores políticos, dentre esses destacamos: os burocratas, responsáveis pela operacionalização das políticas sociais; a classe trabalhadora, reivindicando o acesso melhores condições de trabalho e vida; os empresários e burgueses industriais na venda de serviços sociais. (FALEIROS, 2000).

A composição multifacetada da proteção social brasileira, aglutinando aspectos mercantis, universais e corporativos é bem sintetizada por Sadeck (2011, p.233):

O sistema de proteção social no Brasil fica marcado por superposição de objetivos, competências, clientela-alvo, agências e mecanismos operadores; instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos; distanciamento entre formuladores de políticas e beneficiários; ausência de mecanismos de controle e acompanhamento de programas, em especial, das políticas transversais de falta de indicadores específicos.

São tipos de políticas adotadas no Brasil (SADECK, 2011, p.234) :

- Compensatórias com foco nas exclusões sociais sedimentadas historicamente. Tendo as transferências de renda seu referencial maior

desde a Constituição de 1988, contribuindo para a redução drástica da pobreza absoluta, com provisão de renda para consumo e bem-estar individual e familiar.

- Inclusivas voltadas para a inserção no mercado de trabalho e filiação ao sistema de proteção social e a previdência social, com provisão de direitos. Favorece-se a autonomia e promoção de contextos em que há redistribuição de renda e igualdade de direitos. Seus efeitos são radicais, no sentido de incentivar mudanças na estrutura do sistema de direitos. Logo tem características que evocam a participação popular.

Noutro eixo classificamos as políticas públicas em seletivas, focalizadas ou universais. As políticas seletivas priorizam segmentos de acordo com necessidades e disponibilidade de recursos, daí derivam ações restritas para pessoas miseráveis ou pobres. As políticas focalizadas, levam em consideração critérios de prioridade e preferência, seja em função da faixa etária, gênero, raça, entre outros. As políticas de caráter universal não estabelecem limites e restrições para o acesso a direitos, expressam, por sua vez, o parâmetro essencial da política pública.

A visão de Santos (1987) sobre a política social no Brasil atribui a carteira de trabalho o símbolo deste movimento de associação da proteção social ao trabalho, pois a posse do referido documento implicava uma condição de cidadania e *status* particular, especialmente na primeira metade do século XX em que a maior parte da classe trabalhadora era rural e, portanto, não abrangida por esse critério de definição da proteção social. Exemplo disso encontramos no fato de que apenas as profissões regulamentadas tinham até o ano de 1945 o acesso a direitos sociais.

A criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) revela o modelo compartimentalizado da proteção social brasileira, pois conforme Boschetti (2006) existiam diferenças de direitos em termos quantitativos e qualitativos que tornavam alguns segmentos vulneráveis e outros privilegiados, o que resultou em um sistema reprodutor desigualdades no interior da classe trabalhadora. As CAPs eram constituídas por empresa ou indústria de uma mesma região sendo mais restrita que as IAPs, os quais abrangiam todo um segmento profissional no território nacional, ferroviários, industriários, comerciários, entre outros.

Conforme Boschetti (2006) em 1926, um decreto legislativo autorizou o governo federal a criar o Instituto de Previdência e Assistência Social dos Funcionários Públicos – IPASE – (Decreto nº 5128/1926), o que atribuiu ao Estado funções equivalentes àquelas ocupadas pelas Caixas do setor privado. Registra-se que em 1938 o governo confere plenos poderes ao presidente da república para indicar os gestores do IPASE, o que denota a ausência de participação dos servidores.

O IPASE sintetiza as características iniciais, que perduraram, da proteção social brasileira na medida em que agrega previdência e assistência social e compreende um conjunto de serviços administrativos, serviços de assistência, aplicação de capital; e operações de previdência e capitalização. (BOSCHETTI, 2006, p. 17).

Boschetti (2006) defende que a proteção social brasileira se consagra a partir da década de 1930, no Governo de Vargas, responsável por desenhar os elementos básicos das políticas sociais no Brasil. Assim, existiam as prestações pecuniárias, os serviços e auxílios, que traziam elementos da previdência social, da saúde e da assistência social, muitas vezes de forma difusa e imprecisa.

No tocante ao financiamento, Boschetti (2006) constata que em função da legislação à época os empregadores passaram a contribuir sempre de forma igual ao montante da contribuição dos trabalhadores, limitando as possibilidades de redistribuição da renda e redução da taxa de mais valia. Como consequência Boschetti (2006, p. 27) observa que houve uma “diminuição do montante das contribuições das empresas, que investiram na substituição da mão de obra pela tecnologia, e sobrecarga das pequenas empresas (...)”.

Em síntese, de acordo com Boschetti(2006, p. 32), constituem os elementos fundantes da proteção social no Brasil:

O primeiro é o reconhecimento da responsabilidade do Estado na intermediação dos conflitos de classe produzidos pela revolução industrial. O segundo é a escolha de um tipo de proteção reservada aos trabalhadores, destinada a assegurar a reprodução da força de trabalho e submetida a prévias contribuições. Enfim, são os grandes contornos do sistema de seguridade social que estão aqui desenhados: princípio tripartite para o financiamento, a gestão e a tomada de decisão; definição dos riscos a ser cobertos (envelhecimento, maternidade, acidente de trabalho e morte); e imprecisão e mesmo indefinição dos direitos a ser implementados. A opção entre um modelo previdenciário e modelo assistencial não aparece como algo importante.

Verificamos que as políticas de assistência social, saúde e previdência antes da consolidação da seguridade social na Constituição de 1988 eram ações dispersas com problemas graves de gestão, apropriação privada de recursos públicos e restrição do acesso a direitos.

A assistência social surge da benemerência financiada pelo Estado, por meio do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), ainda na década de 1930, quando várias instituições privadas eram credenciadas pelo Conselho para receber subvenções. Segue-se disso, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), no pós-guerra com o fulcro de atender, inicialmente, as famílias dos brasileiros que foram para a Guerra. Logo, a LBA, tornou-se a instituição capilar da assistência social no Brasil. Esta política vinha em um movimento de ampliação de programas, serviços e benefícios, mas de forma fragmentada, limitada quantitativamente e qualitativamente, afora as desigualdades regionais na distribuição dos recursos aplicados nesta política, ainda refém dos interesses políticos, eleitorais de matriz paternatista e clientelista. O primeiro damismo foi a marca consagrada do desenvolvimento desta política no Brasil, desde Darcy Vargas, primeira presidente da LBA, aos dias de hoje, o que revela a presença histórica de interesses privatistas na condução da assistência social. (TORRES, 2002).

Um fenômeno que se fortalece na era Vargas e acompanha a trajetória da política de assistência social no Brasil é o primeiro-damismo. Concomitante a isso se dá o surgimento da LBA. A obra, *As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder*<sup>84</sup>, de Iranildes Torres (2002), discute com destaque o caso de Darcy Vargas, considerado emblemático na medida em que mostra a institucionalização dos serviços sociais numa figura privada. Pode-se inferir que a LBA é a representação da publicização do primeiro-damismo. Isso ocorre em um período que a conjuntura internacional está conturbada em razão da II Guerra Mundial e concomitantemente a isso no momento em que o pauperismo no Brasil cresce e os trabalhadores manifestam sua indignação. A resposta a isso fora o assistencialismo ilustrado pela LBA. Nota-se que a característica extemporânea do

---

<sup>84</sup> A obra estimula a discussão sobre essa temática a partir de uma concepção de uma sociedade dividida por classes, determinada por relações culturais que constroem representações e papéis sociais das mulheres. Ademais, releva a questão das relações de poder e gênero como sendo fundantes no processo de estigmatização da condição feminina. Torres (2002) observa o fenômeno do primeiro-damismo transversalmente e de forma idiossincrática a cada período histórico, elencando como referências históricas a primeira dama de Getúlio, Darcy Vargas, a primeira dama de Fernando Collor, Roseana Collor e a primeira dama de Fernando Henrique Cardoso, Ruth Cardoso. Todavia, o estudo de caso de Iranildes Torres é acerca das primeiras damas do estado de Amazonas.

fenômeno do primeiro *damismo* é que há uma apropriação indébita do público pelo privado, somado ao caráter benemerente e assistencialista dessas práticas que defrontam e impedem a efetivação dos direitos e o exercício da cidadania.

A trajetória da Política de Assistência Social no Brasil pode ser percebida também nos programas de atendimento à infância que compreendiam o carro chefe dessa política. A LBA executava programas de assistência social, como creches, auxílio aos idosos e doentes, em parceria com a iniciativa privada. O Estado por meio da LBA instituiu os *per capita*, ou seja, pagamento feito às instituições privadas para atender as crianças, de um modo ainda restrito e sujeito a práticas privatistas de direcionamento dos recursos a terceiros e apropriações político-eleitorais. Implanta-se o Serviço Nacional de Assistência ao Menor (SAM) para fiscalizar as organizações privadas de assistência à infância, encaminhar as crianças para os abrigos, e “incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono” (RIZZINI, 1995, p. 68). Contudo, a história do SAM é conhecida por reproduzir a lógica da criminalização da infância e da institucionalização da violência.

O SAM sintetizava o modelo assistencial para a infância, pois era conhecido pelo tratamento desumano dispensado às crianças e adolescentes e pela relação de favorecimento as “obras sociais”. Nesse contexto houve uma ampliação dos convênios com instituições privadas para o atendimento de crianças e adolescentes com a atribuição de *per capita*, ou seja, um valor mensal por criança atendida. Esses convênios permitiram o crescimento de grande número de “obras sociais”, em sua maioria com a marca da corrupção. As entidades falsificavam o número de atendidos para receber mais dinheiro. Essa situação resultou na extinção do SAM e na subsequente implantação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

A Funabem, de organização protetora e mediadora das crianças e adolescentes com a comunidade se tornou um centro de reclusão infanto-juvenil que tinha sua clientela subdividida em carentes de um lado e os que tinham “condutas anti-sociais”, de outro. O paradigma corretivo desta instituição tão logo esgotou, apesar de existirem algumas FEBEMs. Percebe-se que na trajetória das políticas da infância e adolescência quem mais se beneficiou desse processo foram os gestores e políticos que capitanearam as ações e as entidades privadas sem fins lucrativos que acabaram por receber a maior parte dos recursos que eram dirigidos às crianças e adolescentes.

A população não inserida no mercado de trabalho não era o alvo preferencial das políticas sociais, mas sim das ações de caráter repressivo, expressa pela manutenção da política de internação de crianças e adolescentes “perigosos” e abandonados.

As ações que estavam em curso a partir da década de 1980 ainda estavam baseadas nas políticas clientelistas, por exemplo, o Governo Sarney utilizou a estratégia de distribuição de tickets de leite para as classes populares, sendo que esse trabalho era operacionalizado pelas associações comunitárias. Todavia, a corrupção e a irregularidade da distribuição dos tickets associado ao caráter provisório e assistemático motivaram o fim desse projeto.

A terceirização das políticas para a infância continuava a ser predominante, conforme dados da FUNABEM “em 1988 há 3500 convênios firmados, 1300 municípios beneficiados, 900.000 menores atendidos, e 19 bilhões de recursos aplicados, atendendo-se 2.930 crianças e adolescentes em suas unidades próprias” (RIZZINI, 1995, p. 77). O crescimento do terceiro setor privado, dependente dos recursos públicos, traz uma série de discussões, dentre essas, talvez a mais significativa seja o fato de que grande parte das organizações serem financiadas pelo Estado, mas não seguirem os preceitos da administração pública, o que compromete a prestação dos serviços.

Em 1977, a Lei 6.439 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) que congregava as instituições assistenciais LBA e FUNABEM e as Previdenciárias como o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) com o objetivo de integrar as políticas e racionalizar a aplicação dos recursos destinados a política.

Essa incursão nas ações de assistência a infância denota que a Política de Assistência Social no Brasil até a carta constitucional de 1988 é perpassada por relações privadas, essencialmente de entidades sociais comandadas grupos políticos tradicionais que usavam verba pública para construir obras sociais em seus estados, geralmente administradas pelas respectivas esposas. O primeiro damismo combinava ajuda com manutenção de relações de poder desiguais.

No campo da previdência social os limites eram severos no período pré-Constituição de 1988, destacando-se: a desigualdade entre trabalhadores urbanos e rurais, com valores de benefícios distintos – 50% do valor do salário mínimo era o teto dos trabalhadores rurais - ; as dificuldades de concessão de benefícios para um grupo de cidadãos, que emperravam no

burocratismo das organizações e as fraudes; já para outros segmentos o acesso era facilitado, mesmo em condição irregular; a ausência de cadastro organizado que permitisse o acompanhamento da vida funcional do trabalhador; e, principalmente, o financiamento da da seguridade social.

A trajetória compartimentalizada na oferta de serviços e benefícios pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões, criou grupo de *status* distintos no interior da classe trabalhadora. Esse modelo estratificado por categoria ocupacional foi irrompido apenas em 1966, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), mas que mantinha as restrições de acesso ao direito aos contribuintes, excluindo trabalhadores agrícolas, domésticos e rurais.

Voltando para a gênese da previdência brasileira compreenderemos melhor sua trajetória. Para Faleiros (2000), a Previdência Social iniciou-se na América Latina com os seguros sociais, de lógica bismarckiana e com forte traço ideológico de manutenção do *status quo*, que utilizam das políticas públicas para reproduzir a submissão do proletariado às classes dominantes, que foram introduzidos a partir de algumas categorias profissionais no período compreendido entre os anos de 1900 e 1972, destacando, entretanto, que cada país latino americano teve seu processo específico de implantação do seguro social. Ressalto que no caso do Brasil não se pode falar da existência de legislação social sistemática antes de 1930, pois até então a questão social<sup>85</sup> era tratada de forma subalterna, considerada problema social relacionado à escravidão, à imigração e aos desvios sociais dos indivíduos, e a ideologia dominante, o liberalismo.

A previdência social teve início no Brasil, conforme dados do portal do Instituto Nacional de Seguro Social, com o Decreto de 1888, ainda na época do Império comandado por D. Pedro II, que regulamentou a aposentadoria para os trabalhadores dos Correios a partir de 30 anos de efetivo trabalho e 60 anos como idade mínima.

Outro marco da trajetória da política social no Brasil é que foi instituída sob a lógica de seguro social, estabelecida pela Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Assistência e Previdência dos Ferroviários e inaugurou um modelo de organização da previdência social no Brasil, no âmbito da proteção ao trabalhador. Mesmo que o modelo fosse restrito a um

---

<sup>85</sup> Segundo Potyara Pereira(2001) a questão social deve ser entendida quando os problemas sociais advindos da contradição entre capital e trabalho – “questão social latente” – são problematizados e politizados na forma de manifestações das classes espoliadas socialmente exigindo respostas do Estado – “questão social explícita”.(PEREIRA,2001, p.46).

pequeno número de trabalhadores filiados, houve um rápido crescimento ao longo dos anos de 1920. Na sequência, observamos a expansão da Caixa de Aposentadoria dos ferroviários para os marítimos e portuários, em 1926; para os telegrafistas e radiotelegrafistas; em 1928; para os servidores públicos, em 1931; e para os mineradores, em 1932.

Na era Vargas, foi criado o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, em 1930 e estabelecido, por um Decreto de 1933, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos, considerada a primeira Previdência Social de âmbito nacional. Essas regulamentações sinalizam um aspecto característico da política de previdência social, ou seja, o seu caráter corporativo e restritivo a segmentos de trabalhadores.

É importante ressaltar, também, que a década de 1930 foi marcada por grandes fatos políticos no Brasil, ocorridos em função do golpe de Estado de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder e representou uma alteração na forma de condução das ações direcionadas a manutenção das condições de vida e trabalho.

Para Faleiros (2000), as normas para regulamentar o trabalho, que combinam distribuição de renda com concessões de direitos e integração do trabalhador, são instrumentos do Estado para manutenção da paz social, condição imprescindível para a governabilidade, e, nesta perspectiva, de controlar os trabalhadores. O governo Vargas implantou os seguros sociais de forma gradual e controlada, sempre fragmentando e cooptando a classe trabalhadora.

Para Boschetti (2003), a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no governo da revolução de 1930, denota o interesse do Estado em estabelecer intervenções nas relações de trabalho e controle dos trabalhadores. Destaca a criação dos IAPs, em substituição as Caixas de Socorros, que passaram a ser organizados por categoria profissional e não mais por indústria, criou assim, um modelo de natureza jurídica pública e de gestão e financiamento tripartite<sup>86</sup> – Estado, trabalhadores e empregadores – reforçando o controle dos trabalhadores por parte do Estado. Assim, temos que:

(...) a criação dos IAPs pode ser compreendida, ao lado da regulamentação das profissões, da intervenção e controle sobre os sindicatos e da criação da Carteira de trabalho, como parte de uma

---

<sup>86</sup> De acordo com o Decreto nº 4.682 - DE 24 DE JANEIRO DE 1923 - DOU DE 28/01/1923 - LEI ELOY CHAVES “Art. 3º Formarão os fundos da Caixa a que se refere o art. 1º: a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3% dos respectivos vencimentos; b) uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1% de sua renda bruta; c) a soma que produzir um aumento de 1,5% sobre as tarifas da estrada de ferro;”. Fonte: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>

estratégia política e econômica do Estado corporativo autoritário. (BOSCHETTI, 1988, p 16).

O modelo dos IAPs representou uma expansão de cobertura, no sentido de procurar vincular aos Institutos boa parte dos trabalhadores urbanos formais e autônomos. No entanto, alguns segmentos do próprio mercado formal de trabalho não estavam cobertos, sem contar os trabalhadores inseridos em relações informais de trabalho, os trabalhadores rurais e outras categorias.

As propostas pela unificação da Previdência Social, que surgiram desde o Governo JK, começaram a se avolumar, apesar das resistências da direção dos IAPs, conduzida por lideranças sindicais e corporativas. Uma segunda onda de tentativas ocorreu já nos anos 1960, dessa vez de forma vitoriosa. Em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que já tramitava há 13 anos no Legislativo, abriu-se o caminho para a unificação da Previdência Social, com a aprovação de um regulamento que criava um esquema geral de funcionamento e financiamento único para os seis IAPs existentes. A LOPS representou, na prática, a cobertura potencial de todos os trabalhadores urbanos, exceto empregados domésticos e ministros religiosos, incluídos em 1972 - os primeiros, de forma compulsória, e os outros, de forma facultativa.

A LOPS marcou o fim do sistema de capitalização no regime financeiro da previdência evoluindo para um regime de repartição simples. A nova lei também apresenta uma modificação no que tange à contribuição da União, rompendo com 30 anos da idade W contribuição da “contribuição tripartite”, em que pese fosse meramente formal e sistematicamente violada. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985).

Em 1966, o Decreto-Lei 72 extinguiu os IAPs, fundindo suas antigas estruturas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), vinculado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Com isso, é iniciada uma nova fase, caracterizada pela expansão da cobertura dos serviços a categorias ainda não cobertas, como a dos trabalhadores rurais. Os seguros relacionados a acidentes de trabalho passaram também a fazer parte do novo arcabouço jurídico e institucional da Previdência Social.

A expansão do escopo das ações do INPS fez com que fosse criado, em 1974, com a Lei 6.036, o Ministério da Previdência Social. Em 1975 foi feita a Consolidação das Leis da Previdência Social. (Sinpas).

Esta estrutura manteve-se até o advento da Constituição de 1988, que definiu um conceito de Seguridade Social abrangente, estendendo os direitos à cobertura previdenciária, saúde e assistência social para a totalidade da população, independentemente do exercício profissional e da existência de vínculo contributivo, exceto para a Previdência Social.

O desenvolvimento da Política Social no Brasil, a previdenciária, por exemplo, aconteceu de forma a favorecer distintos grupos da sociedade, de acordo com a pressão exercida problema político presente na agenda pública. Todavia, a forma com que o Estado tem priorizado e enfrentado esses problemas denota um caráter privatista de condução das políticas sociais e também patrimonialista na gestão da coisa pública, vide o favorecimento de algumas categorias profissionais e a forma com que os líderes políticos divulgavam essas ações; como benesse e fruto do interesse do governante. Em suma, a ideia de uma Política Social de “um político” e não uma Política Social estatal.

O percurso histórico do sistema de saúde no Brasil é marcado por uma progressão jurídico-institucional, concomitante a baixa operacionalização dos serviços. A saúde de mera benemerência da patronal, das Igrejas e do Estado tornou-se direito conquistado, angariando autonomia e espaço político com o Sistema Único de Saúde (SUS).

A saúde no Brasil caminhou pela higienização pública fundada em preceitos de assepsia. *A posteriori* se apresentou mediante contribuição direta dos usuários, ao passo que fortalecia-se modelo médico assistencial privatista, que era requisitado a complementar os serviços de saúde das Santas Casas de Misericórdia. Na contemporaneidade assumiu no plano formal o caráter de direito universal garantido pela Constituição de 1988.

A relação entre o seguro social e a saúde era íntima, pois combinavam mecanismos de controle e perpetuação da mão de obra. Assim, por exemplo, a Lei Eloy Chaves, marco inicial da previdência social no Brasil instituiu as CAPs – que além das aposentadorias e pensões, os fundos proviam os serviços funerários, médicos, conforme consta na Lei Eloy Chaves: socorros médicos em caso de doença em sua pessoa ou pessoa de sua família, que habite sob o mesmo teto e sob a mesma economia; medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração; arcava com a assistência aos acidentados no trabalho. (OLIVEIRA, 1985).

Considerando que as caixas de aposentadoria foram sucessivamente se transformando em institutos de aposentadoria e pensões, foram também repassadas as funções de prover a aposentaria e a assistência à saúde a determinadas categorias

profissionais que perfaziam os Institutos. Por exemplo, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM)<sup>87</sup> que garantia entre outros aos associados: aposentadoria, pensão em caso de morte para os membros de suas famílias ou para os beneficiários, assistência médica e hospitalar, socorros farmacêuticos.

Já em 1949 foi criado o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU) mantido por todos os institutos e as caixas ainda remanescentes.

O processo de unificação da previdência social previsto em 1960 se efetiva em 1967, com a implantação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), reunindo os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, o Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência (SAMDU) e a Superintendência dos Serviços de Reabilitação da Previdência Social. Ao unificar o sistema previdenciário, o governo militar se viu na obrigação de incorporar os benefícios já instituídos fora das aposentadorias e pensões.

Observou-se que com o crescimento do quantitativo de contribuintes e consequentemente de beneficiários, o sistema médico previdenciário existente não conseguia atender a toda essa população. Isto poderia gerar repercussão na manutenção das condições físicas dos trabalhadores. Diante deste fato, o governo optou por direcioná-los para a iniciativa privada, com o objetivo de obter o apoio de setores importantes e influentes dentro da sociedade e do mercado. Desta forma, foram estabelecidos convênios e contratos com a maioria dos médicos e hospitais existentes no país, pagando-se pelos serviços produzidos (pró-labore), o que propiciou a estes grupos se capitalizarem, provocando um efeito cascata com o aumento no consumo de medicamentos e de equipamentos médico-hospitalares, formando um complexo sistema médico-industrial. Privatizava-se assim o atendimento, seguindo a lógica da produtividade e não do atendimento público equânime.

Este sistema foi se tornando cada vez mais complexo tanto do ponto de vista administrativo quanto financeiro dentro da estrutura do INPS, que acabou levando a criação de uma estrutura própria administrativa, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), em 1978. Observa-se uma mercantilização das políticas de saúde com a criação do INPS e do INAMPS, haja vista que a demanda por serviços de saúde era atendida pela rede privada com incentivo do Estado. Afora isso, verifica-se uma

---

<sup>87</sup> Os IAP's foram criados de acordo com a capacidade de organização, mobilização e importância da categoria profissional em questão. Assim, em 1933 foi criado o primeiro instituto, o de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1934 o dos Comerciantes (IAPC) e dos Bancários (IAPB), em 1936 o dos Industriários (IAPI), e em 1938 o dos Estivadores e Transportadores de Cargas (IAPETEL).

preocupação apenas com os trabalhadores urbanos e formalizados restringindo a política pública. Tal modelo de política pública restringia o acesso ao direito a maior parte da população que não conseguia contribuir financeiramente com o sistema previdenciário.

Esses aspectos em conjunto denotam a tônica da política de saúde que tem sido historicamente executada no Brasil, ou seja, restritiva, com uma organização amadora, orientada por interesses privados de grupos políticos e representantes do complexo medico-industrial.

A transição de modelo médico-assistencial para o SUS, no qual se destaca o movimento sanitarista. Este movimento cujos atores eram intelectuais e representantes diversos da saúde foi fundamental para a conquista do SUS. E finalmente, propugna a instauração de um Sistema Único de Saúde calcado nos princípios de universalidade, integridade das ações e descentralização da gestão baseado na participação popular.

O Centro Brasileiro de Saúde Coletiva (CEBES), criado em meados da década de 1980, foi o ator político predominante no movimento sanitarista. O CEBES construiu seu movimento a partir da concepção ampliada de saúde, difundida por um periódico, a saber, a Revista Saúde em Debate e com um projeto político de emancipação dos camadas populares. (PAIM, 1997).

Em busca da democratização e do acesso universal, integral e equitativo a saúde o CEBES constitui-se um carro-chefe da reforma sanitária e ator fundante e participativo do SUS.

Portanto, constatamos que a política de saúde foi sendo conduzida com base no complexo médico e hospitalar de ordem privada em que os recursos públicos remuneravam o capital privado, mas o acesso era restrito aos trabalhadores contribuintes do sistema de previdência. Aos pobres restava buscar a assistência das Santas Casas de Misericórdia, também financiadas pelo Estado. O movimento sanitário buscou romper com esse caráter privado universalizando o sistema de saúde, conferindo ao Estado a primazia de dirigir os rumos da política de saúde pública.

A circunstância histórica do desenvolvimento das políticas sociais do Brasil ao longo do século XX influenciou o decisivo momento de consolidação legiferante dos direitos sociais na Constituição de 1988.

Boschetti (2006) analisa o processo político, daí resultante, e constata, no âmbito da Seguridade Social. Segundo autora a Constituição de 1988 promoveu parcialmente uma

ruptura com relação a lógica bismarckiana que orientou a proteção social no Brasil desde a década de 1930, mas não atendeu todos os benefícios da seguridade social, por exemplo o auxílio doença e outros ligados a previdência são dependentes da contribuição direta do cidadão. No campo da saúde, ocorreu de fato a universalização do direito. A assistência social, por sua vez, “assumiu a forma de ação complementar à previdência, pois garantia benefícios mensais de transferência de renda (...) e tinha objetivo genérico de assegurar bem-estar das populações mais desfavorecidas”.(BOSCHETTI, 2006, p.161). Em face disso, Boschetti (2006) qualifica a Seguridade Social brasileira como híbrida, por agregar elementos da lógica securitária e da lógica social. (BOSCHETTI, 2009).

A Seguridade Social, depois de confrontos abertos na arena política para definição dos seus princípios, diretrizes e componentes deixou uma herança importante para ser concretizada e uma responsabilidade para os atores partícipes das políticas de saúde, assistência social, previdência social e seguro desemprego. Os principais avanços podem ser identificados nos princípios listados abaixo por Boschetti(2006, p.171):

- A universalidade da cobertura significa que a saúde é um direito de cidadania igual para todos, a assistência social, por sua vez, é um direito condicionado a uma situação de necessidade e, no caso dos benefícios monetários, também a incapacidade para o trabalho; já em relação a previdência, a condição de cidadão não assegura o direito, pois este é vinculado uma contribuição prévia (derivada ou não do trabalho).
- o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios garante a unificação dos regimes de aposentadoria dos trabalhadores urbanos e rurais.
- A seletividade e a distributividade indicam a opção da seguridade social pela “discriminação positiva”, já expressa constitucionalmente no caso dos benefícios assistenciais.
- Irredutibilidade do valor dos benefícios – teve por objetivo a indexação pelo valor do salário mínimo.
- Diversificação das fontes de financiamento – inclusão da contribuição patronal baseada no faturamento e no lucro, possibilidade de incluir fatias do orçamento fiscal das três esferas do governo.
- o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa assegura a participação de empregadores, trabalhadores e usuários.

Boschetti (2006) defende que as mudanças legais na seguridade social trouxeram desafios concretos a efetivação dos direitos que passam necessariamente pela mudança institucional das rotinas costumeiras e pela conquista de espaços de participação cidadã.

Dirigiremos nossa lente analítica para os contornos contemporâneos desta política, acentuando os desafios à sua concretização.

### **4.3-Seguridade Social Contemporânea: aonde estamos e para onde vamos?**

A inclusão da Seguridade Social na Constituição de 1988 demarcou o compromisso do Estado em prover um sistema de proteção social, calçado na lógica do direito, em contraposição aos modelos pretéritos fundados na caridade ou na mercantilização dos serviços. O volume de recursos alocados nos últimos 16 anos (1995-2010) de acordo com o IPEA (2012) foram insuficientes para reduzir drasticamente as desigualdades sociais, considerando O IDH e o contingente de brasileiros sem direito à trabalho formal, renda, habitação digna, saneamento básico e cultura. O nosso estudo vai demonstrar que o sistema de garantia de direitos sociais favorece a reprodução das desigualdades sociais.

A Constituição de 1988 postulou o nexos entre as políticas sociais especiais, promovendo o incremento das fontes de financiamento em favor da lógica social que sob o nosso enfoque, prima pelo atendimento prioritário das necessidades humanas nas relações sociais, econômicas, políticas e culturais. (BOSCHETTI, 2006; IPEA, 2010).

A Seguridade Social Brasileira na Constituição de 1988 avançou ao apontar as fontes de financiamento, na universalização do direito à saúde, e na responsabilidade primeira do Estado na condução das ações de segurança social. Por outro lado, a previdência social manteve caracteres excludentes a cerca de 40% da PEA.

Cabe discutir em que medida a Seguridade Social pode contribuir ou reproduzir desigualdades? A abordagem que defendemos nesta tese compreende que a seguridade social ao atender de forma distinta a população, de acordo com o tipo de inserção no mercado de trabalho (celetista, servidor público, trabalhador inscrito em relações informais de trabalho e desempregado) favorece a reprodução das desigualdades, posto que não possibilita ao sujeito, mantido nas mesmas relações de trabalho com acesso aos direitos proveniente de tal relações, alterar a sua condição de status social legal.

Ademais, análises da seguridade social contemporâneas indicam ter havido redução dos investimentos, residualidade dos atendimentos, em suma a não implantação dos direitos sociais. Boschetti (2009), por exemplo, defende que tem ocorrido a fragilização dos direitos derivados da Seguridade Social, tendo em vista três aspectos a seguir relacionados: “desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente (...) fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição (...) orçamento insuficiente e não executado”. (BOSCHETTI, 2009, 12-14).

A Seguridade Social tal qual apresentada na Constituição de 1988 nunca foi totalmente realizada. A gestão integrada desta política não foi encampada pelos governos que a sucederam, na verdade, a seguridade social brasileira foi o alvo predileto das gestões neoliberais que a identificavam como entrave para os interesses da rentabilidade econômica capitalista. Salientamos que a Seguridade Social Brasileira contraditoriamente nasce em um contexto internacional de retração dos investimentos nas políticas sociais e de restrição dos direitos sociais.

No momento seguinte a publicação da Constituição de 1988, o então presidente José Sarney proferiu discurso em rádio e TV atacando a seguridade social e indicando prováveis prejuízos a economia estatal devido ao advento da proteção social cidadã, ao tempo em que culpava esta política por inviabilizar a realização de programas eleitoreiros e assistencialistas. (SOUZA FILHO, 2009). O embate entre a perspectiva dos direitos e as práticas clientelistas nas políticas sociais ganhava publicidade nacional e demonstrava os desafios que a Constituição de 1988 teria para se consolidar. A dinâmica institucional e operativa de prestação de serviços e oferta de benefícios sociais foi travancada por inúmeras barreiras legais, indisposições técnicas, ausência de insumos e recursos financeiros.

A própria elaboração das respectivas leis de regulamentação da saúde, previdência social e assistência social, seguiu um percurso fragmentado, posto que os trabalhos ocorreram de forma separada não pensando em uma seguridade social integrada, conforme análise de Boschetti(2006, p. 182).

A integração das três áreas da seguridade social não aconteceu, pois a regulamentação enfrentou diversos obstáculos: entre os espaços institucionais responsáveis pelas políticas, os interesses corporativos dos grupos ligados a cada política; e a disputa do poder e o posicionamento liberal dos governos que assumiram depois.

Com a intenção de assegurar a adequada regulamentação das normas de cada área da seguridade social foram convidados especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que também firmou convênio com a Universidade de Brasília (UnB). Da UnB foram convidados representantes dos Núcleos de Pesquisa sobre Saúde Pública (NESP) e do Núcleo de Pesquisa sobre Política Social (NEPPoS), além de gestores e representantes destas políticas. O caminho da saúde e da previdência social foi mais curto, pois em 1990 e 1991, as respectivas normas já estavam regulamentadas. A assistência social, por sua vez, tendo em vista o histórico de não reconhecimento como direito e política pública caminhou

a passos mais lentos. A primeira proposta da assistência social, conforme relato de Boschetti (2006), foi vetada pelo presidente Fernando Collor de Melo. Somente em 1993, depois de grande pressão de profissionais ligados a área do Serviço Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi sancionada pelo presidente Itamar Franco.

A inclusão da Seguridade Social na Constituição de 1988 demarcou o compromisso do Estado em prover um sistema de proteção social, calçado na lógica do direito, em contraposição aos modelos pretéritos fundados na caridade ou na mercantilização dos serviços, ou seja, no caráter privado. Além disso, serviu como um nexo entre as políticas sociais especiais, promovendo o incremento das fontes de financiamento em favor da lógica social. (BOSCHETTI, 2006; IPEA, 2010).

Resultou, de embates e disputas partidárias conforme Boschetti (2006), uma concepção de Seguridade Social ratificada na Carta Constitucional de 1988 que estabelece uma relação de cidadania, condicionada pelo trabalho, a qual implica uma organização da política social, na qual o Estado é o responsável primeiro pela administração e financiamento do sistema. Segue abaixo, alguns aspectos determinantes da concepção de política social pública, presentes na Constituição de 1988:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo

o bem-estar e a justiça sociais.

Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (BRASIL, 1988, p. 131 e 132).

Em sendo assim, apregoa-se na legislação a defesa de direitos de cidadania em que saúde, previdência, o programa seguro desemprego e assistência social são assumidos como dever do Estado, mesmo que sendo compartilhadas pela sociedade e pelo mercado.

### 4.3.1 - Previdência Social

No caso da política de Previdência Social resultou a elaboração de uma nova lei, a Lei nº 8.213 de 1991.

São participantes ou segurados obrigatórios da previdência social os empregados com carteira assinada com recolhimento da GFIP por parte dos empregadores. Acrescentam-se a esses o contribuinte individual, trabalhador avulso e o segurado especial. Dentre esses destacam-se os trabalhadores domésticos, os trabalhadores rurais e os trabalhadores autônomos, cujos valores de contribuição são inferiores aos 11% definidos para os segurados obrigatórios, com carteira assinada.

A Previdência Social mesmo sendo um direito que só é assegurado por meio da contribuição do cidadão, amplia possibilidade de participação dos trabalhadores rurais, via economia familiar, no caso de contribuição sobre os excedentes da produção. Os trabalhadores submetidos a relações informais podem participar da previdência contribuindo como autônomos. Além disso, os trabalhadores rurais inserem-se em um regime especial, de característica assistencial, visto que a comprovação da contribuição não condiciona a percepção do benefício.

A previdência social estabelece o perfil dos seus beneficiários segundo critérios de contribuição e ocupação, assim discriminados.

- **Empregado:** trabalhadores com carteira assinada, trabalhadores temporários, diretores-empregados, quem tem mandato eletivo, quem presta serviço a órgãos públicos, como ministros e secretários e cargos em comissão em geral, quem trabalha em empresas nacionais instaladas no exterior, multinacionais que funcionam no Brasil, organismos internacionais e missões diplomáticas instaladas no país. Não estão nesta categoria os empregados vinculados a regimes próprios, como os servidores públicos.
- **Empregado doméstico** - Trabalhador que presta serviço na casa de outra pessoa ou família, desde que essa atividade não tenha fins lucrativos para o empregador. São empregados domésticos: governanta, enfermeiro, jardineiro, motorista, caseiro, doméstica e outros.
- **Trabalhador avulso** - Trabalhador que presta serviço a várias empresas, mas é contratado por sindicatos e órgãos gestores de mão-de-obra. Nesta categoria estão os trabalhadores em portos: estivador, carregador, amarrador de embarcações, quem faz

limpeza e conservação de embarcações e vigia. Na indústria de extração de sal e no ensacamento de cacau e café também há trabalhador avulso.

- **Contribuinte Individual** - Nesta categoria estão as pessoas que trabalham por conta própria (autônomos) e os trabalhadores que prestam serviços de natureza eventual a empresas, sem vínculo empregatício. São considerados contribuintes individuais, entre outros, os sacerdotes, os diretores que recebem remuneração decorrente de atividade em empresa urbana ou rural, os síndicos remunerados, os motoristas de táxi, os vendedores ambulantes, as diaristas, os pintores, os eletricitistas, os associados de cooperativas de trabalho e outros.
- **Segurado Especial** - São os trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada permanente, e que a área do imóvel rural explorado seja de até 04 módulos fiscais. Estão incluídos nesta categoria cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural. Também são considerados segurados especiais o pescador artesanal e o índio que exerce atividade rural e seus familiares.
- **Segurado Facultativo** - Nesta categoria estão todas as pessoas com mais de 16 anos que não têm renda própria, mas decidem contribuir para a Previdência Social. Por exemplo: donas-de-casa, estudantes, síndicos de condomínio não-remunerados, desempregados, presidiários não-remunerados e estudantes bolsistas.
- **Micro Empreendedor Individual:** Representa o segmento de pequenos empresários, participantes do programa de inclusão previdenciária, que formalizam seu negócio e compõe um sistema de tributação único, o simples nacional, o qual assegura sua inserção no acesso a alguns direitos previdenciários.
- **Plano Simplificado de Previdência** – abrange também segurados facultativos, implica na redução das alíquotas de contribuição de 20% para 11. Conforme Lopes (2011), tais categorizações implicam na existência de desigualdades de direitos entre trabalhadores e cidadãos da mesma classe social. Pelo discurso da inclusão social, estratificam-se os grupos sociais perpetuando relações de desigualdade.

O modelo formal utilizado na gestão operacional dos benefícios previdenciários categoriza os cidadãos em nichos que favorecem a existência de diferenças de status entre os segurados que favorece a reprodução de desigualdades de direitos estabelecidas pelo tipo

trajetória de vida profissional. E justo o sistema se organizar operacionalmente, contudo tal estrutura corrobora o modelo de fracionamento dos trabalhadores em castas com direitos específicos e diferenciados.

A gestão da Previdência atualmente é centralizada no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, caracterizando-se pelo poder da tecnocracia estatal. Observa-se um esforço recente de melhoria dos serviços da previdência social contrapondo-se a imagem das filas quilométricas do antigo Instituto Nacional de Previdência Social. Além disso, as medidas de gestão têm buscado reduzir os custos com fraudes e sonegações fiscais que prejudicam a manutenção do sistema de previdência social. Por outro lado, a previdência, de fato, foi a política de seguridade social mais afetada pelas reformas neoliberais no pós-Constituição de 1988, sendo alvo estratégico de interesses mercantis em busca de captação de recursos para fundos privados de previdência que se tornam finanças circulantes no mercado global. Os trabalhadores foram os mais afetados com esse processo, pois essa continua sendo a política de seguridade social mais restrita, vide a edição recente da Medida Provisória nº665 de 2015, que estabelece, o aumento progressivo da idade ou do tempo de contribuição, a partir de 2017 até 2022.

#### **4.3.2 - Saúde**

A Política de Saúde apregoada na Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei 8080 de 1990, que cria e apresenta a operacionalização do Sistema Único de Saúde. O texto constitucional revela que a concepção do SUS estava assentada na formulação de um modelo de saúde com foco nas necessidades da população, consolidando-o como um direito de cidadania.

O SUS é definido pelo artigo 198 do seguinte modo:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I. Descentralização , com direção única em cada esfera de governo;
- II. Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III. Participação da comunidade

Parágrafo único - o sistema único de saúde será financiado, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (BRASIL, 1988, p. 133).

A Lei 8.080/1990 define o modelo operacional do SUS, propondo a sua forma de organização e de funcionamento. A saúde passa a ser definida de uma forma mais abrangente: “a saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais: os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do país”.(BRASIL, 1990, p. 1).

O SUS é concebido como o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público. Admite-se a participação da iniciativa privada no SUS em caráter complementar. Reside neste ponto o caráter crítico do SUS, pois observa-se na realidade a existência de um modelo dual de assistência à saúde, em que a população mais pobre acessa o sistema público, especialmente de atenção primária, com baixa qualidade e escassez de recursos, bem como de pessoal. Enquanto que a população com melhor inserção no mercado de trabalho e as classes burguesas acessam, exclusivamente, o serviço privado. Registramos que os procedimentos de alta complexidade atendem em larga medida da população rica.

