

Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado em Administração

EDWANIA BARBOSA MONTEIRO

**FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: Uma análise com os técnicos
em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa**

**João Pessoa - PB
2013**



EDWANIA BARBOSA MONTEIRO

FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: Uma análise com os técnicos em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa

Dissertação apresentada à Coordenação do Mestrado em Administração da Universidade Federal da Paraíba, na área de Gestão Organizacional, linha de pesquisa Organizações e Recursos Humanos, para fins de cumprimento parcial das exigências para obtenção do título de mestre em administração.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Márcia da Silva Costa

**João Pessoa - PB
2013**

EDWANIA BARBOSA MONTEIRO

**FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: Uma análise com os técnicos
em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba. Área de Concentração: Gestão Organizacional.

Dissertação aprovada em 13 /novembro /2012

Banca examinadora:

Profa. Márcia da Silva Costa, Dra.
Orientadora – UFPB

Prof. Anielson Barbosa Dr.
Examinador Interno – UFPB

Profa. Eliana Moreira, Dra.
Examinador Externo – UFPB

“Ainda que eu falasse a língua dos homens e dos anjos e ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, se não tivesse amor, eu nada seria”.

I Coríntios 13

AGRADECIMENTOS

À minha família e meus amigos, em especial a minha irmã Edna que sempre acreditou em mim. Obrigada pelo amor, apoio e conselhos, sempre tão preciosos ao longo desta caminhada, e pelas várias demonstrações de incentivo que recebi durante este tempo.

Ao meu companheiro de vida, Miguel Melo e as minhas filhas Ellen e Melissa, por toda a força, carinho e dedicação durante este trajeto, sem eles o meu sonho jamais estaria concretizado.

Aos irmãos Luciano Agra e Anunciada Salomão, exemplo de profissionais em que me inspiro, e que durante toda a realização deste trabalho, mesmo que de longe, estiveram presentes incentivando a contínua busca pelo saber.

Aos professores do Programa de Pós- Graduação em Administração - PPGA, que durante o transcorrer deste mestrado contribuíram para uma ampliação significativa do meu conhecimento.

À minha professora orientadora, Márcia da Silva Costa, pela atenção e confiança durante a elaboração deste trabalho, bem como por todo conhecimento transmitido que foram fundamentais para a finalização desta dissertação.

Aos professores Anielson Barbosa e Eliana Moreira, que diante de tantos compromissos e atividades profissionais me receberam com gentileza e ajudaram na construção do trabalho de forma direta.

RESUMO

MONTEIRO, Edwania Barbosa. **FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO:** Uma análise com os técnicos em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa. 2012. 114 fls. **Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração – UFPB, João Pessoa-PB.**

O presente estudo trata de uma investigação sobre as condições de trabalho dos técnicos em enfermagem contratados temporariamente pela Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa. Os contratos flexíveis/temporários têm sido muito utilizados pelo setor público respaldados no argumento da “necessidade temporária de excepcional interesse público”. Entretanto, como pôde ser observado nesse estudo, o contrato de trabalho tem sido utilizado para responder a uma demanda contínua, resultando em diminuição dos níveis de proteção social do trabalho, em menores salários, na ausência de benefícios e em níveis mais altos de rotatividade. O contrato de mão de obra por tempo determinado tem crescido bastante no setor público, criando uma situação que contraria a legislação atualmente em vigor, pois esta deveria priorizar a abertura de concurso pela Administração Pública para a admissão de pessoal. Empiricamente este estudo está fundamentado numa pesquisa qualitativa, realizada por meio do estudo de caso na Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa. Os sujeitos da pesquisa foram 10 (dez) técnicos em enfermagem com contrato temporário, 01 (um) representante da Secretaria de Saúde do município responsável pela contratação desses profissionais e 01 (um) representante do sindicato da categoria. O procedimento metodológico da investigação ocorreu em junho de 2012 e realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, subsidiadas por roteiros de entrevista semiestruturada. Em relação aos resultados da pesquisa, buscou-se investigar as condições de trabalho em que vivem esses profissionais, diante da flexibilização das leis trabalhistas. Os resultados mostraram que esses profissionais exercem suas atividades no sistema de desregulamentação, que normalmente resultam em trabalho precário, caracterizado pela total ou parcial ausência de direitos trabalhistas sob diversas condições, que implicam salários injustos, jornada excessiva de trabalho e insegurança do vínculo, fatores que desfavorecem os trabalhadores.