A busca por um plano de saúde tornou-se a alternativa mais segura de garantia de assistência à saúde, no entanto, mesmo neste campo observamos a estratificação dos serviços definida pelo montante de recursos investido individualmente por cada contratante do plano. Assim, a qualidade do serviço é definida de acordo com o preço pago.

Ademais, do ponto de vista financeiro e orçamentário os recursos alocados no SUS se mostram insuficientes para prover atendimento qualificado e universal nos três tipos de atenção oferecidos. Esses representam alguns dilemas vivenciados pelo SUS para a sua efetivação conforme o disposto na Constituição de 1988. Assim, observamos que o projeto conservador da saúde alavancado pela conjuntura política e econômica, impulsionada pelo projeto neoliberal que estabelecia a privatização, a descentralização e a focalização dos serviços está em colisão com a saúde pública e universal.( MENDES, 1993)

Convivendo na contemporaneidade o SUS e o projeto conservador a população segmenta-se na procura por serviços de saúde, posto que aqueles abonados economicamente recorrem aos subsistemas privado de atenção médica supletiva, enquanto que a população de baixa renda acessa o SUS. Escusa-se falar da atuação da mídia nesse processo que propaga uma imagem deficitária do SUS e divulga nos seus comerciais os problemas que

enfrentamos e ao mesmo tempo no horário comercial vende tempo de propaganda para clínicas com capacidade de alta tecnologia e atendimento especializado. Infere-se disso que vigora um conflito de princípios universalidade versus segmentação, focalização versus integração.

É fato que o SUS existe no plano formal, todavia existem diversas lacunas na concretização e garantia do direito à saúde. Mendes (2001) elenca quatro dilemas do SUS, a saber: Cooperação ou Competição, segmentação ou universalização, municipalização autárquica ou microrregionalização ou cooperativa, e fragmentação ou integração dos sistemas de saúde. Os dois primeiros dilemas referem-se ao conflito de princípios do SUS e do projeto conservador e os outros dois estão relacionados a operacionalização dos serviços de saúde.

Ademais, pode-se citar a discussão do estudo de caso de Gonçalves e Almeida (2002) que analisam o papel do Conselho Municipal de Saúde de Ribeirão Preto. Alertam para a necessidade do controle social por parte da população com relação aos serviços de saúde locais. A primeira inferência de Almeida e Gonçalves diz respeito a constituição do CMS/RB que somente existe para o repasse de recursos do SUS ao município. O conselho apresenta na essência o problema da falta de formação e capacitação dos conselheiros que não atribuem o valor e a relevância inerentes a um conselho paritário. O treinamento para a participação política é estratégico a fim de democratizar os espaços legítimos de desenvolvimento das políticas públicas.

Depreende-se disso, que o SUS conseguiu ter um poder de alcance junto aos municípios, localizados nos rincões do país, conquanto a caminhada é longa, por isso é imprescindível a formação de multiplicadores dos preceitos e princípios democráticos que sustentem as mudanças e ampliação do controle social nos diferentes níveis do sistema.

A formação precária dos recursos humanos, e prestação de serviços, pontuais e desumanizantes, assumido um posicionamento de poder em relação ao usuário, tornam a execução dos serviços insuficiente diante das demandas, Ocorre também a distância existente entre a prática profissional e a legislação em vigor o que prejudica a efetividade dos serviços.

Infere-se disso que os Congressos de Saúde, as Comissões Tripartites e Bipartites deveriam promover capacitações contínuas dos profissionais no sentido de aprender a

atender usuários na perspectiva da humanização, bem como promover a participação política e gestão dos serviços.

A apropriação dos serviços de saúde público e universal com a rede privada de convênios e hospitais privados pode ser feita com a integração dos sistemas informatizados de atendimento ao cidadão, na perspectiva da universalização do atendimento, conforme previsto no artigo 194 da Constituição de 1988.

### **4.3.3 - Seguro Desemprego**

Seguindo nas análises das áreas da Seguridade Social merece destaque o seguro desemprego, incluído no rol do Orçamento da Seguridade Social conforme Salvador (2010). Azeredo (1998) qualifica o programa seguro desemprego como uma política pública de emprego passivo por apresentar um caráter compensatório frente a uma situação de não inserção no mercado de trabalho.

O seguro desemprego nasce na Europa no começo do século XX, mas passa a ter maiores investimentos com a crise dos anos 1970 em que o desemprego volta a avolumar-se, ganhando contornos distintos a depender do país que o adota. No Brasil, o seguro desemprego emerge em 1986 com Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986 e passa depois a constituir a Seguridade Social brasileira. Para acessar este benefício o trabalhador precisa comprovar a sua inserção no mercado de trabalho no período mínimo de seis meses consecutivos. O tempo de recebimento do benefício varia de 3 a 5 meses e depende do tempo de permanência no trabalho. (AZEREDO, 1998).

No decorrer dos anos o programa ganhou novas formas de atendimento do trabalhador a seguir especificadas:

- A Bolsa Qualificação é oferecida ao trabalhador suspenso e participante de treinamento e capacitação (medida provisória n.º 1.726 de novembro de 1998).
- É oferecido seguro desemprego ao empregado doméstico com inscrição no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, que tenha sido dispensado sem justa causa (Medida Provisória n.º 1.986-2).
- O Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal criado pela Lei n.º 8.287 de 1991, atende o pescador artesanal individualmente ou o cooperado familiar.

Observa-se, conquanto, que todos os países enfrentam o desafio de sustentar financeiramente este programa haja vista o aumento do número de pessoas desempregadas ou inseridas informalmente e precariamente no trabalho demandantes do programa. Uma crítica usual ao seguro desemprego o percebe como um pretexto para que as pessoas deixem de procurar emprego. No entanto, os valores e tempo de recebimento deste impulsionam os trabalhadores a procurarem outras formas de inserção no mercado de trabalho, além da existência de articulação deste programa com os programas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra.

Mesmo assim, Azeredo(1998) identifica que nos anos de 1980 e 1990 as despesas com o seguro desemprego continuam altas, mas ainda insuficientes para atender a demanda da população desprovida dos direitos previdenciárias, logo a procura por políticas de assistência social aumenta também.

Azeredo (1998) identificou aspectos problemáticos no programa de seguro-desemprego, posto que o emprego assalariado vem sendo substituído por contratos flexíveis em que os direitos trabalhistas são dissolvidos. Este benefício abrange mais de 70% dos assalariados que o solicitam, lembrando que para acessá-lo basta estar há pelo menos seis meses no mercado formal de trabalho, já antes eram preciso 36 meses de contribuição, (Lei 12513/2001).

#### **4.3.4 - Assistência Social**

Nosso olhar agora dirige-se ao caso da Política de Assistência Social é específico, pois até a promulgação da Constituição de 1988 não se configurava como uma política, mas sim um conjunto de ações empreendidas assistematicamente, de forma esparsa e pulverizada, por organizações públicas e privadas.

Na Constituição de 1988 são apresentados o seu público alvo e os objetivos da política de assistência social, como pode ser visto abaixo:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de

deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção

ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988, p. 136 e 137).

Com a LOAS, o direito a assistência social ganhou perspectivas de realização, após 5 anos da constituição de 1988, lembrando que o benefício de prestação continuada só foi regulamentado em 1995. Desde então observa o incremento da alocação orçamentária na política de assistência social.

Pereira (1996) problematiza o conceito de assistência social e cunha duas concepções, a saber: uma, *stricto sensu*, baseada nos imperativos da rentabilidade econômica. Tal assistência social não contribui para redistribuição de renda, favorecendo a reprodução da pobreza relativa. É o que muitos chamam de assistencialismo por sua estreita associação com a noção de pobreza absoluta e com formas emergenciais de atendê-la.

A outra perspectiva da assistência social, *lato sensu*, funda-se no movimento da sociedade quanto em garantias legais, integra efetivamente o projeto político das demais políticas de proteção social. Além disso, constitui a feição verdadeiramente social das políticas de bem-estar capitalista por não descartar o pobre e impor limites à compulsão dessas políticas à elitização e à injustiça. (PEREIRA, 1996).

Ademais, prevê a participação social e cidadã via Conselhos Municipais, Estaduais, Distrital e Nacional de Assistência Social, bem como o controle democrático da população. Entretanto, os postulados legais da assistência social prevista na LOAS, estão diretamente em colisão com a realidade concreta da política a qual pauta-se pela focalização dos serviços à população pobre.

A Assistência Social enfrenta vários desafios para se consolidar após a sua regulamentação, em especial devido as gestões governamentais empreendidas pelo Governo FHC que optou por criar o programa “Comunidade Solidária”. Este, por sua vez, concorria com a lógica de direito recém fundada na assistência social, além disso possuía orçamento

próprio e apoio político, porquanto a primeira-dama Ruth Cardoso era a gestora do programa. Após esse período em que a assistência restringiu sua ação como direito a concessão do benefício de prestação continuada, com a mobilização de trabalhadores da assistência, gestores, usuários, pesquisadores da área, especialmente nas conferências de assistência social foi se gestando um novo modelo de organização da política que culminou com a publicação da Política Nacional de Assistência Social de 2004, e em seguida com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, a NOB/SUAS de 2005, ambos oriundos da mobilização ensejada na Conferência Nacional de Assistência Social de 2003.

Notam-se avanços na operacionalização da política de assistência na perspectiva do SUAS, com destaque para a gestão de pessoas (NOB/RH), o financiamento compartilhado e fundado em requisitos legais e administrativos de realização da política, bem como com a tipificação dos serviços que padronizam as ações de modo a enfrentar as práticas clientelistas de apropriação privada das ações públicas. No entanto, critica-se do SUAS, a centralidade dada a família, que pode vitimizá-la ou responsabilizá-la ainda mais pela proteção social dos seus membros.

Além disso, a noção de território propalada nos documentos oficiais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) não está clara, pois parece limitar a noção de território a espaço geográfico, desconsiderando as dimensões sócio-históricas e culturais, ao passo que tem o potencial de estigmatizar a assistência social e os seus usuários. (COUTO, 2009).

A Lei 12.435 de 2011 consolida o modelo de gestão ensejado pela NOB/SUAS assegurando no pacto federativo condições para que a concretização dos serviços socioassistenciais possam seguir parâmetros institucionalizados, blindando-se parcialmente das práticas coronelistas locais.

Em síntese, observa-se que a aplicação das legislações infraconstitucionais relativas a seguridade social e a implementação das políticas de saúde, previdência e assistência social vêm enfrentando os desafios de disputa de recursos públicos para sua consolidação. Os interesses econômicos mercantis e políticos eleitorais se diluem na arena política contaminando o espaço público de propostas privatistas.

Mota (1995; 2013) tem se destacado nas análises pós-constituição sobre os (des)caminhos da seguridade social brasileira. A autora tem demonstrado tendências

prevalentes na organização desta política, quais sejam: a privatização dos serviços de saúde e da previdência social acompanhadas da ampliação de investimentos estatais nas políticas de transferência de renda da assistência social. Para tanto, foram desenhadas alterações substantivas no texto constitucional, sob a falsa justificativa de que as reformas previdenciárias gerariam economia de recursos o que permitiria ampliar o acesso à previdência social.

Ao assumir a centralidade da seguridade social a política de assistência social recebeu ilusoriamente o status de direito social, pois, para Mota (2013), a funcionalidade desta política com esse desenho está relacionada a manutenção da hegemonia burguesa, livre de tensões, sem enfrentar as causalidades fundantes de questões crônicas como o desemprego e a pobreza. Concomitantemente, observamos o crescimento espantoso dos fundos de pensão, em que a lógica do capital penetra nos direitos constituídos, na medida em que trabalhadores se tornam agentes financeiros capitalistas sendo contribuintes para o capitalismo financeiro global. Mota (2013) sintetiza esse processo argumentando que:

Nesta trilha, os fundos de aposentadorias e pensões e os Programas de assistência são exemplares para evidenciar as tendências da seguridade social brasileira ao estabelecer uma ponte entre capitalização e solidarismo: ao tempo em que promovem o esgarçamento nos laços de solidariedade social e geracional, na politização das lutas do trabalho, naturalizam a fragmentação dos trabalhadores, transformando-os ora em “cidadãos consumidores” de serviços mercantis, ora em “cidadãos pobres” merecedores de assistência social. Página???

Mota (2013) sinaliza que este movimento de fragmentação dos trabalhadores, tem como nascedouro também a postura corporativa de parcela da classe trabalhadora que incluía em sua pauta demandas por previdência e saúde privada e exclusiva. Observamos, desta feita, interesses em colisão entre os trabalhadores pauperizados e os trabalhadores formalizados, na perspectiva da formação de uma agenda voltada para políticas públicas e direitos sociais universais.

Almeida (2010), por sua vez, defende que a relação entre Seguridade Social e Trabalho foi modificada pela intensificação dos processos de globalização (HARVEY, 2008) e mundialização do capital. (CHESNAIS, 1996). Assim, entende-se que o resultado da aplicação dos recursos financeiros capitalistas somado às fusões das grandes corporações, foi o desemprego estrutural, ilustrado pelo aumento acentuado do trabalho informal, precarizado e pelo número de desempregados.

A fragilização do Estado de Bem Estar, a derrocada do pleno emprego e do trabalho estável funcionam como o soluto básico para dissolver a relação entre trabalho e seguridade social. Almeida (2010) vislumbra o resgate deste movimento pela via da publicização<sup>88</sup> (da dinâmica que colocada para os direitos do trabalho subsumidos aos direitos de propriedade.

Vigora na atualidade, conforme Pereira (2007) e Abrahmson (2007) um modelo misto de proteção social, denominado de pluralismo de bem-estar, em que o Estado não é o garantidor primeiro dos direitos de cidadania. A responsabilidade pelo bem-estar é compartilhada entre Estado, Mercado, Organizações Não-Governamentais e Famílias. A lógica do direito se transforma em lógica do favor, da ajuda, do companheirismo ou da rentabilidade econômica. Além disso, é preciso salientar que a Seguridade Social brasileira legal emerge no momento em que os países do centro capitalista ingressavam nesta etapa do bem-estar o que contribui para inviabilizar a seguridade brasileira real.

Diante do exposto cabe-nos apresentar para reflexão as questões levantadas por Behring (2010, p.155-156) sobre os limites existentes a efetivação da Seguridade Social no Brasil, tal como desenhada na Constituição de 1988.

Como instituir uma seguridade social pública e democrática, com um conjunto amplo de direitos de acesso universal, com uma política econômica de ajuste fiscal duro (o superávit primário, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a DRU) e que desfinancia as políticas sociais, e obstrui perspectivas de crescimento com desenvolvimento e geração de emprego e renda, enfim, que engessa o Estado para essas políticas? Como operar qualquer redistribuição de renda sem um choque de financiamento nas políticas sociais, acompanhado de uma reforma tributária efetiva (e não os arremedos que aí estão) progressiva sobre a renda e a propriedade, extremamente concentrados no Brasil?

A tendência apontada por Behring (2010) revela um movimento de restrição das políticas sociais à população mais miserável, de modo a incentivar o consumo, mantendo o mercado ativo e circulante, combinando essa forma de acesso, com a mercantilização dos serviços sociais para as classes médias e altas, forçando a compra de serviços sociais de educação, saúde, previdência, seguros de vida, entre outros. Além disso, no campo da saúde defende-se a instituição das Fundações Estatais Privadas que podem buscar apoio do capital financeiro, obter isenção fiscal, não serem submetidas ao controle democrático e estabelecerem regime de trabalho sem a garantia de estabilidade entre outros direitos.

---

<sup>88</sup> A concepção de publicização utilizada nesta tese foi discutida no capítulo 1

Behring (2010) sinaliza avanços no âmbito da Seguridade Social no Brasil a partir da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), este que aprimorou os processos de gestão da política com a criação das Comissões Intergestores Bipartides (CIB) e Comissões Intergestores Tripartides (CIT), de participação popular nas Conferências e Conselhos de Assistência Social, de implementação da política com os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e de profissionalização das equipes com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/RH.

Por outro lado, Mota (2008) identifica um movimento de assistencialização da seguridade acompanhado de um processo intenso de privatização da saúde e da previdência, compensados pela expansão dos programas de transferência de renda. Conquanto, ao analisarmos o orçamento percebemos que a assistência social apesar de ter ganho espaço no rol das políticas públicas, tem um orçamento inferior ao da saúde e da previdência social, vide os dados da tabela 4. A integração pensada para as políticas de seguridade social no Brasil torna-se um veneno que corrói a solidariedade fundante do sistema de seguridade, pois que cada política caminha de forma isolada

Boschetti (2009) acrescenta a análise de Mota (2008) o argumento de que há um movimento de redução de direitos, de enfraquecimento dos espaços de participação e de perda do financiamento da política social.

Por outra via, Huber (2006) apresenta, em documento produzido pelo BID, uma análise crítica da configuração e das funcionalidades da seguridade social na Europa e América Latina e discute propostas de ampliação do acesso a direitos de cidadania. Estabelece como perspectiva a ruptura com o modelo contributivo que pautou os principais sistemas de seguridade social latino-americanos que revelam feições meritocráticas e corporativistas, segmentando o acesso a direitos pela condição ocupacional do cidadão.

Huber (2006) indica haver duas tendências na constituição da seguridade social, uma com viés nórdico voltada para a universalidade e para a solidariedade e outra, de origem alemã, de caráter mais fragmentado e desigual. Essa bipolaridade se expressa também no enfoque das políticas voltadas para a população desempregada ou subempregada em que oscilam propostas voltadas para criação de condições para o acesso ao emprego, como a oferta universal de creches, ou a amenização da condição de restrição de emprego pela oferta de benefícios de transferência de renda.

A autora explora a insuficiência dos investimentos latinoamericanos em serviços sociais em favor dos investimentos em transferências de renda. Em seguida procede a análises acerca das experiências de proteção social latinoamericanas e identifica um alto grau de informalidade no mercado de trabalho que limita o acesso a até 60% da população ao sistema de seguridade social. Observa que as reformas da seguridade implantadas até o momento não enfrentaram esta questão central para sustentação financeira e do acesso universal à seguridade social. Diante disso, anuncia as propostas de implantação do universalismo básico para esta região, na perspectiva de uma reconceituação da “Seguridade Social na América Latina”. Inicia propondo a criação de uma renda básica de cidadania para a população idosa independente de contribuições prévias. Cumpre destacar que esta proposta tolera a perpetuação de desigualdades na medida em que coloca a possibilidade de obter prestações maiores de acordo com a capacidade contributiva, como uma espécie de previdência complementar.

A autora critica os modelos de transferência de renda adotados na região entendendo que os critérios de acesso por faixas de renda limitam em muito o acesso e que grande parte da população idosa, atualmente, tem de recorrer aos programas de assistência social para garantir a sua subsistência. Huber (2006) mostra-se contrária aos critérios de elegibilidade e critica o papel dos trabalhadores sociais que realizam investigação social como teste de meios para qualificar a condição de pobreza.

A autora aponta como aspecto problemático da renda básica de cidadania universal, dirigido a pessoas idosas, a possibilidade de beneficiar pessoas com renda alta. Conquanto, propõe alternativas, a saber: restringir o acesso a aqueles que não tem aposentadoria ou taxar as aposentadorias duplamente recebidas. No caso dos estrangeiros, estabelece como critério um período de estada no país de pelo menos 20 anos, o que insinua um caráter xenófobo e paroquial da proposta.

Para assegurar o financiamento desta proposta de universalização da renda de cidadania para os idosos propõe a criação de um fundo de pensão de cidadania sem a necessidade de elevação da carga tributária, considerada pela autora danosa ao crescimento econômico e de empregos.

Percebemos nitidamente na concepção de Huber (2006) que não se discute a alteração da lógica tributária na perspectiva da alteração para a progressividade dos impostos, de modo a favorecer a redistribuição de renda.

Adiante, a autora defende que a seguridade social atende também pessoas com capacidade laborativa, mas afastadas do trabalho por doença ou desemprego, com a intenção de evitar que as pessoas cheguem a condição de pobreza. Assinala que os sistemas de seguridade latino-americanos garantem o acesso a trabalhadores enfermos ou desempregados, desde que tenha havido inserção formal no mercado de trabalho, o que restringe em muito o acesso.

Huber (2006) defende a criação de um benefício fixo para pessoas inscritas no mercado de trabalho, mas afastadas por motivo de saúde. O acesso se daria de forma independente da contribuição direta, dependeria apenas do registro da condição de trabalhador, mesmo que informal, e do atestado de saúde comprovando a incapacidade temporária para o trabalho. A autora valoriza esta proposta na medida em que enfrenta o problema do acesso a este direito por parte dos trabalhadores informais. No entanto, propõe uma medida que favoreça a perpetuação do trabalho informal, ao invés de promover a criação de empregos estáveis e formais em que se possa assegurar toda a sorte de benefícios e serviços associados a trabalho, bem como viabilize a sustentação financeira do sistema.

O universalismo básico de Huber (2006) propugna ainda a criação de renda complementar ao trabalhador empregado, mas com renda insuficiente para assegurar condições de dignas de sobrevivência. A proposta tenciona associar o recebimento de benefícios de transferência de renda com condicionalidades tais como: participação em capacitações e treinamentos, trabalho em serviços sociais e infraestrutura, e garantia do acesso a educação e saúde por parte dos filhos. A contrapartida com relação ao direito, conforme Pereira (2008) mercadorizam a política social, desqualificando o fundamento cidadão que preside em tese a proposta do universalismo básico. Além disso, corre-se o risco de se reeditar publicamente o trabalho forçado das *workhouses*, em que o direito a assistência estava condicionado ao trabalho forçado.

Huber (2006) preconiza a criação de um programa de imposto negativo (Friedman) que inverta a lógica da comprovação da pobreza por meio de estudo social e que com base nas declarações de impostos seja possível identificar os beneficiários, oferecer benefícios, incentivar a capacitação e ao treinamento e promover o emprego em atividades de relevância social. Para autora esse programa encontraria dificuldades para a sua efetivação posto que levar a população pobre a fazer a declaração seria complicado, para isso a autora propõe que sejam contratados agentes fiscais para ajudar essa população na feitura da sua declaração. O

trabalho dos agentes poderia também atingir a população de alta renda que sonega impostos o que geraria resistências a esta ferramenta. Autora aponta a sonegação de impostos e o não cumprimento das normativas como um grande entrave a redistribuição de renda. Entende que como uma arrecadação mais justa seria possível empreender as propostas de política social do universalismo básico. Entretanto, esta proposta do universalismo defende a justiça tributária, mas não toca na essência da questão, qual seja: a tributação de grandes fortunas, das finanças virtuais, das grandes propriedades, dos latifúndios, etc.

Em síntese, podemos constatar que a proposta do universalismo básico, apresentada por Huber (2006), discute a seguridade social sem tocar nas determinações históricas e estruturais do capitalismo, em especial o movimento avassalador contemporâneo do capital financeiro com seu potencial derruidor de empregos estáveis. O contexto atual e a trajetória do capital denotam claramente os limites da seguridade social que estão ligados a inviabilidade do pleno emprego e do acesso universal aos direitos. Certamente, ao incorporarmos estes elementos da realidade na análise do universalismo básico verificamos as insuficiências teóricas, econômicas e políticas deste modelo.

#### **4.4.- O Financiamento e o Orçamento da Seguridade Social**

Trazendo o debate para a realidade brasileira, analisaremos o comportamento do financiamento e do orçamento da Seguridade Social, no período de 1995 a 2010, com foco na identificação das tendências e recorrências.

O financiamento da seguridade social no Brasil acontece a partir da contribuição de empregados, empregadores, do Estado e de aposentados do setor público, conforme artigo 195 da Constituição de 1988. O ponto polêmico refere-se a parcela dispendida pelo Estado, pois, os recursos da provisão estatal podem advir de tributos que geram o pagamento direto do Estado na folha de pagamento, como ente patronal, mas podem derivar dos tributos sobre consumo, circulação de bens (ICMS), produção agrícola e industrial (IPI) e sobre o patrimônio e a renda (Imposto de Propriedade de Veículo Automotor - IPVA, Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana – IPTU e Imposto de Renda - IR).

O financiamento da Seguridade Social é constituído de receitas advindas da Contribuição para o financiamento para a Seguridade Social (Confins), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição de Trabalhadores e Empregadores

para a Previdência Social (CTEPS) a contribuição social do PIS/PASEP, e as contribuições sobre concurso de prognósticos e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade, além das receitas do orçamento fiscal e outros tributos que possam ser instituídos, como foi o caso da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF, conforme estabelecido no Artigo 195 da CF de 1988. Salvador (2014) nos chama atenção para o fenômeno do financiamento indireto das políticas sociais a partir das garantias de renúncias fiscais que visam assegurar melhores condições para a produção capitalista. Tal mecanismo tem sido utilizado para incentivar o consumo ou a captação de crédito, vide a extinção temporária do IPI sobre automóveis.

A LRF e a EC nº20 estipularam que a previdência seria financiada apenas pela Contribuição de Trabalhadores e Empregados da Previdência Social - CTEPS, rechaçando o dispositivo constitucional (artigo 195) que prevê a diversidade da base de financiamento. Logo, reitera-se a prática de por dispositivos infraconstitucionais desenvolver estratégias de redução de direitos, em favor do capital, e da manutenção da concentração de renda.

No Brasil, os estudos de Salvador (2010) demonstram que o custo da participação estatal no financiamento das políticas sociais é arcado pelos trabalhadores, ou seja, os próprios beneficiários da seguridade social. Neste sentido, o caráter redistributivo não existe no financiamento atual da seguridade social brasileira, já que os tributos sobre renda e patrimônio não servem para o custeio da seguridade social, logo os trabalhadores mais pobres, não contribuintes do sistema previdenciário estão sem cobertura, porquanto o Estado não assume a sua obrigação de financiar a seguridade social.

A instituição do orçamento da Seguridade Social na Constituição de 1988 implicou avanços na perspectiva da “diversidade das bases fiscais do financiamento – folha de salário, faturamento, lucro líquido etc. – e o princípio da exclusividade das fontes, ao se eleger explicitamente as contribuições sociais”. (IPEA, 2010, p. 30) Na seguridade social deve prevalecer o princípio da solidariedade que representa o vínculo mutualista entre trabalhadores, empregadores, investidores e o Estado a fim de subsidiar a política de seguridade social. A oferta contributiva retroalimenta o fundo público, e sugere-se que a pauta da alocação dos recursos esteja baseada na ideia de bem-estar comum e na busca pela justiça social. A lógica da solidariedade nas políticas sociais permite que desempregados, miseráveis, enfermos, entre outros, tenham a contraprestação de recursos e condições de exercício de direitos a proteção social para satisfazer suas necessidades. Esse espectro

encontra lastro nos princípios legais vigentes, nos artigos 193,194,195 e no preâmbulo da Constituição, que trazem a perspectiva de: universalidade de cobertura, equidade e diversidade na base do financiamento da seguridade, o respeito a dignidade da pessoa humana e a proteção ao direito a vida. Fatores esses conjugados tornam o direito a seguridade social reclamável judicialmente caso descumprido, ou mesmo abre a possibilidade de se buscar a corte interamericana de defesa de direitos, conforme assinala Ferreira (2007).

Tabela 4 – Média de Participação dos tributos no financiamento dos gastos sociais federais entre 1995 e 2002 e 2003 e 2010, R\$ milhões de reais.

<b>FONTE</b>	<b>FONTE</b>	<b>Média 95-02</b>	<b>%participação 95-02</b>	<b>Media 03-10</b>	<b>% participação 03-10</b>
<b>1.1. Recursos Provenientes de Impostos e Diversos</b>	1.1.1. Recursos Ordinários	23.105	7,47%	54.527	11,51%
	1.1.2. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	10.413	3,36%	16.544	3,49%
<b>1.2. Contribuições Sociais</b>	1.2.1. Contrib. Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas - CSLLPJ	12.970	4,19%	32.149	6,79%
	1.2.2. Contrib. Financiamento da Seguridade Social - Cofins	51.464	16,63%	103.338	21,81%
	1.2.3. Contrib. para o Plano de Seguridade Social do Servidor	5.630	1,82%	16.021	3,38%
	1.2.4. Contrib. do Salário-Educação	1.592	0,51%	3.276	0,69%
	1.2.5. Contrib. Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social	101.710	32,87%	173.482	<b>36,62%</b>
	1.2.6. Contrib. Progr. Pis/Pasep	8.644	2,79%	15.381	3,25%
	1.2.7. Contrib. Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF	18.982	6,13%	16.228	3,43%
	1.2.8. Renda de Loteria e de Concursos de Prognósticos	828	0,27%	1.437	0,30%
	1.2.9. Outras Contribuições Sociais	100	0,03%	1.992	0,42%
<b>1.3. Outros Recursos</b>	1.3.1. Contribuições Econômicas	635	0,21%	2.659	0,56%

	1.3.2. Títulos do Tesouro Nacional	1.361	0,44%	1.212	0,26%
	1.3.3. Operações de Crédito	2.571	0,83%	965	0,20%
	1.3.4. Recursos Próprios	5.868	1,90%	11.077	2,34%
	1.3.5. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	5.557	1,80%	5.678	1,20%
	1.3.6. Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal (FSE/FEF)	43.270	13,98%		0,00%
	1.3.7. Outros Recursos1	R\$ 3.218	1,04%	3.276	0,69%
<b>2.1. Recursos Próprios</b>	2.1. Recursos Próprios	R\$ 4.145	1,34%	2.991	0,63%
<b>2.2. Produto da Aplicação do Salário Educação</b>	2.2. Produto da Aplicação do Salário Educação	302.177	0,10%	87	0,02%
<b>2.3. Outros Recursos2</b>	2.3. Outros Recursos2	.828	0,59%	120	0,03%
<b>3. Recursos do FGTS/CEF</b>	3. Recursos do FGTS/CEF	5	1,70%	11	2,38%
	Total	309.462		473.711	

Fonte: IPEA(2012)

Elaboração: Própria

Conforme os estudos de Salvador (2013) observamos que o sistema tributário brasileiro pós-Constituição de 1988 reproduz desigualdades de classes na arena injusta de distribuição de recursos e tributos devidos. O citado autor revela que os trabalhadores pagaram 5 vezes mais tributos que as instituições financeiras. Considerando que um terço da CTEPS é de contribuições dos trabalhadores, temos que na média de 2003-2010 cerca de 57 bilhões de reais foram provenientes desta fonte, somado a Cofins, mais de R\$101 bilhões de reais, que é inteiramente repassada a trabalhadores consumidores, computamos mais de R\$157 bilhões, o equivalente a aproximadamente 5 vezes da média de 2003 a 2010 da CSLLPJ, R\$ 32,14 bilhões.

Além disso, Salvador (2012) detecta que apenas 3,7% dos tributos provém de taxações sobre o patrimônio. Isso quer dizer, reduzir a margem de redistribuição de renda por meio da arrecadação do fundo público.

Constatamos que, em média, na comparação dos períodos que compreendem a Gestão FHC e Lula, as contribuições sociais cresceram, na seguinte proporção:

1. Em termos gerais a CTEPS cresceu em mais de 70% entre os governos.

2. A Cofins, por sua vez, aumentou mais de 100% em valores absolutos entre tais período 4,8%.
3. Já a CSLLPJ cresceu 166%.

O incremento da arrecadação na Gestão Lula é decorrente, conforme estudos do IPEA (2012), da redução do desemprego, da elevação da formalização e do aumento do tempo médio de permanência no emprego. Conquanto, a pressão do discurso propalado pelo empresariado na mídia de que a carga tributária onera e prejudica a produção e a geração de emprego, surtiu efeito e resultou na instituição da Lei 12.546 de 2011, que estabelece: a contribuição patronal a seguridade será calculada não mais sobre a folha de pagamento, mas sim pela receita bruta das empresas. Há indícios, portanto, de que haverá redução dos recursos advindos de contribuições previstas constitucionalmente e que sustentam o sistema de proteção social.

Na abordagem de Salvador (2012) vemos também a crítica do autor sobre o aumento da participação de fontes tributárias instáveis, que não têm previsão constitucional, no custeio da seguridade social. As implicações vindouras podem ser a ausência de previsão orçamentária para bancar os benefícios da previdência, assistência social e dos serviços de saúde pública, a não ser que tais informações passem a ser de domínio público e a população se organize mais para indicar os caminhos adequados do orçamento público.

Adensando as análises de sobre o financiamento das políticas de seguridade social do período de 1995 a 2010, observamos o seguinte comportamento:

- a Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para a Previdência Social (CETPS) em média constituía a principal fonte de arrecadação dos gastos sociais com 32,6% de média de participação no período de 1995 a 2002 e 36,2% de no período de 2003 a 2010.
- A soma da CTEPS e da Confins perfazem em média de 2003 a 2010, 58,4% do financiamento dos gastos sociais federais.
- A CETPS foi, em média, a maior fonte para o custeio da Previdência Social, com 58% dos recursos.
- No campo da saúde três foram as principais fontes em média: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, CPMF, 34.5%; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, 29.9%; e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Cofins, 19.8%. (SALVADOR , 2010)

- Já a política de assistência social foi majoritariamente financiada pela Cofins com 72.6%; e pelo Fundo Social de Combate a Pobreza com 19.2%.

Deprendemos dos dados o caráter regressivo do financiamento da área já atestado por Salvador (2010). O peso das contribuições diretas dos trabalhadores no financiamento das políticas sociais demonstrado na tabela 4, somada as contribuições indiretas oriundas do consumo (já que os tributos são repassados ao consumidor), torna o sistema de financiamento das políticas sociais um mecanismo reforçador de desigualdades.

O sistema tributário foi edificado para privilegiar a acumulação capitalista e onerar os mais pobres e os trabalhadores assalariados que efetivamente pagam “a conta”. Eles são os maiores responsáveis pelo financiamento do Estado brasileiro, arcando com o ônus de mais de 2/3 das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios (SALVADOR, 2012, p.148).

Destarte, a proteção social de caráter redistributivo é substituída por uma estrutura tributária que gera um redemoinho reprodutor de desigualdades, que aprisiona os trabalhadores consumidores em pagadores dos tributos que financiam seus próprios direitos, deixando mais livre empregadores e rentistas para auferir grandes fatias de lucros, já que a tributação sobre o patrimônio e a renda não é transferida para as políticas de seguridade social.

O sistema tributário funciona assim tal qual um redemoinho que prende os cidadãos numa força centrífuga de recursos que circulam sem de fato modificar a concentração de renda e propriedade. As mudanças proporcionadas pela LRF e EC 20 blindaram a estrutura injusta de tributação brasileira, mantendo aproximadamente 40% (PNAD, 2014) da PEA fora do sistema de previdência social.

Destacamos aspecto central do processo de arrecadação do fundo público relacionado a sonegação fiscal, a qual tem favorecido especialmente, os detentores de propriedade e finanças. Conforme o Sindicato dos Procuradores da Fazenda Nacional, cerca de R\$70 bilhões de reais foram desviados em 2014. Tal montante é equivalente as somas das arrecadações com a CSLL e com a Contribuição para o PIS/PASEP, que juntas cobrem os recursos alocados nas políticas de saúde e assistência social.

Registramos o aumento da carga tributária no período de 1999-2010, que alcançou 19% do PIB em 2010. Esse incremento favoreceu o contínuo crescimento econômico, puxado pelos gastos governamentais na área social, especialmente via benefícios de transferência de renda, e política de aumento do salário mínimo que repercute nas

aposentadorias, fazendo com que os gastos com consumo das famílias cresçam, e o ciclo multiplicador da economia keynesiano se estabeleça. (SILVA, 2012). Conquanto, o fato é que o bônus do crescimento econômico tem sido revertido, principalmente para os grandes e pequenos investidores no mercado de ações de empresas e títulos públicos.

Por sua vez, a vinculação das receitas em determinadas áreas sociais, a saber; educação, saúde e previdência e assistência social; permitiu o crescimento dos gastos sociais citados. Identificamos o aumento do montante dispendido com os juros da dívida no mesmo período, permitindo que tal aumento nas despesas com amortização de juros fosse apropriada por grupos de status social legal detentores da maior parcela do capital rentista, ávido por fazer crescer a lucratividade. A despesa média na gestão do governo FHC com juros da dívida atingiram a impressionante cifra de R\$2,895 trilhões de reais no período de 8 anos, já no Governo Lula alcançaram 3,098 trilhões, com os mesmo oito anos de gestão. Se parcela destes recursos fosse revertida para a seguridade social, especificamente, para a cobertura de trabalhadores excluídos da previdência social, permitiria a criação de um sistema universal de previdência social, minorando as desigualdades sociais entre trabalhadores do setor público, privado e informal.

A estratégia de recrutamento de gestão de pessoas do Ministério do Planejamento repercutiu nos gastos sociais, de forma responsável, posto que tal investimento não afetou o desempenho das contas públicas. Ipea (2012) nos mostra que o crescimento do pagamento dos juros da dívida interna foram muito mais danosos ao desenvolvimento social que as despesas com pessoal, incluindo os aposentados e pensionistas. Os gastos com pessoal no período de 1995 a 2010, tiveram média de cerca de R\$ 87,5 bilhões por ano, já os juros da dívida acumularam, perfazendo uma média de R\$435,7 bilhões por ano transferido para os investidores privados rentistas (conforme tabela 25). Os dados apresentados mostram o engodo da crítica usual que qualifica os servidores públicos de vilão das contas governamentais, pois denotam a prioridade dos gastos com o capital financeiro e os compromissos do governo em cumprir essa agenda de favorecimento destes segmentos da população.

Urge rememorar que tal soldo tem origem na elevação das taxas de juros e maior liberdade para movimentar capitais, estratégias utilizadas pelo Estado para trazer investidores, ganhando liquidez nas finanças, assegurando estabilidade, em troca do endividamento interno. (BIN,2010).

Tabela 5 – Evolução dos Gastos da Seguridade Social definida por Plano Plurianual e executada pelas respectivas Leis Orçamentárias de 1996 a 2010 em bilhões de reais com valores deflacionados pelo IGP-DI (média mensal), em preços de 2011.

<i>PPA</i>	<i>1996</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>
Assistência Social	R\$2,7	R\$ 8.6	R\$11.8	R\$18.2	R\$21.7	R\$32.6	34.8	44.6
Previdência Social	R\$157,4	R\$174,2	R\$170,3	R\$180,6	R\$191,9	R\$246,5	243,2	305,7
Saúde	R\$45,3	R\$50,7	R\$49,8	R\$43,7	R\$46,7	R\$54,9	57,2	69,7
<i>Seguridade do Servidor</i>	R\$68,5	R\$74,6	R\$72,8	R\$66,1	R\$66,8	R\$78	78,1	93,8
<i>TOTAL</i>	R\$ 273,90	R\$ 299,50	R\$ 292,90	R\$ 290,40	R\$ 305,40	R\$ 379,40	R\$ 378,50	R\$ 375,40

Fonte: IPEA(2012).

Elaboração própria

Análise do orçamento da Seguridade Social do ano de 2010 revela que houve crescimento das receitas e balanço superavitário (levando em conta os postulados constitucionais da diversidade da base de financiamento) que pode ser atribuído ao crescimento econômico e ao movimento de aumento de empregos formais. (ANFIP, 2011). Na contramarcha do crescimento do orçamento da Seguridade Social encontram-se as renúncias fiscais que cresceram mais de 30 bilhões de 2003 a 2010 e a CPMF, e que até 2011 ocupavam papel importante no financiamento da saúde.

As despesas da Seguridade Social aumentaram nos últimos anos acompanhando a tendência de crescimento tendo em vista o poder potencial de gerar efeitos multiplicadores na economia por parte dos gastos e benefícios sociais.

Cumpramos informar que definimos para análise os períodos delimitados pelos PPAs a fim de verificar o efeito do planejamento nas políticas públicas. Uma análise inicial dos dados organizados pelo IPEA (2012) nos mostra que dentre as políticas de seguridade social, a assistência social foi aquela que apresentou maior crescimento. Em 1995, as despesas orçamentárias com a política de assistência social era de 2.7 bilhões, por sua vez, em 2010,

o gasto<sup>89</sup> do governo em tal área foi de 44,6 bilhões. Os dados denotam a profissionalização do serviço público espelhado no planejamento e no compromisso assumido para o enfrentamento da pobreza extrema no Brasil, incorporado de fato na agenda governamental, especialmente por meio da transferência direta de renda (Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família).

Ao compararmos a evolução dos gastos da assistência social percebe-se que o volume de recursos investidos e executados no período que compreende o PPA 1996-1999 foi o mais significativo, tendo um crescimento de quase 3 vezes em 4 anos. Esse crescimento pode ser atribuído a regulamentação do BPC e sua concessão a pessoas com deficiências e idosos de baixa renda. No PPA 2004-2007 observamos um crescimento significativo de R\$ 21,7 bilhões de reais para 32,6 bilhões de reais, o que revela a importância da definição legal no orçamento do montante de recursos necessários para atender as demandas sociais. O crescimento identificado pode ser atribuído ao aumento do valor do salário mínimo (que puxa o gasto com BPC) e a ampliação dos programas de transferência de renda, com a implantação do benefício Bolsa Família, Estatuto do Idoso e o SUAS.

Por fim, se compararmos o crescimento do orçamento da assistência social com os benefícios a servidores públicos constatamos que a orientação foi redistributiva, pois, o orçamento da assistência no período de 1995-2010 aumentou mais de 20 vezes do valor original, enquanto que o orçamento dos servidores cresceu 1,5 vezes.

A realidade das despesas com benefícios a servidores públicos, a despeito das críticas que consideram tal grupo social dispendioso para os cofres do Estado, revela que no período de 1998 a 2002, tal grupo social foi preterido em termos de seguridade do servidor, afora a política de congelamento de salários. Vemos que o crescimento foi de apenas 1 bilhão em 4 anos. Entretanto, de 2003 a 2010, no movimento de valorização do serviço público esse aumento foi de 27 bilhões de reais. Podemos atribuir tal dado a contratação de servidores públicos, por meio de concursos, para todas as áreas das políticas públicas, especialmente de infraestrutura para o desenvolvimento do Programa de Aceleração Continuada (PAC).

---

<sup>89</sup> Consideramos o termo gasto social insuficiente para explicar o potencial de desenvolvimento das potencialidades humanas contidos na realização de despesas com insumos, pagamento de servidores, construção de obras, concessão de benefícios e realização de serviços sociais. Acreditamos que o termo “valorização social” expressa a atitude governamental de dispendir parcela do fundo público para reduzir desigualdades.

Observamos, por sua vez, que a área de saúde pública e universal, dentre as áreas da seguridade, foi a que teve menor crescimento, R\$19,5 bilhões no período de 1995-2010, pois passou de R\$ 49,7 bilhões para 69,2 bilhões de reais, sendo que nos PPAs implantados na gestão FHC, observa-se que houve redução de 1,6 bilhão de reais entre 1996-2003. Ao mesmo tempo nesse período histórico a opção pelos planos privados de saúde alcançou parcela representativa da população. Conforme Bahia (2006), o crescimento do número de consumidores dos planos de saúde foi de 75% entre 1998 e 2003, sendo que cerca de 44 milhões eram contempladas a época. A tendência privatizante atingiu, desta feita a área de saúde e previdência, no campo da redução dos investimentos governamentais e no processo de redirecionamento legal das políticas.

A política de saúde passou por um forte processo de apropriação mercantil que limitou as conquistas do Sistema Único de Saúde, ao universalizar benefícios, mas com uma oferta restrita e serviços de baixa qualidade. O Fundo Nacional de Saúde (FNS) - nasce como resultante da mobilização do movimento de reforma sanitária que sedimentou canais de participação efetivos na condução da política. Entretanto, a participação do mercado privado de saúde no Brasil é muito forte, vide dados coletados por Piola e Vianna (2008) e analisados por Salvador (2010a), os quais mostram que o volume de gastos no setor privado com saúde (55%) é superior ao público (45%).

A presença privada no campo da saúde ocorre em larga medida para suprir as insuficiências de insumos e de pessoal do setor público, ou seja, reproduz-se o complexo privado médico hospitalar a partir de financiamento com recursos do Estado. O efeito perverso deste processo ocorre pela segregação dos usuários que recebem atendimentos distintos a depender da sua qualidade de demandante, cidadão ou consumidor, sendo que neste caso o consumidor tem *status* superior ao cidadão no acesso aos serviços de saúde. Além disso, Salvador(2010a) observa que os recursos da política de saúde são extraídos por isenções fiscais generosas oferecidas aos seguros privados de saúde.

Tabela 6– Evolução dos gastos com as ações da área de saúde de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP-DI- médio.

SUBAREA	_1995	_1996	_1997	_1998	_1999	_2000	_2001	_2002	_2003	_2004	_2005	_2006	_2007	_2008	_2009	_2010	Total
---------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

(Re)aparelhamento de Serviços do SUS	488.8	217.3	680.7	1.023	1.544	2.034	1.961	1.581	961.7	1.061	342.5	210.4	334.2	62.95	154	106.6	12.767
Atenção Básica	139.9	12.71	286.4	1.297	5.904	5.898	6.189	6.287	5.749	6.778	7.455	8.468	9.546	9.749	10.306	10.873	94.657
Atenção Hospitalar e Ambulatorial	32.406	31.564	35.632	31.997	28.383	27.906	28.106	27.171	23.726	24.723	25.243	27.620	30.224	30.747	34.058	35.022	474.535
Atividades Administrativas	9.860.	8.897.	8.990.	8.275.	8.034.	6.490.	6.307	6.648	5.808.	5.727.	5.819.	7.280.	6.428.	6.810.	7.728.	8.163.	117.27
Controle de Doenças e Agravos	1.465	770.6	1.868.	1.663.	2.252.	2.367.	2.507.	2.451.	2.051.	2.779.	2.878.	3.697.	3.306.	2.917.	5.438.	3.462.	41.879
Hospitais de Ensino e Residência Médica	2.267.	2.301.	1.404.	1.506.	555.1	603.0	572.2	523.3	521.3	574.7	559.3	610.5	676.5	690.4	2.400.	3.014.	18.78
Outros Projetos e Atividades	462.215	276.7	175.3	218.2	188.9	727.9	666.2	533.4	349.1	786.2	823.3	1.020.	1.021.	774.6	890.9	971.3	9.887
Suporte Profilático e Terapêutico	2.125.	1.203.	2.308.	2.232.	3.340.	2.971.	2.974.	3.498.	3.687.	3.542.	3.886.	4.931.	5.383.	5.613.	6.299.	6.597.	60.597
Vigilância Sanitária	22.3	23.69	71.42	157.0	372.5	566.8	510.1	446.7	352.7	294.3	293.9	394.7	352.8	406.5	418.5	410.0	5.094
<b>TOTAL</b>	<b>49.239</b>	<b>45.2685</b>	<b>51.132</b>	<b>48.372</b>	<b>50.576</b>	<b>49.566</b>	<b>49.795</b>	<b>49.141</b>	<b>43.208</b>	<b>46.268</b>	<b>47.302</b>	<b>54.234</b>	<b>57.274</b>	<b>57.772</b>	<b>67.692</b>	<b>68.622</b>	<b>835.472</b>

Fonte: Ipea (2012)

Elaboração: Própria

A análise detalhada dos gastos com as ações da área de saúde nos revelou algumas tendências e variações do desempenho dos gastos sociais em saúde por ações.

Na atenção básica houve decréscimo dos valores alocados em mais de 50%, na gestão FHC e em seguida na gestão Lula voltou a crescer em 100%. No entanto, o saldo obtido, em valores deflacionados pelo IGP-DI (Médio), foi de aproximadamente R\$2 bilhões de reais.

Na atenção ambulatorial e hospitalar os gastos sociais, em valores deflacionados pelo IGP-DI(Médio), da gestão FHC foram reduzidos em mais de 30%, o equivalente a R\$9 bilhões de reais. Em seguida, na gestão Lula, voltaram a crescer cerca de 45%. No computo dos períodos de 1995 a 2010, houve aumento de aproximadamente 10%, aproximadamente 3 bilhões de reais, em valores deflacionados pelo IGP-DI (Médio) .

Na ação controle de agravos e doenças o crescimento foi uma constante nos períodos FCH e LULA, sendo que o aumento em valores absolutos, deflacionados pelo IGP-DI (Médio, de 1995 a 2010, foi de aproximadamente 2 bilhões de reais, ou percentualmente, de 130%, em 16 anos.

As despesas com os hospitais universitários e residências médicas caíram na gestão FHC, cerca de R\$2 bilhões de reais, em valores deflacionados pelo IGP-DI (Médio) e tornaram a aumentar na gestão Lula em R\$ 3 bilhões de reais. No período de 16 anos houve

incremento, de aproximadamente 1 bilhão de reais. Mais recentemente, esta área sofreu inflexões devido a mudança do sistema de gestão, pois foi criada empresa brasileira, de gestão privada, dos serviços dos hospitais universitários, alterando o tipo de vínculo empregatício dos novos profissionais contratados, os quais perdem direito a estabilidade e passam a ser regidos pela CLT.

A vigilância sanitária foi a ação com maior crescimento de gastos. Teve aumento exponencial saltando de R\$22 milhões para R\$400 milhões em 16 anos. Esta que é uma área sensível, de matriz preventiva, demanda mais recursos para se trabalhar com prevenção, promoção e desenho de políticas de saúde baseadas em informações balizadas sobre a realidade das condições de saúde da população. Constatamos ainda a necessidade de formulação de diretrizes para a elaboração de campanhas em saúde.

No computo geral a área de saúde não teve majoração de gastos no período da gestão FHC, na verdade reduziu seu montante em R\$100 milhões de reais. Já na gestão Lula, houve incremento de R\$19.5 bilhões em 8 anos, em melhorias para a política de saúde.

As despesas da saúde cresceram, mas de forma insuficiente tendo em vista o aumento das demandas e a escassez de recursos correspondente a essa área. Fala-se de um sub-financiamento da saúde, agravado pela concentração de recursos na assistência hospitalar e ambulatorial cujos custos são os mais elevados que os das medidas preventivas em saúde.

Tabela 7 - Nível de execução do orçamento previsto na LOA no período que compreende os PPAs de 2000 a 2011 (por área e função) em valores deflacionados pelo IGP-DI médio

<b>ÁREA</b>	<b>PPA 1 - 2000 a 2003 - % Liquidado/Autorizado</b>	<b>PPA 2 - 2004 a 2007 - % Liquidado/Autorizado</b>	<b>PPA 3 - 2008 a 2011 - % Liquidado/Autorizado</b>
<b>Habitação</b>	56,5	62,5	74,3
<b>Saneamento</b>	42,5	48,4	86,6

<b>Assistência Social</b>	83,6	88,6	91,9
<b>Previdência Social</b>	82,1	84	77
<b>Saúde</b>	78,5	70,7	68

Fonte: Greggianin (2011)

Elaboração Propria

Em análises da capacidade de execução orçamentária por despesa liquidada dos gastos sociais nas LOAs por Planos Plurianuais de 2000-2003 (PPA 1), de 2004 a 2007 (PPA2); de 2008-2011 (PPA3), observamos, conforme tabela 7::

- I. Na habitação houve crescimento de 6% entre o PPA 1 e PPA 2 e 12% entre o PPA 2 e o PPA 3.
- II. No saneamento básico houve crescimento de 6% entre o PPA 1 e PPA 2 e aumento substantivo de 38% entre o PPA 2 e o PPA 3.
- III. Na assistência social, por seu turno, houve crescimento de 8% entre o PPA 1 e o PPA 3. Ressalta-se que é essa a política atualmente a com maior capacidade de execução.
- IV. Já na Previdência Social houve queda da capacidade de execução orçamentária entre o PPA1 e PPA 3.
- V. Por sua vez, na Saúde houve decréscimo de 10% entre o PPA 1 e o PPA 3.

O efeito do planejamento é notório na tendência de crescimento geral da capacidade de execução orçamentária dos gastos sociais em habitação, saneamento e assistência social, o que revela a melhoria dos processos de gestão dos serviços públicos.

Os dados indicam que as áreas com maior montante de recursos, saúde e previdência social, tiveram menos recursos liquidados no período de 2000-2011. Tal indicador pode estar relacionado as condicionalidades e restrições impostas aos gestores pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais ficaram mais circunscritos para realização de investimentos e contratação de pessoal, e, em caso de descumprimento da norma, corriam risco maior de assumir responsabilidade administrativa, civil e penal.

Ademais, a hegemonia do capital financeiro neste período orientou o foco da política econômica voltada ao cumprimento das metas de superavit primário e pagamento dos juros

da dívida, minorando as possibilidades de incremento dos gastos sociais. Registramos que a LOA e a LDO dos períodos investigados já sinalizavam a preocupação com o pagamento dos juros da dívida, o que denota a força dos grupos de status social legal dos investidores rentistas na formação da agenda política governamental.

Após perscrutarmos os gastos com a saúde, veremos os desdobramentos dos gastos com assistência social. Salvador (2012) nos mostrou que a variação do orçamento da assistência social no período de 2000-2010 foi de 307,5%, acima da inflação, sendo o foco principal o gasto com recursos para programas de transferência de renda com a proporção de mais de 90% do total de gastos com assistência social. O último dado contraria as diretrizes da lei orgânica da assistência social, voltada para a construção da cidadania e a proteção social a partir do investimento nos serviços socioassistenciais tipificados, os quais receberam cerca de 5% do orçamento de tal política.

Constatamos ainda que a variação das três políticas de seguridade social no mesmo período foi de 65%, muito acima da variação do crescimento do PIB e da receita corrente líquida, comprovando a tendência de assistencialização da proteção social.

Como assinalado anteriormente, autores como Fernandes (2008), qualificam esse movimento de incremento da alocação dos recursos da assistência social como uma tendência na seguridade social, que privatiza a saúde e a previdência, focalizando seus gastos na população mais pauperizada. Consagra-se assim o processo de aumento de espaço da política de assistência social no rol das políticas de seguridade social, com as aplicações nos benefícios de transferência de renda cada vez mais volumosos, seguindo o receituário internacional, conforme análise de Stein (2008). A assistência social assume o posto de política governamental prioritária no campo da seguridade social, no entanto padece de articulação com as demais políticas sociais, conforme já apontada por Fernandes (2008), o que torna frágil a rede de proteção social e as estratégias substantivas de redução de desigualdades.

A política de assistência social somente em 1995 instituiu o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) o qual teve garantida a participação cidadã no seu controle democrática via Conselho Nacional de Assistência Social. Conquanto, seguindo as dificuldades enfrentadas pelas demais políticas de seguridade social, constata-se que parcela dos recursos da assistência social desde a origem do FNAS trilharam um percurso que

tangenciava este fundo, primeiramente com o Comunidade Solidária, em seguida com os fundos de combate à pobreza, inviabilizando o controle democrático.

A instituição do SUAS contribuiu para o aperfeiçoamento da gestão da assistência social, inclusive do ponto de vista financeiro. Nesse mesmo período Salvador (2011) observa o incremento do volume de recursos alocados na assistência, nos programas de transferência de renda, como o benefício de prestação continuada e o bolsa família. Reiteramos que essa tendência assistencializadora da seguridade social, corroborada pelo aumento exponencial dos recursos executados no âmbito desta política entre 1995 e 2010, entendemos que continua ser fundamental a ampliação dos investimentos nos programas, ações, serviços e projetos desta política de modo a consolidar os objetivos do SUAS.

Por outra via, o caráter privado da assistência social, pautado na matriz filantrópica, é atualizado com a continuidade de oferta de serviços e programas por entidades privadas sem fins lucrativos que desposam de condições especiais de isenção, imunidade, remissão e incentivos fiscais que facilitam a oferta de serviços e oneram os cofres públicos. Em síntese, o Estado financia as organizações privadas para realizar ações socioassistenciais, mas sem a garantia que estas ações seguirão a perspectiva dos direitos, pois faltam mecanismos regulatórios.

Em resumo, percebemos com o olhar sobre as ações da área de assistência social que a política de assistência social, a partir do desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social e a tipificação dos serviços socioassistenciais passou a investir mais nos serviços, programas e projetos sociais, cerca de 7.7 bilhões de reais em 16 anos, ou 480 milhões em média por ano. Conquanto, tal crescimento esteve limitado as contingências orçamentárias, que priorizou os gastos com benefícios, do tipo BPC e Bolsa Família.

Tabela 8– Evolução das despesas com as ações da área de assistência social no período de 1995 a 2010, milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

SUBAREA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Assistência Comunitária	578,8	320,2	704,1	1.979,	2471	150	218,6	181,4	1514	120	410,7	156,2	297,1	18,4	1.209	1325	12.457,
Assistência Social Geral	8549	21,8	24,7	30,1	22,2	771,6	1357	1182	1636	7.359	6.098	9120	12685	13.654,	14.982	16229	85.187,
Assistência ao Idoso	93,7	148,3	402,7	781,3	1306	3101	3437	3902	4004	4.549	5723	7051	8013	8422	9976	11286	72.201,
Assistência ao Indígena	147,3	114,9	144,8	99,9	141,3	77,8	153,9	123,8	104,7	100,6	102,6	85,4	87,7	66,13	74,47	68,82	1694

Assistência ao Portador de Deficiência	223,7	599,0	2469	3071	3374	5854	6442	6916	6660	6857	7468	8.791	9.543	9.868	11.504	12904	102.548
Assistência à Criança e ao Adolescente	835,8	1079	1122	1112	1148	1550	2483	4957	3949	2014	4237	2987	631.3	651.9	814.6	847,6	30.423
Atividades Administrativas	399,6	235,0	240,5	240,4	229,8	36,52	58,14	70,91	70,53	457,2	592,3	1.042	855,8	830,6	748	1224	7333
Geração de Renda	187,5	187,5	119,6	111,0	21,35	117,52	177,1	136,6	41,1	30,36	61,35	39,86	44,57	54,08	59,61	45,09	1246
Reintegração Social	2,36	3,3	2,83	1,9	2,3	15,0	34,64	24,03	20,52	17,52	15,90	15,68	20,53	21,48	11,21	15,09	224,57
<b>Total</b>	<b>2290</b>	<b>2710</b>	<b>5230</b>	<b>7.428</b>	<b>8717</b>	<b>11.675</b>	<b>14,363</b>	<b>17.495</b>	<b>18.002</b>	<b>21,505</b>	<b>24.710</b>	<b>29.290</b>	<b>32,180</b>	<b>34.387</b>	<b>39382</b>	<b>43947</b>	<b>313.318</b>

Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

Tabela 9 – Variação das ações da área de assistência social no período de 1995 a 2010, milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

<b>SUBAREA</b>	<b>Var 95-02</b>	<b>Var%95-02</b>	<b>Var03-10</b>	<b>Var%03-10</b>
Assistência Comunitária	-397,40	-68,66%	-189	-12,48%
Assistência Social Geral	-	-	14.593	891,99%
Assistência ao Idoso	3.808,30	4.064,35%	7.282	181,87%
Assistência ao Indígena	-23,50	-15,95%	-35,88	-34,27%
Assistência ao Portador de Deficiência	6.692,30	2.991,64%	6.244	93,75%
Assistência à Criança e ao Adolescente	4.121,20	493,08%	-3.101,4	-78,54%
Atividades Administrativas	-328,69	-82,25%	1.153,47	1635,43%
Geração de Renda	-50,90	-27,15%	3,99	9,71%
Reintegração Social	21,67	918,22%	-5,43	-26,46%
<b>Total</b>	<b>15.205,00</b>	<b>663,97%</b>	<b>25.945</b>	<b>144,12%</b>

Em resumo, observamos os seguintes resultados na análise dos programas da área de assistência social, a saber:

- Houve aumento de mais de 100% de 1995 a 2010 do programa assistência comunitária.
- A execução orçamentária do programa assistência social geral (combina proteção social básica e especial) passou de R\$ 8,7 bilhões para R\$16,3 bilhões em 16 anos.
- O programa assistência social ao idoso cresceu de R\$ 83,3 milhões de reais em 1995 para R\$ 11,3 bilhões, em 2010, em função, principalmente, da instituição do Benefício de Prestação Continuada e do aumento do salário mínimo que equivale ao valor do citado benefício
- A assistência ao portador de deficiência cresceu de R\$223 milhões, em 1995, para R\$11,5 bilhões em 2010, também em função da instituição do Benefício de Prestação Continuada e do aumento do salário mínimo que equivale ao valor do citado benefício
- Para a assistência ao indígena ocorreu redução de mais de 70 milhões de reais.
- O programa de reintegração social aumentou em 16 anos de 2 milhões de reais, em 1995, chegando a 15 milhões, em 2010.

De modo geral constatamos a tendência de aumento geral dos gastos com a política de assistência social, puxado pelos benefícios, em especial, pelo BPC, condicionado pelo valor do salário mínimo, por isso a dotação inicial da assistência em 1995 saiu de R\$2,3 bilhões em 1995 e chegou a R\$ 43 bilhões em 2010. Salientamos que aqui consta apenas o orçamento federal com a assistência social, pois de acordo com a NOB/SUAS há previsão de outros recursos (pagamento de pessoas, insumos e realização de obras) para a política em âmbito local, como contrapartida do repasse Fundo a Fundo das esferas estaduais e municipais.

Tabela 10 – Evolução das despesas com as ações da área de previdência social, no período de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

Benefícios	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Aposentadorias	82.39	95.99	97.69	112.9	110.1	109.5	115.8	113.7	110.8	120.5	127.5	143.3	149.5	150.9	167.4	196.6	2.005.
	8	9	8	59	81	82	39	04	91	27	88	57	76	05	44	74	330
Atividades Administrativas	8.748	8.882	7.636	9.175	8.700	8.369	7.671	7.435	6.981	8.690	10.92	12.08	12.58	11.17	13.79	14.09	156.9
Auxílios	5.706.	7.319	7.851.	9.113	9.423	8.082	9.077	11.62	15.11	18.75	22.48	23.34	23.99	19.63	19.07	21.07	231.6
								1	1	2	4	8	8	3	3	9	89.
Outros Benefícios	10.91	10.00	9.589	8.137	5.145	4.849	3.200	3.791	4.934	973.8	986.3	887.8	1.007	1.779	2.783	2.912.	71.89
	2	0	.						.6							7	2
Pensões	29.40	33.33	34.72	37.44	38.9	37.31	39.39	40.79	40.34	40.70	46.60	52.97	55.99	56.38	62.74	67.21	714.2

	1	3	7	6	12	4	2.	3	5	4	2	1	5	4	5	1	83
Total	137.1	155.5	157.5	176.8	172.3	168.1	175.1	177.3	178.2	189.6	208.5	232.6	243.1	239.8	265.8	301.9	3.180
	66.	34	03	33	64	98	82	50	73	49	89	49	61	73.	38	75	

Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

Tabela 11 – Variação das despesas com as ações da área de previdência social, no período de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP\_DI médio, com preços de 2011.

<b>Benefícios</b>	<b>Var95-02</b>	<b>Var%95-02</b>	<b>Var03-10</b>	<b>Var%03-10</b>
<b>Aposentadorias</b>	31.306	37,99%	-6.981	-6,30%
<b>Atividades Administrativas</b>	-1.313	-15,01%	134.001	1919,51%
<b>Auxílios</b>	5.915	103,66%	5.968	39,49%
<b>Outros Benefícios</b>	-7.121	-65,26%	-2.022	40,00%
<b>Pensões</b>	11.392	38,75%	-	-441,87%
			178.273	
<b>Total</b>	40.184	29,30%	123.702	69,39%

No tocante a previdência social verificamos que o aumento do volume de recursos alocados nos benefícios da previdência social foram compatíveis com o reajustes do salário mínimo. Conforme Salvador (2010) entre 2000 e 2007 houve aumento de 37,2% nas despesas com aposentadorias (urbanas e rurais) sendo que no mesmo período o salário mínimo teve reajuste acumulado de 32,4%.

Observamos ainda que mesmo ocupando lugar de destaque nas políticas de seguridade social com aproximadamente 70% do volume de recursos em relação a assistência social e saúde, a previdência social ainda está longe de ser universal. pois o acesso está condicionado a contribuição do empregado, portanto exclui-se trabalhadores do setor informal e pessoas desempregadas, aproximadamente 40 milhões de brasileiros (PNAD, 2014). Autores como Jaccoud (2008) também concordam com a ideia de enfrentar o problema da exclusão na previdência social a partir da criação de estratégias alternativas de contribuição e participação no sistema, habilitando o acesso ao direito a desempregados e trabalhadores submetidos a relações informais de trabalho.

Ressaltamos que além das aposentadorias e pensões, cerca de 5% do montante dos recursos previdenciários são destinados ao pagamento de auxílios (doença, maternidade, acidentário e morte). Ocorreu entre os anos de 2001 e 2007 o aumento de R\$ 10 bilhões no volume de recursos gastos com o auxílio doença. O respectivo crescimento pode estar relacionado às precárias condições de trabalho e a prevalência da intensificação do trabalho no setor privado, ou a *walmartização* da vida social, como nos fala Antunes (2010), motivando o adoecimento precoce dos trabalhadores. Outro fator explicativo, conforme Salvador(2010), está relacionado ao aumento do crivo dos peritos para a concessão de aposentadorias o que deixa por mais tempo os trabalhadores como beneficiários do auxílio doença.

Registramos que duplicou o crescimento das despesas com as aposentadorias e pensões rurais praticamente no período de 2004-2010. Tal política tem viés assistencial e solidário, porquanto prescinde da comprovação mensal da contribuição para o seu acesso. É o grande exemplo de política redistributiva, apesar de o valor predominante dos benefícios ser um salário mínimo. Considerando o êxito deste programa, concebemos a possibilidade de desenvolver benefícios desta natureza a trabalhadores urbanos informais e trabalhadores desempregados, pois estes estão à margem da proteção social oferecida pela previdência social.

Tabela 12 – Evolução das despesas com previdência urbana e rural no período de 2004-2010 em valores em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI médio, com preços de 2011.

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Aposentadoria Urbana	-	94.666	105.095	109.233	110.176	122.558	148.1572	689.887
Aposentadoria Rural	23.740.	26.889	31.592	34.3004	35.162	39.797	42.289	233.771
Aposentadoria Urbana	-	1.728	1.808	1.363	2.393	2.475	469	479.564
Aposentadoria Rural	-	-	-	7.973.	10.6	13.3	14.1	8.011.648
Pensão Rural	8.642	9.770	11.472	12.431	12.615.	14.30	15.333	84.566
Pensão Urbana	-	-	-	13.2	26.5	14.4	28.8	83.1
TOTAL	32.382	131.328	148.161	155.975	157.956	176.659	206.250	1.008.712

Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

Constatamos ainda que o crescimento dos valores acumulados na previdência rural também é congruente com os reajustes do salário mínimo, posto que 99% dos beneficiários das aposentadorias e pensões rurais recebem 1 salário mínimo.

Com relação à previdência social rural observamos manutenção do caráter contributivo, mas esta leva em consideração as modalidades diversas de trabalho no campo, que se distinguem do modelo operário industrial das cidades, devido a divisão e arrendamento de terras, equipamentos e força de trabalho. Logo, para ser beneficiário da previdência rural exige-se a declaração de exercício da atividade rural. Os dados da previdência social rural (IPEA,2000), quando analisados em separados do subsistema urbano, demonstram haver um saldo negativo de R\$ 38,72 bilhões. Este déficit pode ser atribuído a redução do quantitativo de trabalhadores no campo, a queda da produção agrícola e a sonegação previdenciária dos grandes agricultores. Conquanto, não podemos afirmar que o sistema é deficitário, posto que vigora a lógica da solidariedade entre trabalhadores urbanos e rurais no financiamento deste regime.

Ainda no debate sobre o “déficit da previdência” constatamos que historicamente no Brasil as contribuições de empregados e empregadores foram revertidas em recursos para a provisão da infraestrutura direcionada ao desenvolvimento econômico, na construção de rodovias, estruturas portuárias, até estádios de futebol (SALVADOR, 2010). Se projetados para os dias atuais a poupança do governo com a previdência poderia ter sido garantida e haveria recursos suficientes para universalização deste direito, ainda restrito para os trabalhadores do setor informal.

Ao analisarmos o segmento dos fundos de pensão identificamos que os recursos derivados destes fundos tem sido revertidos em investimentos em renda variável. (GRANEMANN, 2012). Tais dividendos favorecem o aumento da lucratividade de grupos de status social legal dos representantes do capital rentista. A outra parcela deste capital fica no sistema para oferta de crédito, com incentivo ao consumo de bens e serviços, canalizando o capital com o efeito multiplicador da economia. O trabalhador beneficiário dos fundos de pensão fica à mercê parcialmente do êxito dos rendimentos dos ativos dos fundos de pensão, ou seja, não tem garantia total dos recursos aplicados para o recebimento dos benefícios.

Prosseguindo na análise da previdência social, tendo em vista seu caráter de destaque e dado o maior montante de receitas originárias das contribuições previdenciárias e também o maior volume de despesas, salientamos que o fundo do regime geral de previdência foi criado tardiamente, no bojo da Lei de Responsabilidade Fiscal e com um entendimento destoante em relação aos postulados da Constituição de 1988 quando se trata de seguridade social. Prevê que as receitas e despesas da previdência são exclusivas e não compartilhadas

com as outras políticas de seguridade social, distanciando-se da ideia de um sistema de seguridade social. Conforme Salvador (2010a, p.268)

dos três fundos públicos que compõem a seguridade social brasileira, o FRGPS é o mais significativo em termos de volume financeiro. No período de 2001 a 2007, do R\$ 1,5 bilhão liquidado no orçamento dos fundos da seguridade social, 76,02% foi destinado ao FRGPS. Em valores deflacionados pelo IGP-DI, o fundo apresenta um crescimento real de 31,07%, portanto, um pouco superior ao crescimento de 29,82% do montante de recursos orçamentários executados nos fundos públicos da seguridade social. Em relação ao PIB, os gastos no âmbito do FRGPS saltam de 5,91% (2001) para 7,15% (2007), indicando uma relativa estabilidade nos dois últimos anos da série.

Estudo da ANFIP indica que “na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondem por 36% das despesas previdenciárias – o dobro do verificado no Brasil” (ANFIP, 2011, p.51). Além disso, se levarmos em consideração as renúncias fiscais e calcularmos o orçamento da seguridade social de modo a integrar as três políticas veremos que há superávit, conforme estabelece a metodologia da ANFIP (2011) e a base de dados do IPEA.

Haveria espaço ainda para a criação de medidas de inclusão dos trabalhadores fora do sistema previdenciário, bem como possibilidade de reajuste dos benefícios para além dos índices de inflação, caso maiores aportes do fundo público, hoje canalizados para a amortização dos juros da dívida, compusessem a base de financiamento da previdência social.

Mas o ponto crítico da previdência refere-se a dificuldade da sua universalização, especialmente no caso brasileiro em que, segundo dados divulgados pelo IBGE (2011) aproximadamente 46,4% da população economicamente ativa não é contribuinte de algum sistema de previdência social. Considerando que o modelo brasileiro de previdência se fundamenta na repartição simples, torna-se indispensável o incremento da massa de trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho para assegurar a sustentabilidade do sistema e o acesso universal. Outra alternativa seria a criação de mecanismos de inclusão das contribuições dos trabalhadores do setor informal.

Com base nos estudos revisados e nos dados analisados, percebemos que a criação de modelo de atendimento universal de Previdência Social, com atendimento igualitário a trabalhadores do setor público, privado e informal, poderia contribuir para a redução das desigualdades sociais. Tal sistema teria como forma de custeio, dos cerca de 50% da população econômica ativa excluídos deste direito, a extração dos recursos que servem

apenas para pagamento da dívida pública e favorecem parcela ínfima da população, além de verbas recuperadas de práticas privatistas de corrupção. Assim, seguindo o princípio do interesse público e a previsão de garantia dos direitos sociais na Constituição de 1988, torna-se prioritário desenvolver um sistema de proteção social universal em contraponto a política econômica baseada em incentivos de rentabilidade rápida e fácil a pequenos grupos de investidores, já abastados em termos de patrimônio e de renda.

Nesta proposição, está embutida a ideia de ligação das áreas da Seguridade Social, atualmente dissociadas, com orçamentos dispersos, concretizando finalmente o “virtual orçamento da Seguridade Social”, como nos fala Salvador (2010). O caráter universalizante dos direitos assistenciais seria transposto pela cobertura estatal das contribuições previdenciárias daquelas pessoas que não possuem renda ou vínculo empregatício formal, por meio de um cadastro único de trabalhadores.

A proposição apresentada assenta-se no argumento da injustiça presente no modelo de financiamento da seguridade social. Em síntese, Salvador (2012) constata que o financiamento da seguridade social se dá principalmente por uma tributação regressiva, que impacta diretamente o consumidor. Proporcionalmente, cerca de 62,5% (de 2000 a 2007) dos recursos desta política eram oriundos de tributos indiretos.

Verificamos que as finanças da seguridade social estão em consonância com as suas despesas, no entanto ainda muito aquém das necessidades sociais da população. Os ataques ao orçamento da Seguridade Social continuam, vide a PEC nº 233/2008 que propõe o fim da Contribuição para o financiamento da Seguridade (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a definição de uma cota de 39,7% da arrecadação para a Seguridade o que impediria novos aportes, necessários para atender a demanda da população nos serviços de saúde, assistência e previdência social (IPEA, 2010). A citada MP nº 665 de 2015, é outro exemplo de afronta aos pressupostos constitucionais da seguridade social. Além disso, a prevalência de grandes contingentes da população brasileira fora do mercado de trabalho formal impacta nas finanças da Seguridade Social, pois reduz a capacidade de arrecadação do fundo previdenciário e inviabiliza o aumento da cobertura da previdência social.

Tabela 13 – Comparação dos gastos do Regime Próprio de Previdência com o Regime Geral de Previdência conforme alterações constitucionais do direito a previdência, em bilhões valores deflacionados pelo IGP-DI (média mensal), em preços de 2011

AREA	Var95-02	Var% 95-02	Var03-10	Var%03-10
<b>Benefícios a Servidores Públicos Federais</b>	7.284	10,62%	27.653	41,79%
<b>Previdência Social</b>	40.114	29,01%	125.093	69,26%
<b>TOTAL</b>	65.588	21,01%	283.882	79,14%

Fonte: IPEA(2012).

Elaboração própria

É justamente a partir do Governo Lula, em 2003, que identificamos o vertiginoso incremento das despesas com previdência social (69,26%), a reboque da política de reajustes do salário mínimo. Lembramos que quase 40% dos benefícios da previdência social são limitados ao valor do salário mínimo. Em 2003, a despesa com a política de previdência social era de R\$ 180,6 bilhões e foi para R\$ 305,7 bilhões em 2010 (IPEA, 2012) , com valores deflacionados pelo IGP-DI (média mensal), conforme tabela 4.

Seguindo a análise dos gastos sociais, vemos que no âmbito da previdência social o crescimento das despesas no período de 1995-2002 foi de 29,01% e de 2003-2010 foi de 69,26%. Ao que tudo indica as reformas da previdência tiveram impacto razoável neste crescimento, especialmente no período de 1995-1998, quando os critérios de obrigatoriedade de comprovação das contribuições do trabalhador foram exigidos, pois o montante dispendido passou de R\$ 138,2 bilhões para R\$ 179,6 bilhões.

Por outro lado, o Regime Próprio de Previdência chegou a reduzir o montante de suas despesas no período de 1999 a 2003 em R\$ 10 bilhões (tabela 10) e teve crescimento inferior ao da previdência social. Em seguida cresceu, especialmente devido aos critérios de restrição a aposentadoria do servidor, implantados em 2003, o que motivou servidores com o direito adquirido a requerer tal benefício, dado o relativo envelhecimento dos trabalhadores do setor público federal. Em face disso, de 2003 a 2010, vemos o crescimento de R\$ 125.093 bilhões no RPPS.

Enfim, a análise global dos dados mostra um processo aproximação dos regimes previdenciários, entretanto numa perspectiva de limitação de direitos, benefícios e garantias, a despeito das táticas de redução da desigualdade do status legal.

A redução do teto de 10 salários mínimos da previdência social (emenda constitucional 41 de 2003) e a instituição obrigatória de teto remuneratório das aposentadorias dos servidores que ingressarem no serviço público após a criação do Funpresp em 2012, são iniciativas que fortaleceram o caráter mercantil da previdência, pois criam condições para trabalhadores do setor público e privado comprarem os planos complementares de previdência a fim de suprir parte da renda não contemplada na previdência pública.

O caso dos trabalhadores do setor privado adiciona-se a tendência de em mais uns 10 anos os valores estarem comprimidos a um ponto de se tornar mínimo os valores que antes representavam o máximo da previdência, haja vista a instituição do redutor do teto previdenciário de 10 salários mínimos<sup>90</sup>.

Tais medidas já repercutiram no sistema financeiro em que se observou o aumento astronômico (mais de 7 bilhões de reais por ano) dos montantes de recursos acumulados pela previdência complementar, como se vê no gráfico 1 e na tabela 11. Granemann(2012), vai nos mostrar no capítulo 5 as contribuições dos fundos de pensão e da previdência complementar para a alavancagem da rentabilidade capitalista, ao mesmo tempo em que se arrisca o dinheiro depositado pelos trabalhadores para a garantia de sua aposentadoria.

Gráfico 1 - Evolução das receitas da previdência complementar entre 1996 e 2007



Elaboração: CNEG

Fonte: Fenaprevi

<sup>90</sup> O beneficiário do teto da previdência em 2003, recebia 100% (R\$2.400,00) dos 10 salários mínimos, em 2010, recebe o equivalente a 63% (R\$3.418).

Tabela 14 - Volume das receitas arrecadados, em 2010, da previdência complementar em milhões de R\$

<b>Produtos Previdência Complementar</b>	<b>Total Arrecadado</b>
VGBL	6.564
PGBL	686,8
Plano Empresarial	721.6
Morte e Invalidez	249.7
Plano para Crianças e Adolescentes	165.1
Plano para Sobrevivência	63.6
<b>Total</b>	<b>7.251</b>

Elaboração: CNEG

Fonte: Fenaprevi

As dificuldades de concretização da Seguridade Social como direito estão associadas as questões estruturais do capitalismo contemporâneo e dos rumos da política e da economia brasileira a partir da década de 1990. A questão financeira foi determinante para impedir a universalização dos direitos da Constituição de 1988, especialmente devido às ingerências na condução legal do orçamento público, modificado praticamente semanalmente pelo governo, com as mexidas nos créditos complementares.

A lucratividade de rentistas, no período de 1995 a 2010, veio em larga medida do fundo público, como veremos mais adiante na comparação dos gastos com pessoal, gastos sociais e pagamento da dívida pública.

O embate pela alocação do fundo público revela as perspectivas sobre o Estado mais ou menos pautadas na garantia universal de direitos sociais. Em síntese (IPEA, 2010, p. 29)

a ideia de Seguridade Social foi combatida desde seu nascedouro. Paralelamente, carente de uma regulamentação integradora das políticas setoriais, ela foi ainda gravemente ferida pela crise fiscal dos anos 1990, cuja conseqüente guerra por recursos orçamentários conspirou contra toda e qualquer proposição de uma atuação interinstitucional coerente com o conceito de Seguridade Social. Finalmente, cabe lembrar que a eliminação, em 1998, do artigo da lei orgânica que preconizava constituição do conselho da Seguridade Social, fez com que sua institucionalidade ficasse praticamente reduzida ao planejamento orçamentário anual.

A Seguridade Social brasileira enfrenta os citados desafios somada a necessidade de ampliar a participação cidadã nos processos que envolvem as políticas sociais, tarefa arduosa que depende da mobilização de movimentos sociais, universidades, lideranças entre outros defensores da Seguridade Social pública, como direito universal e política social integrada voltada para a redução das desigualdades.

,

## **CAPÍTULO 5**

**Fundo Público e Seguridade do Servidor Público: uma relação inconstante entre direitos, recursos e desigualdade social.**

*Ao Trabalhador Real Seu Capital de Mentira!*

“Capital Fetiche  
 Ô dinheiro Virtual  
 Tu Não Existe, mas serve para comprar  
 É falso, porque vale mais do que seres vivos  
 Multiplica-se por conta própria  
 Firma contrato e concentra renda  
 A pura falsidade do dinheiro  
 Enfeitiçou a humanidade  
 Corrompeu e endividou famílias  
 Gerou incertezas  
 Risco nas trocas comerciais que se espalharam  
 Pelos valores e subverteram morais e religiões.  
 A vida foi negociada  
 Fizeram o seu preço diminuir.  
 Em troca de juros compostos  
 Indivíduos Singulares se Mataram.  
 Para satisfazer o reino fantasmagórico  
 Das finanças mundializadas.  
 Postos de trabalho foram extintos  
 Impostos deslocados dos serviços públicos  
 para as contas de poucos proprietários.  
 A moeda de plástico, o cartão, persuadiu o homem e  
 Embrulhou as pessoas, enganou as crianças, fez miséria para os povos e  
 comprou presentes para créditos futuros.  
 O capital fetiche virou um deus mundano,  
 Provoca a ira social e o desespero das famílias.  
 Assim peço às pessoas.  
 Guardem seus verdadeiros valores e  
 Não deixem o capital e o crédito dissolverem nossos princípios  
 Todo dinheiro que é virtual tende a virar Sal Sem Gosto e Nem Valor”.  
**Thiago BB**

## 5. 1 Fundo público e Política social

O capítulo 5 desta tese traz luzes a análise das relações entre o fundo público e a seguridade do servidor público federal. Por esta razão, abordaremos conceitualmente e historicamente o tema, a partir de estudos bibliográficos e de documentos normativos que ilustram a composição dos direitos. Em seguida apresentaremos, com base em estudo do IPEA (2012) as configurações do gasto social, com ênfase na análise das ações no campo da seguridade do servidor público federal, no período de 1995-2010, que compreende a gestão dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva.

O fundo público pode ser definido como a capacidade do Estado em arrecadar recursos, por meio de tributos, impostos, taxas e contribuições (sociais e econômicas), dividendos, empréstimos, emissão de títulos e emissão de moeda, para alocação de recursos em políticas públicas, investimentos, custeio e pagamento de juros e amortizações, entre outras. (SALVADOR, 2010). Veja assim que a produção social é transferida para o Estado como ente responsável pela organização das finanças públicas, as quais serão distribuídas entre as várias instituições e agentes econômicos, que são entrecortadas por relações de

classes. Neste sentido, o debate a ser travado nesta fase do estudo consiste em verificar as estratégias adotadas para que as finanças públicas possam ou não redistribuir a produção social, a partir da lógica do direito ou do mercado.