Palavras - chave: trabalho, flexibilização, administração pública, saúde.

MONTEIRO, Edwania Barbosa. **FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO:** Uma análise com os técnicos em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa. 2012. 118 fls. **Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração – UFPB, João Pessoa-PB.**

ABSTRACT

The present study is about an investigation into the working conditions of the nursing technicians hired temporarily by the Health Department of the Municipality of João People. Flexible contracts/temporary have long been used by the public sector supported on the argument of "temporary need of exceptional public interest". However, as could be observed in this study, the employment contract has been used to answer to a continued demand, resulting in decreased levels of social protection of labor, lower wages, without benefits and at higher levels of turnover. The contract labor for a specified time has grown in the public sector, creating a situation that contradicts the legislation currently in force, which prioritizes the opening contest of the Public Administration for admission personnel. Empirically, this study is based on qualitative research, made through a case study in the Municipal Health of João Pessoa. The study subjects were 10 nursing technicians on temporary contracts, 01 representative of the Health Department of the municipality responsible for hiring these professionals and 01 representative union. The methodological research took place in June 2012 and held through research literature, documentary and field study tours, subsidized by semistructured interview. Regarding the results of the survey, we sought to investigate the working conditions in which live these professionals, due to the relaxation of labor laws. The results showed that these professionals carry out their activities in the system of deregulation, which typically result in precarious work, characterized by the complete or partial absence of labor rights under various conditions, that involves unjust wages, excessive hours of work and attachment insecurity, factors that disadvantage workers.

Key - words: work, relaxation, public administration, health

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Total de greves no Brasil (1985-1999).....	37
Gráfico 2: Grevistas no Brasil – Média mensal por ano (1985-1999).....	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Direitos trabalhistas da CLT (Trabalho Flexível e Precário)	46
Quadro 2: Perfil dos técnicos entrevistados	80
Quadro 3: Objetivos e questões centrais da pesquisa.....	81
Quadro 4: Alguns Direitos trabalhistas na CLT e dos contratos flexíveis	89

LISTA DE SIGLAS

AIS - Ações Integradas de Saúde

CF – Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CONASP - Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária

DNOCS - Departamento Nacional de Obras contra a Seca

EC - Emenda Constitucional

EUA - Estados Unidos da América

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

PACS - Programa de Agentes Comunitários de Saúde

PITS - Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PSDB – Partido da Social Democracia do Brasil

PSF - Programa de Saúde da Família

RJU- Regime Jurídico Único

SAGRES - Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SUDS - Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde

SUS - Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA.....	12
1.2	OBJETIVOS	16
	1.2.1 Objetivo Geral.....	16
	1.2.2 Objetivo Específico	16
1.3	JUSTIFICATIVA	16
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	18
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	20
2.1	ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO TRABALHO	20
	2.1.1 O modo de produção capitalista	22
	2.1.2 Taylorismo e Fordismo como formas centrais de racionalização do trabalho no capitalismo	26
	2.1.3 O declínio do modelo fordista	31
2.2	ASCENÇÃO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL	35
	2.2.1 Implicações da flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil	42
2.3	MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	49
	2.3.1 Administração Patrimonialista	49
	2.3.2 Modelo Administrativo Burocrático	53
	2.3.3 Modelo Administrativo Gerencial	56
	2.3.4 Os servidores públicos no contexto da Reforma do Estado	62
2.4	A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SETOR DA SAÚDE NO BRASIL	67
	2.4.1 O setor de saúde no atual momento do mundo do trabalho	70
	2.4.2 O Estado brasileiro e os trabalhadores de saúde	73
	2.4.3 Políticas para a desprecarização do trabalho no SUS	75
3	CAMINHO METODOLÓGICO	78
	3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA	78
	3.2 DELIMITAÇÕES DO ESTUDO	79
	3.3 SUJEITOS DA PESQUISA	79
	3.4 ESTRATÉGIA DE COLETA DE DADOS	81
	3.5 TRATAMENTO DOS DADOS	83
4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	85

4.1	A LÓGICA DO TRABALHO FLEXÍVEL NA SMS	85
4.2	CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS	88
4.3	DISCRIMINAÇÃO NO TRATAMENTO E NAS COBRANÇAS	91
4.4	POSICIONAMENTO SINDICAL FRENTE AOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO	97
5	CONCLUSÃO	100
	REFERÊNCIAS	102
	APÊNDICE A (Roteiro de entrevista com os técnicos de enfermagem)	112
	APÊNDICE B (Roteiro de entrevista com o representante da SMS)	113
	APÊNDICE C (Roteiro de entrevista com o representante do sindicato)	113
	APÊNDICE D (Termo de consentimento livre e esclarecido)	114

1 INTRODUÇÃO

1.1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

No final dos anos 70 do último século, o modelo fordista de desenvolvimento entra em crise: a concorrência comercial nos mercados internacionais é acirrada, cresce a insatisfação dos operários com a gestão capitalista, explodem os movimentos sociais - sindicais e extra-sindicais, o Estado se vê pressionado a reduzir seus gastos. A contra-reação empresarial a esse novo contexto, legitimada pelos apelos ideológicos a uma maior liberdade dos mercados, passava a se manifestar nas estratégias que buscavam maior flexibilidade na organização estrutural do capital, no comércio, nas transações financeiras e no uso do trabalho. De forma que, nos países industrializados, foram realizadas mudanças profundas nas formas de organização do processo produtivo, de gestão do trabalho e nas instituições políticas encarregadas de regular a relação capital-trabalho: descentralização da produção, subcontratação, desterritorialização de empreendimentos, flexibilização/desregulamentação das leis protetoras do trabalho e redução dos direitos sociais estão entre as principais tendências do novo regime de acumulação que se estabelecia.

Opondo-se ao padrão fordista, o novo regime de acumulação, que Harvey (2003) denomina de flexível, se materializa na reestruturação produtiva e se revela na desregulamentação e flexibilização do processo produtivo, levando à precarização das condições de trabalho e emprego, ao combate à legislação protetora do trabalho e à redução do poder sindical. Com a flexibilização das relações de trabalho, surge a possibilidade de recrutar trabalhadores submetidos a diferentes modalidades de contratação, recebendo salários diferenciados e sem os mesmos direitos do padrão de regulação social até então predominante, inclusive, como referência central para os ideais de desenvolvimento. O produto ou serviço final poderia, então, resultar do trabalho desenvolvido de diversas formas: prestação de serviço, trabalho por tempo determinado, trabalho *part-time*, assalariados de empresas terceiras, membros de cooperativas, e outras, todas essas formas trazendo como marca a instabilidade dos vínculos e a precariedade salarial. No Brasil, o ‘neoliberalismo’ foi introduzido associado ao discurso da necessidade de modernização do país, que se iniciou no governo de Fernando Collor de Mello, em 1989, e se aprofundou nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990. No primeiro caso, com ênfase nas reformas econômicas, na privatização das empresas estatais e nas políticas sociais focalizadas; no

segundo, aprofundando esses aspectos e modificando substancialmente a estrutura do Estado por meio de ampla reforma, consubstanciada em documento denominado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995). No referido documento foram definidas as diretrizes da reforma e a nova configuração que o Estado brasileiro deveria assumir a partir de então.

O novo Estado, denominado ‘social liberal’, teria como principal função a regulação, a representatividade política, a justiça e a solidariedade, devendo afastar-se do campo da produção e se concentrar na função reguladora e na oferta de alguns serviços básicos, tais como os serviços de educação, saúde, saneamento, entre outros.

Dentro dos princípios gerais da reforma do Estado, os mecanismos tradicionais de proteção social, que tinham como referência o modelo de Estado de Bem-Estar, cederam lugar a novos princípios norteadores. No caso do Brasil, assiste-se, desde o início da década de 1990, ao desmonte precoce de um arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de Bem-Estar Social (CARDOSO JR., 2002). Particularmente, a partir de 1994, tem início uma estratégia de desregulamentação dos mercados e, sobretudo, de desregulamentação do mercado de trabalho, responsável por uma tendência a flexibilização de direitos, que alterou pontual e gradualmente itens importantes da legislação trabalhista e social consagrada na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e na Constituição de 1988, flexibilização essa deletéria para classe trabalhadora.

No setor da saúde, no Brasil, paralelo a assimilação dos pressupostos neoliberais e vindo a reboque do debate e das reformas em torno de uma maior democratização e descentralização do serviço público nas áreas sociais, iniciou-se, também, o processo de implementação do Sistema Único de Saúde - SUS. Previsto na Constituição Federal de 1988, 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. A iniciativa privada pôde participar do SUS em caráter complementar, entretanto, o cenário econômico mundial, com a conseqüente exigência de flexibilização das garantias sociais que o capital financeiro vem impondo, trouxe mudanças estruturais pondo em risco a implementação dos princípios e diretrizes do SUS.