Oliveira (1998) percebe que o fundo público tem uma funcionalidade vital para a sustentação do capitalismo contemporâneo, considerando as possibilidades limitadas de auferir lucros no atual estágio do desenvolvimento das forças produtivas. Infere-se que as políticas sociais, como parte do fundo público, atuam incentivando a demanda produtiva, retroalimentando o ciclo virtuoso da produção capitalista, a distribuição de renda via direitos sociais. Salvador (2010, p. 81) sintetiza esta análise ao afirmar que , “o fundo público exerce uma função relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social”.

A conquista e a efetiva concretização dos direitos sociais se assentam na vigência e crescimento da alocação dos recursos do fundo público em prol da melhoria das condições de vida de todos(as) as pessoas.

A aliança interclassista existente no pós-guerra viabilizou a distribuição de parte da rentabilidade capitalista para o financiamento da Seguridade Social, no que Salvador (2010) vai nomear de “compromisso histórico”. Dizemos com isso que há necessidade de compensação de dívidas humanitárias, reiteradas por legislações, políticas e recursos alocados de forma injusta. Para tanto, o fundo público deve ser conhecido pela população, apropriado pela participação política constante e socializado de acordo com demandas históricas e necessidades humanas prementes.

Coelho (2001), em crítica ao Oliveira (1998), discute os limites da análise do financiamento das políticas sociais no auge do *Welfare State* Europeu, haja vista a dificuldade de acesso aos dados e de compreensão do sistema tributário existente nesse período histórico. Logo, conclui-se que o fundo público foi determinante para a expansão das políticas sociais, mas não se sabe o quanto este contribuiu para a redução das desigualdades. A autora discute os limites e possibilidade de impacto da política social, via redistribuição de renda pela ótica do financiamento tributário. Com o fulcro de verificar as apostas teóricas dos autores citados propomos a releitura de alguns estudos empíricos sobre o tema.

No contexto pós anos 2000 constatamos que a economia capitalista voltou a reafirmar as medidas de fortalecimento da indução do desenvolvimento econômico por meio

de medidas estatais de distribuição de renda, alteração do sistema tributário e incentivo ao consumo e a produção. Disso, resultou o efeito multiplicador da economia, que nesta fase do capital é determinado pela distribuição do fundo público por meio das políticas públicas e sociais, tais como infraestrutura, transportes, transferência de renda entre outras que viabilizaram o crescimento da produção e do consumo<sup>91</sup>. Conforme esquema elaborado por Salvador (2010, p. 91), pode-se verificar a intrínseca relação entre reprodução do capital e fundo público.

1. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam, como visto anteriormente, a reprodução do capital.
2. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição. Além disso, é a força de trabalho a responsável diretamente, no capitalismo, pela criação do valor.
3. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
4. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas.

Salvador (2010), na análise das funcionalidades do fundo público nas sociedades capitalistas, identifica que a democracia permitiu a constituição de uma arena de disputas pela partição do fundo público, na luta por fatias do orçamento público no processo legislativo e na fase da execução orçamentaria. Essa análise revela a centralidade do fundo público na reprodução da economia capitalista e para a classe trabalhadora, como assevera Oliveira (1998). Esta visão do fundo público segmentado pelos interesses em jogo na arena política valida a tese das lutas contemporâneas por direitos fragmentadas pela sua condição ocupacional dentro da divisão do trabalho e de posse de propriedade. Assim, a direção de

---

<sup>91</sup> A teoria Keynesiana trabalha com a ideia de multiplicar o rendimento econômico a partir do incentivo externo no ambiente econômico interno. Investe-se no consumo, realizado por meio da oferta de empregos ou benefícios monetários que geram efeitos agregados na economia. (KEYNES, 1985, p.135). Cumpre destacar que para se gerar o incentivo multiplicador importa verificar a propensão ao consumo e capacidade de poupança do Estado, como destaca o autor “Ademais, assim que conhecemos a propensão a consumir e a poupar (como eu a batizei), isto é, o resultado para a comunidade como um todo das inclinações psicológicas individuais quanto a como dispor de dadas rendas, podemos calcular que nível de renda, e portanto que nível de produção e de emprego, está em equilíbrio lucrativo com um dado nível de novo investimento, a partir do que se desenvolve a doutrina do multiplicador.”

gastos governamentais para amortizações dos juros da dívida favorece um segmento da população, detentora de propriedade, renda e direitos. Ademais, a política de juros altos, para atrair investidores favorece os grupos de status social legal detentores de títulos públicos e ações. Sendo assim, ao privilegiar a amortização da dívida pública pode-se preferir a alocação de recursos para o reajuste do salário mínimo ou para a alguma garantia previdenciária destinada a inclusão de trabalhadores informais ou trabalhadores autônomos, por exemplo, em prol de investidores. Ademais, na disputa pelo fundo público observamos que determinado setor, como o da indústria automobilística, pode estar sendo beneficiado pela isenção fiscal, mas pode estar extraindo recursos que seriam alocados na agricultura familiar.

Avançando em relação à análise de Oliveira (1998), pode-se afirmar que, ao mesmo tempo em que cada capital particular negocia parcela do fundo público, cada estrato da classe trabalhadora disputa sua cota de recurso no fundo público.<sup>92</sup>

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público pressionado por destinação de elevados montantes de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é combustível alimentador de rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custo do fundo público e com fortes implicações sobre o orçamento das políticas sociais, particularmente, no caso brasileiro, sobre os recursos destinados à Seguridade Social. (SALVADOR, 2010b, p.59).

Behring (2010), ao revisitar a obra de Marx, identifica que o fundo público passa a ter um papel central para o capitalismo com o advento do capitalismo monopolista, regido pelas políticas keynesianas. Em face disso, Behring (2010, p.20) defende que

O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais valia socialmente produzida, ou seja, a parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. O fundo público atua na reprodução do capital, retornando, portanto, para seus segmentos especialmente nos momentos de crise; e na reprodução da força de trabalho, a exemplo da implementação de políticas sociais.

---

<sup>92</sup> Após anos de disputa particionada, os servidores públicos federais no ano de 2012 adotaram uma campanha nacional unificada de negociação com o governo, rompendo com as disputas salariais corporativas.

Assim, a exploração do trabalhador, de acordo com Behring, (2010) é reforçada pela exploração tributária, posto que a incidência majoritária dos tributos (cerca de 67%), principalmente no Brasil, recai sobre o consumidor trabalhador. Os recursos arrecadados constituem o fundo público que é repartido entre lucros, renda da terra e juros, mas também para a manutenção do Estado, com o pagamento de funcionários e de insumos para o aparato burocrático. No entanto, os juros constituem a maior fonte de destino do fundo público, com destaque para o pagamento da dívida pública, para a oferta de crédito e nas despesas de manutenção do Estado com as empresas privadas.

O fundo público tem cumprido missões emergenciais nos momentos de crise do capital financeiro, vide a crise dos bancos e do sistema imobiliário americano em que o governo americano, em 2007 e 2008, gastou mais de um trilhão de dólares para cobrir os prejuízos dos bancos. Behring (2010) questiona as possibilidades do Estado por meio de políticas regulacionistas atenuar a crise pelos seus efeitos, pois suas causalidades são estruturais, enraizadas na superacumulação de capital sem perspectiva de ampliação, ainda mais da sua valorização. Por isso, observamos tendência, desde a década de 1990, de mercantilização dos direitos sociais, como nova fonte de rentabilidade. Concomitantemente, percebe-se a precarização do mercado de trabalho, por meio das demissões em massa, da flexibilização dos contratos de trabalho com perda de direitos trabalhistas, somadas à intensificação do trabalho.

Para amparar a breve análise da seguridade social trazemos à tona alguns preceitos teóricos. A lei de Say, conforme Salvador(2010) anuncia o vínculo direto entre a produção de mercadorias e serviços e seu o consumo subsequente. Esta teoria defende a auto regulação do mercado, crendo que onde há produção há naturalmente consumo na mesma proporção.

O viés keynesiano (KEYNES, 1985), observa que o desemprego ou a opção por poupar pode inviabilizar a auto regulação do mercado. A ausência de renda suficiente para todos consumirem e a oferta infundável e diversificada de bens e serviços provoca a existência de estoque excedente. Por conta disso, o autor citado, entende ser necessário o Estado injetar recursos na economia incentivando o pleno emprego e o bem-estar.

Keynes (1985) pode ser considerado pioneiro da escola da regulação. O autor defende a intervenção do Estado na economia de mercado via:

- tributação;

- políticas sociais de emprego e renda;
- poupança para existência de crédito;
- disponibilização de crédito para incentivo ao consumo.

O computo destes fatores propiciaria o efeito multiplicador da economia, a partir do pleno emprego que viabilizaria o escoamento da produção excedente. Contudo, o keynesianismo não propunha a igualdade social e sim a redução de parte da concentração da renda a fim de viabilizar a sustentação econômico-financeira do capitalismo, garantida pela existência de demanda efetiva.

Escusa-se registrar a variável preços como critério influenciador da demanda efetiva, no sentido de restringir ou ampliar a capacidade de compra.

A necessidade de crédito para o consumo, encampada mais recentemente na economia, tem origem no fato de que parte da renda é poupada e não dispendido na aquisição de produtos e serviços. Tal renda armazenada no sistema bancário e financeiro em troca de juros torna-se crédito disponível para outras pessoas sem renda.

Em síntese, temos que as estratégias keynesianas e malthusianas de circulação de mercadorias são funcionais a circulação de mercadorias, manutenção da produção e multiplicação do desenvolvimento econômico capitalista. Permitem também gerar confiança para a emissão de crédito aos investidores, o qual saberá que seus recursos terão retorno pela perspectiva de manutenção da demanda efetiva, pois vislumbra-se o pleno emprego. E emprego torna-se sinônimo de gastos esperados para gerar confiança na produção, no sistema de crédito e no investimento, sob o patrocínio e também regulação do Estado.

Neste repertório, da economia política, a maior fatia da sociedade brasileira adentra e cede ao endividamento a fim de ter acesso a bens de consumo, bem estar e conforto, ou seja, condições de vida melhores. O custo desta empreitada é oriundo da solicitação de créditos a juros altíssimos mantendo a população vinculada ao trabalho apenas para pagar dívidas e consumir. Tal dinâmica se acirrada corroí a qualidade de vida dos cidadãos.

Os capitalistas industriais, como mostra Galvão (2007), vêm se mobilizando para não serem afetados pela crise e, em razão disso, tem havido a desoneração tributária de inúmeros setores industriais, além da aliança explícita do Governo engendrada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), via Parcerias Público-Privadas (PPPs), que têm sustentado grandes empreiteiras.

Somente durante o primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff as renúncias tributárias subiram 42,67% acima da inflação, em valores deflacionados pelo IGP-DI, comparando-se a último ano do governo do Presidente Lula, isto é, saíram de R\$ 184,5 bilhões (2010) para R\$ 263,5 bilhões (2014), conforme dados de Salvador (2015).

Uma análise da realidade brasileira e do esquema legal existente para a configuração da orçamentária, realizada por Nobre e Piscitelli (2008), revela que grande parte dos problemas orçamentários reside na forma que os governos têm se apropriado dos gastos, priorizando a administração da dívida pública, transferindo recursos públicos e o enriquecimento de investidores financeiros em detrimento da alocação de recursos para as políticas públicas.

A Constituição de 1988 trouxe avanços orçamentários no que tange à previsão de um orçamento da Seguridade Social, dado o volume de recursos alocados nesta área, e avançou também ao possibilitar o acompanhamento da administração da dívida pela Lei Orçamentária Anual (LOA), tornando transparentes as operações de crédito realizadas pelo Governo. No entanto, a vinculação das receitas, especialmente para as políticas sociais, sofre com as sucessivas mudanças e transferências orçamentárias processadas pelos governos quando da execução orçamentária, o que denota os desafios à concretização da proposta legal do orçamento tal como prevista na Constituição de 1988. Em face disso, realizaremos adiante, análise focal da partição do fundo público no âmbito das políticas sociais, especificamente, nas políticas de seguridade social do servidor público federal.

## **5.2 - Seguridade do Servidor: das origens à proposta de política**

A análise da disposição legal dos direitos sociais no Brasil, denota que o bem-estar social brasileiro é predominantemente ocupacional, ou em outros termos, atende prioritariamente e distintamente àqueles que estão formalmente inseridos no mercado de trabalho<sup>93</sup>, logo portadores de determinados direitos. A premissa da cidadania regulada (SANTOS, 1987) impera nesse cenário, só que aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho, estão estratificados de acordo com a sua renda, sua capacidade de compra, o tipo

---

<sup>93</sup> Mota, A.E. (1989) trabalha com o conceito de Estado de Bem-Estar ocupacional para designar a forma com que a política social tem sido implementada no Brasil. Argumenta ainda que as empresas, em função dessa compartimentalização no acesso aos serviços de bem-estar social, fomentaram espaços de atendimento social e de saúde exclusivo para os trabalhadores, na forma de salário indireto ou serviços sociais. A política social assim é realizada de acordo com a ocupação e a organização a que o trabalhador está atrelado. Exemplo disso é funcionalismo público que constitui um segmento que recebe atenção específica no que se refere às políticas e programas sociais.

de ocupação e a qualificação profissional<sup>94</sup>. Pode-se falar também da vigência de uma cidadania de mercado, na qual os serviços sociais são fontes de lucro e não proteção social.

Essas considerações sobre a especificidade do tipo de política social à brasileira, corroboram a hipótese de que a política social brasileira é compartimentalizada e atende de forma desigual, distintos setores da sociedade, inclusive no cerne da classe trabalhadora. Em outros termos, em que pese as indicações de universalidade para algumas políticas sociais na Constituição Federal de 1988, o acesso ainda ocorre de forma desigual entre os trabalhadores do diversos segmentos da sociedade brasileira.

Nesse sentido, procuramos conhecer o seu desdobramento a fundo no seio de uma categoria profissional, o funcionalismo público, ou melhor, a burocracia estatal, porquanto verificamos que a política social é estratificadora e promotora de desigualdades, atendendo grupos de acordo com a sua inserção diferenciada no mercado de trabalho.

Podemos perguntar: para que serve a rede de proteção social na burocracia? Primeiro, é preciso considerar que as políticas sociais sempre acompanharam a trajetória das burocracias, especialmente, as políticas de educação<sup>95</sup>, apropriadas pelas organizações como políticas de treinamento ou capacitação. Por intermédio dessa política, a organização transmite as informações, o seu *ethos* e forma os profissionais para atender as especificidades dos seus processos de trabalho. A política de saúde se propõe a intervir nas situações de contingência social a que passa o trabalhador, por isso, normalmente, estão previstas em lei as licenças e os auxílios que lhe cabe de direito, afora a assistência à saúde. A política previdenciária está na sede da organização burocrática e visa garantir a estabilidade financeira e a segurança social na vida pós-carreira. Dada à especificidade das burocracias analisadas e do Estado-Nação em que estão situadas é possível visualizar outros componentes da rede de serviços sociais que as amparam exclusivamente, como o atendimento aos dependentes legais, auxílios financeiros, licenças especiais, entre outros.

É fato que a implantação dos preceitos constitucionais no Brasil não têm sido bem sucedida quando se fala em Seguridade Social, haja vista que o próprio texto constitucional sofreu inúmeras alterações no período pós-constituição, especialmente na Política de Previdência Social em que os trabalhadores tiveram seus direitos reduzidos.

---

<sup>94</sup> “A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público, definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se cidadania”. (SANTOS, 1987, p. 76).

<sup>95</sup> Para Faoro desde as primeiras formações da burocracia no Brasil o Estado investia nas políticas de educação para os seus funcionários. “O sistema de educação obedece à estrutura, coerentemente: a escola produzirá os funcionários letrados, militares e navegadores” . (FAORO, 2000, p. 96).

A própria perspectiva de um orçamento único da Seguridade Social, de um Conselho da Seguridade Social foi sendo paulatinamente derruída pelos Governos que sucederam a Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Boschetti (2003) demonstra que no campo da Assistência Social, a perspectiva da universalização do acesso aos benefícios garantidos, as práticas institucionais clientelistas somada a lógica do favor ainda são hegemônicas. Na Política de Saúde a universalização do acesso e a equidade do atendimento às demandas propaladas na legislação constitucional e infraconstitucional lidam com a escassez de recursos orçamentários, descrédito quanto ao atendimento e com a propagação do seguro privado de saúde.

Nesse cenário, observa-se que há um segmento dos trabalhadores, membros da burocracia estatal, servidores ou empregados públicos que, pelo menos de maneira formal desde a promulgação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União – Lei nº 1.711 de 1952– recebem tratamento diferenciado tanto em termos de contrato de trabalho, condições de trabalho, salário quanto em relação à seguridade social. Na grande maioria dos Estados-Nação, os servidores públicos tiveram assegurados mais direitos e garantias em relação ao trabalho do que qualquer outro grupo de trabalhadores da iniciativa privada. O exemplo crasso disso é o instituto da estabilidade, fundamental para a segurança social do trabalhador, mas que está claramente definido para os servidores públicos.

A Constituição de 1988 nos Art. 37 a 41 delineou o tratamento que seria dispensado pelo Estado aos seus agentes permanentes. Aos servidores, o acesso a Previdência Social é diferenciado, pois estes passaram a ser regidos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Posteriormente, foram regulamentadas essas prerrogativas constitucionais na Lei nº 8.112 de 1990. Nesta lei estão previstas as formas de provimento, vacância, remoção, redistribuição, também os direitos e vantagens, o regime disciplinar e a seguridade social do servidor.

Em função dessa ótica distinta de atenção e tratamento aos trabalhadores do Estado, conformou-se um perfil específico de trabalhador. Marconi (2003) em estudo sobre o perfil da força de trabalho do setor público e privado demonstra que os servidores públicos, geralmente, permanecem mais tempo nas organizações públicas, adquirem mais experiência no desempenho da função, mais capacitação específica na área de atuação e um senso de pertencimento a organização; “(...) em resumo, o perfil dos servidores públicos é qualitativamente melhor que o observado nos trabalhadores do âmbito privado”.

(MARCONI, 2003, p.16). Em decorrência disso, a média salarial do serviço público é superior a da iniciativa privada<sup>96</sup>.

A “superioridade técnica” dos membros do aparato estatal é também justificada pela forma de ingresso que exige a comprovação da qualificação requerida pelo cargo por meio de exames e concursos, a perspectiva de uma carreira, a exigência de uma formação, em geral, de nível superior, além da segurança no emprego garantida pelo instituto da estabilidade<sup>97</sup>. Essas informações apresentam algumas características que distinguem os servidores públicos dos demais trabalhadores e que, por isso, lhes confere um outro *status* e uma outra condição no contexto dos trabalhadores. É preciso considerar também que a categoria dos servidores e empregados públicos é bastante heterogênea em termos salariais, de condições e organização do trabalho. Coexistem grupos privilegiados pelos Governos como a *intelligencia* estatal e uma massa de servidores, que desempenham funções operacionais sendo parcamente remunerados e tendo condições de trabalho, muitas das vezes, inadequadas para o desempenho da sua função e nociva à sua saúde<sup>98</sup>.

Contudo, a posição privilegiada em relação aos trabalhadores da iniciativa privada não necessariamente garante melhores condições de vida e trabalho, bem como acesso aos direitos sociais. Assim, apesar de constar na Lei nº 8.112 de 1990 um tópico sobre a seguridade social do servidor, esta ainda padece de atenção no sentido de ter regulamentadas as condições de sua manutenção no trabalho e de uma noção integrada de assistência social, saúde e previdência social expressas nos serviços sociais prestados. Em 2003, com a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente<sup>99</sup> pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento este tema foi incluído na agenda política do Governo.

A proposta apresentada pelo Governo visava regulamentar uma norma que garantisse definitivamente um sistema de proteção social próprio aos servidores e empregados

---

<sup>96</sup> Conforme IPEA (2012), o salário médio do setor privado em 1995 era de R\$ 1.399,00 e do setor público era R\$ 1763,00. Já em 2011, o salário médio do setor privado era R\$2.274,00 e do setor público era de R\$ 1.325,00. O que indica que a discrepância entre os rendimentos dos setores aumentou.

<sup>97</sup> Weber (2004) argumenta que a forma de organização burocrática se destaca pela superioridade técnica possibilitada por um corpo técnico qualificado e especializado que engendra uma organização do trabalho caracterizada pela racionalidade e eficiência dos processos de trabalho.

<sup>98</sup> A Carreira do Ciclo de Gestão das Políticas é atualmente um exemplo de um grupo altamente qualificado e remunerado que atua como a tecnocracia governamental. Compõem essa carreira, os analistas de orçamento, gestores e especialistas em políticas públicas, técnicos de planejamento do IPEA, somam-se a essa a carreira dos auditores e analistas de orçamento da Secretaria do Tesouro Nacional.

<sup>99</sup> Ver Regimento Institucional da Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, publicado e divulgado em 2003 no sitio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Atualmente, tal órgão não está ativo.

públicos. Podemos levantar uma questão acerca dessa proposta: ao implantar um sistema próprio de Seguridade Social do Servidor, o Governo não está fracionando os interesses dos trabalhadores, reforçando a ideia da vigência de uma “casta” abastada no seio da classe trabalhadora? Podemos falar também que está se consolidando um conjunto de direitos para os servidores públicos?

Tentaremos discutir e analisar essas questões a partir de realização de uma incursão na trajetória, no modelo atual e nas novas normas regulamentadoras da Seguridade Social do Servidor, com foco na análise do financiamento e dos gastos no campo da seguridade social do servidor.

### **5.3 - Seguridade Social do Servidor: Caracterização dos Direitos**

As primeiras iniciativas com foco na constituição de um sistema de proteção social específico para os servidores podem ser encontradas nas prerrogativas do Departamento Administrativo do Serviço Público(DASP) presentes no Decreto nº 11.101 de 1942: “VI. estudar os problemas de assistência e previdência social relativos aos servidores públicos”. A Lei nº 3.373, de 1958 tratou do Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família e criou o Instituto de Previdência e Assistência ao Servidor do Estado (IPASE). No Decreto nº 200 de 1967 encontramos tópicos que ressaltam a importância das políticas sociais dirigidas ao servidor público, como: “VIII -promover medidas visando ao bem-estar social dos servidores civis da União e ao aprimoramento das relações de trabalho” (DASP, 1971, p. 07).

A política social para o servidor público no Brasil foi introduzida com o Estatuto dos Funcionários Públicos aprovado na Lei 1.711/1952 e depois ratificada com a Lei 8.112/1990, com a criação do Plano de Seguridade Social do Servidor. Além de instituir os preceitos burocráticos, para o provimento, progressão na carreira, remuneração, disciplina, trata dos aspectos concernentes ao atendimento das necessidades sociais dos servidores materializados nos benefícios, licenças, assistência à saúde, aposentadoria e pensões.

O instituto da estabilidade é certamente o aspecto mais relevante no que se refere à segurança social do funcionário. Este vincula o trabalhador à burocracia e garante a sua permanência, independente dos desígnios do “patrão”. Já no Capítulo III da Lei 3.252 de 1952, a estabilidade servia de mecanismo com vistas ao atrelamento e fidelidade do servidor ao Estado, tanto que, a sua demissão estava prevista nos casos de sentença judicial transitada e julgada, e de processo administrativo que atestasse crime do servidor contra a

administração pública. Esse direito tem sido paulatinamente transformado, haja vista que depois da aprovação da Lei nº 8.112 de 1990 e de suas sucessivas reformas, o servidor público pode ser demitido também por insuficiência de desempenho e por necessidade de cortes de gasto com pessoal do Estado, disposição contida na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Isso implica a possibilidade de perda de vínculo do funcionário com o cargo e, logo a flexibilidade de um dos direitos fundantes da relação entre o funcionário e o Estado. Implicações nocivas as políticas públicas decorrem desta perspectiva legal de caráter financeirista, pois desconsidera o bem-estar social do servidor público<sup>100</sup>.

Como parte do atendimento às situações de contingência social (PAGANINI, 2001) do funcionário e dos seus familiares é assegurado o direito à licença para tratamento de saúde (Arts. 202-206 da Lei nº 8.112 de 1990), por motivo de doença em pessoa da família (Art. 83 da Lei nº 8.112 de 1990), para repouso à gestante (Art.207 da Lei nº 8.112 de 1990), para serviço militar obrigatório, para o trato de interesses particulares, por motivo de afastamento do cônjuge, em caráter especial (Art.81 da Lei nº 8.112 de 1990). Se compararmos esses benefícios com os recebidos por um trabalhador formalizado vinculado a uma empresa privada, podemos perceber a distância entre os direitos do servidor público e do trabalhador da iniciativa privada, sem falar no enorme contingente de trabalhadores inseridos em relações informais de trabalho, que têm acesso restrito aos direitos sociais e trabalhistas. O próprio auxílio doença que visa resguardar o trabalhador da iniciativa privada nas situações de enfermidade é questionado pelos empregadores que coagem os funcionários licenciados, em alguns casos, com ameaças de demissão e pelo próprio Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que, correntemente, apresenta argumentos “enevoados” sobre o déficit da previdência, acompanhados das propostas de aumento no crivo da concessão das licenças e pensões.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> No capítulo 2 abordamos a formação histórica da burocracia estatal brasileira, e demonstramos o teor patrimonial e profissionalizador da gestão pública no período entre a Lei do Estatuto do Servidores Públicos de 1952 e a Lei 8.112/1990, com destaque para as mudanças realizadas na Ditadura Militar e o fortalecimento dos sistemas de gestão de pessoas, arquivos, materiais e registro de informações governamentais, além do planejamento orçamentário e financeiro.

<sup>101</sup> Reportagem veiculada, no dia 30 de novembro de 2006, no Jornal Correio Braziliense mostrou que representantes do Ministério da Previdência Social e economistas discutiram quais os caminhos para se reduzir o déficit da previdência, dentre as propostas apresentadas, encontra-se a inclusão de critérios mais rígidos, a redução do valor do auxílio doença, e o aumento da restrição na concessão das pensões por morte.

Encontramos no Estatuto dos Funcionários Públicos, em termos de recompensa financeira, a garantia aos servidores de baixa renda do direito ao Salário-Família concedido por filho menor de 21 anos, por filho inválido, por filha solteira sem economia própria, por filho estudante, que frequentasse curso secundário ou superior em estabelecimento de ensino oficial ou particular, e que não exercesse atividade lucrativa, até a idade de 24 anos (Art.138 da Lei 1.711 de 1957).

Ainda no antigo Estatuto dos Funcionários Públicos (Art 161, Lei nº 1.711 de 1952) estava previsto o dever do Estado na prestação de assistência ao funcionário e sua família que incluía:

- I – assistência médica, dentária e hospitalar, sanatório e creches;
- II – previdência, seguro e assistência judiciária;
- III – financiamento para aquisição de imóvel destinado a residência;
- IV – cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional;
- V – centros de aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e famílias, fora das horas de trabalho.

O artigo 162, desta mesma lei, estabelecia a “rigorosa preferência, aos servidores públicos e suas famílias os serviços das organizações assistenciais que lhes forem destinados”. (BRASIL, 1952). Isso denota o *status* distinto conferido a esse segmento da classe trabalhadora no Brasil no acesso aos serviços sociais.

Importa neste momento, a título de esclarecimento, definir a Seguridade do Servidor, à luz do disposto na Lei 8.112/1990. A Lei nº 8.112 de 1990 no seu capítulo VI apresenta a “Seguridade do Servidor” e estabelece os aspectos constituintes do Plano de Seguridade para o servidor e seus dependentes legais<sup>102</sup> (Arts.183-185 da Lei nº 8.112 de 1990). O primeiro critério de participação nesse sistema é a contribuição ao plano. A lógica securitária é determinante, pois os direitos estão vinculados à contribuição do servidor. Ressalta-se que a abrangência do Plano não se restringe aos benefícios previdenciários, pois este é um critério de acesso a outras licenças, benefícios, a assistência à saúde e assistência social.<sup>103</sup>

Na atual legislação (Lei nº 8.112 de 1990), o servidor público tem direito ao afastamento para o exercício de mandato eletivo (Art.94), de representação dos

---

<sup>102</sup> De acordo com a Lei nº 8112 de 1990, são considerados dependentes legais o cônjuge ou a pessoa separada judicialmente, o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar, a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; a pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor, além dos filhos, ou enteados, até 21 (vinte e um) anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez.

<sup>103</sup>Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre: [\(Redação dada pela Lei nº 12.618, de 2012\)](#)

trabalhadores (Art.92), e para estudo ou missão no exterior (Art.95). As licenças configuram dessa forma, mecanismos de suporte às necessidades de saúde e sócio-familiares, bem como sistemas de incentivo à capacitação e ao investimento pessoal do funcionário.

O Plano de Seguridade do Servidor se propõe a atender às necessidades sociais dos servidores e dos seus respectivos familiares, dependentes legais. O Plano configura-se com um sistema de proteção social corporativo pelo fato de ser exclusivo de um grupo dos trabalhadores vinculados à burocracia estatal.

As mudanças legais da previdência ensejadas pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 15 de dezembro de 1998, nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e nº 47, de 5 de julho de 2005, afetaram diretamente as condições de trabalho e vida dos servidores públicos federais nestes últimos doze anos. Tal medida denota as repercussões das transformações dos modelos de gestão do trabalho na administração pública. Revela tendência de aproximação dos regime geral ao regime próprio de Previdência. Destacam-se que as emendas constitucionais n.41/2003 e n.47/2005.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 apresentou modificações substantivas para o direito a aposentadoria, destacando-se:

- a) substituição de tempo de serviço por tempo de contribuição;
- b) fim da aposentadoria proporcionais para os novos servidores;
- c) adoção de idade mínima de 55 anos de idade para mulher e 60 anos de idade para o homem na regra permanente, com redução de sete anos no período de transição;
- d) exigência por pelo menos dez anos no serviço público e cinco no cargo; e,
- e) previsão de adoção, por lei complementar, de previdência complementar para os servidores públicos.(ANFIP, 2011).

Observa-se nestas primeiras mudanças a tendência governamental de restringir o direito e condicioná-lo a comprovação da contribuição, reforçando o seu caráter securitário em detrimento dos aspectos da solidariedade. Abre caminho também para a privatização da previdência com a criação da previdência complementar, ratificada pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que cria o Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos (FUNPRESP), do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, funcionando separadamente. Assim, os recursos antes canalizados para o fundo público são podem depender da escolha do servidor serem dirigidos para os fundos de pensão, em geral vinculados aos bancos, enfim ao capital financeiro.

A implicação da criação do novo sistema pode estar relacionada a transferência de recursos, oriundos da contribuição individual, a instituições privadas de capitalização de fundos de aposentadoria. Sinaliza, portanto, a mercadorização dos direitos sociais e a validação de um modelo misto de bem-estar social.

A Emenda Constitucional nº 41/2003, por sua vez, tratou de incrementar as requisições para a aposentadoria, com destaque para:

- a) aumento do tempo de permanência no serviço público, de dez para vinte anos;
- b) fim da aposentadoria proporcional;
- c) fim das regras de transição da EC20, de 1998;
- d) redutor de pensões;
- e) fim da paridade nas aposentadorias;
- f) fim da integralidade, com adoção de cálculo pela média;
- g) adoção de teto e subteto na administração pública; e,
- h) Possibilidade de opção pela previdência complementar, nos casos de salário e beneficiário superior, acima do teto do INSS, apenas por lei ordinária. (ANFIP, 2011).<sup>104</sup>

Observa-se um movimento mais vigoroso na segunda reforma da previdência para minimizar os direitos dos servidores públicos, e ao mesmo tempo atrela-los a administração pública; vide regra dos 20 anos de funcionalismo público. A redução de 30% do valor das pensões somadas à perda da paridade e da integralidade constituíram estratégias de redução do valor das aposentadorias, o que juntamente com a previdência complementar abrem brechas para atuação do mercado dos seguros privados de aposentadorias. Registra-se que com essa emenda os aposentados e pensionistas que recebem acima do teto do regime geral de previdência devem voltar a contribuir. A ótica financeira determinou a formatação das reformas previdenciárias brasileiras que atingiram diretamente os servidores públicos e não uma lógica solidária de sustentação à longo prazo de um modelo de proteção social aos trabalhadores.

A emenda constitucional nº47/2005 surge como estratégia política para tentar remediar os danos gerados aos trabalhadores afetados pelas mudanças nas regras para a aposentadoria, abrindo algumas concessões. Assim, foi criada a Fórmula “95” para os homens e a “85” para as mulheres, que possibilitam ao servidor que tenha entrado 16 de

---

<sup>104</sup> Lembramos que no capítulo 4 desta tese mostramos o movimento de aproximação do RGPS e do RPPS, numa linha de perda de direitos dos servidores para aproximar-se da realidade dos trabalhadores do setor privado.

dezembro de 1998 no serviço público, desde que tenha ao menos 25 anos de serviço público, se aposentar antes da idade mínima exigida – 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. Aquele servidor do sexo masculino com mais de 35 de anos de contribuição e do sexo feminino com mais de 30 anos de contribuição poderão ter um redutor de um ano na idade mínima para aposentar. A diferença entre as idades e o tempo de contribuição decorre do fato de se considerar para efeitos de cálculo que a mulher exerce papel reprodutivo, especialmente no trabalho doméstico, de cuidados com a família, haja vista a existência de desigualdades de gênero no lar.

Observa-se, no tocante à previdência social, que as emendas à Constituição de 1988, embasadas pelo discurso governamental do déficit da previdência social e dos prejuízos dela decorrentes ao erário público, provocaram um aumento no tempo de contribuição e de permanência do servidor no exercício do trabalho. A aposentadoria foi o direito que sofreu mais alterações desde a homologação da Lei nº 8.112 de 1990. A primeira reforma foi realizada, em 1998, com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 20, seguida da Emenda nº. 41, aprovada em 2003, e a Emenda nº. 47, a chamada PEC Paralela, aprovada em 2005, que estabeleceu regras de transição distintas aos servidores que ingressaram no serviço público antes das reformas.

A EC 20 estabeleceu idade mínima para a aposentadoria e tempo de permanência no serviço público, enquanto que a Emenda nº. 41 aumentou os critérios para a aposentadoria e o tempo mínimo no serviço público de 10 para 20 anos. Além disso, a base de cálculo para a remuneração na aposentadoria deixou de ser a remuneração do cargo efetivo para ser a média dos 80% maiores salários, isso implica que o servidor aposentado terá o seu provento de aposentadoria inferior ao último recebido na ativa. Já a emenda nº 47 restabeleceu à paridade entre ativos e inativos, integralidade dos proventos, isenção de contribuição para os portadores de doença grave especificadas em lei, além de criar mecanismos de transição no tocante à vinculação da idade e do tempo de contribuição para àqueles servidores que estão na ativa. Mas, tudo isso para quem já estava no Serviço Público antes da EC 20, isto é, antes do dia 18/12/1998.

Para os trabalhadores que ingressaram no serviço público depois de 2003, assim está conformado o direito à aposentadoria no serviço público, subdividido em três formas de aposentadoria, a saber:

- por invalidez permanente nos casos de acidente em serviço, doença ou moléstia profissional;
- a compulsória que se dá quando o servidor completa 70 anos de idade; e,
- a voluntária que se dá com proventos integrais para homens com 35 anos de tempo de contribuição e 60 anos de idade e para mulheres com 30 anos de tempo de contribuição e 55 anos de idade,
- voluntária com proventos proporcionais para homens com 65 anos de idade e mulheres com 60 anos de idade.

Ao compararmos com o cenário que antes vigorava, houve um aumento no tempo de contribuição e na idade mínima para se aposentar (Art. 186 da Lei nº 8.112 de 1990). Além disso, foram incluídos outros requisitos para a aposentadoria como um tempo mínimo de permanência no serviço público (20 anos), no órgão ao qual está vinculado (10 anos) e no cargo (cinco anos) que está ocupando quando da aposentadoria. As determinações legais tornam o acesso a previdência do servidor público mais exigente em termos de requisitos mínimos para a garantia do direito.

É interessante frisar que, no parágrafo único do art. 186 da Lei 8112 de 1990, fica garantida a paridade entre ativos e inativos. Em razão dessa prerrogativa legal, os Governos têm optado por conceder aumentos salariais aos servidores por meio de gratificações de desempenho ou mérito, de forma a não estender os reajustes aos servidores ativos aos aposentados<sup>105</sup>. Os servidores que ingressarem na administração pública após a criação das Funpresps<sup>106</sup>, em 2012, perderam o direito à integralidade dos vencimentos, ou seja, os seus vencimentos na aposentadoria serão equivalentes aos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esta disposição legal sugere a migração dos servidores para os Planos Privados de Previdência Complementar e fortalece a lógica da financierização da riqueza por meio dos fundos de pensão e os planos privados de previdência que absorvem os recursos

---

<sup>105</sup> Conforme a edição do *Correio Braziliense* de 30 de novembro de 2006, em junho de 2006 o Governo Federal expediu uma série de aumentos na remuneração dos servidores públicos. O aumento concedido foi variado de acordo com o tempo de serviço, cargo ocupado e, principalmente, se o servidor está em exercício ou aposentado. O aumento salarial foi “legal”(não rompeu com a paridade), porquanto se baseou em gratificações produtivistas e de desempenho que desconsideram os aposentados.

<sup>106</sup> Vamos nos referir as Funpresps, pois com o decreto nº 7.808 de 2012 foi criada a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe para administrar o plano de previdência dos servidores públicos do Executivo - ExecPrev. O Poder Legislativo optou por não ter uma fundação própria delegando à Funpresp-Exe a administração do plano de previdência para os servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União, o LegisPrev.

das contribuições dos servidores públicas. Destaca-se também o fato de os servidores aposentados serem obrigados a contribuir para o Plano de Seguridade Social do Servidor quando receberem a aposentadoria ou a pensão com valor superior ao teto do RGPS.

É interessante frisar que no parágrafo único do art. 186 da Lei nº 8.112 de 1990 fica garantida a paridade entre ativos e inativos;

Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria. (BRASIL, 1990).

A Lei nº 12.618 de 2012, que criou as Funpresps, institui uma fundação pública, de natureza privada, o que contraria os pressupostos constitucionais de atendimento ao interesse público na consecução das ações estatais no âmbito da administração pública. Revelador deste movimento é o fato do Estado ser nomeado de patrocinador do fundo e não um agente público responsável pela garantia de um direito social. A eficiência e a economicidade foram os princípios da administração pública realçados na legislação como prioritários para o fundo, o que denota o caráter mais focado nos processos, na organização e nas normativas em relação às pessoas beneficiárias. A separação dos fundos é outro indicador da tendência estratificadora dos direitos, na medida em que o pacto da solidariedade de classe é substituído por um pacto corporativo e privado dado por setor da administração pública (legislativo, judiciário e executivo) em que os interesses imediatos e localizados são priorizados em relação ao interesse coletivo. Por fim, salienta-se o fato do recurso do fundo ser administrado por gestor privado no mercado financeiro, o que torna as parcelas investidas pelo trabalhador e pelo fundo público, gerido pelo Estado, vulneráveis às especulações do mercado acionário.

Observa-se na análise dos direitos dos servidores públicos federais um movimento claro de redução de direitos, restrição de acesso, incremento de critérios, numa perspectiva de melhoria do desempenho da gestão financeirista da administração pública. Entretanto, não constatamos movimento reverso de melhoria dos direitos dos trabalhadores em outras condições de status, numa perspectiva de promoção de igualdade. Por exemplo no caso dos celetistas: pleitos longínquos dos trabalhadores, como a redução da jornada de trabalho para 40 horas, ou estabilidade no trabalho, ficam soterrados nas pautas legislativas nacionais.

O Objetivo do Plano está expresso assim no art. 184 da Lei nº 8.112 de 1990:

Art. 184. O Plano de Seguridade Social visa a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:

I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;

II - proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;

III - assistência à saúde. (BRASIL, 1990).

O Plano de Seguridade Social do Servidor se propõe a atender às necessidades sociais dos servidores e dos seus respectivos familiares, dependentes legais. O Plano assemelha-se a um sistema de proteção social corporativo, em que pese o fato de ser restrito a um grupo de trabalhadores vinculados a burocracia estatal e, que, por isso, tem acesso a direitos exclusivos. Esse dado somado as principais características da configuração da seguridade social do servidor nos permite dizer que a burocracia estatal brasileira constitui-se em uma classe, na definição weberiana, diferenciada do conjunto dos trabalhadores, mas que vem sofrendo ataques a sua condição de status e classe face as políticas neoliberais de corte de gastos e redução de direitos.

No art. 185 da referida Lei são identificados os benefícios a que os servidores e seus familiares têm acesso:

*I - quanto ao servidor:*

a) aposentadoria;

b) auxílio-natalidade;

c) salário-família;

d) licença para tratamento de saúde;

e) licença à gestante, à adotante e licença-paternidade;

f) licença por acidente em serviço;

g) assistência à saúde;

h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias;

*II - quanto ao dependente:*

a) pensão vitalícia e temporária;

b) auxílio-funeral;

c) auxílio-reclusão;

d) assistência à saúde". (BRASIL, 1990).

Podemos classificar os benefícios em três grupos:

- o previdenciário que prevê a aposentadoria, as pensões, os auxílios natalidade, funeral, reclusão;
- a saúde que contempla a assistência à saúde e as licenças para tratamento de saúde, acidente em serviço, e
- outro grupo que contempla a garantia de condições de trabalho adequadas.

O direito a aposentadoria, basilar na concepção weberiana de burocracia, acompanha os membros da burocracia desde suas primeiras configurações históricas, foi reconhecido no Brasil com o Estatuto dos Funcionários Públicos, regulamentado na Lei nº 3.373 de 1958 e depois transformado na Lei nº 8.112 de 1990, e nas reformas constitucionais de 1998 e 2003.

O IPASE, instituto de previdência do servidor previa a garantia de assistência à família e ao servidor nas situações de aposentadoria, invalidez e óbito do servidor. Esse regime previdenciário próprio dos servidores públicos vigora até os dias atuais, apesar da implementação de regras que aproximam este do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como a implantação do teto previdenciário, que foi concretizado com a criação do fundo complementar de previdência do servidor público, e com as políticas de ajuste da gestão e do controle da concessão dos benefícios.

Seguindo a apresentação e a análise dos benefícios a que os servidores públicos federais têm acesso, existe um grupo significativo de auxílios e licenças assegurados em lei aos funcionários do Estado. Dentre esses, há o auxílio natalidade que visa assistir o servidor ou cônjuge nos casos de nascimento de filho (a) pela concessão do valor do menor salário da administração pública (Art.196 da Lei nº 8.112 de 1990). No caso de morte do servidor, os dependentes legais têm direito a percepção do auxílio funeral (Art.226 da Lei nº 8.112 de 1990). Também, aos dependentes legais cabe o direito a pensão vitalícia ou temporária (Arts.215 & 216 da Lei nº 8.112 de 1990). Como no caso da aposentadoria, as pensões têm garantida a paridade de reajustes com os ativos, mas também sofreram as limitações dos aumentos (2006) concedidos com base em gratificações de produtividade, quer se dizer, de atividade. Ademais, depois da emenda constitucional nº 41, o valor máximo da pensão passou a ser o equivalente ao valor do teto do regime geral da previdência somado a 70% do valor restante.

Para a família do servidor ativo que for preso é possível acessar o auxílio reclusão que equivale a dois terços da remuneração, quando afastado por motivo de prisão, em flagrante ou preventiva, ou a metade da remuneração, durante o afastamento, em virtude de condenação, por sentença definitiva, considerando a pena que não determine a perda de cargo (Art.229 da Lei nº 8.112 de 1990).

Os servidores acometidos de doença têm direito à licença para tratamento de saúde. Para isso devem ser submetidos à perícia médica para a avaliação da condição laborativa, bem como para a homologação da licença (Art.202 da Lei nº 8.112 de 1990). As servidoras

têm acesso à licença a gestante de 120 dias, ou 30 dias no caso de aborto ou bebe natimorto, sendo que em ambos os casos as servidoras devem passar por perícia médica (Art.207 da Lei nº 8.112 de 1990). A servidora que adotar uma criança tem direito de receber a licença a adotante, que nos casos de crianças de até um ano de idade, são 90 dias de licença remunerada, e para crianças com mais de um ano de idade são 30 dias (Art.207 da Lei nº 8.112 de 1990).

O servidor tem direito à licença-paternidade de cinco dias consecutivos e a servidora, para amamentar o filho de até seis meses de idade, tem direito, durante a jornada de trabalho, à uma hora de descanso, que poderá ser parcelada em dois períodos de meia hora (Arts. 208 e 209 da Lei nº 8.112 de 1990). O (a) servidor tem também o direito à licença por acidente em serviço com remuneração integral, podendo, caso necessite de tratamento especializado inexistente na rede pública, ser tratado em instituições privadas a conta de recursos públicos (Arts. 211 e 213 da Lei nº 8.112 de 1990).

Além de licenças, o servidor tem direito à assistência à saúde que compreende o acesso ao Sistema Único de Saúde, aos serviços prestados diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado (a maior parte dos órgãos públicos possui uma unidade de saúde própria), ou por meio de convênio ou contrato com planos ou seguros privados de assistência à saúde, que exige a adesão e o pagamento adicional do servidor e de seus dependentes ou pensionistas.

Nesse sentido, há situações em que o servidor pode ter acesso ao SUS, ao serviço de assistência à saúde do órgão e a rede de atendimento do seguro privado saúde, combinando direitos exclusivos com universais. Soma-se a isso, o fato de que a lógica da privatização dos serviços de saúde é incitada no próprio seio da administração pública responsável pela execução dos serviços públicos de saúde a toda a população, pois são criadas as condições para a contratação de serviços de saúde prestados pela iniciativa privada e concedidos benefícios (reembolsos e contrapartidas) em alguns órgãos para os servidores aderirem ao Plano de Saúde.

Além dos direitos garantidos na Lei nº 8.112 de 1990, os servidores públicos têm acesso a mais benefícios, previstos em outras normativas, denominados de assistenciais, a saber: auxílio alimentação, transporte e o pré-escolar. O auxílio alimentação, previsto na Lei nº 9.527, de 1997, e regulamentado no Decreto nº 3.887, de 2001, garante ao servidor em exercício, recursos, na forma de pecúnia e de caráter indenizatório, para custear uma

refeição diária. O benefício é pago por dia trabalhado e não pode ser incorporado aos proventos e nem acumulado mais de um auxílio alimentação, em função da ocupação de dois cargos. O auxílio transporte, regulamentado pelo Decreto nº 2.880 de 1998, supre o custo do servidor do traslado de casa para o trabalho e vice-versa, conforme o valor das tarifas de transporte, excetuando-se os deslocamentos realizados em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho, e aqueles efetuados com transporte próprio. A principal diferença do auxílio transporte em relação ao auxílio alimentação é a exigência de contrapartida do servidor de 6% de sua remuneração.

Acrescenta-se a esses, o auxílio pré-escolar, regulamentado pelo Decreto nº 977 de 1993, que se caracteriza por ser uma transferência de recursos do Estado destinada aos servidores com filhos (enteados, ou criança que viva sob a tutela do servidor) menores de seis anos de idade ou filhos de qualquer idade com doença incapacitante para o trabalho, visando garantir condições aos dependentes legais de acesso à educação infantil, bem como ao seu desenvolvimento biopsicossocial. O auxílio pré-escolar pode ser convertido na prestação dos serviços de creche no órgão ao qual o servidor estiver vinculado, como ocorre no Ministério da Saúde, que possui uma creche para atender os filhos dos servidores do órgão.

Um dado concreto que se observa é a defasagem do valor dos auxílios em relação à inflação, especialmente, para aqueles servidores atuantes no poder Executivo Federal, pois na legislação não estão apontados os índices e a periodicidade de revisão dos valores.

Em contraste com a condição de trabalhador do servidor público serão apresentadas algumas considerações sobre a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Esta lei foi criada em 1943, no período da Ditadura Vargas, buscando sistematizar toda a legislação existente relativa aos direitos e deveres dos trabalhadores. Desde a sua promulgação sofreu inúmeras alterações, mas apresenta em essência os elementos constitutivos da institucionalidade do trabalhador em relações formais de trabalho.

Cabe destacar inicialmente que esta normativa, salvo exceções, não se aplica aos servidores públicos, aos trabalhadores rurais e aos empregados domésticos (artigo 7º). Além disso, considerando a atual composição do mercado de trabalho, importa salientar que os trabalhadores inseridos em relações de trabalho informais também estão excluídos das garantias asseguradas pela CLT.

Como medidas incorporadas a partir de 2001 vale destacar a instituição do trabalho em regime de tempo parcial, ou seja, aquele cuja duração não excede a 25 horas semanais. O salário percebido neste tipo de trabalho é proporcional, em relação a jornada de 44 horas, o que torna o trabalhador vulnerável a dinâmica capitalista, bem como a quantidade de dias de férias é inferior, de no máximo 18 dias.

Dentre os direitos dos trabalhadores previstos na CLT encontra-se o salário mínimo, que como disposto no artigo 76, deve atender as necessidades humanas básicas de alimentação, habitação, vestuário e transporte.<sup>107</sup> As férias anuais constituem outro direito assegurado ao trabalhador, sendo que está assegurada integralmente, nos seus 30 dias, quando o trabalhador não faltar ao serviço mais de 5 vezes e após 12 meses de contrato de trabalho.

A segurança no trabalho constitui outro direito previsto na CLT, que assegura condições de trabalho adequadas aos trabalhadores, em consonância com a sua categoria profissional. Impõe as empresas a obrigatoriedade de existência de um serviço de segurança e medicina do trabalho, além da constituição da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA). Estabelece medidas para a realização dos exames médicos periódicos, indica condições de trabalho com critérios de edificação, iluminação, temperatura, máquinas, equipamentos e outros específicos de determinadas categorias profissionais. Estipula ainda mecanismos de controle e prevenção da fadiga do trabalhador.

Confere condições específicas de trabalho a categorias como químicos, jornalistas, músicos profissionais, ferroviários, estivadores, entre outros. Define necessidades específicas no trabalho para mulheres e crianças, tendo em vista a proteção destes sujeitos, com ênfase na proteção a maternidade e no trabalhador aprendiz.

O instituto da estabilidade, pilar fundante, do trabalho no serviço público também está previsto na CLT, após o decurso de 10 anos de serviço na organização pelo trabalhador. Conquanto, a Constituição de 1988, no seu artigo 7º, parágrafos I e III, determina a possibilidade de demissão sem justa causa e prevê que o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço seja o mecanismo compensatório da falta de estabilidade do trabalhador. Observa-se então que em termos práticos o trabalhador que não é servidor público não desposa do

---

<sup>107</sup> O salário mínimo em 2013 era de R\$ 678,00. No entanto, considerando que na constituição de 1988 o salário mínimo deve atender as necessidades de alimentação, habitação, saúde, educação e trabalho o Dieese vem fazendo nos últimos anos cálculo que designa qual seria o valor adequado do salário mínimo em conformidade com o disposto na Constituição de 1988. Em 2013, o valor adequado era de R\$ 2.743,69 , o equivalente a mais de 4 meses do salário mínimo real, conforme o DIESSE.

direito à estabilidade funcional. Além disso, está previsto na CLT a possibilidade de redução de até 25% da remuneração dos trabalhadores nas circunstâncias em que a empresa estiver com dificuldades financeiras. Comparando com os servidores públicos observa-se mais uma distinção, a irredutibilidade salarial, artigo 37, parágrafo XV, assegurada tão somente ao servidor público.

As convenções coletivas de trabalho e os acordos coletivos de trabalho constituem espaço devido a trabalhadores e empregadores definirem direitos e deveres. A participação de entidade sindical, federação ou confederação de trabalhadores é premissa para a realização dos acordos e convenções coletivas. Nestas discute-se desde questões de ordem salarial, passando por condições de trabalho até relações de trabalho. Parte dos ganhos e garantias dos trabalhadores são fruto das negociações realizadas no espaço das convenções coletivas. Entretanto, como nem todas as categorias profissionais e econômicas dispõem de poder de negociação junto ao patronato, tem-se que os direitos dos trabalhadores estão limitados ao disposto na CLT e a capacidade de negociação das categorias, o que torna a classe trabalhadora cada vez mais segmentada. Em comparação com os servidores públicos, observa-se que existem diferenças entre os órgãos empregados, especialmente, entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no entanto, os direitos e garantias dos servidores públicos não estão condicionados pelas negociações com os empregadores, pois estão previstas na lei. Esse fato pode ser desvantajoso na medida em que o administrador ou legislador pode não querer negociar e deixar o servidor sem espaço para assegurar as reposições e os reajustes salariais.

Existe na atualidade movimento das entidades patronais e de parte de grupos políticos em favor da desoneração da folha de contribuição social e previdenciária, em parte já implantada no Governo da presidenta Dilma Rousseff Tencionam-se reduzir a carga tributária à custa da redução dos direitos dos trabalhadores, pois a redução orçamentária inevitavelmente impactará na configuração dos benefícios. Neste sentido, direitos de trabalhadores, regidos pela CLT ou pelo regime jurídico dos servidores públicos estão ameaçados no cenário de crise.

A comparação dos direitos previstos na Lei nº 8.112 de 1990 com a CLT mostra que a rede de seguridade social do servidor público, provida exclusivamente para si pelo Estado, confere a esse grupo de trabalhadores um *status* diferenciado em relação aos demais trabalhadores. Primeiro, em função da garantia da estabilidade (apesar da flexibilização

desse direito), em segundo lugar, pela garantia legal de proteção nos casos de contingências sociais relacionadas a problemas de saúde, ou outras questões como problemas familiares e de ordem pessoal, sem o risco de perda de emprego. Em terceiro lugar, podemos assinalar a existência dos benefícios sociais, que a despeito da defasagem monetária, estão garantidos a todos os servidores públicos que o solicitarem (e atenderem os requisitos, no caso do auxílio creche), ou seja, são universais. Por fim, é indispensável destacar que os servidores, além de acessar direitos exclusivos da sua condição de trabalhador do Estado, podem acessar o direito à saúde e à educação pública, bem como a outras políticas públicas gestadas pelo Estado a todos os cidadãos. Isso nos permite dizer que os servidores públicos são favorecidos, no que tange a garantia de direitos de cidadania, pois podem ter acesso a direitos exclusivos e universais.

Dada à apresentação dos direitos a que os servidores públicos têm acesso, verificamos que estes têm, em larga medida, atendimento e acesso diferenciado a alguns serviços. Não estão à mercê dos desígnios dos patrões, pois as suas garantias estão previstas em lei, especialmente, no que se refere às licenças e os auxílios. Portanto, embora as reformas constitucionais tenham reduzido os direitos dos servidores e empregados públicos, estes ainda representam uma classe diferenciada do conjunto dos trabalhadores no que tange ao acesso a direitos sociais.

### **5.3.2 Proposta de Regulamentação da Seguridade Social do Servidor Público Federal**

Partimos nesse momento para a análise da proposta governamental de normatização da Seguridade Social do Servidor<sup>108</sup> apresentada em 2003, com a finalidade de estabelecer princípios, diretrizes, objetivos e metas para a provisão de condições de trabalho, saúde e previdência social.

Por conseguinte, neste ano, também foi instituída a Mesa Nacional de Negociação Permanente<sup>109</sup> (MNNP) que visava engendrar espaço colegiado de negociação, conciliação e mediação das relações entre trabalhadores e representantes do Estado<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Ver a 18ª versão do documento no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br).

<sup>109</sup> A MNNP tem composição paritária entre governo e entidades representativas dos servidores. Compõe a bancada governamental, representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Previdência Social, do Ministério do Trabalho e Emprego, da Secretaria Geral da Presidência da República. A bancada dos servidores é representada pelas entidades sindicais a seguir enumeradas: ANDES/SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, ASSIBGE – Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Fundações

A normatização da seguridade social não aconteceu, conquanto documentos esparsos foram gerados designando a orientação governamental, qual seja, a compatibilização dos direitos dos trabalhadores do setor público e do setor privado e política de promoção da saúde e da qualidade de vida dos servidores públicos, somada ao trabalho de recomposição da força de trabalho e das políticas de reajuste salarial. (BRANDÃO, 2009).

A argumentação apresentada nos documentos oficiais versa explicitamente pela proposição de:

uma política de seguridade social uniforme para todos os servidores públicos civis federais, fazendo com que seus vértices: assistência social (pagamento de auxílios, como alimentação, creche, transporte), saúde suplementar, saúde ocupacional e previdência, tivessem um norteador comum, privilegiando uma gestão eficiente e valorizando o servidor. (BRASIL/MPOG, 2006a, p. 1).

Consideramos necessário registrar que é fundamental elaborar ou incorporar as normativas existentes aspectos contidos na proposta de regulamentação da seguridade do servidor, dentre esses: a participação permanente das entidades representativas dos servidores na gestão e deliberações do Sistema de Saúde Ocupacional do Servidor Público (SISOSP)<sup>111</sup> e outras políticas públicas<sup>112</sup> dirigidas aos servidores.

Conforme a Secretaria de Recursos Humanos do MPOG que realizou uma pesquisa comparativa dos benefícios e licenças dos servidores públicos e dos trabalhadores ligados ao regime geral de previdência em 2004, o servidor público do poder executivo federal em relação ao trabalhador do regime geral de previdência social tem mais chances de se adoecer e se acidentar. Assim, no setor público as aposentadorias por invalidez são mais frequentes,

---

Públicas Federais de Geografia e Estatística, CNTSS – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social, 4) CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, CUT – Central Única dos Trabalhadores, FASUBRA SINDICAL – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras, FENAFISP – Federação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, FENAJUFE – Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União, FENASPS – Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional, SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do TCU e UNAFISCO SINDICAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

<sup>110</sup> Foram criados assim grupos de discussão sobre temas como: a questão salarial e de carreiras, a questão previdenciária descolada de outro grupo de discussão relacionado à criação de uma norma regulamentadora da Seguridade Social do Servidor. Fonte: Boletim Contato nº 46 de maio de 2005.

<sup>111</sup> a proposta foi regulamentada no Decreto nº 5.961 de 13 de Novembro de 2006

<sup>112</sup> Segundo informe apresentado no sítio eletrônico do servidor em 09/11/2006, a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento lançou a possibilidade de ampliação da consignação em folha e da redução de juros para empréstimos como um pacote de benefícios e como política de valorização dos servidores, quando na verdade, estão atendendo implicitamente aos interesses de capital financeiro.

alcançando 27% em 2004. Por outro lado, observa-se a carência de medidas preventivas e corretivas de assistência à saúde, visto que o Distrito Federal concentra os serviços de atendimento ao servidor, quase inexistentes nos estados e municípios. Além disso, são escassos os serviços de melhoria do ambiente de trabalho e segurança no trabalho. O fato dos serviços de saúde suplementar serem pagos e com um custo cada vez mais elevado, estabelecido proporcionalmente a idade, tem tornado restringido o acesso a este serviço a menos de 50% dos servidores públicos federais. (DOMINGUES, 2006, BRANDÃO, 2009).

O diagnóstico apresentado denota uma situação de irregularidade na gestão da seguridade social do servidor. Por isso, a apropriação desses dados seguiu a perspectiva de empreender mudanças na gestão<sup>113</sup>, especialmente, na questão da regulação da saúde do servidor, ou seja, da concessão de licenças e auxílios, quando poderia haver estudos e ações que explorassem uma intervenção efetiva na organização e nas condições de trabalho no serviço público, tendo em vista que os dados apresentados demonstram a ocorrência de um fenômeno coletivo que deve ter causalidades sociais, por isso não bastam apenas soluções técnicas de melhoria da gestão dos processos da seguridade social.

É interessante constatar que as diferenças apresentadas entre ambos os regimes estão intimamente associadas à questão previdenciária, pois os gastos com saúde do servidor, tornam-se gastos com aposentadorias por invalidez, com licenças, entre outros. Observa-se a ênfase no aspecto financeiro como justificativa que fundamenta essa política.

Informe veiculado no sítio eletrônico do servidor público, intitulado de *Aposentadoria por Invalidez Preocupa a Administração Pública Federal*, revela a possibilidade de revisão de 73% das aposentadorias por invalidez. E aponta como reposta a essa situação a criação do (SISOSP), na perspectiva do controle no acesso a aposentadorias e licenças do servidor. Para isso, o SISOSP inicia-se como um projeto piloto no DF, com recursos aprovados na lei orçamentária de 2007, da ordem de R\$ 10 milhões. Portanto, uma das principais funções do sistema criado é fazer a revisão de todas as aposentadorias por invalidez.

Seguindo com as medidas discutidas e adotadas pelo governo, foi promovido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2006, o “I Encontro Regional

---

<sup>113</sup> Essa pode ser chamada uma reforma por dentro, que não exige do governo o desgaste de submeter à proposta ao processo legislativo. Há propostas do governo atual, conforme reportagem publicada no Jornal Correio Braziliense de 30 de novembro de 2006 para realizar essa reforma interna no Regime Geral da Previdência Social, que a partir do aperfeiçoamento e do aumento do crivo na concessão do auxílio doença e das pensões, pretende reduzir parte do propalado déficit da previdência.

Simultâneo”, que abordou sinteticamente as questões debatidas na Mesa Nacional de Negociação Permanente e as propostas governamentais de políticas de recursos humanos para a administração pública federal. No encontro que discutiu a Seguridade Social do Servidor foram apresentadas as despesas decorrentes das licenças e aposentadorias por invalidez, sintetizadas na tabela 12, abaixo:

Tabela 15 - Custos com aposentadoria e afastamentos por motivo de saúde de servidores públicos federais em 2002, em R\$.

Motivo	<i>Custos Diretos R\$</i>
Aposentadoria por invalidez	2.027.589.238,74
Aposentadoria por invalidez passível de reversão	235.171.119,55
Afastamento por doenças do trabalho	39.958.251,85
Afastamento por acidentes de trabalho	6.580.148,49
Afastamento por acidentes de trajeto	30.074.590,61
Afastamento por causas não ocupacionais.	22.160.979,85

Fonte: Dados apresentados pela Coordenação de Seguridade Social e Benefícios do Servidor no I Encontro Regional Simultâneo em 2005.

Elaboração: Própria

Consolidando o modelo de política de saúde do trabalhador anteriormente apresentado em 2009, o Governo criou, por meio do Decreto nº 6.833 de 2009, o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS e o Comitê Gestor de Atenção à Saúde do Servidor, conferindo mais poderio e recursos para as ações de saúde focadas no controle da saúde do trabalhador e não na melhoria do trabalho e das condições em que ele é realizada. Escusa-se citar que existe um movimento pela instituição da vigilância e promoção da saúde, que padecem da ausência de recurso e profissionais.

Tenciona-se formar um órgão unificador do atendimento em saúde do servidor, com o formato do INSS, de tal sorte que as unidades existentes em cada órgão da administração manterão atendimento mínimo e transferirão para a central de atendimento em saúde do servidor as demandas de perícia médica. Sistematizou-se o benefício da saúde suplementar com a portaria normativa SRH nº03, de 15 de setembro de 2009, definindo os parâmetros mínimos de atendimento dos usuários e as contribuições ao sistema.

A interface com a política previdenciária aparece com mais veemência nesses dados, bem como o interesse implícito a essa proposta, qual seja, reduzir os gastos com os direitos sociais dos servidores públicos federais.

As necessidades sociais dos servidores públicos são percebidas relacionadas tão somente a questão das condições individuais de saúde e da aptidão/inaptidão para o trabalho,

aspectos como condições e organização do trabalho, como causalidades dos problemas de saúde são tangenciados nesse debate que prioriza o enfoque sobre a gestão destes serviços. Questões como assédio moral, assédio sexual, estresse, trabalho em condições insalubres e a ausência de uma política clara de segurança no trabalho, necessidades sociais intermediárias (PEREIRA, 2000), não foram submetidas a uma análise radical, porquanto forçosamente a razão dessa situação foi atribuída apenas a má gestão, argumento típico do ideário gerencial que busca a melhoria da gestão via alcance de resultados que possam ser quantitativamente e financeiramente medidos.

Desse modo, a resposta governamental a esse cenário resultou na publicação da Portaria nº 1.675 de, 6 outubro de 2006, e no Decreto nº 5.961 de 13 de Novembro de 2006, que apresentam como foco a organização do sistema de concessão de licenças para tratamento de saúde, acompanhamento de parente enfermo, aposentadoria por invalidez, revisão de aposentadoria, reversão, entre outras ações que compõe a Perícia Médica. Pretende-se com isso, segundo o chamado manual de perícia médica (MPOG, 2006a, p. 1):

apresentar normas e critérios para uniformização e padronização de condutas no âmbito do Serviço Público Federal, no que se refere ao serviço de saúde e perícia médica do servidor, o que permitirá implantar de forma efetiva um paradigma da valorização do servidor e, ao mesmo tempo, viabilizar uma gestão mais eficiente no que se refere à saúde, na esfera setoriais de recursos humanos.

Assim, estão detalhados na Portaria Ministerial todos os procedimentos que a equipe que trabalha com a Vigilância a Saúde do Trabalhador, Vigilância Ambiental às Condições de Trabalho e com Perícia Médica deve adotar para garantir a aplicação da norma estabelecida e logo, o combate ao descompasso e a concessão de licenças irregulares. Em última instância, podemos afirmar que se tenciona controlar os processos e a própria saúde dos servidores públicos em favor da redução de despesas com o acompanhamento, tratamento e benefícios. Ilustrativo é o trabalho de moldagem do prontuário eletrônico diretamente ligado ao SIAPÉ, de modo a consolidar um controle estrito das condições de saúde e trabalho do servidor, inclusive com interfaces com os pagamentos, licenças e aposentadoria.

Seguindo essa tendência foi publicada a Portaria 1.983 de 2007 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que regulamentou a cobertura de saúde para servidores. Esta normativa limitou o acesso aos serviços, deixando de fora da cobertura a ajuda de custo para órteses e próteses, a internação em quartos, e os transplantes ficaram restritos a rins,

córneas, fígado e coração. Essa proposta, que já vigora no Ministério da Educação, teve vigência a partir de 2008, quando os filhos, que têm como dependentes legais os pais, pagaram o valor total do custo por dependente (sem contrapartida do governo) para manter o atendimento.

A justificativa do governo para essa proposta segue a linha da ampliação do acesso à saúde suplementar, pela via da redução das garantias implícitas do direito. Segundo o coordenador-geral de Seguridade Social e Benefícios do Servidor, “A portaria não tirou o direito de pais e mães ficarem no plano, mas o governo não tem condições de pagar. Além disso, os preços ficaram mais baixos” (CORREIO BRAZILIENSE, 8/8/2007). Percebe-se nessa normativa o interesse em tratar a saúde sob uma ótica mercantil e privatista, na qual o direito é percebido como produto, e o acesso a ele é negociado a partir da redução de outras garantias. Sendo assim, sorrateiramente, publicando portarias ministeriais o governo está construindo essa nova feição da seguridade social do servidor público federal. Podemos questionar o seguinte: em que medida essas propostas se fundam no receituário da administração pública gerencial.

Importa-nos registrar que não há menções ou propostas de ampliação ou aperfeiçoamento nas políticas sociais para os servidores públicos no “O Plano Diretor da Reforma do Estado” (BRASIL/MARE, 1995). As diretrizes dessa política de contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003) estão ancoradas nos conceitos baseados na lógica da gestão de organizações privadas com fins lucrativos como produtividade, avaliação de desempenho, *accountability* (acompanhamento das contas com vistas ao alcance de resultados) e governança (gestão por efetividade das políticas públicas), que vão sendo incorporados no vocabulário e nas políticas de gestão de pessoas da burocracia estatal brasileira. Em suma, a intenção externada é a de aprimorar a gestão pública sob a orientação da gestão privada.

Ainda percebe-se que a avaliação de ambientes e processos de trabalho que provocam o adoecimento dos servidores não tem ocorrido de forma geral e frequente. A saúde é tratada sob a ótica da responsabilidade individual e não como questão resultante da inserção nos espaços de trabalho.

Ora, a política de seguridade social para os servidores públicos federais executada desde 2003, não está seguindo estas mesmas diretrizes, ou seja, o objetivo explícito não é o de prover governança, no sentido da qualidade e da eficiência na gestão? Ou existem

propostas de ampliação de direitos? Tem espaço para a participação dos servidores nos processos decisórios?

Documento oficial produzido na Conferência Nacional de Recursos Humanos na Administração Pública Federal revela a orientação que se quer dar a seguridade do servidor, ou seja, reduzir direitos e aproximar-se da condição de status legal dos trabalhadores do setor privado, nivelando as relações de direitos por baixo.

Lidamos com o dilema de que a regulamentação da Seguridade Social do Servidor pode trazer uma referência para a política social do servidor público, mas pode ao mesmo tempo gerar mecanismos de controle da força de trabalho e redução paulatina dos direitos, que se fundam, paradoxalmente, no discurso da valorização do servidor.

#### **5.4. O gasto social e a alocação de recursos nas políticas de seguridade social do servidor público federal**

Na esteira dos estudos de Salvador (2010; 2011) sobre os gastos com a seguridade social no Brasil, nosso trabalho pauta-se pelo olhar analítico sobre os destinos do gasto com benefícios aos servidores públicos federais no período de 1995-2010, lidos com base no estudo da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA<sup>114</sup> (BRASIL, 2012).

Conforme grupo do IPEA (BRASIL, 2012 P. 17)

as informações utilizadas para fins de mensuração do GSF se referem ao Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), que é alimentado pelo Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal (SIAFI). A base de dados resultante contém informações mensais consolidadas relativos à execução financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, englobando os dispêndios realizados tanto pela administração direta e indireta.

O estudo do IPEA utilizou a palavra gasto social para designar a quantidade de dinheiro dispendido nas políticas públicas empreendidas pela administração direta ou

---

<sup>114</sup> Registra-se o importante trabalho realizado por Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido, Carlos Ribeiro, José Valente Chaves, Bruno de Carvalho Duarte, Helene Barbosa Simões, que constituiu grupo de acompanhamento do gasto social federal. O movimento da chamada rede IPEA, fortalecido com articulações com instituições de ensino, IBGE, governos estaduais e municipais possibilitou longo alcance dos estudos e propostas para otimizar o gasto social em prol da população.

indireta. Optamos para fins analíticos por focalizar as áreas, sub-áreas e ações engendradas a fim de identificar tendências do gasto social no período de 16 anos (1995-2010).

A título de sugestão com relação a excelente compilação, organização e tratamento dos dados pelo IPEA, percebemos que o termo gasto social, pode ser substituído por valorização social ou investimento social, na medida em que a alocação destes recursos financeiros enriquece a sociedade de valores humanos, por mais educação, saúde, cultura e qualidade de vida.

Ademais, sugerimos incluir no rol de despesas com valorização ou investimento social, os gastos dispendidos com as políticas de turismo, lazer e segurança pública. A questão turística faz-se importante na perspectiva de favorecer a sociabilidade e a cidadania, além da geração de emprego e renda. Por sua vez, a segurança pública constitui a linha de frente do contato do Estado com a população, principalmente na relação com àqueles cidadãos submetidos aos regimes mais bárbaros de dominação, do crime organizado.

Observamos a evolução dos gastos sociais gerais em relação ao PIB, a Receita Corrente Líquida e as despesas com a amortização da dívida pública. Além disso, procedemos a análise comparativa dos gastos de Seguridade Social em relação as despesas com os benefícios dos servidores públicos. Depois foram discriminados os gastos sociais com os direitos exclusivos dos servidores públicos federais, identificados nas tabelas a seguir apresentadas.

De acordo com o estudo de Brandão (2009) caracterizamos os direitos dos servidores públicos federais. No art. 185 da Lei nº 8.112 de 1990 são identificados os benefícios a que os servidores e seus familiares têm acesso, quais sejam:

- o previdenciário que prevê a aposentadoria, as pensões, os auxílios natalidade, funeral, reclusão;
- a saúde que contempla a assistência à saúde e as licenças para tratamento de saúde, acidente em serviço,
- e a garantia de condições de trabalho adequadas;
- a educação profissional continuada;
- o acesso a habitação provisória;
- e benefícios de transferência financeira direta: auxílio alimentação, auxílio transporte e pré-escolar.

Com este referencial identificaremos as tendências e características dos gastos sociais, relacionando-os com os conteúdos pesquisados na revisão de literatura. Priorizamos o olhar crítico e propositivo, ou seja, o pensar e o fazer política social.

Em sendo assim, o enfoque sobre a dimensão orçamentária e financeira, nos remete a Lei nº 8.112 de 1990 no seu capítulo VI trata da “Seguridade do Servidor” e estabelece os aspectos constituintes do Plano de Seguridade Social para o servidor e seus dependentes legais<sup>115</sup> (Art.183-185 da Lei nº 8.112 de 1990). A lógica securitária é determinante, porquanto os direitos estão vinculados à contribuição do servidor. Um exemplo do caráter contributivo da seguridade do servidor é percebido no acesso ao direito a licença sem remuneração, em que se o servidor não estiver contribuindo, está temporariamente desligado do Plano.

O financiamento do Plano é proporcional em relação à remuneração, ou seja, o percentual pago é o mesmo para todos os servidores. Destaca-se que atualmente, os aposentados e pensionistas que recebem salários acima do teto do RGPS tem de contribuir com 11% sobre este valor excedente ao teto dos proventos dos trabalhadores do setor privado.

O gasto previdenciário é distributivo nas aposentadorias e nas licenças, pois quem contribui mais receberá, por sua vez, a maior quantia de recursos. Com relação aos benefícios assistenciais (auxílio pré-escolar e alimentação) o atendimento é igualitário e independe da proporção de recursos dispensados para a contribuição.

A parte do orçamento público que é destinada as despesas com a Seguridade do Servidor é composta pela contribuição dos servidores e pelos recursos do Tesouro. Desde 1998, com a criação dos Encargos Previdenciários da União, os recursos do Orçamento da Seguridade Social custeiam este orçamento, que atende diretamente os servidores públicos federais.

---

<sup>115</sup> De acordo com a Lei 8112/1990 são considerados dependentes legais nos termos da lei o cônjuge ou a pessoa separada judicialmente, o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar, a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; a pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor, além dos filhos, ou enteados, até 21 (vinte e um) anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez, o menor sob guarda ou tutela até 21 (vinte e um) anos de idade, o irmão órfão, até 21 (vinte e um) anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor, a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 (vinte e um) anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.

A Lei nº 8.212 de 1991 prevê que compete a União cobrir as despesas decorrentes da contribuição patronal do regime próprio de previdência social na forma dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Cumpre informar que tais recursos provem da receita da contribuição das empresas sobre faturamento e lucro (conforme art 11, alínea “d”, da citada lei). Isso quer dizer que os recursos endereçados a seguridade social são redirecionados a seguridade do servidor, quando na verdade sabe-se que tal montante deveria advir do orçamento fiscal, posto que os servidores públicos compõem um nicho especial no âmbito da administração pública.

Observamos na tabela 16 que o EPU cresceu na proporção dos gastos com a Seguridade do Servidor no período de 1995 a 2010, sendo que na gestão FHC a despesa aumentou 27,1% e na gestão Lula, a despesa foi de 20%. Compete nos informar que a contribuição dos servidores ao sistema triplicou entre 2003 e 2010, o que já denota os efeitos da emenda constitucional nº 41 de 2003, que inclui o dispositivo da contribuição de 11% sobre o valor excedente ao teto do regime geral de previdência. Esta constatação revela o esforço de contrabalancear as diferenças entre os regimes previdenciários, conquanto tal medida ainda mostra-se insuficiente para reduzir as desigualdades de direitos entre trabalhadores. Ademais, observa-se que a variação de 1995 a 2002, da contribuição dos servidores foi de 31,7% ao passo que, a variação entre 2003 a 2010, foi 313%. Tal dado denota o esforço do governo em compensar o financiamento da seguridade do servidor, diante do volume de despesas também crescente nas últimas duas décadas. A variação da contribuição governamental, via EPU, entre 1995 e 2002, foi de 31%, enquanto que entre 2003 a 2010, foi de 12%. Tal comparação reforça o nosso entendimento sobre a tendência governamental de reduzir os gastos com a seguridade do servidor.

Tabela 16– Evolução das contribuições dos servidores ao plano de seguridade do servidor e dos encargos previdenciários da União (EPU), no período de 1995 a 2010, com valores em milhões de R\$, deflacionados pelo IGP-DI médio, com preços de 2011.

Ações	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Contribuição dos servidores	5.012	5.020	6.770	4.789	5.739	4.899	6.442	6.372	5.630	7.572	14.702	15.470	21.113	17.620	22.779	23.282
EPU	45.576.	43.425	45.014.	50.031	51.564	54.307	57.423	60.068	56.287	56.744	51.185	53.165	52.487	60.087	61.711	67.695

Fonte: Ipea (2012)  
Elaboração: Própria

#### 5.4.1 Impressões dos gastos sociais com a Seguridade do Servidor

Para a análise do orçamento, percorremos trilha semelhante à utilizada por Salvador (2010), e trabalharemos com a análise do orçamento executado (despesas liquidadas) na Lei Orçamentária Anual (LOA). Foram identificadas as despesas liquidadas anualmente, dispensando os restos a pagar, sendo, de acordo com Salvador (2010, p. 54) “deflacionados pelo Índice Geral de Preços — disponibilidade Interna (IGP-DI), médio anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O IGP-DI é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC)”.

Constituem as fontes de informação utilizadas pelo IPEA para a base de dados dos gastos sociais, que compõe a nossa fonte informação para a realização do estudo, a saber: as normativas, incluindo leis, portarias, decretos vinculados a Seguridade Social; os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR).

A primeira impressão da análise orçamentaria indica o crescimento absoluto dos gastos sociais, haja vista que o valor total dobrou em 16 anos de série histórica analisada, de R\$312,18 bilhões, em 1995, para R\$642,57 bilhões, em 2010. O citado avanço para as políticas sociais ocorreu em função das garantias da Constituição de 1988, da ação dos grupos organizados, das gestões governamentais operacionalizadas pela burocracia estatal, que está cada vez mais habilitada a trabalhar pelo interesse público.

Observamos a tendência, é claro que variável em termos de prioridade e volume de recursos, em valorizar o bem-estar social da população brasileira nos governos FHC e Lula. Constatamos crescimento real dos gastos sociais em proporções diferenciadas na Gestão FHC (20,8%) e na Gestão Lula (79,3%). Abrahão et. all(2012, p.9) afirmam “se considerado o crescimento populacional no período , observa-se que o GSF per capita mais que dobrou em termos reais passando de R\$ 1.741,46 em 1995 para R\$ 3.324,84 em 2010”. Ainda conforme Abrahão et. All. (2012) na comparação com a evolução do PIB, ocorreu aumento da participação dos gastos sociais na ordem de 4,4%. Ademais, o crescimento o PIB fez com que o aumento da GSF não fosse sentido, nem afetasse o desempenho das contas públicas, haja vista a relação imbricada entre desenvolvimento econômico e investimento ou gasto com política social.

Acrescentamos que o aumento da participação do GSF, conforme Abrahão (2012, p.12) resulta de soluções anticíclicas, tais como: “valorização do salário mínimo, expansão das metas de atendimento do Bolsa Família, Fundeb, reuni, entre outros “.

Ao mesmo tempo, identificamos um amadurecimento do serviço público brasileiro, ao passo que, ganhou mais independência em relação as gestões exclusivamente político-partidárias, pois o planejamento governamental e a continuidade das políticas públicas e dos gastos foram a tônica em relação a assistemática que prevaleceu nas políticas sociais pré-Constituição de 1988, como vimos no capítulo 4.

A tabela 17 apresenta os gastos sociais federais, conforme a metodologia adotada pelo IPEA. De acordo com os dados da tabela os gastos sociais federais cresceram 34,38% , em valores deflacionados pelo IGP-DI-médio, no período de 2003-2010, em comparação ao período de 1995-2002. Os dados revelam que o maior crescimento foi na política de assistência social, com um incremento de 252,03%.

De acordo com Salvador (2010) isso ocorreu pela política de valorização do salário mínimo ocorrida no período de 2003 a 2010, que subiu mais de 100% acima da inflação e com isso puxou o gasto com o principal benefício desta política, o Benefício de Prestação Continuada, além da criação Bolsa Família, que representou um incremento no gasto social de 0,5% em relação ao PIB.

Observamos que o gasto com benefícios a servidores públicos federais apresentou variação de 4,77%, de 1995 a 2010, e perdeu espaço no conjunto dos gastos sociais brasileiros, reduzindo sua participação de 20,4%, no período de 1995 a 2002, para 15,90%, no período de 2003 a 2010, conforme dados da tabela 1. Contudo, continuou sendo a segunda maior área de participação no gasto social, superando as despesas com educação (6,11%), saúde (11,59%) e assistência social (6,4%).

Curiosamente, na gestão FHC a seguridade do servidor teve maior percentual de participação no PIB (2,46% em 1995 e 2,58% em 2001), pois nesta gestão ocorreu congelamento salarial e redução da contratação de servidores. Ao que tudo indica, como veremos nas 22 e 23 na gestão FHC, em função das ameaças e da concretização das reformas da previdência ocorreu uma corrida dos servidores para se aposentar (31.907 aposentadorias em 1996, 25.164 em 1997, e 24.483 em 1998) o que impactou no aumento dos gastos com os benefícios aos servidores.

Tabela – 17 - Evolução dos gastos sociais no período de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP-DI médio, com preços de 2011.