A lógica da ordem neoliberal era adotar políticas restritivas, setoriais e focalizadas, enxugar e reduzir os gastos estatais, gerar superávit primário e desregulamentar as relações de trabalho, com vistas ao aumento da eficiência econômica e dos investimentos. Como resultado, tivemos um quadro que pode ser caracterizado da seguinte forma: ampliação do acesso aos serviços de atenção básica; mercantilização dos serviços de nível secundário e

terciário (cerca de 70% da oferta estão na iniciativa privada); grande precarização dos vínculos de trabalho no setor público; terceirização de grande parte dos serviços assistenciais e terapêuticos; conformação de um sistema de saúde complementar privado regulamentado; e institucionalização da participação social ou de representantes da sociedade, por meio dos conselhos e conferências de saúde nas três esferas de governo (RIZZOTTO, 2012).

Viana (2002) esclarece que, diante do discurso neoliberal, a lei está ultrapassada, é rígida em excesso, tem raízes corporativistas e é paternalista, motivo pelo qual os neoliberais buscam deslegitimar o Estado, a fim de fortalecer o mercado. Reforçando esse pensamento, Bourdieu (1998) afirma que o discurso neoliberal não é um discurso como os outros, é um discurso forte e difícil de combater e que se sustenta pela utopia de um mercado puro e perfeito através de uma ação transformadora, ou destruidora, de todas as medidas políticas.

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho, a partir dos anos 90, comprometeram a qualidade do trabalho prestado tanto no setor privado como também no setor público, particularmente no setor da saúde. Dentre as ações determinantes da baixa qualidade do serviço prestado encontram-se as privatizações, que causam uma crescente instabilidade e a contratação de pessoal por prazo determinado; em outra análise, observa-se o aumento e maior longevidade da população, os avanços tecnológicos na área da saúde e a demanda crescente por estes serviços. A esses aspectos, associam-se as condições precárias do trabalho, caracterizadas por: baixos salários, condições insalubres de trabalho, instabilidade do vínculo empregatício, múltiplas e irregulares jornadas de trabalho e interferência político-partidária nas contratações (ZATTI; MENDES, 2007).

No aspecto da flexibilização dos vínculos de trabalho, tais mudanças contribuíram significativamente para o aumento do número de trabalhadores na saúde sem as garantias trabalhistas, uma política frontalmente contraditória ao discurso de melhora da qualidade do serviço público e mesmo de valorização do servidor abertamente proclamado pelo governo em seus programas de reforma. Expandiram-se, então, os contratos flexíveis, cuja característica central é o de serem instáveis, de curta duração/temporários, embora os contratos sejam renovados continuamente, de mais baixa contribuição social, de salários e direitos inferiores aos dos contratos efetivos, como é o caso dos trabalhadores contratados para realizar atividades especiais (plantonistas em hospitais, por exemplo), da contratação de técnicos em enfermagem, de agentes comunitários de saúde e equipes de saúde da família e do trabalho temporário previsto no Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde.

Essas inúmeras formas de contratação flexível, defendidas por muitos como uma política necessária aos ajustes fiscais do Estado às imposições do mercado ou dos agentes financeiros internacionais, têm sido tratadas pelos críticos como um fenômeno em expansão resultando muitas vezes na precarização dos direitos e condições do trabalho. A literatura também registra que a precarização do trabalho advinda das múltiplas relações contratuais tem contribuído para aumentar as dificuldades de representação e atuação sindical, deixando os trabalhadores desprotegidos e mais vulneráveis às exigências gerenciais e patronais (DIEESE, 2002).

Filha de um processo que se iniciou na esfera privada, na esteira das mudanças econômicas neoliberais, e que se expandiu, também, como pressão da ideologia de mercado, para a gestão pública, a flexibilização do trabalho tem se sobressaído mais como sinônimo de perda de direitos e mais exploração dos trabalhadores. A transposição dessa lógica para o setor público realça a estratégia adotada pelo Estado para a redução dos custos do trabalho, justamente nas áreas mais carentes e deficitárias e onde o próprio Estado promete a universalização de um serviço público de qualidade, como é o caso da saúde.

A presente pesquisa se volta para o estudo dessa realidade, buscando responder à seguinte questão:

Quais as implicações da flexibilização das relações de trabalho no cotidiano dos técnicos em enfermagem contratados temporariamente?