AREA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média	Part.Médi a%
Alimentação e Nutrição	3.040	1.748	2.697	3.397	3.250	3.151	2.898	2.532	2.436	2.047	2.345	2.875	2.825	2.563	3.231	4.488	<b>2.845</b>	<b>0,6%</b>
Assistência Social	2.273	2.711	5.256	7.529	8.672	11.781	14.393	17.542	18.227	21.767	25.104	29.709	32.623	34.855	40.024	44.647	<b>19.820</b>	<b>4,70%</b>
Benefícios a Servidores Públicos Federais	68.600	68.566	72.479	76.562	74.616	72.842	76.377	75.884	66.177	66.820	69.252	73.783	78.015	78.110	87.864	93.830	<b>74.986</b>	<b>17,80%</b>
Cultura	697	771	710	589	684	691	742	571	516	670	864	951	1.137	1.152	1.422	1.674	<b>865</b>	<b>0,21%</b>
Desenvolvimento Agrário	4.325	3.977	6.489	6.296	4.665	4.288	4.414	3.355	2.887	3.853	5.243	6.353	6.880	5.839	6.362	4.888	<b>5.007</b>	<b>1,19%</b>
Educação	26.443	23.944	22.771	24.683	23.283	25.408	24.154	21.977	19.622	20.995	23.407	26.479	30.269	31.320	38.421	45.556	<b>26.796</b>	<b>6,36%</b>
Emprego e Defesa do Trabalhador	14.745	16.818	16.412	18.257	15.925	15.393	16.627	16.651	15.389	15.759	17.897	22.708	25.795	26.443	33.707	34.047	<b>20.161</b>	<b>4,78%</b>
Habitação e Urbanismo	3.065	5.116	13.938	10.202	7.742	12.586	9.312	9.712	8.103	8.612	11.699	13.094	14.091	20.034	28.794	33.110	<b>13.076</b>	<b>3,10%</b>
Previdência Social	138.288	157.479	159.735	179.603	174.271	170.357	176.854	178.402	180.623	191.910	211.933	236.061	246.523	243.220	270.140	305.716	<b>201.320</b>	<b>47,78%</b>
Saneamento	928	2.379	3.679	5.450	2.887	3.263	6.444	2.319	931	1.531	2.401	3.043	6.038	5.766	7.624	5.358	<b>3.844</b>	<b>0,91%</b>
Saúde	49.776	45.358	51.812	49.121	50.769	49.858	50.167	48.823	43.779	46.789	48.047	54.952	57.715	58.225	68.867	69.257	<b>52.707</b>	<b>12,51%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>312.184</b>	<b>328.871</b>	<b>355.981</b>	<b>381.694</b>	<b>366.770</b>	<b>369.625</b>	<b>382.386</b>	<b>377.772</b>	<b>358.695</b>	<b>380.757</b>	<b>418.197</b>	<b>470.015</b>	<b>501.916</b>	<b>507.531</b>	<b>586.462</b>	<b>642.577</b>	<b>421.340</b>	

Fonte: Ipea (2012)  
Elaboração: Própria



**Tabela 18 – Participação percentual Ano a Ano dos Gastos Sociais Federais em áreas de atuação da política social**

AREA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	0,974%	0,532%	0,758%	0,890%	0,886%	0,852%	0,758%	0,670%	0,679%	0,538%	0,561%	0,612%	0,563%	0,505%	0,551%	0,698%
Assistência Social	0,728%	0,824%	1,476%	1,973%	2,364%	3,187%	3,764%	4,644%	5,081%	5,717%	6,003%	6,321%	6,500%	6,868%	6,825%	6,948%
Benefícios a Servidores Públicos Federais	21,974%	20,849%	20,360%	20,058%	20,344%	19,707%	19,974%	20,087%	18,449%	17,549%	16,560%	15,698%	15,543%	15,390%	14,982%	14,602%
Cultura	0,223%	0,234%	0,199%	0,154%	0,186%	0,187%	0,194%	0,151%	0,144%	0,176%	0,207%	0,202%	0,227%	0,227%	0,242%	0,261%
Desenvolvimento Agrário	1,385%	1,209%	1,823%	1,649%	1,272%	1,160%	1,154%	0,888%	0,805%	1,012%	1,254%	1,352%	1,371%	1,150%	1,085%	0,761%
Educação	8,470%	7,281%	6,397%	6,467%	6,348%	6,874%	6,317%	5,818%	5,470%	5,514%	5,597%	5,634%	6,031%	6,171%	6,551%	7,090%
Emprego e Defesa do Trabalhador	4,723%	5,114%	4,610%	4,783%	4,342%	4,164%	4,348%	4,408%	4,290%	4,139%	4,280%	4,831%	5,139%	5,210%	5,748%	5,299%
Habituação e Urbanismo	0,982%	1,556%	3,915%	2,673%	2,111%	3,405%	2,435%	2,571%	2,259%	2,262%	2,797%	2,786%	2,807%	3,947%	4,910%	5,153%
Previdência Social	44,297%	47,885%	44,872%	47,054%	47,515%	46,089%	46,250%	47,225%	50,356%	50,402%	50,678%	50,224%	49,116%	47,922%	46,063%	47,577%
Saneamento	0,297%	0,723%	1,033%	1,428%	0,787%	0,883%	1,685%	0,614%	0,260%	0,402%	0,574%	0,647%	1,203%	1,136%	1,300%	0,834%
Saúde	15,944%	13,792%	14,555%	12,869%	13,842%	13,489%	13,119%	12,924%	12,205%	12,288%	11,489%	11,692%	11,499%	11,472%	11,743%	10,778%

Fonte: Ipea (2012)  
 Elaboração: Própria

Tabela 19 – Variação dos gastos sociais federais no período de 1995-2010, com valores deflacionados pelo IGP-DI -médio, com preços de 2011.

AREA	Var95-02	Var% 95-02	Var03-10	Var%03-10
Alimentação e Nutrição	-508	-16,71%	2.052	84,24%
Assistência Social	15.269	671,76%	26.420	144,95%
Benefícios a Servidores Públicos Federais	7.284	10,62%	27.653	41,79%
Cultura	-126	-18,08%	1.158	224,42%
Desenvolvimento Agrário	-970	-22,43%	2.001	69,31%
Educação	-4.466	-16,89%	25.934	132,17%
Emprego e Defesa do Trabalhador	1.906	12,93%	18.658	121,24%
Habitação e Urbanismo	6.647	216,87%	25.007	308,61%
Previdência Social	40.114	29,01%	125.093	69,26%
Saneamento	1.391	149,89%	4.427	475,51%
Saúde	-953	-1,91%	25.478	58,20%
<b>TOTAL</b>	<b>65.588</b>	<b>21,01%</b>	<b>283.882</b>	<b>79,14%</b>

Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

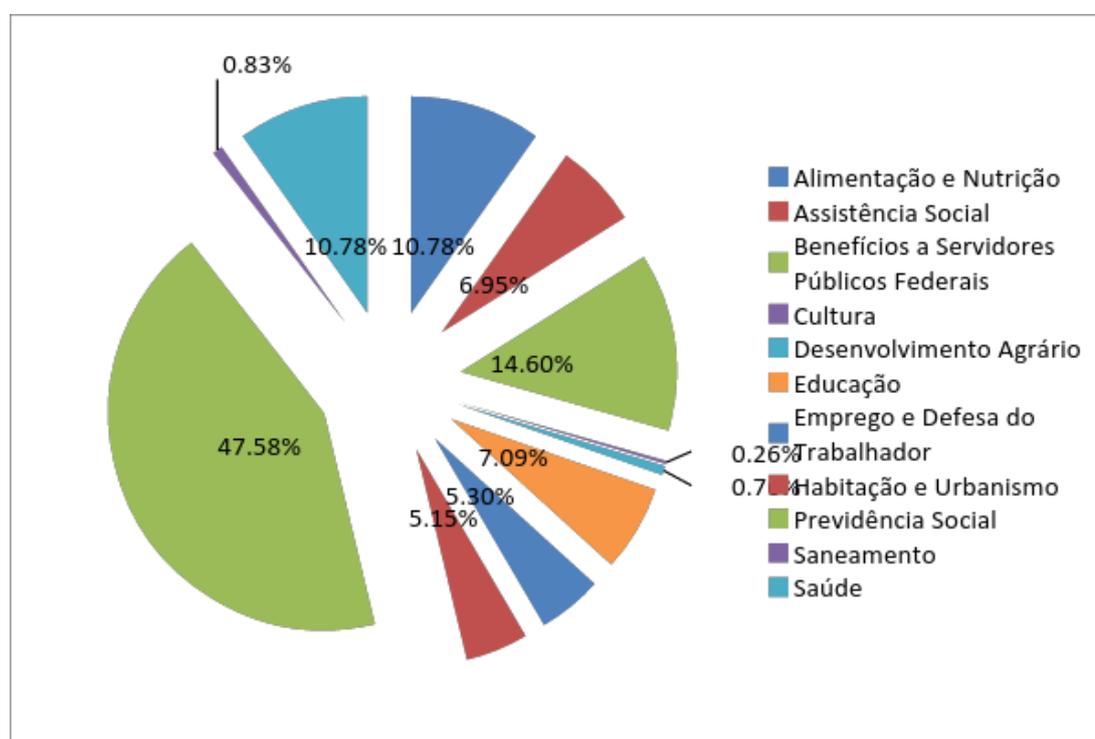
Numa primeira análise percebemos que o investimento estatal na seguridade do servidor, conforme tabela 17, representa na média de 2003 a 2010, 16% dos gastos sociais. Por conseguinte, a despesa com os benefícios dos servidores públicos equivalem a soma de gastos com as políticas de assistência social, alimentação e nutrição, saneamento, habitação, emprego e renda, desenvolvimento agrário e cultura (15,59%). Constatamos, destarte, um desequilíbrio na alocação do fundo público derivada do modelo injusto de distribuição de direitos, conformando perfis de status social legal desiguais, haja vista o baixo investimento nas áreas citadas que atendem a maior parte da população brasileira, enquanto que a seguridade do servidor se refere a pequena porção dos trabalhadores, situados apenas no setor público federal.

Constatamos o crescimento do investimento nos gastos sociais, de uma forma geral, no montante de R\$330,39 bilhões. Fazemos a ressalva de que a nossa definição de investimento em gasto social é diferente pois qualifica o desenvolvimento humano como aspecto central de qualquer planejamento e legislação orçamentária, tendo em vista os supostos constitucionais de preservação da vida e do direito a dignidade da pessoa humana. Apesar do exposto, temos consciência do significado de investimento para a legislação

orçamentária brasileira que se refere apenas ao aumento de capital material e financeiro por compras, construções ou aplicações financeiras que resultem em soma de patrimônio para a união, conforme Lei nº 4320, de 17 de março de 1964<sup>116</sup>.

A previdência social representa proporcionalmente a área de maior destaque dentre os gastos sociais, pois em 1995, ocupava 44,2% dos gastos sociais, já em 2002, passou a representar 47,2%, chegando ao auge em 2005, com 50,6%, vide tabela 18. Tal política, entre 1995-2010, teve crescimento real de 167,5 bilhões de reais. Este crescimento foi puxado pelos sucessivos reajustes do salário-mínimo, que compreende o valor de referência da maior parte dos benefícios previdenciários.

**Gráfico 2 – Participação das áreas nos gastos sociais federais em 2010**



Apresentamos na análise dos gastos sociais os seguintes destaques em áreas de políticas sociais, conforme a tabela 18:

- As políticas de habitação e urbanismo tiveram aumento de R\$6,5 bilhões entre 1995 e 2002 e R\$23 bilhões entre 2003 e 2010.

<sup>116</sup> Investimento nos termos da **Lei n 4320, de 17 de março de 1964** é o “planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais do trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”

- A política de saneamento básico cresceu R\$1,3 bilhão entre 1995 e 2002 e R\$3,8 bilhões entre 2003 e 2010.
- A política de cultura não teve aumento entre 1995 e 2002, já entre 2003 e 2010 aumentou R\$1.1 bilhão.
- A política de emprego e defesa do trabalhador subiu 600 milhões entre 1995 e 2002 e R\$19 bilhões entre 2003 e 2010.

Ademais, salientamos que a emenda constitucional nº 29 de 1999 foi fundamental ao definir a variação nominal do PIB, como critério de acréscimo de recursos para a área de saúde, tal ajuste legal fez com que aumentasse, em 10 anos, R\$ 27,8 bilhões, o orçamento desta área. Contudo, na proporção com os demais gastos sociais sua participação reduziu de 15,9% em 1995, para 10,8% em 2010. (ABRAHÃO et.al, 2012)

Já a área de educação teve crescimento real, a partir da criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (Fundef), em 1998, quando os recursos aumentaram em 22%. Ademais, verificamos o aumento da sua representação em relação ao PIB, que em 2003 era de 0,3% e em 2010, atingiu 1,1%. Porém, no conjunto dos gastos sociais, as áreas de educação e saúde reduziram sua participação, em tal período.

Tudo indica que a área de assistência absorveu o espaço das outras áreas da política social, posto que em 1995, representava 0,7% dos gastos sociais e em 2010, passou a ocupar 6,8% dos gastos sociais.

O direito à habitação, que compõe um dos fundamentos dos direitos sociais previstos no artigo 6 da Constituição, foi praticamente desconsiderado na gestão FHC (com variação de 2,5%). Por outro lado, tal gasto teve incremento de mais de 90%, no período de 2003-2010.

Os números demonstram que no Governo Lula o dispêndio com as políticas sociais foram muito mais significativos, com variações grandiosas em áreas desprezadas na gestão FHC. Mesmo assim, os citados nichos de promoção de bem-estar social, por seu turno, merecem mais investimentos, considerando sua representação minoritária no orçamento, o equivalente a 10% do total de gastos sociais.

Ademais, constatamos que o aumento dos recursos injetados nas políticas sociais foi absorvido de forma diferenciada pelas áreas sociais, porém a distribuição ainda continua desigual por priorizar a Seguridade do Servidor em detrimento das áreas de cultura, educação, saúde e assistência social.

Tabela 20- Variação percentual dos gastos com benefícios a servidores e demais áreas das políticas públicas somadas (cultura, saneamento básico, saúde, previdência, assistência social, emprego e defesa do trabalhador, educação, alimentação e nutrição e desenvolvimento agrário) nos períodos de 1995-2002 e 2003-2010, com valores deflacionados pelo IGP-DI médio, em preços de 2011.

<b>AREAS</b>	<b>Varição 1995-2002</b>	<b>Varição 2003-2010</b>
<b>Benefícios aos Servidores</b>	9%	29%
<b>Demais Gastos Sociais</b>	19%	46%

Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

A variação dos gastos sociais em relação aos benefícios dirigidos aos servidores públicos federais, ou melhor, na seguridade do servidor, nos períodos de 1995-2002 e 2003-2010 demonstram, se analisados isoladamente uma tendência de valorização da seguridade do servidor, cujos gastos cresceram 37% em 16 anos. Os dados revelam também que o volume de gastos com a seguridade do servidor é o segundo maior proporcionalmente aos demais gastos sociais. Os dados comprovam que os direitos específicos assegurados aos servidores públicos federais os alçam a uma condição especial de status social legal, haja vista o volume de gastos com tais benefícios em comparação com os demais gastos sociais.

Contudo, o desvelar deste orçamento identificou queda desta participação no conjunto dos gastos sociais, haja vista que os gastos sociais cresceram nos 16 anos 65%, enquanto que a seguridade do servidor aumentou 37%.

Em termos relativos e considerando a quantidade de beneficiários, percebemos que o dispêndio de recursos com a seguridade do servidor é superior aos gastos com a previdência social que abrange um contingente mais numeroso da população.

Temos que a Seguridade do Servidor abrangia em 2010, aproximadamente 2,1 milhões de pessoas com uma despesa média de R\$ 93.83 bilhões de reais. A previdência social, por seu turno, abrangia no regime geral mais de 26 milhões de beneficiários e tinha 60 milhões de contribuintes, com um custo de R\$305.71 bilhões de reais, em 2010, com valores de 2011, deflacionados pelo IGP-DI - médio (MPS, 2010; IPEA, 2012).

O que os dados nos mostram, grosso modo, é que o montante do gasto per capita com a seguridade do servidor é bem superior ao gasto com os benefícios dirigidos ao conjunto da população de trabalhadores do setor privado e informal, o que denota a

perpetuação de relações de desigualdade social forjadas pelo tipo de direito assegurado ao trabalhador.

Por outro lado, mesmo com a manutenção da estrutura legal diferenciada de direitos em função da inserção ocupacional, observa-se redução, ainda tímida, das desigualdades. Veja que os gastos com a seguridade do servidor cresceram menos que os recursos destinados a assistência social, cultura, educação, saúde e o regime geral de previdência social. A variação percentual dos gastos sociais (tabela 2), excluindo as despesas com servidores, demonstra o esforço realizado para a redução das desigualdades entre os trabalhadores, alcançado em parte como mostra os estudos de Pochmann (2015). O citado autor revelou que houve crescimento dos rendimentos da população ocupada entre os 50% mais pobres da população, superior ao crescimento da renda dos 20% mais ricos, em 3,1%. Ao mesmo tempo, no período de 1995-2013 presenciamos aumento concomitante dos rendimentos de todos os segmentos sociais, além de melhoria das condições de vida e acesso a bens de consumo e serviços de toda a população.

Entretanto, como assinalamos os resultados de redução de desigualdade foram tímidos, pois prevaleceu um modelo de distribuição de renda, e não redirecionamento do modelo racional-legal de definição dos direitos. Observamos ainda que a orientação política governamental foi pautada por critérios que favoreceram o desenvolvimento econômico, porém não alteraram estrutura legal de critérios para a garantia dos direitos sociais, dando continuidade as diferenças de direitos entre os cidadãos.

Tabela 21 – Distribuição média dos recursos destinados a benefícios a servidores públicos no período de 1995-2010

<b>Sub-área</b>	<b>Distribuição média - 1995-2010</b>
<b>Assistência à Saúde</b>	3,28%
<b>Auxílio-Creche</b>	0,62%
<b>Auxílio-Refeição/Alimentação</b>	3,47%
<b>Auxílio-Transporte</b>	0,98%
<b>Inativos</b>	<b>59,55%</b>
<b>Outros Auxílios e Contribuições</b>	0,86%
<b>Pensionistas</b>	<b>30,65%</b>
<b>Treinamento e Capacitação</b>	0,51%
<b>Unidades Habitacionais</b>	0,11%
<b>Total</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: IPEA (2011)

Elaboração: Própria

Tabela22– Evolução das despesas com benefícios a servidores, no período de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP-DI médio

Subárea	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Assistência Médico-Odontológica</b>	1.626	1.696	2.176	2.172	1.759	2.031	2.500	2.390	2.093	2.315	2.454	2.730	2.871	3.053	3.365	3.904
Auxílio-Creche	881	875	828	702	632	506	471	389	323	282	274	264	240	257	267	277
<b>Auxílio-Refeição/Alimentação</b>	2.567	2.554	2.377	2.266	2.026	2.426	2.365	2.283	2.313	2.603	2.805	2.942	2.960	2.516	2.647	3.926
Auxílio-Transporte	608	707	783	789	825	749	822	663	661	580	678	743	697	783	777	823
<b>Aposentados</b>	42.243	42.604	44.264	47.135	46.011	44.272	46.667	45.679	39.865	40.076	40.768	41.872	45.360	45.263	49.855	52.533
<b>Outros Auxílios e Contribuições</b>	989	700	1.010	801	851	849	643	578	528	337	446	502	549	472	460	582
Pensionistas	19.133	19.074	20.655	22.421	22.266	21.739	22.613	23.661	20.196	20.328	21.522	24.423	24.923	25.170	29.187	30.377
<b>Treinamento e Capacitação</b>	240	169	295	222	188	219	238	204	168	265	276	274	339	512	1.215	1.294
<b>Unidades Habitacionais</b>	309	181	86	49	53	46	53	34	26	30	25	30	71	80	87	111
<b>Total</b>	68.600	68.566	72.479	76.562	74.616	72.842	76.377	75.884	66.177	66.820	69.252	73.783	78.015	78.110	87.864	93.830
<b>Seguridade Social</b>	63.004	63.375	67.096	71.729	70.037	68.043	71.782	71.731	62.155	62.721	64.746	69.025	73.155	73.487	82.407	86.815

Fonte: IPEA (2011)

Elaboração: Própria

A previdência social própria tem sido privilegiada na distribuição dos recursos dos benefícios da seguridade do servidor, com o equivalente a 90 % das despesas. Por isso, entre 1995-2010, observamos uma distribuição média desigual, dentre os benefícios da seguridade do servidor.

A questão previdenciária é emblemática, não por acaso, pautou os debates entre sindicatos, empresários, entre outros grupos organizados da sociedade no período de 1995-2010. Parece que aconteceram avanços, contudo ao centralizar a discussão no eixo previdenciário, os governos Fernando Henrique e Lula da Silva limitaram o desenvolvimento de ações mais contundentes de promoção de relações justas, equilibradas orçamentariamente e igualitaristas.

Entretanto, o volume despendido em educação e valorização do servidor foi ínfimo (0,7%) em relação aos gastos previdenciários (90%), o que denota a necessidade de mais aporte financeiro para o desenvolvimento e capacitação de servidores, de modo a assegurar a sua permanência contribuindo com a sociedade, atendendo suas necessidades pessoais e familiares. A qualidade de vida no trabalho é um estímulo a redução dos custos com a previdência social, pois engajadas na missão de bem servir o público e motivado com a importância da sua função ocupacional pode se alcançar melhores resultados para a administração e para a população (FERREIRA et.al, 2013). Apesar disso, não

identificamos na análise das ações da sub-área saúde investimentos expressivos para a melhoria da qualidade de vida<sup>117</sup>.

A caracterização da burocracia brasileira no pós-Constituição de 1988 a 2010, nos mostrou tendências de retração e ampliação do contingente de trabalhadores no serviço público federal. Observamos que nos primeiros anos do Governo FHC, entre 1995 e 1998, ocorreu uma corrida para aposentadoria de aproximadamente 115 mil servidores, ciosos das mudanças do sistema previdenciário, já anunciadas no Plano Diretor da Reforma do Estado. No computo geral, a gestão FHC aposentou 162.754 servidores, enquanto que na gestão Lula foram 89.597.

Durante 1995 e 2002, observamos que as medidas de privatização, terceirização e publicização preconizadas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado promoveram a redução da contratação de novos servidores públicos federais, congelamento de salários e a reboque redução do gasto em benefícios a servidores públicos.

A análise dos dados da tabela 15 revela sinteticamente que os gastos previdenciários foram incrementados, em razão também das reformas da previdência de 1998 e 2003, as quais impeliram muitos trabalhadores a aposentadoria com garantia de direitos adquiridos. Tal desequilíbrio temporário precisa ser investigado para identificar se no futuro a administração conseguirá obter os resultados inicialmente traçados no planejamento das reformas dos direitos, em especial, o equilíbrio do orçamento público concatenado ao atendimento das necessidades sociais.

Já com relação as aposentadorias por invalidez, identificamos a partir de 2003 um decréscimo do contingente de trabalhadores aposentados por esse motivo. Comparativamente na gestão FHC, foram 21.852 aposentadorias (excetuando o ano de 1995) e na gestão Lula 13.631.

As estratégias de investimento na saúde do servidor objetivam reduzir as despesas previdenciárias decorrentes de afastamentos, licenças, aposentadorias precoces, propondo a satisfação no trabalho, os cuidados paliativos e a segurança social necessária para o desenvolvimento das múltiplas potencialidades e dos talentos dos servidores públicos. Neste sentido, observamos o aumento dos valores aplicados na assistência à saúde, cerca de R\$1.6 bilhão, majoritariamente, no período de 2003-2010, da gestão do governo Lula. Ademais, em tal período, foi implantando o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde da Servidor -

---

<sup>117</sup> Importa salientar iniciativa do Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília, em parceria com várias organizações públicas, de promover evento de natureza técnica e científica para a qualificação dos servidores públicos. Os Congressos Brasileiros de Qualidade de Vida no Trabalho no Serviço Público Brasileiro consolidaram ações.

SIASS - o qual modificou a operacionalização da perícia médica e as normativas com os critérios para as concessões de licença para tratamento de saúde e aposentadoria por invalidez, aumentando o crivo e, provavelmente, interferindo nesta redução do contingente de trabalhadores aposentados por invalidez.

Tabela 23 – Distribuição quantitativa ano a ano das aposentadorias e aposentadoria por invalidez.

<b>Ano</b>	<b>Quantidade de Aposentadoria</b>	<b>Aposentadoria por invalidez</b>
<b>1996</b>	31907	3288
<b>1997</b>	25164	3127
<b>1998</b>	24483	2618
<b>1999</b>	10909	2358
<b>2000</b>	9353	2623
<b>2001</b>	9452	2046
<b>2002</b>	10196	2588
<b>2003</b>	17946	2529
<b>2004</b>	7580	2266
<b>2005</b>	6483	1899
<b>2006</b>	7464	1991
<b>2007</b>	9464	1732
<b>2008</b>	10654	1395
<b>2009</b>	10384	867
<b>2010</b>	13722	952

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal n.177

Elaboração Própria

Tabela 24- Variação quantitativa e percentual do total de aposentadorias e de aposentadorias por invalidez

	<b>Acumulado 1996-2002</b>	<b>Acumulado 2003-2010</b>	<b>Total</b>
Qtde de Aposentadorias	162.754	89.857	252.611
Qtde de Aposentadorias por Invalidez	21.852	13.631	35.483
% de Aposentadorias	65%	35%	100%
% de Aposentadorias por Invalidez	62%	38%	100%

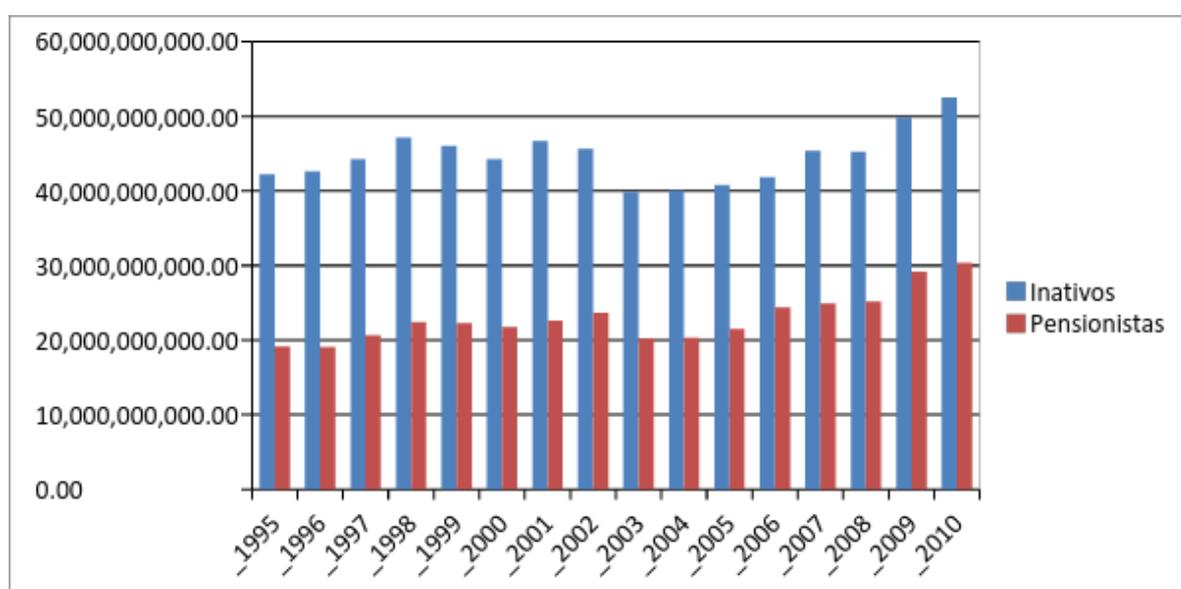
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal n.177

Elaboração Própria

A tabela 23 nos mostra que, em razão da implantação do Sistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor- SIASS, de 2003-2010, os gastos com a assistência médica e odontológica do servidor cresceram mais de 82,2%. Pode-se dizer que houve o

desenvolvimento de pessoas com os investimentos na melhoria de atendimento de servidores e familiares. Contudo, tal dado demonstra a contradição da concretização dos direitos, qual seja, ao tempo em que existem benefícios específicos dos servidores públicos, como a assistência médica e odontológica, os trabalhadores do setor público ainda podem ter acesso a saúde pública e universal, tendo acesso duplicado ao direito à saúde, proporcionado por sua condição de status social legal diferenciada.

Gráfico 3 – Evolução das despesas com aposentados e pensionistas em reais, no período de 1995 a 2010



Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

O gráfico 3 demonstra que o crescimento com as despesas com a previdência do servidor público acompanhou o processo de aposentação dos servidores ameaçados pelas reformas da previdência, vide o crescimento dos gastos entre 1995 e 1998, quando mais de 80 mil servidores aposentaram. Em termos gerais, as despesas com aposentados cresceram 24,3%, e as despesas com pensão aumentaram 58,3%, mesmo com a implantação da redução de 30% nos valores das aposentadorias que se transformaram em pensão.

Tabela 25 – Variação das despesas com benefícios a servidores, no período de 1995 a 2010, em milhões de reais R\$, com valores deflacionados pelo IGP-DI médio

<b>Subárea</b>	<b>Var95-02</b>	<b>Var% 95-02</b>	<b>Var03-10</b>	<b>Var%03-10</b>
<b>Assistência Médico-Odontológica</b>	764	46,99%	1.811	86,53%
<b>Auxílio-Creche</b>	-492	-55,85%	-46	-14,24%
<b>Auxílio-Refeição/Alimentação</b>	-284	-11,06%	1.613	69,74%
<b>Auxílio-Transporte</b>	55	9,05%	162	24,51%
<b>Aposentados</b>	3.436	8,13%	12.668	31,78%
<b>Outros Auxílios e Contribuições</b>	-411	-41,56%	54	10,23%
<b>Pensionistas</b>	4.528	23,67%	10.181	50,41%
<b>Treinamento e Capacitação</b>	-36	-15,00%	1.126	670,24%
<b>Unidades Habitacionais</b>	-275	-89,00%	85	326,92%
<b>Total</b>	7.284	10,62%	27.653	41,79%
<b>Seguridade Social</b>	8.727	13,85%	24.660	39,68%

Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

Observamos uma tendência notória da gestão do Governo Lula de recuperar as perdas financeiras e de direitos dos servidores, tanto que houve um incremento superior em todos os tipos de benefícios com destaque para capacitação e treinamento (670,24%) e assistência médica e odontológica (86,53%), ao passo que na gestão FHC a tônica foi a redução de despesas e direitos. Em oito anos, o auxílio creche reduziu 55% e o auxílio alimentação de 11%.

De modo geral, em relação ao período de 1995 a 2010, houve o incremento de cerca de 35 bilhões de reais nos gastos com a Seguridade do Servidor, com uma variação percentual de aproximadamente 40%. Tal dado justifica-se pela política de recomposição da força de trabalho do serviço público e a política de garantia de direitos entre os servidores. Estudos mais aprofundados nos mostraram que tal distribuição continua desigual em termos de carreiras, gênero, raça, faixa etária, conforme nos mostrou Osório (2006), IPEA (2011), e o capítulo 3 desta tese.

O desempenho dos gastos com seguridade do servidor da administração pública federal acompanhou o processo de reorganização do serviço público, de modo geral, no

período de 1995 a 2010. O auxílio-alimentação, a despeito da inflação crescente sobre bens de consumo básicos, reduziu cerca de 11%, no período de 1995 a 2002. O auxílio-creche teve seus valores decaídos em 55%, no mesmo período. Ao que tudo indica, devido a redução do número de servidores com filhos de idade entre 0 a 6 anos, e devido a não contratação de novos servidores, neste período histórico. Destaca-se que no âmbito federal, o período de percepção do auxílio creche foi modificado já que antes o servidor tinha direito a tal benefício para dependentes com até 7 anos de idade.

O auxílio transporte aumentou 24%, contudo tal crescimento merece novas análises, tendo em vista o custo e o hábito de utilização do transporte individual e as dificuldades de acesso e estrutura do transporte coletivo. A política de treinamento e capacitação dos servidores públicos foi alavancada no Governo Lula (87% de crescimento), dentro do contexto do desenvolvimento de competências na administração federal. Na esteira da valorização do servidor a área de assistência à saúde dos servidores também evoluiu significativamente, com variação de 50% entre 2003 e 2010.

Em síntese, percebemos tendência de incremento do volume de despesas, entre 2003-2010, na assistência à saúde (50%), auxílio-alimentação (69%), nas unidades habitacionais (65%) e na educação continuada (87%).

Cabe destacar que o direito de residir em unidades habitacionais do Estado é predominante para trabalhadores das forças armadas, da diplomacia e das universidades. Mesmos nestas ações observamos redução da alocação de recursos no período de 1995 a 2010, na ordem de R\$190 milhões. Urge comentar que em uma sociedade marcada pela disputa por moradia visível nas favelas e ocupações residenciais urbanas precárias, 34,5% das moradias conforme estudos de 2007 do IPEA (2008). Ademais, considerando que existem milhões de pessoas em situação de rua, podemos questionar o direito exclusivo de algumas categorias do serviço público de residir em trânsito ou durante a carreira profissional em habitações do Estado. Tal direito alça este segmento a um status social legal desigual em relação a população em geral. Esta tônica exclusivista permeia alguns benefícios exclusivos e serviços típicos destinados aos servidores públicos, favorecendo a manutenção de relações sociais de desigualdade de status.

Na sequência, constatamos que a previdência social também cresceu em volume, mais de 22 de bilhões e com variação de 24,3%, na gestão Lula. O crescimento do volume dos gastos com os trabalhadores aposentados no âmbito da seguridade do servidor público federal, ocorreu no período de 1995 a 2010, entretanto em relação ao desempenho dos gastos sociais totais houve diminuição proporcional de 27%, conforme tabela 2. Os dados

sinalizam para algumas possibilidades: a primeira, uma provável redução das desigualdades de direitos dos trabalhadores do setor público em relação aos trabalhadores do setor privado. Um segundo ponto refere-se a provável transferência das contribuições dos trabalhadores e do Estado do investimento em previdência pública para a previdência complementar e privada, vide estudos de Granemann (2012) e os dados apresentados no capítulo 4.

Granemann (2012) demonstra que os trabalhadores foram seduzidos por um involucro mistificador da proteção social e gestão de investimentos individual. Conquanto, a riqueza expropriada do trabalho entrou na dinâmica fluida do capital fetiche em que prevalece o interesse pela lucratividade alta e veloz. Credita-se aos bancos e ao instável sistema financeiro o futuro das aposentadorias, quando vimos os riscos existentes nesta estrutura bancária, na crise americana de 2007, que precisou do aporte de trilhões de dólares do Estado para a sua recomposição, e para garantir os compromissos com investidores, incluindo os fundos de pensão. No Brasil, os fundos de pensão são proprietários de títulos públicos e dependem da política de juros adotada pelo Estado para garantir sua sustentabilidade, o que envolve os trabalhadores no jogo propulsor de lucros e manutenção de desigualdades sociais. Não é a toa que vemos na tabela 25 as somas trilionárias que foram despejadas no mercado financeiro nas gestões do Governo FHC e Lula.

Tabela 26 - Apresentação dos gastos com pessoal em bilhões de reais acumulados de 1995 a 2002 e de 2003 a 2010, incluindo as despesas previdenciárias com aposentadorias, benefícios e pensões, e em relação aos juros da dívida, no período de 1995-2010, em valores deflacionados pelo IGP-DI,médio.

<b>Sub-área</b>	<b>Média De 1995 à 2002 (R\$)</b>	<b>Média De 2003 à 2010 (R\$)</b>	<b>Varição entre os períodos</b>
<b>Gastos com pessoal</b>	<b>362.396 bilhões</b>	620,991 bilhões	71%
<b>Juros da dívida e Transferências à Instituições Privadas e ao Exterior</b>	<b>2,895 trilhões</b>	<b>3,098 trilhões</b>	7%
<b>Gastos Sociais (Sem os Benefícios a Servidores)</b>	<b>395,688 bilhões</b>	447,635 bilhões	13,3%

Fonte: IPEA (2012)

Elaboração: Própria

Em síntese, a análise dos valores acumulados com gastos sociais, gastos com pessoal e juros da dívida nos intervalos de tempo de 1995 a 2002 e de 2003 a 2010, revela que a prioridade do governo foi assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento econômico,

lastreado nos capitais investidos no mercado acionário a custos de juros altos e rentabilidade rápida. Os beneficiários dos trilhões de reais extraídos dos cofres públicos foram investidores estrangeiros, nacionais, conglomerados de bancos, pessoas físicas e gestores de investimentos, que não representam nem 1% da população brasileira (POCHMANN, 2015), cerca de 100 mil famílias, conforme Salvador (2010).

Os dados assinalados acima denotam que é na base produtiva da sociedade que encontram-se as razões de tal destino do dinheiro público. Pois a produção incessante capitalista, lastreada na espoliação dos trabalhadores, exaure as riquezas coletivas e a concentra nas mãos de proprietários de renda e patrimônio. Neste estágio do capitalismo, o fundo público brasileiro é transportado diretamente para detentores de riqueza nacionais e estrangeiros pela via corrosiva, dos juros da dívida pública.

Todavia, não podemos refutar o notório incremento dos gastos sociais governamentais e o dispêndio de mais recursos para a contratação e manutenção de pessoas no serviço público. Conquanto, as áreas que receberam menores fatias dos gastos sociais, cultura, saneamento, educação, desenvolvimento agrário e emprego e defesa do trabalhador, demandam maiores aportes financeiros e, ainda, a contratação de mais pessoas na administração pública para a implantação de tais políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal e no Distrito Federal.

Refutamos uma das hipóteses iniciais do estudo, qual seja: a Seguridade do Servidor Público Federal apresentou maior participação nos gastos proporcionalmente aos demais gastos do Orçamento da Seguridade Social e do que os Gastos Sociais do Governo, no período de 1995 a 2010. Identificamos que o crescimento dos gastos sociais foram superiores aos gastos com a Seguridade do Servidor. Conquanto, observamos a preponderância da participação dos gastos com a Seguridade do Servidor no rol dos gastos sociais e sua grande representatividade em termos comparativos em relação a áreas como assistência social, educação e cultura.

Por outro via, a hipótese central de que a Seguridade do Servidor Público Federal confere, em função da garantia de direitos exclusivos, um *status social legal* diferenciado, o que contribui para a reprodução das desigualdades sociais brasileiras, pode ser atestada pelos dados orçamentários que revelam as diferenças de valores alocados no fundo público de acordo com o status social legal entre trabalhadores do setor privado, setor público e desempregados, demonstrando a existência de desigualdades na distribuição do fundo público.

As perspectivas que se mostram levantam inquietações, pois sabe-se também que no âmbito dos trabalhadores regidos pela CLT reinam desigualdades gritantes derivadas das condições de renda e ocupação, as quais são dirimidas no campo dos direitos pela mercantilização dos serviços sociais. Vejam a distância das condições de vida do trabalhador de serviços gerais de uma grande empresa de comunicação ou construção civil em relação aos gestores de processos, executivos ou profissionais de nível superior especializados.

Estudo do PNAD (2014) revelou que existem mais de 90 milhões de brasileiros ocupados. Há 30 milhões de trabalhadores, não contribuintes da previdência social, mais de 7 milhões de brasileiros desempregados. Do contingente de ocupados a Previdência Social alcança cerca de 60 milhões de contribuintes da previdência. A área da Assistência Social, atinge cerca de 4 milhões de pessoas pelo benefício de prestação continuada e 14 milhões de beneficiários pelo Bolsa Família. Resta ainda um hiato de brasileiros ocupados, não abrangidos nem pela previdência, bem como pela assistência social, pelo menos 20 milhões de pessoas, dentre trabalhadores não contribuintes da previdência e desempregados. Um dado alarmante desta desigualdade entre pessoas ocupadas refere-se ao volume de recursos aplicados na seguridade do servidor, em 2010, a saber: São R\$93,86 bilhões para atender 2.2 milhões de pessoas, ao passo que a previdência social, possuía R\$ 305.71 bilhões em 2010 destinados a 60 milhões de pessoas. A proporção de 40 por 5 denota a distribuição desigual e injusta dos recursos da previdência social entre os trabalhadores do setor público, privado e informal.

E como vimos anteriormente o volume de recursos gasto per capita com um servidor público é bastante superior ao gasto com um trabalhador do setor privado beneficiário da previdência social.

Assim o crescimento da participação dos totais dos gastos sociais federais no PIB, em 4,4% (ABRAHÃO et. all, 2012), ainda é insuficiente para reduzir substantivamente as desigualdades, pois demandam alterações no arcabouço legal, de modo a equalizar os direitos de previdência social, principalmente,

O último dado aponta a necessidade de envidar esforços para ampliar os recursos do fundo público brasileiro a ser alocado nos gastos sociais para a inclusão desse grande contingente de brasileiros, excluídos da previdência social, na perspectiva da redução das desigualdades. A concretização deste feito depende de mudanças na estrutura racional-legal que define os critérios de acesso aos benefícios previdenciários - contribuição - e de assistência social - renda baixa. Considerando ainda, que os servidores públicos desposam de direitos exclusivos e os trabalhadores do setor privado e informal tem restrições, é justo

que o governo compense tal desigualdade redistribuindo os recursos disponíveis para os segmentos não alcançados pela seguridade social.

Portanto, o binômio público privado cerca as relações entre trabalhadores e direitos na arena difusa dos conflitos societais, em que a reserva de orçamento é a chave para verificar os ganhos de grupos de status social legal e classes, que, por vezes, reproduzem desigualdades.

O Estado responsável pela alocação de recursos oriundos do fundo público envolve a condensação de forças (POULANTZAS,1977) que combina as dimensões burocrática, coercitiva e democrática emanadas dos estatutos legais que regem sua atuação. A legislação orçamentária (PPA, LDO,LOA) ganha concretude , principalmente, nas políticas públicas, investimentos e amortizações dos juros da dívidapública.

O Estado brasileiro é habitado por componentes burocráticos, sob influência das raízes patrimoniais e gerenciais privatistas, contraditoriamente também orientados pela ótica democrática. Em face disso, a noção de justiça social, igualdade social e direitos sociais espelhada nos gastos sociais, aqui analisados, tem espaço secundário ante as exigências burocráticas que operacionalizam os interesses privados e são capitaneados pelos detentores de poder hierárquico de comando sobre os rumos da ação estatal.

O discurso dos direitos na Constituição de 1988 consolidou a ideia e proposta prática de valorização do ser humano na sua inserção social. A confluência de relações sociais interdependentes e conflituosas demandou a instituição de normas derivadas da Constituição, sendo que, algumas foram construídas dissociadas dos pressupostos constitucionais (EC 20/1999, Lei de Responsabilidade Fiscal, Plano Diretor da Reforma do Estado), na contracorrente das garantias sociais.

A primazia do poder político e econômico ultrajou o processo legislativo sucedâneo, de sorte que, prerrogativas legais foram implantadas, sob a égide de poderes herdados culturalmente e financeiramente, que perpetuaram relações legais desiguais. Parte das reformas constitucionais e das leis complementares e ordinárias, foram criadas em discordância com os direitos sociais (artigo 6 da constituição) e com os direitos a vida, a dignidade da pessoa humana e a igualdade, previstos no artigo 5º da Constituição de 1988.

Por conseguinte, dizemos que, circunda a noção de direitos fortes intencionalidades e práticas políticas de apropriação dos recursos e poderes da esfera pública em direção a interesses privados de grupos de status social legal aquinhoados financeiramente em termos de investimentos nos mercados de valores. Portanto, os fundamentos constitucionais permanecem como figura apagada em relação aos atos normativos de rotina que

institucionalizam o modo de ser dominante, o qual recorre a legalidade infraconstitucional, ao poderio financeiro e patrimonial e a ocupação de postos governamentais decisórios para fazer valer seus mandamentos reprodutores de desigualdades sociais.

Ademais, como vimos nos capítulos 1 e 4, o sistema político nas sociedades capitalistas estabelece a primazia da segurança pública em prol das propriedades, dos bens e das finanças rentáveis, concentradas em poucos grupos de status social. Assim, a finalidade essencial da organização burocrática estatal é preservar a ordem que favorece o desenvolvimento econômico e o crescimento da riqueza de bens e finanças rentáveis a grupos privados. (SANTOS,2014).

Por seu turno, o regime político democrático fundado nos pressupostos da seguridade social prevista na Constituição de 1988, de cunho solidarista, ancora-se na prevalência da propriedade social do bem-estar e da qualidade de vida na organização burocrática, para fins de segurança social de todas as pessoas, independente da posse de bens, prestígio ou finanças rentáveis. Assim, os serviços públicos e privados seriam mecanismos sustentadores da finalidade de provisão das necessidades humanas, submetendo as orientações das políticas econômicas e as forças de segurança pública a promoção de serviços sociais capazes de assegurar os direitos humanos essenciais previstos na Constituição, constantes nos artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 7º, que remontam aos direitos fundamentais e aos direitos sociais.

Em razão disso, defendemos a adoção de valores democratizadores, pró justiça social, e que sejam traduzidos em instrumentos normativos igualitaristas. Tal estratégia viabiliza a prevalência da lógica da solidariedade (princípio constitucional) na condução e regulação das políticas públicas, colocando o fundo público a disposição das diretrizes da socialização da riqueza, na redistribuição dos recursos públicos dantes dirigidos ao pagamento dos juros da dívida e funcionando em prol do bem-estar comum.

Podemos atribuir a vários aspectos o crescimento do volume de gastos sociais, aqui destacamos a profissionalização da ação estatal expressa na melhoria dos serviços e pessoas. Dizemos com isso, que a influência da gestão política foi mediada pela capacidade de gestão dos servidores e de representantes eleitos no âmbito legislativo e executivo, os quais garantem a continuidade da elaboração, planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais. Portanto, o investimento nos servidores públicos, em seus benefícios e rendimentos, foi retroalimentado à sociedade com soluções de continuidade na prestação de serviços sociais.

O nosso olhar propositivo estabelece que tal modelo de gestão pode ser incrementado se inserido em um projeto de valorização social e desenvolvimento humano. E ainda,

defendemos que o Plano Plurianual pode referenciar-se em um princípio igualitarista no planejamento, execução orçamentária e gestão governamental de políticas públicas, assegurando o pressuposto do equilíbrio das contas públicas.

Entendemos a importância de valorização do serviço público, que seria operacionalizada com o investimento maciço em educação continuada dos servidores. O foco da formação poderia ser voltado para a interação com a sociedade, compatibilizando a razão legal do Estado com as moralidades diversificadas de grupos sociais, famílias e indivíduos de cada território. Por exemplo, pensamos em estratégias de desenvolvimento da vida comunitária a partir do incentivo ao envolvimento com atividades artísticas, desportivas e políticas de cidadãos de diferentes faixas etárias e segmentos de atividade profissional, adequando às rotinas burocráticas a cultura local e aos tempos disponíveis da população, pautando-se por relações de afinidade.

A análise dos gastos com seguridade do servidor indica uma provável tendência a reprodução do status social legal, do usufruto de prestígio e direitos particulares que os eleva a uma situação socioeconômica aparentemente potencializadora de desigualdades, devido aos direitos específicos que lhes são garantidos.

Por outro lado, não podemos perder de vista que missão de contribuir com o bem-estar comum, a despeito das diferenças de renda, ocupação, benefícios, denota a necessidade de valorização destes trabalhadores, que representam a sociedade prestando serviços com a perspectiva de assegurar qualidade, legalidade, moralidade e cidadania.

Percebemos que o ponto nodal desse debate, ainda continua sendo a questão dos direitos, cuja direção preside os gastos públicos. As distinções legais das normativas de definição dos direitos sociais fazem com que as diferenças socioeconômicas se perpetuem. Por esta razão, a discussão sobre a igualdade de direitos dos trabalhadores, do setor público, privado, informal, é sugerida a fim de possibilitar a melhoria qualitativa e socializadora de riqueza da população brasileira.

As desigualdades de direitos entre trabalhadores do setor público e privado são aparentemente injustas. Por esta razão, defendemos a criação de espaços públicos de diálogo com o fulcro de minorar as desigualdades de direitos oriundos das relações de trabalho.

Outra análise importante que fizemos refere-se ao processo de operacionalização das políticas públicas atravancado por práticas privatistas de corrupção, ou que Fernandes (1993) chama de 4º setor, as quais merecem ser mais investigados para a identificação das repercussões, destas, na manutenção das desigualdades sociais.

Avaliamos o montante de recursos que poderiam gerar bem-estar e pensando em estratégias de viabilizar agilidade na prestação dos serviços sociais, mesmo sem perder de vista o princípio de atendimento de interesse público. Ressaltamos que o fundo público brasileiro tem sido recuperado com as ações eficientes da receita federal na linha da identificação de práticas corruptas.

Urge pensar em um fundo monetário específico para incluir tais remessas desviadas com o objetivo de compor o orçamento da seguridade social ou qualquer outro gasto social que favoreça a redução das desigualdades sociais. Mas temos um caminho a trilhar, pois conforme a ONG transparência Brasil, ocupamos a 69ª posição no ranking mundial de corrupção. Portanto, podemos aprimorar as políticas de fiscalização e controle das finanças para assegurar o equilíbrio das contas e a justiça social contra práticas privatistas.

O fosso da desigualdade social brasileira foi sendo cavado desde a escravidão, após o período da emergência da industrialização, acirrado com o desenvolvimentismo das décadas de 50 e 60. A população rural e os trabalhadores domésticos tiveram direito assegurados apenas nas décadas de 1970 e consagrados com o valor do salário mínima apenas nos anos 2000, mesmo assim com algumas restrições.

O fato é que na tensão pela partição do fundo público existe uma massa de trabalhadores informais, cerca de 40% da PEA, conforme dados da PNAD(2010), contabilizados pela PEA, mas excluídos do direito a previdência social, ou seja, não cobertos nos casos de doença, acidente de trabalho, velhice e desemprego.

Ademais, a ausência de contribuição ao sistema, dos trabalhadores do setor informal e dos desempregados, prejudica a sustentabilidade do sistema previdenciário, carente de recursos, por ter sido expropriado para a finalidade de prover a infra-estrutura pró desenvolvimento econômico do Brasil, no apoio as indústrias de base, construção de rodovias e outros. Ademais, a não constituição de uma sociedade salarial torna a base contributiva restrita. Além disso, a noção da solidariedade intergeracional e redistribuição da renda por meio de uma base de custeio diversificada foi ultrajada pelas mudanças ensejadas na LRF e na EC 20, deixando os cálculos das receitas da previdência social restritos a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Previdência Social.

Nesse condão, o governo editou a medida provisória nº 665 de 2015, instituindo o aumento do tempo de contribuição e idade, progressivamente de 2017 a 2022, com o objetivo de aumentar a receita da previdência. Assim, o peso do custeio da previdência social recai novamente sobre os trabalhadores e a lógica da diversidade da base de financiamento da seguridade social é esquecida. A opção política do governo também

despreza os mais de 30 milhões de brasileiros do setor informal, não contribuintes e excluídos do acesso a previdência social.

Portanto, quando falamos em desigualdades entre os trabalhadores podemos destacar as diferenças de renda, mas também as desigualdades estruturantes de diferenças de direitos que circunscrevem os trabalhadores a um determinado status social legal.

Nesta trama que permeia a partição do fundo público para a garantia de bens e serviços sociais colidem interesses de classe e status que exigem melhor tratamento do Estado. Defendemos, portanto, a criação de mecanismos de socialização da informação sobre direitos, orçamento e relações sociais de trabalho e de acesso a bens e serviços sociais públicos ou privados.

Reforçamos nesta tese que este documento pretende deixar contribuições para fins de promoção da justiça social e redução das desigualdades sociais, a seguir traçados nas considerações finais.

## Considerações finais

“Único Sistema  
 Inúmeras Propostas de Ação  
 Toda Pessoa Atendida  
 Demandas Diferentes e Respostas Equânimes  
 Providência Terrena  
 Segurança Social Pública e Gratuita  
 Recurso Garantido  
 Risco Minimizado e Direito Materializado  
 Acesso Irrestrito  
 Facilidade nas Argruras e Bem-Estar Conquistados  
 Universal Direito à Previdência  
 Meta Social na Ordem do Dia.” **Thiago BB**

O envolvimento com uma tese provoca movimentos de proximidade e distanciamento do objeto de pesquisa, trançados por métodos e técnicas de levantamento e análise de informações, conforme parâmetros reconhecidos no campo científico.

Nesta expedição, que foi individual, institucional e social, adensamos as análises, incluindo observações aleatórias da manifestação concreta das pessoas no acesso e usufruto dos direitos via bens e serviços.

Conforme Dumont (1992, p.222) “colocar a questão não é resolve-la, mas é despertar dúvidas e também indicar alguns objetos de estudo”. Fazendo a analogia com o desenvolvimento de uma tese percebemos que não conseguiremos resolver as questões levantadas, mas sinalizaremos os aspectos críticos e formularemos propostas de solução dos problemas da atualidade.

Ademais, a área do conhecimento da política social, tem sua natureza interdisciplinar, o que nos fez mobilizar saberes e prismas de análise de matrizes do pensamento weberiano e marxista, assim como o olhar econômico keynesiano.

A elaboração de uma tese exige do pesquisador o esforço de afinar os recursos metodológicos alinhando-os às perspectivas teóricas com o intuito de promover a devida aproximação ao objeto de estudo. No campo das Ciências Sociais Aplicadas, local em que se inscreve a área da Política Social no CNPq e na CAPES, percebemos a necessidade de combinação de conteúdos teóricos gerais relativos a explicações estruturantes da sociedade, conceitos específicos relacionados a temáticas coligadas ao objeto de estudo, acrescidos de dados históricos sobre o fenômeno.

O objeto investigado refere-se a configuração dos direitos de Seguridade do Servidor Público Federal, no período pós Constituição de 1988, frente a reestruturação produtiva do capital e os rebatimentos das transformações do mercado de trabalho.

No nosso caso, recorreremos a utilização de dados empíricos sobre o objeto de estudo, especificamente, dados orçamentários consolidados pelo IPEA, sobre o desempenho dos gastos sociais no período de 1995 a 2010, para verificar as condições de materialização dos direitos sociais. Registramos que a metodologia utilizada pelo IPEA, avançou ao organizar os dados, denominados gastos sociais, por área de atuação e não por instituição governamental. Isso permitiu verificar o desempenho as políticas sociais que atravessam as várias áreas, identificando avanços e retrocessos das estratégias governamental de alocação do fundo público. Com relação a nomenclatura das áreas das políticas sociais, verificamos que a utilização do conceito, benefícios a servidores públicos federais, pode gerar dificuldade de compreensão ou significação difusa, tendo em vista a existência de benefícios monetários nomeados de auxílios alimentação, transporte e creche. Destarte, sugerimos a utilização do conceito existente na Lei nº 8.112 de 1990, qual seja, Seguridade do Servidor, para definir o conjunto de ações estatais voltadas aos servidores públicos federais.

Assim, a combinação, das questões teóricas, históricas e dos conteúdos empíricos permitiu aproximação balizada à temática de estudo e resultou em um agregado de explicações sobre o fenômeno dos direitos de seguridade do servidor público federal no Brasil, pós Constituição de 1988.

Entendemos que tal conjugação de fatores explicativos teóricos, conceituais, históricos e empíricos impele o pesquisador a manejar as informações de modo a capturar as vicissitudes das relações tecidas, combinando as explicações tradicionais com as descobertas de novidades teóricas e explicações causais dos fenômenos. Por isso, identificamos a relevância de ao longo da tese tecer indicações de renovação, revisão e ampliação das teorias uníssonas e prol da combinação de discursos conceituais em nome de teses explicativas mais próximas das características espacial, temporal e típica do objeto de estudo.

Adicionamos a estes princípios a ideia de fusão de modelos e conceitos epistemológicos, a fim de contemplar as idiossincrasias e determinações sócio-históricas dos fenômenos sociais. Caminhamos sempre resgatando críticas e percebendo aspectos úteis ao pensar propositivo com base na identificação do que foi importante e é digno de ser considerado para políticas, programas e serviços sociais vindouros.

O debate teórico levantado neste texto é ainda incipiente, mas busca polemizar os conceitos de status social legal, burocracia, classe e seguridade social, a luz do pensamento

crítico da atualidade de modo a verificar sua validade heurística e política. O que se percebe é que este é ainda um campo em disputa no contexto das Ciências Sociais e Políticas.

A imersão nos estudos sobre direitos sociais e políticas sociais mostrou a possibilidade de apropriação da categoria *status* para contribuir com novas leituras sobre estes temas. A trajetória que escolhemos percorrer inicia-se com a investigação das determinações contemporâneas do capitalismo financeiro, com enfoque nas mudanças das relações de trabalho e do acesso a direitos sociais.

Optamos por discutir a obra de Marshall(1967) com a finalidade de aplicarmos o conceito de status social legal na observação do modo de ser das políticas sociais brasileiras, em especial da seguridade do servidor, a partir da descrição dos direitos dos servidores em comparação com os direitos dos trabalhadores do setor privado e do setor informal. Fizemos também alusão a trajetória recente dos trabalhadores em situação precária de direitos, autônomos, vendedores, trabalhadores informais entre outros.

A revisão das teorias de classes sociais desenvolvida nesta tese, fundamentou-se na obra marxiana. Buscamos tratar da constante, luta de classes, verificada na história das sociedades capitalistas, especialmente nos confrontos que resultaram na necessidade de intervenção do Estado para a restauração da ordem. A ação dos sujeitos políticos assegurou perdas para a classe dominante e conquistas para os trabalhadores, que ora avançam ora retrocedem em termos quanti-qualitativos. Da luta de classes brotam os direitos e a possibilidade ou não de sua concretização.

Podemos assinalar de início alguns aspectos fundantes vistos no curso da pesquisa:

1. A classe trabalhadora é definida aqui como a detentora de uma determinada capacidade de exercer um ofício e condicionada por um tipo determinado de direitos que agrupa em um tipo específico de status social legal.
2. Os argumentos apresentados nos mostram o cenário multifacetado do mercado de trabalho contemporâneo, o que nos exige cautela e fundamentação teórica e empírica para realizar aproximações sucessivas em relação a este fenômeno.
3. Ao analisarmos o contexto atual percebemos que os interesses do trabalho estão difusos. As preocupações dos trabalhadores informais, os interesses dos servidores públicos, a defesa dos trabalhadores das indústrias e de muitas outras fatias da classe trabalhadora está em conflito.
4. As reflexões denotam a fragmentação da classe trabalhadora em múltiplos segmentos, público, privado e informais, haja vista o acirramento das disputas por postos de trabalho, escassos, especialmente aqueles com garantias de direitos.

5. As reformas trabalhistas, sindicais e previdenciárias realizadas no pós Constituição de 1988 apontam para a perda de direitos dos trabalhadores formais, incluindo os servidores públicos.

Identificamos que no marco temporal pesquisado, de 1988-2010, em certa medida, havia uma fragilidade da ação dos atores sociais na construção de um movimento unificado dos trabalhadores, trabalhadoras, dos setores público, privado e informal, de ruptura com as relações de dominação, exploração e opressão presentes nas demandas que se colocam para as políticas sociais.

Seguindo na revisão conceitual problematizamos a definição de burocracia, entendida neste estudo como um tipo específico de organização do trabalho no serviço público, caracterizada pela hierarquia, divisão do trabalho, provisão de direitos e fundamentação legal para o seu funcionamento. A hierarquia fundamenta-se no pressuposto da obediência ao poder instituído na ordem legal, que pode ou não ser justa. O fato é que hierarquia combina com desigualdade nas relações sociais de trabalho e nas relações políticoeconômicas, como vimos nas disparidades dos grupos de status dentro da própria burocracia estatal, por exemplo, servidores efetivos, servidores comissionados, servidores temporários e trabalhadores terceirizados.

O modelo racional-legal pode forjar na realidade o burocratismo que se caracteriza pela acomodação no trabalho, excesso de papéis e rituais e resulta em inoperância. Por outra via, o servidor imerso em tais processos morosos e adoecedores deve ser incentivado a participação em programas de educação continuada que serve como mecanismo de preparação para mudanças e desenvolvimento profissional.

Ao analisar a lógica dos direitos no Brasil, pós Constituição de 1988, vamos perceber que as desigualdades sociais reproduzem-se por desrespeitarem os princípios fundadores da Ordem Social e os postulados previstos nos artigos 193, 194 e 195, a saber: solidariedade, igualdade, dignidade da pessoa humana, valorização do trabalho, busca do bem-estar, justiça social e equidade na forma de participação no custeio. Tais princípios são fundamentalmente desconsiderados quando analisamos o destino e o montante dos juros da dívida pública, que escoam para o atendimento dos interesses da rentabilidade econômica para manter a ordem social injusta e desigual.

Percebemos que as desigualdades de status reproduzem-se materialmente nas práticas sociais e na difusão de conceitos e moralidades. Sabe-se que o acesso a renda

condiciona as desigualdades e inúmeros estudos corroboraram esta assertiva<sup>118</sup>. No entanto, a perpetuação de distâncias entre grupos de status e classe, decorre também da existência de um arcabouço legal que restringe para uns e amplia para outros as possibilidades de satisfação de necessidades via direitos de habitação, alimentação, transporte, educação, saúde, previdência e assistência social. Lembramos que tais direitos estão conformados pela organização econômica capitalista, a qual pauta o processo legislativo orientando a direção do gasto público.

Por isso, os direitos sociais previstos na Constituição de 1988, especificamente no seu artigo 6º não estão plenamente assegurados, posto que vários foram mercantilizados forçando o consumo de serviços sociais. Tal medida de mercadorização dos direitos sociais favoreceu o desenvolvimento da política econômica de liberação de crédito, com taxas de juros atrativas, para o incentivo ao consumo que levou as famílias a melhores níveis de vida, conforme Pochmann(2015), mas também a uma situação de endividamento.

Constatamos que o princípio da dignidade da pessoa humana é rompido quando vemos selada hierarquia entre os direitos de seguridade social, ausência de garantia de parte dos direitos de seguridade social, pois mais de 40% da população economicamente ativa em média estava excluída da previdência social, no período do estudo, de 1995-2010.

O princípio da igualdade foi desrespeitado quando percebemos as notórias diferenças de direitos, sacramentadas por normas infraconstitucionais, entre trabalhadores do setor público, do setor privado e do setor informal. O princípio da valorização do trabalho se esvai com a existência de contingente da população desempregada, em média 8% da PEA, segundo o IBGE, no período de 1995-2010.

Além disso, a ausência de estabilidade funcional aos trabalhadores do setor privado confere ao patronato a liberdade de descartar os trabalhadores o que desvaloriza o significado do trabalho como fonte de sobrevivência e dignidade do cidadão. O princípio do bem-estar, por seu turno, é desrespeitado, quando não há universalidade, interdependência e inter-relacionamento, entre os direitos de seguridade social. Na mesma linha a busca de justiça social se fragiliza quando há restrição na cobertura do direito a previdência social o que coloca parcela da população em condições injustas e desniveladas do ponto de vista social.

Veja que aposentados, pensionistas, beneficiários do bolsa família ou do BPC encontram crédito facilitado com desconto direto na fonte de pagamento. Observamos que

---

<sup>118</sup> Matsjajic (2011); Medeiros(2006)

as instituições comerciais aliaram-se às instituições financeiras com a finalidade de permitir o acesso aos bens de consumo e a melhoria das condições de vida da população, conforme revela estudo de Pochmann(2015) .

O curso da tese mostrou a necessidade de redesenhar as hipóteses de trabalho. A nova redação das hipóteses sinaliza para os seguintes eixos:

- 1- A lógica dos direitos na sociedade do trabalho contribui para a reprodução das desigualdades sociais.
- 2- No Brasil, pós constituição de 1988, a lógica dos direitos sociais contribuiu para a reprodução das desigualdades sociais, mediada pelo status legal específico dos trabalhadores do setor público, do setor privado e do setor informal.
- 3- A Seguridade do Servidor Público Federal apresentou maior volume de gastos proporcionalmente aos demais gastos do Orçamento da Seguridade Social e do que os Gastos Sociais do Governo, no período de 1995 a 2010.

Com a finalidade de verificar a validade das hipóteses traçamos um percurso metodológico adequado ao objeto de estudo. Consideramos os supostos da literatura de pesquisa em Serviço Social, especialmente, as noções marxianas de múltiplas aproximações com o objeto de estudo, a análise das contradições da realidade, o questionamento dos dados, o olhar sob várias perspectivas e o pensar propositivo, de interpretação e proposta de mudança da realidade.

As hipóteses podem ser explicadas com a leitura do orçamento público no período de 1995 a 2010. Ocorreu um aumento do volume de gastos sociais, especialmente, na seguridade social, o que contribui para a melhoria do índice de desenvolvimento humano do Brasil, que da 79º foi para a 73º posição entre 169 países, entre 2003 e 2010. Contudo, observamos, que a trilha a ser percorrida pelo Brasil para equilibrar as diferenças socioeconômicas é longa, e demanda modificações no plano racional-legal dos direitos sociais e no compêndio do planejamento de políticas públicas e do orçamento da União.

A saber, Medeiros (2006) discute a existência de significativa desigualdade dentre a renda auferida pelos trabalhadores. O autor observa que a renda obtida pela força de trabalho é particionada de forma estratificada em função do status ocupacional. Ademais, um outro componente de reprodução das desigualdades no Brasil refere-se a transferência de renda financeira, propriedades e outros patrimônios por heranças que mantem em círculos familiares restritos mais de 50% de toda a riqueza do país.

Os estudos sobre impactos das políticas sociais sobre desigualdades revelam a dissociação entre as áreas da seguridade social, na medida em que os benefícios assistenciais

circunscrevem os mais pobres em uma redoma, que os impede de serem alcançados pelo sistema previdenciário.

Vimos com Soares, Medeiros e Osório (2006), os resultados obtidos com os programas de transferência de renda, quais sejam: a capacidade de redução substantiva da pobreza absoluta (que se refere a níveis de condições de vida miseráveis em que vigora a escassez majoritariamente) e potencial baixo de redução de desigualdades, em especial, na divisão da renda oriunda da venda da força de trabalho. Tais autores, notam que se perpetuou, em grande medida, as desigualdades sociais entre aqueles que recebem até um salário mínimo e os demais que recebem proventos acima do teto previdenciário do INSS. Lembramos que tal desigualdade se torna um abismo social quando comparamos tais grupos de status com grandes proprietários de terra, imóveis e empresas, além dos grandes investidores rentistas.

A reflexão elaborada por este grupo de pesquisadores, citados acima, nos deixa a brecha para pensar a hipótese do nosso estudo, que sinaliza a divisão de direitos sociais por grupos de status social legal como critério mantenedor das desigualdades sociais. Dito isso, vamos constatar as seguintes condições demarcadoras das castas socioeconômicas no Brasil: a propriedade, a renda investida no capital financeiro ou títulos públicos, e os direitos ligados a inserção diferenciada no mercado de trabalho no setor público, privado ou informal. A depender da condição assinalada cristaliza-se um modo de usufruto de direitos que qualifica o grupo de status social legal.

Já no Brasil constata-se a presença dos seguintes componentes orientadores de desigualdades sociais:

- culturais (escravidão, patrimonialismo, patriarcalismo)
- econômicos (tipo de inserção no mercado de trabalho ou de capital que é detentor).
- legais (diferenças de direitos entre proprietários de terra, renda ou empresas, diferenças de direitos entre trabalhadores dos setores público, privado e informal)

Sendo assim, a dimensão legal e econômica no Brasil fortalece a reprodução de aspectos culturais que hierarquizam as relações sociais nos moldes da sociedade indiana, no entanto, está última tem no componente religioso o aspecto principal da perpetuação das desigualdades sociais.

No bojo desta discussão cumpre levantar o debate sobre o direito a estabilidade e sua capacidade de conferir ao servidor público uma condição de segurança frente as agruras e

indeterminações do mercado de trabalho, acidentes, doenças, morte, entre outros problemas na vida profissional.

Neste enredo, observamos que o fundo público alocado com gastos sociais e revertido ao mercado produtivo potencializa a força do mercado financeiro sustentado pelos juros da política de créditos. Em outras palavras, temos que o cidadão titular de direitos em função da sua condição de status social, demarcada pelos direitos a que é detentor, encontra na hierarquia do sistema econômico, financeiro e legal, os limites da sua condição de vida e trabalho, em termos de jornada de trabalho, tipo de ofício, qualidade de vida e acesso contínuo a bens e serviços de qualidade.

Quando falamos de desigualdades sociais e seu enfrentamento cumpre analisar os significados e formas de materialização da seguridade social. Por sua vez, a Seguridade Social brasileira, prevista na Constituição de 1988, não foi implementada devidamente até hoje, especialmente no que tange as restrições orçamentárias, institucionais (na forma burocratista de operacionalização dos direitos sociais) e de participação popular.

Outro agravante é o divórcio entre as áreas da assistência, previdência e saúde, que faz com que a noção de segurança ou proteção social perca significado, já que predominam ações fragmentadas, pontuais e com baixo índice de eficácia no que se refere a redução de desigualdades. Ao que tudo indica, as políticas de Seguridade Social por compartimentalizar o atendimento dos seus usuários – saúde: privada e pública; previdência: para o servidor público, para o trabalhador celetista, para o autônomo/informal, para a empregada doméstica, para o trabalhador rural; assistência social – para os incapazes para o trabalho e desempregados – podem acirrar a reprodução das desigualdades e provocar a repartição do atendimento as reais necessidades e demandas das pessoas.

Além disso, o desenvolvimento das políticas de seguridade social dissociadas, permitiu a criação do SUS e do SUAS, mas manteve o modelo de proteção previdenciário compartimentalizado por setor de trabalho, público, privado e informal.

Os dados apontam que a segunda área com maior participação nos Gastos Sociais é a da Seguridade do Servidor (14,6%), superando as áreas de assistência social (6,9%), educação (7%) e saúde (10,7%). O montante orçamento da seguridade do servidor cresceu em valores absolutos e termos reais em R\$36,6 bilhões, junto com o crescimento dos rendimentos dos servidores que aumentaram em 35%, no bojo da política de recomposição dos quadros no serviço público federal, no Governo Lula.

Os dados apresentados denotam a força da seguridade social nos gastos sociais federais, o que indica um desequilíbrio em termos de possibilidades de acesso a direitos,

posto que as áreas de educação e saúde que atendem prioritariamente o conjunto da população brasileira, por serem universais, recebem menor alocação do fundo público que a seguridade do servidor que atende apenas 1% da população.

Tal desequilíbrio tem sua raiz na produção capitalista alterada recentemente demarca os limites da expansão dos gastos com trabalhadores do setor público e política social, posto que o governo não toca no epicentro causador das desigualdades de status, qual seja, a forte concentração de renda e patrimônio em pequenos grupos aquinhonados, com poder influência política e de direção dos mandamentos racionais-legais. Isso quer dizer, desigualdade política, determinada por fatores econômicos e materializada nos institutos legais, que fracionam os interesses dos trabalhadores e perpetuam uma lógica de utilização do dinheiro público voltada a segmentos detentores de renda e patrimônio, as quais ainda são sub-taxados.

A noção de classe rentista favorecida no trato da dívida pública, identificada por Bin (2010), seria transmutada por uma noção em prol direitos dos trabalhadores, especificamente, aqueles que se encontram nos grupos de status social legal com menos direitos acessíveis. Ademais, a ideia de integração das políticas de seguridade social sob a ótica beveridgiana, universalizadora dos direitos seria encampada. Aproveitando o mote assistencializador da seguridade social, com a provisão de contribuição previdenciária aos trabalhadores informais e desempregados da PEA brasileira, haveria maior imbricação entre a política de assistência social, na sua acepção *latu sensu* (PEREIRA, 1996) com a previdência social.

Entendemos que é mister separar a noção de crescimento econômico e redução de desigualdades sociais. O crescimento econômico favorece o aumento da renda e do bem-estar em termos do acesso a bens de consumo e conforto. Contudo, não implica exatamente redução de índices de desemprego, acesso universal aos serviços de educação, saúde e previdência social, e, redução de desigualdades.

Uma ilustração de garantia de segurança social refere-se ao direito a estabilidade. O status legal do servidor público centra-se no direito a segurança social do trabalhador. Tal direito confere a tranquilidade necessária para o desenvolvimento das potencialidades humanas, fortalece o cidadão e assegura a sobrevivência das famílias e sinaliza perspectivas de futuro. Ademais, a aproximação nas relações entre classes e grupos de status fundamenta-se na lógica da justiça social que precisa assegurar as necessidades humanas básicas, em especial, saúde e autonomia. O evolver desta percebe que tais necessidades se relacionam a

diretrizes das políticas públicas, quais sejam: independência das pessoas e acessibilidade plena aos serviços sociais.

Observamos que se promoveu explicitamente um processo de exclusão dirigida a direitos em função da condição ocupacional dos sujeitos, favorecendo a sensação de ausência de proteção social.

Afinal, cabe a pergunta, há mudança social com a conquista de direitos como a melhoria da renda, das condições de vida e trabalho? É possível dizer que sim, pois os direitos sociais favorecem a melhoria da qualidade de vida, incrementam o nível educacional, as condições de saúde. É possível também dizer não a esta questão, na medida em que ser detentor de direitos implica vincular-se a uma identidade normativa específica sedimentada pela inserção ocupacional ou institucional, o que tende a podar tal indivíduo de acessar outros direitos específicos a ocupantes de determinada função profissional e localizada em um setor de trabalho próprio.

Dirigindo nosso estudo para a análise empírica debruçamo-nos na observação das tendências de direção dos gastos sociais.

O fundo público alavanca relações econômicas e o conforto da civilização, sofisticando o consumo e satisfaz indivíduos, famílias e nações. Contudo, ao reler o pensamento de Marx (1990) vemos que a mais valia acentua o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e a riqueza das nações. Concomitantemente, identificamos o aumento das dívidas das famílias expropriadas da mais valia. Acerca disso, postulamos, a compensação das dívidas dos grupos sociais proporcional a parcela da mais valia apropriada para a rentabilidade exclusivamente financeira de grupos que acumulam excessivamente riqueza. Ou seja, menos capital volátil circulante e mais recursos ao bem estar social da população.

O estudo sugere a integração da noção de direitos sob a ótica da afirmação de relações justas, solidárias e libertárias, de modo que indivíduos, famílias e instituições políticas, sociais, econômicas e religiosas, constituam uma sociabilidade humanista e pacífica.

Por isto, ao propormos a organização burocrática brasileira o formato de teia social, tencionamos gerar a existência de uma conexão fluida dos equipamentos e funcionários do Estado, por meio das tecnologias da informação e comunicação, de laços de vizinhança e famílias para costurar vínculos de atendimento transparente das necessidades humanas. O nosso desafio será o de acolher, de modo justo e equânime, grupos e pessoas de raízes e status diferentes, numa perspectiva de segurança social sem preconceitos.

Ademais vimos que a previdência social enfrenta o desafio da sua baixa cobertura da PEA, que pode ser enfrentada, conforme Salvador (2010) pelo incremento da oferta de trabalho formal e pela concessão de benefícios de renda incondicional de cidadania, que caberiam no orçamento da seguridade social.

Para tais avanços serem engendrados nos gastos sociais urge a ampliação dos recursos alocados nesta área e sua efetiva aplicação no orçamento da seguridade, no aprimoramento dos processos de federalização e coordenação entre os entes da união, acrescido do fortalecimento dos espaços de controle democrático, numa perspectiva, conforme indicado por Behring (2010), de reforma democrática.

Portanto, trabalhar pela integração das áreas da Seguridade Social com o restabelecimento do Conselho de Seguridade Social constitui alternativa estratégica para romper com as medidas tecnocráticas, clientelistas e mercantis que interferem na configuração da Seguridade Social brasileira impedindo a efetivação das conquistas da Constituição de 1988.

Em síntese, postula-se a revisão da concepção de Seguridade social sedimentada na Constituição de 1988, que já trouxe avanços significativos, mas que podem ser qualificados, inserindo o direito à educação e os critérios de desenvolvimento humano.

Acreditamos no potencial transformador do conhecimento científico, especialmente nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas, em que as descobertas podem traduzir-se em educação cidadã, serviços sociais otimizados e participação político-comunitário.

Em termos conceituais apresentamos os seguintes conceitos apreendidos e reelaborados na tese:

- A. A classe trabalhadora é definida aqui como a detentora de uma determinada capacidade de exercer um ofício e condicionada por um tipo determinado de direitos que agrupa em um tipo específico de grupo de status social legal.
- B. A burocracia é um tipo específico de organização do trabalho no serviço público, caracterizada pela hierarquia, divisão do trabalho, provisão de direitos e fundamentação legal para o seu funcionamento. A hierarquia fundamenta-se no pressuposto da obediência ao poder instituído na ordem legal, que pode ou não ser justa. O fato é que hierarquia combina com desigualdade nas relações sociais de trabalho e nas relações políticoeconômicas, como vimos nas disparidades dos grupos de status dentro da própria burocracia estatal. O modelo racional-legal pode forjar na realidade o burocratismo que se caracteriza pela acomodação no trabalho, excesso de papéis e ritos e resulta em inoperância. Por outra via, o servidor imerso em tais

processos morosos e adoecedores deve ser incentivado a participação em programas de educação continuada que serve como mecanismo de preparação para mudanças e desenvolvimento profissional,

C. Definimos status como sendo uma posição social ocupada que direciona o significado da participação do cidadão no interior das relações sociais e econômicas, a partir da sua condição de direitos. O status social é delimitado por aspectos religiosos, econômicos, políticos e comunitários. O status social nas sociedades ocidentais resulta de uma determinada prerrogativa de direitos e deveres que decorre da sua inserção nas relações de trabalho.

Seguem os aspectos balizadores do status social:

- a dimensão econômica, originária da posse de renda, trabalho e propriedade de bens e finanças rentáveis, seguida da política
- a dimensão política que escuda-se no nível de participação nas instâncias decisórias da vida em sociedade
- a dimensão religiosa que refere-se as tradições e heranças familiares, de costumes e de ritos que moldaram a vida do cidadão.

O conceito de casta nos remete ao entendimento da conformação dos grupos de status social legal no Brasil, mas que tem um substrato característico demarcado pelo contexto histórico e geográfico de sua análise. As diferentes abordagens explicativas abordadas por Dumont (1997) revelam que o termo casta carrega na sua essência a contradição entre o ideário hierarquizador da vida social e a perspectiva igualitarista de justiça social, os quais a depender do enfoque tem um demarcador de limites para o desenho da casta. Ademais, conforme o tipo de orientação teórica e metodológica utilizada são delimitadas as linhas fronteiriças que separam as pessoas por blocos ou grupos devido a condições:

- econômicas
- sociais
- religiosas

É justamente tais fatores que vão qualificar os tons e os extremos do perfil do grupo de casta, bem como os elementos aglutinadores de conglomerados de pessoas integradas. Comparando o berço da análise das castas, a Índia, com a realidade brasileira vamos encontrar semelhanças no quesito desigualdades sociais, lá muito mais determinadas por aspectos religiosos e culturais.

Em linhas gerais, nosso estudo corroborou algumas hipóteses e apresentou achados que podem ser úteis ao desenvolvimento das políticas sociais numa perspectiva de redução das desigualdades sociais.

- 1- As despesas com o pagamento da dívida pública foram superiores, em mais de R\$3 trilhões de reais, aos gastos sociais e os gastos com pessoal, entre 1995 e 2010, o que revela a prioridade da alocação dos recursos do fundo público no financiamento da lucratividade de grandes grupos de rentistas.
- 2- O sistema de proteção social brasileiro pós-constituição de 1988 reproduz desigualdades de classe, tendo em vista:
  - A repartição diferenciada dos recursos alocados nas políticas sociais no período de 1988 a 2010, que indica que os recursos destinados aos direitos de seguridade social do servidor público federal superam os recursos aplicados nas políticas de cultura, trabalho e renda, saneamento básico, cultura e assistência social. O que revela um modelo de cidadania compartimentalizado por status social legal.
- 3- A revisão de literatura sobre os estudos de seguridade social demonstra que o tipo de filiação ao mercado de trabalho condiciona o acesso a direitos restritos, ora limitantes ora ampliados, freando os processos de redução de desigualdades de classe e status entre trabalhadores do setor público, privado e informal.
- 4- Com relação ao financiamento da Seguridade Social do Servidor Público Federal, observa-se que os recursos que deveriam ser destinados a Seguridade Social são redirecionados para o que o Art. 17 da Lei nº 8.212/1991 nomeia de Encargos Previdenciários da União (EPU). Assim, conforme nota Salvador (2010a), mais de 50% do financiamento da EPU são oriundos dos recursos das políticas de Seguridade Social, que poderiam ser canalizados para a universalização e qualificação dos serviços oferecidos, caso tivessem aplicado esses recursos na saúde e assistência social. Salvador (2010a) argumenta, neste sentido, que o orçamento da Seguridade Social está inflado por despesas que deveriam ser custeadas pelo orçamento fiscal, especialmente com as despesas do regime previdenciário dos servidores públicos, uma vez que na visão do autor tais despesas não estão previstas nos artigos constitucionais da seguridade social. Tal situação se agrava, segundo Salvador (2010a) por está sustentada em um

financiamento regressivo, onerando os trabalhadores mais pobres de nossa sociedade.

- 5- O custeio feito dos Planos de Assistência Médica e Odontológica aos servidores e dos benefícios, como Auxílio Alimentação, Transporte e Pré-Escolar, ambos extraídos do Orçamento da Seguridade Social, estão destinados a atender de forma exclusiva ao grupo específico dos servidores públicos, quando contraditoriamente a seguridade social prevê a universalização dos direitos.
- 6- O modelo de gestão pública brasileiro colabora com a criação de barreiras a democratização dos direitos sociais, visto que o sistema legal blinda a administração de iniciativas de maior participação, acesso e mudanças institucionais.
  - A burocracia mista à brasileira congrega aspectos patrimoniais, legalistas e empresariais, trazendo ao mesmo tempo eficiência, morosidade, inovação e participação. Conquanto, uma gestão própria da população requer uma comunicação clara sobre os aspectos substantivos do planejamento e execução orçamentária, além da dissolução das barreiras hierárquicas em favor da participação permanente das pessoas nos rumos da coisa pública.
  - Soma-se a isso a necessidade de desenvolver estudos para aproximação dos postulados burocráticos das instituições em relação a cultura política local, de modo a democratizar os serviços públicos.

O nosso estudo sugere, destarte, a integração das noções de direitos sob a ótica da afirmação de relações justas, solidárias e libertárias, de modo que indivíduos, famílias e instituições políticas, sociais, econômicas e religiosas, constituam uma sociabilidade mais equânime, com direitos, de fato, iguais..

Os direitos econômicos, culturais e sociais dependem de atuação estatal para sua exequibilidade. Ademais, é preciso de um lastro orçamentário para a sua concretização. Ferreira(2007) em estudo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Culturais e Sociais de 1966, analisa os desafios a sua concretização. O Pacto prevê a indivisibilidade dos direitos humanos e, logo, a obrigação estatal de implementá-los, submetendo a previsão orçamentária aos objetivos de assegurar condições básicas de sobrevivência e fruição dos direitos. Caso refutado tal postulado, existe possibilidade de reclamação judicial individual contra o Estado a fim de se reconhecer o direito e viabilizar sua realização. O pacto estabelece a obrigatoriedade de o Estado prover tais condições com a criação de mecanismos

de implementação efetiva, com base em fontes de recursos já previstas no âmbito da política econômica, garantindo o direito a dignidade humana no plano internacional e nacional, estabelecendo o necessário para a subsistência e o para o desenvolvimento humano.

Os direitos humanos na concepção consagrada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 são, conforme Ferreira (2007), indivisíveis, interdependentes e guardam unidade entre si. A seguridade social, de acordo com a Declaração e o citado Pacto Internacional de 1966 preveem que a seguridade social esteja ancorada no rol de direitos que garantem a dignidade da pessoa humana. Logo, depreendemos, a necessidade de que as políticas de assistência social, previdência social e saúde atuem de forma a serem indivisíveis, interdependentes e guardem unidade entre si na gestão, principalmente sob a ótica do financiamento e da execução orçamentária. Para tanto, importa, assegurar a estas políticas a efetividade e o cumprimento dos seguintes princípios: dignidade da pessoa humana, diversidade da base de financiamento, justiça social, universalidade, solidariedade intergeracional e financeira, gestão unificada, igualdade e trabalho.

Perante os achados e reflexões suscitados sobre desigualdades, direitos e seguridade social, percebemos a necessidade de aprofundamento de alguns pontos do estudo para além da tese, com enfoque em comparações internacionais e entre entes de federação, de modo a verificar se é mesmo a diferença de direitos que mantem e reforça as desigualdades sociais. Ou seja, o exercício de desenvolver uma tese nos mostra múltiplas alternativas de ampliação das arestas de investigação em um determinado campo de estudo.

Em síntese, observamos que a linha legal dos dispositivos infraconstitucionais de previsão dos direitos sociais provocou o esgarçamento da unidade da classe trabalhadora, entrecortada, por direitos diferenciados e desniveladores das relações sociais de trabalho. Se o artigo 6º da constituição fosse cumprido de modo igualitário os grupos de status social legal da classe trabalhadora teriam desigualdades minimizadas, pois os custos com habitação, transporte, educação, saúde e a previdência seriam cobertos. Destarte, o Brasil conseguiria reduzir as desigualdades de forma mais efetiva, universalizando a previdência e os direitos do trabalho equalizados.

Estudo de Bin (2010) revelou a ausência de participação popular nas decisões sobre os rumos orçamentários, das políticas econômicas, fiscais e monetárias. Destarte, exclui das disputas pela divisão do fundo público. Em especial, os menos informados pelo sistema, os que recebem menos renda, detém menos direitos e ocupam empregos do tipo doméstico, manual, informal ou no âmbito do crime organizado, afora os desempregados.

Conquanto, ao analisar as garantias fundamentais da Constituição de 1988, os dispositivos que referem-se a direitos sociais e humanos vamos perceber que a hibridiz, e a coexistência de instrumentos legais com prerrogativas diferenciadas em função do status social legal, com critérios de acesso também distintos, fixa trabalhadores em determinadas posições sociais, impedindo uma transformação efetiva no quadro de desigualdades socioeconômicas brasileiras. Neste cenário supracitado temos que os grupos de status de trabalhadores estão distribuídos hierarquicamente em uma pirâmide pouco flexível em função dos aspectos legais que tecem as fronteiras entre as castas socioeconômicas, a seguir enumeradas: proprietários de renda, terra e imóveis, gestores de alto escalão do setor público e privado, trabalhadores exclusivos do setor público, trabalhadores exclusivos do setor privado, trabalhadores informais e desempregados.

Os recursos da tributação sobre o patrimônio e a renda representam parcela ínfima (menos de 4%) do custeio dos gastos sociais, o que mina o potencial redistributivo desta política.

O volver histórico das configurações dos direitos sociais apresenta as condensações de forças de grupos de status na luta por recursos do fundo público. Os maiores beneficiários tem sido os proprietários de terra, imóveis, empresas e finanças em investimentos. Dos recursos de custeio da Seguridade Social, de acordo com Salvador(2010) menos de 10% advém de tributações sobre lucros.

Em síntese, a proteção social brasileira mistura elementos universalizantes, mercantis e corporativos, fazendo que as fontes de arrecadação e os gastos sociais sigam essa forma híbrida de acesso e de garantias que chancela a existência de direitos desiguais, baseados em critérios e formas dissonantes de acesso ao serviço público derivado do direito legal.

Sabemos que a questão orçamentária é central para a efetividade dos princípios constitucionais. Logo, o princípio da equidade na forma de participação no custeio baseia-se na possibilidade de setores da economia mais favorecidos em termos de rentabilidade contribuírem com mais recursos para assegurar a redistribuição da riqueza, a redução das desigualdades, a promoção de bem-estar e justiça social. Por outro lado, o questionamento habitual da incapacidade econômica de financiamento da seguridade social está fundado nos argumentos do envelhecimento populacional e na margem de não contribuintes que estão desempregados ou nas relações informais de trabalho. Tais aspectos devem ser considerados no planejamento das políticas sociais, conquanto vimos nos capítulos 4 e 5, que trilhões de

reais foram revertidos de 1995 a 2010, para o pagamento dos juros da dívida pública<sup>119</sup>. Os recursos alocados para a perpetuação da financeirização da riqueza, atração de investidores e equilíbrio da macroeconomia favoreceram representantes do capital rentista, quando poderiam ter sido utilizados, mesmo que em parte, para efetivar direitos fundamentais, como universalização da previdência social. A questão fundamental é: Qual é a prioridade, o equilíbrio macroeconômico baseado no privilégio dos investidores rentista ou a preservação da vida e da dignidade de toda a população?

Percebemos nesta tese que o sistema político na sociedade capitalista estabelece a primazia da segurança sobre as propriedades, os bens e as finanças como a finalidade essencial da organização burocrática estatal. Por seu turno, um regime político democrático, previsto na Constituição de 1988, de matriz solidarista, ancora-se na prevalência da propriedade social do bem-estar.

Um modo de organização social baseado na solidariedade plena, poderia finalmente, validar o modelo de seguridade social brasileiro previsto na Constituição. Este modelo de organização social, aqui entendido como novo formato de distribuição do status de direitos entre as classes, ancora-se na dissolução das raízes tradicionais no planejamento, discussão e implantação do orçamento público. Verificamos, ainda, por fim, a necessidade de ensejar o enriquecimento dos gastos sociais como pressuposto para o desenvolvimento de políticas públicas de desenvolvimento humano.

---

<sup>119</sup> Vide tabela 25

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge de Castro. et all. Gasto Social Federal; prioridade macroeconômica, no período de 1995 a 2010. Nota Técnica do IPEA. Brasília, 2012.

ABREU, Aroldo. *Para além dos direitos. Cidadania e hegemonia no mundo moderno*. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. (orgs) *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas . ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. (orgs) *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ADAMS Julia ;. WEAKLIEM, David L. *August B. Hollingshead's "Four Factor Index of Social Status": From Unpublished Paper to Citation Classic*. Yale Journal of Sociology, volume 8, 2011.P. 11-19.

ALMEIDA, Maria Helena Tenório. **O elo perdido entre o trabalho e a seguridade**.In BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. 2ª edição. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

ALVES. Giovani. **O Novo (e precário) mundo do trabalho**. São Paulo, Editorial Boitempo, 2005.

ALVES. Giovani, **Trabalho e Sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da “década neoliberal” (1990-2000)**. In Revista de Sociologia Política, n.19, p. 71-94. Curitiba, 2002.

\_\_\_\_\_. ANTUNES, Ricardo. *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 17/11/2011

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho: ensaio sobre as metamorfoses do trabalho e a centralidade do mundo do trabalho**. 10ª edição. São Paulo: Cortez, 2005

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho – Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. Perdizes/São Paulo, Boitempo Editorial, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Novo (e precário) mundo do trabalho*. São Paulo, Editorial Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Os sentidos do trabalho – Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. Perdizes/São Paulo, Boitempo Editorial, 2005.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10ª edição. São Paulo: Forense Universitária, 2005.

ARENDDT, Hannah. *Eichman em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ASSIS, Silvana Soares de. **O sindicalismo dos trabalhadores do setor público e as reformas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

AZEREDO, Beatriz. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.

BANDEIRA, Lourdes. Roteiro para uma Proposta de Projeto de Pesquisa. Mestrado em Ciências Humanas, UFPB, 1998, Mimeo.

BARBALET, J.M. *A Cidadania*. Lisboa: Editora Estampa, 1989.

BARRETO, Margarida. *Violência, saúde, trabalho - Uma jornada de humilhações*. São Paulo: EDUC, 2006.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco. Rumo a outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BEGHIN, Nathalie. *Parcerias e pobreza no Brasil : as contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza no Brasil dos últimos 20 anos*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, 2009.

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

\_\_\_\_\_. *As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital*. In Módulo de Capacitação do Curso de Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

\_\_\_\_\_. *Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais*. In BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. 2ª edição. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

BEHRING, Elaine Rosseti e SANTOS, Silvana Mara Morais dos. *Questão social e direitos*. In Módulo de Capacitação do Curso de Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

\_\_\_\_\_. *Crise do Capital, fundo público e valor*. In BOSCHETTI, Ivanete (et AL.) (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BELUCHE, Olmedo. *Os trabalhadores do Estado e a teoria marxista das classes sociais*. Marxismo Vivo, novembro de 2002.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais**. In BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*. 2ª edição. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

BIN, Daniel. *Dívida Pública, Classes e Democracia no Brasil Pós- Real*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília. 2010.

BLASS, Leila Mari da Silva. *Novo Sindicalismo: persistência e descontinuidade*. In RODRIGUES, Iram Jácome (org.). **O Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 10ª reimpressão.

BOITO JR, Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*, São Paulo, Xamã editora, 1999.

BOSCHETTI, Ivanete Salete; SALVADOR, Evilásio. *A reforma da Previdência Social no Brasil e os impactos sobre o mercado de trabalho*. Serviço Social e Sociedade, v. 70. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres, 2006.

\_\_\_\_\_. *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. In Módulo de Capacitação do Curso de Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

\_\_\_\_\_. *Os custos da crise para a política social*. BOSCHETTI, Ivanete (et AL.) (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. *América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento*. In BEHRING (et al.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Tradução de Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorje Zahar, 1996.

BRETTAS, Tatiana. *Divida Pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público*. In BEHRING (et al.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CAETANO, Mira Lini M. *A crise do capital e as conseqüências no mundo do trabalho*. IN MARCONSIN, Cleier; MARQUES, Maria Cleste Simões. **Trabalho e Direitos: conquistas e retrocessos em debate**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAMPOS, Sônia Maria Arcos; NASSER, Ieda Rebelo; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Os percalços dos benefícios eventuais regidos pela LOAS*. **Cadernos do CEAM**.

Ano III. Nº 11. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social. Outubro de 2002. Brasília: UnB, 2002.

CARDOSO JR., José Celso (org.) *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. 240 p

Cadernos Adenauer 1/2010. *Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2010.

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

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. *Bretton Woods aos 60 anos*. Revista Novos Estudos nº 70. São Paulo: CEBRAP, 2004. Disponível em [www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton\\_woods\\_aos\\_60\\_anos.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf). Acesso em 13/02/2012.

CARVALHO, Eneuton Dornellas Pessoa de. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In CARDOSO JR., José Celso (org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. *A Insegurança Social: o que é ser protegido?* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CECCONOCELO, Ivan; SANTO, Marco Aurélio. *Obesidade mórbida: controle dos riscos*. Arq. Gastroenterol. vol.45 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2008.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. *O seguro desemprego: lições da história, aspectos teóricos e perspectivas para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas da USP, 1987.

CHESNAIS, François. *Um programa de ruptura com o neoliberalismo*. In HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro, Ed. Contraponto, 1990.

\_\_\_\_\_. *A mundialização do capital*. São Paulo: Chamã, 1996.

\_\_\_\_\_. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. Como La crisis del 29, o mas ... Um nuevo contexto mundial. Herramienta, Argentina, n.39,out.2008. Disponível em: <http://www.herramienta.com.ar/revista->

herramienta-n-39/como-la-crisis-del-29-o-mas-nuevo-contexto-mundial. Acesso em 05/07/2013.

C.N.T. *A guerra civil espanhola nos documentos libertários*. Trad. Plínio Coelho. São Paulo, Ed. Imaginário, 1999.

COHN, Gabriel. *Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COIMBRA, Marcos Antonio. *Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais*. In **Política Social e Combate a Pobreza**. Rio de Janeiro: ed. Zahar, 1987.

COSTA, Caio Túlio. *O que é anarquismo*. Col. Passos. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1980.

COUTINHO, C. N. *Notas sobre cidadania e modernidade*. In **Revista Praia Vermelha**, nº 1, Rio de Janeiro. UFRJ, 1997. (p. 145-165).

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

DOYAL, L.; GOUGH, I. *Teoria de las necesidades humanas*. Ed Icaria. Barcelona, 1994.

DAHRENDORF, R. *Class and class conflict in industrial society*. Stanford: Standford University Press, 1959.

DAL ROSSO, Sadi D., *Mais Trabalho! – A intensificação do labor na sociedade contemporânea*, São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

DURKHEIM, Émile. *Da Divisão do Trabalho Social*. Tradução Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DURKHEIM, Émile. *As Regras do Método Sociológico*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Coleção Tópicos)

FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Coord.). *Previdência social: como incluir os excluídos? : uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico*

FALEIROS, Vicente de Paula. **A Política social do Estado Capitalista**. 8ª ed. revista. São Paulo: Cortes, 2000.

FERREIRA, Mario César. *Qualidade de Vida no trabalho. Uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores*. 2º edição. Brasília: Paralelo 15, 2012.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo Dependente e Classes sociais na América Latina*. São Paulo. Global Editora, 1977.

FERNANDES, Rubem César. *Privado Porém Público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FREITAS, Nathalia Eliza de. *A Materialização do SUAS no DF: o Estado garantindo a privatização*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, 2011.

**FRASER, Nancy. FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento. Dilemas da justiça na era pós-socialista.**

FILHO, Celecino de Carvalho. **A Constituição de 88 e a Previdência Social, 20 anos depois.** In ANFIP. 20 Anos da Seguridade Social na Constituição: Sonho ou Realidade? Brasília: Fundação ANFIP, 2009.

FLEURY, S., “A questão democrática na saúde” In: Fleury, Sonia, “Saúde e Democracia – A Luta do CEBES” Lemos Editorial, São Paulo, 1997.

GALBRAITH, John Kenneth, O novo Estado industrial. 2a edição. Rio de Janeiro,: Ed. Civilização Brasileira, 1979.

GALVÃO, Andreia. *Neoliberalismo e Reforma Trabalhista.* Rio de Janeiro : Revan, 2007.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia.** 2ª edicion. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da ‘previdência privada’.* Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Tese (Doutorado) Orientador: José Paulo Netto – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Serviço Social/Programa de Pós-graduação em Serviço Social, 2006.

\_\_\_\_\_. *Fundos de pensão e a metamorfose do salário em capital.* In BEHRING (et al.) **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

GOMES, Cláudia Maria Costa. *A tendência do debate sobre os direitos na cultura política contemporânea.* Ser Social, Brasília, n. 20, 09-32, jan./jun. 2007

GONÇALVES, M. de L. e ALMEIDA, M.C.P.. “ Construindo o Controle social e a cidadania em uma experiência concreta: O conselho Municipal de saúde de Riberão Preto” In : Revista Saúde em debate, Rio de janeiro, V.26, n.1, p1370-154, Maio/Ago.2002;

GONÇALVES, Reinaldo. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In BEHRING (et al.) **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

GORZ, André. **Metamorfoses do trabalho. Crítica da Razão Econômica. Tradução Ana Montóia.** 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere, volume 3.* Edição e Tradução Carlos Nelson Coutinho. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade.* 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

HADDAD, Fernando. *Trabalho e classes sociais.* **Tempo Social;** Rev. Sociol. USP, São Paulo, 9(2): 97-123, outubro de 1997.

HARDMAN, Francisco Foot. *Nem pátria nem patrão: memória operária, cultura e literatura no Brasil*. 3ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

HARVEY, David. *O neoliberalismo. História e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Filosofia do Direito*. São Paulo: Editora Loyola, 2010.

HIRIGOYEN, Marie-France. *Assedio Moral: A Violência Perversa no Cotidiano*. São Paulo: Bertrand Brasil, 2005.

HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções – Europa 1789-1848*. Tradução: Maria Tereza Lopes Teixeira & Marcos Penchel. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

HUBER, Evelyne. *Um nuevo enfoque para la seguridad social en la región*. MOLINA, Carlos Gerardo (org.) **Universalismo básico: una nueva política social para América Latina**, editor. Washington, BID, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Serviço Social em tempo de fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octávio. **Raças e classes sociais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1972.

\_\_\_\_\_. **Abc da classe operaria(o)**. Sao Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. **O Colapso do populismo no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

\_\_\_\_\_. Governo “sataniza” funcionalismo para aprovar reformas, diz Ianni. Entrevista realizada para o Jornal da Unicamp.

[http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/julho2003/ju220pg06.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/julho2003/ju220pg06.html) Acesso em 06/11/2013.

IASI, Mauro Luis. *Ensaio sobre consciência e emancipação*. Editora Expressão Popular. São Paulo: 2011.

\_\_\_\_\_. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In BEHRING (et al.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.. **Políticas Sociais, acompanhamento e Análise, nº 17, v. 1**. (Vinte Anos da Constituição Federal). Brasília : IPEA, 2010 (2ª edição).

IPEA. Comunicado da Presidência n.13. PNAD 2007. Primeiras análises – saneamento básico e habitação. Brasília, 21 out. 2008. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 02/07/2015..

JACCOUD, Luciana. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. In FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Coord.). **Previdência social: como incluir os excluídos? : uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda**. São Paulo: Ltr, 2008. 584 p. : (Debates contemporâneos. Economia social e do trabalho;4).

JESSOP, Bob. *A globalização e o Estado Nacional*. Revista crítica marxista, n.7. São Paulo: Unicamp, 1998.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda; Inflação e deflação. Coleção: Os Economistas. São Paulo, 2ªed.: Nova Cultura, 1985.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 4ª edição, 1986. (cap. 1)

LAUTIER, Bruno. *Trabalho ou Labor.. Dimensões históricas e culturais*. Revista Ser Social, n.5, Jul./Dez. 1999

LEITE, Márcia de Paula. *O Movimento Grevista no Brasil*. Col. Passos. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1987.

LENIN, V I. *O Estado e a Revolução*. O. Completas de V.I.Lénine. Edição em Português da Editorial Avante, 1977.

LESSA, Sérgio. *Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, Maria Lúcia. “Terceirização e Precarização nas Relações de Trabalho: um debate na esfera pública”. Monografia de Conclusão de Curso em Serviço Social da Universidade Católica de Brasília. Brasília, 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. **Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil**. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. (orgs) Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LUKACS, Georg. *História e Consciência de Classe*. Porto, Elfos, 1989. (cap. 1).

MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas, 1999.

LUPATINI, Márcio. *Crise do capital e dívida pública*. In BEHRING (et al.) **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MARCONI, Nelson. *A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990*. **Revista do Serviço Público**. Ano 54. nº 1 – Jan- Mar 2003.

MARCONI, Nelson. **Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas**. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. (orgs) Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MARCOSIN, Cleier; SANTOS, Cleusa. *A acumulação capitalista e os direitos do trabalho: contradição histórica que preside a Seguridade Social*. In BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. 2ª edição. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Caps. 1 e 2 *Teorias da Cidadania e Direitos de Cidadania*. In: **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. *Introdução à crítica da economia política*. In **Para a crítica da economia política**. Coleção Os Pensadores. S.P. Ed. Martins Fontes, 1983, p. 101-125.

\_\_\_\_\_. **O processo de produção do capital. O Capital**. Lisboa. Ed. Lisboa, vol I e 2; 1990.

\_\_\_\_\_. *Legislação fabril. Clausulas sanitárias e educacionais e sua generalização na Inglaterra*. In **O Capital**, Vol. I, Tomo II. São Paulo, Cultural, 1984.

\_\_\_\_\_. “Manifesto do Conselho Geral da Associação Internacional dos Trabalhadores sobre a guerra civil na França em 1871”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. V.2. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1994.

\_\_\_\_\_. *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*. 2ª edição. São Paulo: Centauro, 2000.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2001.

MATAS, Carlos Ramió. **Os problemas da implantação da nova gestão pública nas administrações públicas latinas: modelo de Estado e cultura institucional**. Tradução: Rogério Heckler dos Passos. Artigo originalmente publicado em: **Reforma y democracia**, Caracas, Venezuela, n. 21, 2001.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. Emprego público em perspectiva internacional: evolução histórica e diferenças nos perfis. In CARDOSO JR., José Celso (org.) **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

MENDES, E. V, “As Políticas de Saúde no Brasil nos anos 80: A conformação da Reforma sanitária e a construção da hegemonia do projeto neoliberal” In : Distrito Sanitário: O processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema único de saúde., São Paulo Rio de Janeiro, Hucitec\ABRASCO, 1993;

-----, “Os grandes dilemas do SUS”, Tomos I e II, Salvador-BA: Casa da qualidade Editora, 2001.

MERQUIOR, José Guilherme. Rosseau a Weber: dois estudos sobre a teoria da legitimidade. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990.

MÉSZÁROS, Istvan. *A Crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.

MOLINA, Carlos Gerardo (org.) **Universalismo básico: una nueva política social para América Latina**, editor. Washington, BID, 2006.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**; crítica ao padrão emergente de

intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MORENO, Luis. *Las Europas del bienestar*. In Ciudadanos Precarios: La “ultima red” de protección social. Barcelona: Ariel AS, 2000.

MOTA, Fernando Carlos Prestes e PEREIRA, Luiz Carlos Bresser Gonçalves. *Introdução à organização burocrática*. 2º edição revista. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. *Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes*. In MOTA, Ana Elizabete...(etal.) (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 2ª ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *Seguridade Social Brasileira; o sentido político da expansão da assistência social no Governo Lula*. In LEWGOY, Alzira (et al.) **Sociabilidade Burguesa e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MUNAKATO, Kazumi. *A Legislação Trabalhista no Brasil*. Col. Passos. São Paulo Ed. Brasiliense, 1987.

MULLER, Pierre & SUREL, Yves. *A análise de políticas públicas*. Traduzido por Agemir Avaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NEGRO, Antonio Luigi. *Nas origens do “novo sindicalismo”: o maio de 59, 68 e 78 na indústria automobilística*. In RODRIGUES, Iram Jácome (org.). **O Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Vozes, 1999.

NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo: ed. Cortez, 2001.

NOBRE, Alexandre; PISCITELLI, Roberto. *A herança orçamentária da Constituição*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

NOGUEIRA, Arnaldo J. F. Mazzei. *Emergência e crise do novo sindicalismo no setor público brasileiro*. RODRIGUES, Iram Jácome (org.). **O Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Vozes, 1999.

OFFE, Claus. *Trabalho e Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da “sociedade do trabalho”*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo Desorganizado. Transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo. Brasiliense, 1989.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. *C102 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952*. Disponível em [http://www.sindifisconacional.org.br/images/justica\\_fiscal/RGPS/textos\\_artigos/convencao-no-102.pdf](http://www.sindifisconacional.org.br/images/justica_fiscal/RGPS/textos_artigos/convencao-no-102.pdf) Acesso em 08/07/2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Direitos do antivalor**: A economia política da hegemonia imperfeita(os). Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. 231 p. (Coleção zero à esquerda) ISBN 85-326-1996-7

OSÓRIO, Rafael. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE). — [Brasília] : OIT - Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

PACHECO, Regina Silvia. **A agenda da nova gestão pública**. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia. (orgs) Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PAINE, Thomas. *Os Direitos do Homem*. Tradução Edson Bini. Bauru, SP: EDIPRO, 2005.

PARSONS, Talcott. **The Professions and Social Structure Social Forces**. Vol. 17, No. 4 (May, 1939), pp. 457-467.

PARSONS, Talcott. **Max weber**: The theory of social and economic organization. New York: Free Press, 1964.

PELI, Paulo. *Assédio Moral: uma responsabilidade corporativa*. São Paulo: Ícone, 2006.

PEREIRA, Camila Potyara. *Proteção Social no Capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília. UnB, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Paradoxos da burocracia*: Um estudo de caso na Amazônia brasileira. Brasília, 1976. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências Sociais, Universidade de Brasília.

\_\_\_\_\_. *A assistência social na perspectiva dos direitos*. São Paulo: ed. Thesaurus. 1996.

\_\_\_\_\_. *Necessidades humanas: Subsídios a crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo**. In BOSCHETTI, I; PEREIRA, P; CÉSAR, M A; CARVALHO, D (Orgs.) *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Brasília: UnB/Programa de Pós-graduação em Política Social, 2004.

PIOLA, Sérgio; VIANNA, Solon. Rompendo com as amarras no financiamento das políticas públicas de saúde. In: VAZ, Flavio; MUSSE, Juliano; SANTOS, Rodolfo. **20 anos de Constituição cidadã. Avaliação e desafio da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 233-40.

POCHMANN, Marcio. *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

- \_\_\_\_\_. Desigualdade Econômica no Brasil. São Paulo: Ideias & Letras, 2015.
- POLANYI, Karl. *A Grande transformação: as origens de nossa época*. Trad. Fanny Wrobel. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980.
- PONT, Raul. *A democracia representativa e a democracia participativa*. Palestra proferida no Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, realizado em Porto Alegre em 11/11/1999. IN <http://www.ufrn.br/sites/engenhodesonhos/mediateca/artigos/democracia.pdf>. Acesso em 13/05/2010.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais do estado capitalista**. Porto: Portucalense, 1971.
- \_\_\_\_\_. *O Estado em crise*. Tradução de Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.
- \_\_\_\_\_. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva, 4ª edição, 2005.
- RAICHELIS, Raquel. *Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil*, In MOTA, Ana Elizabete...(etal.) (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, Cortez, 2007. Disponível em [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf). Acesso em 06/02/2012.
- REIS, F.W. Weber e a ciência social atual: notas sobre três temas. In SOUZA, J.(org.). A atualidade de Max Weber. Brasília: Ed. UnB, 2000.
- RODRIGUES, Iram Jácome. *A trajetória do novo sindicalismo*. In RODRIGUES, Iram Jácome (org.). **O Novo Sindicalismo: vinte anos depois**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- ROSE, Richard. **Public Employment in Western Nations**. Editora, Cambridge – Print. 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *O Direito dos Oprimidos*. Vol.1. São Paulo: Cortez, 2014.
- SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.
- \_\_\_\_\_. **Crise do Capital e o socorro do fundo público**. In BOSCHETTI, Ivanete (et AL.) (orgs.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010b.
- \_\_\_\_\_. **Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços**. In: TONEELLI, Flavio et al (Orgs). *Orçamento e Políticas Públicas*. Brasília: ANFIP, 2011 .
- \_\_\_\_\_. Financiamento tributário da política social no pós-real. In BEHRING, Elaine (orgs.) et. All. *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.
- SANTOS, Theotônio dos. **O conceito de classes sociais**. Tradução de Orlando Reis Petrópolis. Vozes, 1982.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira.** 2ª edição revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

STEIN, Rosa. **Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade.** In: BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs) *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas.* São Paulo: Cortez, 2009, p. 196-219.

SCHAFF, Adam. *História e Verdade.* Trad. de Maria Paula Duarte. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

SILVA, Sidney Jard da. **Companheiros Servidores: o avanço do sindicalismo do setor público na CUT.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol.16 no.46 São Paulo, Jun. 2001.

SIMÕES, Carlos. *Curso de Direito de Serviço Social.* 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008.

SOARES, Leandro Queiroz. *Assédio Moral no Trabalho e Interações Socioprofissionais.* “Ou você interage do jeito deles ou vai ser humilhado até não agüentar mais”. Dissertação apresentada ao Instituto de Psicologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

SUPIOT, Alain. **A crise do espírito de serviço público.** In ADVERSO: Revista da Associação de Docentes da UFRGS, Porto Alegre, v. 5, n. 7, p. 17-25, jul. 1995.

SWEEZY, Paul. *O Método de Marx.* In **Teoria do Desenvolvimento Capitalista.** São Paulo, Ed. Abril Cultural, 1983 (p. 23-30)

ROSDOLSKY, Roman. *O Sentido Metodológico do Plano Original.* In Gênese e estrutura de “O Capital”. Rio de Janeiro, Ed. UERJ/Contraponto, 2001 (p. 39-49)

TELLES, Vera. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TORRES, Iraíldes Caldas. *As primeiras-damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder.* São Paulo: Cortez, 2002.

VAZ, Daniela Verzola. *Diferenças salariais entre os gêneros no setor público: evolução e principais determinantes.* Tese de Doutorado apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2010.

VIANA, Cláudia *O Conceito de Funcionário Público – Tempos de Mudança.* Revista de Estudos Politécnicos, Tékhné, 2007, Vol V, n.o 8.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: UCAM, IUPERJ, 1998.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a Política Social.* São Paulo, Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado e política social: notas à margem do tema*. In BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. 2ª edição. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2010.

WALLERSTEIN, Immanuel Maurice. **Após o liberalismo: em busca do reconhecimento do mundo**. Tradução de Ricardo Anibal Rosenbusch. Petrópolis: Vozes, 2002.

WALTER, Nicolas. *Do Anarquismo*. Trad. Júlio Carrapato. São Paulo, Ed. Imaginário, 2002.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. Trad. de Leônidas Hgenberg e Octany Silveira Mota. 4ª edição. Brasília: Editora UnB; São Paulo Cultrix, 1983.

\_\_\_\_\_. *A "objetividade" do conhecimento nas ciências sociais*. In WEBER, Max. Coleção Grandes Cientistas Sociais nº 13. Coord. Florestan Fernandes. Org. Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 6ª edição, 1997.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V.1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel. Cohn. 3ª Ed. Brasília/ DF. UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V.2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília/ DF: Editora da UnB: São Paulo: Ed. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Companhia das Letras, São Paulo, 2004.

WEFFORT, Francisco C.T. Os Clássicos da política **Maquível, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rouseau, "O federalista"**. 13ª. ed. São Paulo: Ática, 2003. v. 1.

WILLIAMSON, John. Uma agenda de trabalho para retomar o crescimento e as reformas. In WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (orgs.) **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. Tradução de Célio Knipel Moreira e Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2004.

WRIGHT MILLS, C. **The Middle Classes in Middle-Sized Cities: The Stratification and Political Position of Small Business and White Collar Strata**. *American Sociological Review* Vol. 11, No. 5 (Oct., 1946), pp. 520-529

### **Documentos Analisados**

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 1.711/1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos. Publicada no Diário Oficial da União em 1 de novembro de 1952.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 1.889/1953. Dispõe sobre os objetivos do ensino do Serviço Social, sua estruturação e ainda as prerrogativas dos portadores de diplomas de assistentes sociais e agentes sociais. Publicada no Diário Oficial da União em 13 de junho de 1953.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 3252/1957. Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social. Publicada no Diário Oficial da União em 28 de agosto de 1957.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 3.373/1958. Dispõe sobre o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de março de 1958.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto Nº 630/1962. Concede autorização para o funcionamento do curso de Serviço Social. In [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 20/04/2007.

\_\_\_\_\_. Departamento Administrativo do Serviço Público. *Dasp e a política de pessoal: Documentação básica(o)*. Brasília 1971.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.112/1990. Dispõe sobre o funcionalismo público. Publicada no Diário Oficial da União em 12 de dezembro de 1990.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.662/1993. Dispõe sobre a Profissão de Assistente Social. Publicada no Diário Oficial da União em 8 de março de 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.666/1993. Dispõe sobre o regime de licitações. Publicada no Diário Oficial da União em 22 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 977 /1993. Regulamenta a assistência pré-escolar destinada aos dependentes dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Publicado no Diário Oficial da União de 11 de novembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.742/1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Publicada no Diário Oficial da União em 8 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.745/1993. Dispõe sobre a contratação de funcionários temporários. Publicada no Diário Oficial da União em 10 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.213/1991. Lei Orgânica da Previdência Social Brasília. Atualizada e publicada no Diário Oficial da União em 11 de abril de 1996.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 8.080/1990. Lei Orgânica da Saúde. Republicada no Diário Oficial da União em 20 de abril de 1996.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 9656/1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Publicada no Diário Oficial da União em 4 de junho de 1998.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 2.880/1998 que regulamenta o auxílio transporte destinado aos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Publicado no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 9.849/1999. Altera e inclui novos dispositivos relacionados à contratação de funcionários. Publicada no Diário Oficial da União em 8 de dezembro de 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei Complementar nº 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da União em 5 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 3.887/2001. Regulamenta o auxílio alimentação destinado aos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Publicado no Diário Oficial da União de 17 de agosto de 2001.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.112 de 1990, que dispõe sobre o funcionalismo público, publicada no Diário Oficial da União em 12 de dezembro de 1990.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Recursos Humanos. Relatório da Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal – 2009. Brasília: MP, 2009

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Recursos Humanos. Boletim Estatístico de Pessoal. Vol.16, n.177, Jan/2011 - . Brasília: MP, 2011.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república Brasília : TCU, 2011.

DIEESE. Anuário dos Trabalhadores -2007.8ª edição. São Paulo: DIEESE, 2007.

\_\_\_\_\_. Mercado de Trabalho e Rendimento no Brasil em 2006. Nota técnica n.50, setembro de 2007. São Paulo: DIEESE, 2007.

\_\_\_\_\_. Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: seguro-desemprego. 3. ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: DIEESE, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *A política de recursos humanos na gestão FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação - MEC. Resolução nº 15, de 13 de Março de 2002. Diretrizes Curriculares para o Curso de Serviço Social. In [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em 20/04/2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.667/2003. Dispõe sobre a contratação de trabalhadores temporários. Publicada no Diário Oficial da União em 15 de maio de 2003.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5961/2006. Institui o Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal – SISOSP. Publicado no Diário Oficial da União de 14 de novembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Recursos Humanos – MPOG/SRH. *Portaria Nº 1.675, de 6 de Outubro de 2006*. Dispõe sobre os procedimentos relativos à política de saúde para o servidor. Publicada no Diário Oficial da União de 10 de outubro de 2006. Brasília, MPOG / SRH, 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Recursos Humanos – MPOG/SRH. *Norma Regulamentadora da Seguridade Social do Servidor Público*. 18ª versão. Disponível no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Brasília, 2006b. Acesso em 08/09/2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Boletim Estatístico de Pessoal nº 122 - Junho de 2006. Disponível no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Brasília, 2006c.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Mesa Nacional é Ampliada.Comissões Temáticas*. Boletim Eletrônico Contato nº46 de maio de 2005. Disponível no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Acesso em 20/10/2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Nova Opção de empréstimo ao servidor*. Boletim Eletrônico Contato nº52 de janeiro de 2006. Disponível no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Acesso em 13/08/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Servidor Ganha Acesso a Consignatária*. Boletim Eletrônico Contato nº60 de setembro de 2006. Disponível no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Acesso em 13/08/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Aposentadoria por Invalidez Preocupa a Administração Pública Federal*. Boletim Eletrônico Contato nº65 de maio de 2007. Disponível no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Acesso em 06/07/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. *Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais. Cadernos nº 1, 6, 29 e 36*. Disponível no sítio eletrônico [www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br). Acessos em 10/09/2006 e 22/07/2007.

MPS. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Ano1 (1988/1992) – Brasília: PS/DATAPREV, 2010.

\_\_\_\_\_. Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - CAPES. Relatório do Acompanhamento Anual – 2006 - Ano Base 2005. Área de Avaliação: SERVIÇO SOCIAL.

*In*[www.capes.gov.br/export/sites/capes/download/avaliacao/DocArea04\\_06\\_ServicoSocial.pdf](http://www.capes.gov.br/export/sites/capes/download/avaliacao/DocArea04_06_ServicoSocial.pdf). Acesso em 23/08/2007.

\_\_\_\_\_. Tabela de Áreas de Conhecimento. Publicação na Web, 29/12/2006. In <http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabelaareasconhecimento.html>. Acesso em 23/08/2007.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Resolução nº22/2005. *In*[http://portal.cnpq.br/normas/rn\\_05\\_022.htm](http://portal.cnpq.br/normas/rn_05_022.htm). Acesso em 23/08/2007.

\_\_\_\_\_. Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. – Eletronorte. Concurso Público. Edital nº 14/2006. In <http://www.nce.ufrrj.br/concursos/encerrados/eletronorte/default.asp?121> Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento - Conab. Edital de Abertura de Inscrições. Edital 01/2005. In [http://www.excelenciaglobal.com.br/downloads/editais/nac\\_conab\\_tec\\_abertura.pdf.pdf](http://www.excelenciaglobal.com.br/downloads/editais/nac_conab_tec_abertura.pdf.pdf) Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO. Diretoria de Administração. Edital nº 01.1/2003.01 de 29 de dezembro de 2003. Concurso Público. In <http://www.nce.ufrrj.br/concursos/encerrados/infraero/default.asp?74>. Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Secretaria de Organização Institucional. Hospital das Forças Armadas. Processo Seletivo Simplificado para Contratação de Pessoal em Cargos de Nível Superior e de Nível Médio. Edital N.º 1/2004 – HFA, de 16 de Setembro de 2004. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2004/HFA2004/>. Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Médio. Edital N.º 1/2006 – MDIC, de 20 de Janeiro de 2006. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/mdic2006/> Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Médio. Edital N.º 1/2006 – MDS, De 17 de Fevereiro de 2006. In [Http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/MDS2006/](http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/MDS2006/) Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Intermediário. Edital N.º 1/2004 – MEC, de 30 de Novembro de 2004. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2005/MECINEP2005/> Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Escola de Administração Fazendária – ESAF. Edital Esaf N° 26, de 24 de Março de 2004. Concurso Público para Provimento das Carreiras de Analista e de Técnico do Ministério Público da União. In [http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos\\_down/editais\\_2004/edital\\_mpu\\_2004.pdf](http://www.servidor.gov.br/concursos/arquivos_down/editais_2004/edital_mpu_2004.pdf) Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional (MI). Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e Nível Médio. Edital N.º 1/2006 – MI, de 16 de Março de 2006. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/MI2006/> Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Diretoria de Gestão de Pessoal. Coordenação de Recrutamento e Seleção. Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior e de Nível Intermediário. Edital N.º 7/2004 – DGP/DPF, de 29 de Abril de 2004. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2004/PFADMINISTRATIVO2004/> Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Agência Nacional de Águas (ANA). Concurso Público para Provimento de Vagas em Cargos de Nível Superior. Edital N.º 1/2006 – Ana, de 23 de Março de 2006. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2006/ANA2006> Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Processo Seletivo Público para Provimento se Vagas nos Cargos de Analista e de Técnico. Edital N.º 1/2005 – Serpro, de 28 de Fevereiro de 2005. In <http://www.cespe.unb.br/concursos/%5Fantigos/2005/SERPRO2005/> Acesso em 15/10/2007.

\_\_\_\_\_. Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria Geral da Presidência da República. RADIOBRÁS - Empresa Brasileira de Comunicação S.A Concurso Público, Edital N° 01/2006. In [http://www.radiobras.gov.br/concurso\\_2005/concurso\\_2005.php](http://www.radiobras.gov.br/concurso_2005/concurso_2005.php) Acesso em 15/10/2007.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; SETRAB, Secretaria de Trabalho do Governo do Distrito Federal. *Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal*. Brasília: agosto de 2011.

UnB, *Clipping* de Notícias do sítio eletrônico da. Discriminação no serviço público – estudo de Jorge Abarche. In <http://www.unb.br/acs/bcopauta/economia.htm>. Acesso em 09/07/2007.

*Jornal Correio Braziliense de 1º de janeiro de 2006.*

*Jornal Correio Braziliense de 10 de março de 2006.*

*Jornal Correio Braziliense de 6 de agosto de 2006.*

*Jornal Correio Braziliense de 30 de novembro de 2006.*

*Jornal Correio Braziliense de 12 de dezembro de 2006.*

*Jornal Correio Braziliense de 11 de janeiro de 2007.*

*Jornal Correio Braziliense de 8 de agosto de 2007.*

Bernardo Assina Novo Pacote de Benefícios a Servidor In <http://www.anasps.org.br/index.asp?id=1847&categoria=29&subcategoria=89>. Acesso em 13/08/2007.

### **Sítios Eletrônicos**

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.servidor.gov.br](http://www.servidor.gov.br)

[www.anpac.gov.br](http://www.anpac.gov.br)

Concurso da Caixa Econômica Federal tem quase 800 mil inscritos. In <http://www.concursos2008.com/index.php/2008/06/09/concurso-caixa-economica-federal-tecnico-bancario-inscritos>. Acesso em 21/09/2008.