O objetivo é estudar o processo de flexibilização das relações de trabalho e suas implicações nos contratos de trabalho no âmbito da saúde pública, mais especificamente, os contratos e condições de trabalho dos Técnicos em Enfermagem da Secretaria de Saúde do município de João Pessoa. Nosso interesse se voltou para responder as seguintes indagações: Qual a lógica da estratégia de flexibilização do trabalho nessa Secretaria? Quais as vantagens e desvantagens de sua utilização na visão dos gestores públicos? Sob que condições os trabalhadores são contratados e em que elas diferem da situação dos trabalhadores efetivos? A literatura já é vasta no campo das evidências de que os regimes de trabalho flexíveis, que se expandem sob a lógica da empresa/organização enxuta e das metas de produtividade sempre crescentes, impõem mais exploração em termos de jornadas longas e de intensificação do trabalho, fatores que implicam sofrimento físico e psicológico para os trabalhadores. Como os empregados contratados em regime flexível na Secretaria de Saúde do município de João Pessoa vivem as pressões do trabalho nesse contexto da empresa enxuta e da gestão por resultados? Em que essa vivência difere da realidade enfrentada por aqueles contratados em

regime efetivo/estável? Há discriminação no tratamento e nas cobranças entre essas duas categorias de servidores? E como o sindicato da categoria se posiciona? Esses são os questionamentos mais centrais da pesquisa que guiaram o estudo aqui proposto e cujos objetivos passamos, a seguir, a detalhar.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

A presente pesquisa tem como objetivo geral Analisar o processo de flexibilização e suas implicações sobre os contratos de trabalho temporário dos Técnicos em Enfermagem da Secretaria de Saúde do município de João Pessoa.

1.2.2 Objetivos Específicos

- o Conhecer a lógica da estratégia de flexibilização do trabalho da Secretaria de Saúde do município de João Pessoa;
- o Verificar como a implementação da flexibilização é vista pelos gestores públicos;
- o Investigar em que condições os trabalhadores temporários são contratados e compará-las com a dos efetivos;
- o Verificar se há discriminação no tratamento e nas cobranças entre essas duas categorias de servidores;
- o Conhecer o posicionamento do sindicato da categoria estudada frente a flexibilização/precarização dos contratos de trabalho;

1.3 JUSTIFICATIVA

Os estudos científicos são relevantes não apenas pelo aspecto das possíveis contribuições que venham agregar ao estado da arte de determinado tema em função das especificidades encontradas em cada novo caso e contexto em análise. Eles são também relevantes, sobretudo no campo das ciências sociais, quando assumem o papel de revelar as

contradições e a lógica de dominação, de denunciar o que afronta uma concepção de direito e justiça já estabelecida (TENÓRIO, 2002; MELLUCI, 2005). É nessa linha de abordagem que consideramos relevante e justificamos inicialmente a proposta de pesquisa ora apresentada.

Os contratos flexíveis/temporários têm sido muito utilizados pelo setor público de saúde respaldados no argumento da “necessidade temporária de excepcional interesse público” e como meio de escapar da rigidez imposta pelo Regime Jurídico Único (contratação – concurso público, demissão, formas de pagamento e incentivos). Tais contratos atentam contra a moral, a dignidade do trabalho e a Lei (DI PIETRO, 2007). O contrato de trabalho feito para responder a uma demanda contínua, mas com um tempo certo para o encerramento, embora, em algumas situações, sofra uma prorrogação indefinida, resultando, muitas vezes, em diminuição dos níveis de proteção social do trabalho, em menores salários, na ausência de benefícios e em níveis mais altos de rotatividade (CHERCHIGLIA & DALLARI, 1999), certamente, fere o preceito da proteção legal e o ideal de valorização da força de trabalho. Observamos que esse tipo de contrato tem permitido maior flexibilidade na gestão da força de trabalho e que o grau de precarização das condições de trabalho a ele associado tem variado conforme maior pressão ou poder do sindicato para negociar salários, benefícios e direitos trabalhistas e previdenciários. Ele também obedece à lógica de escapar do concurso público para alimentar a velha cultura política da troca de favores em que o emprego aparece como moeda de troca (MARTINS, 1995). Na linha do que argumentamos acima, conseguir revelar as contradições desse processo e as características do seu regime de exploração, acreditamos, constitui a justificativa mais central para esse estudo.

Por outro lado, nas últimas décadas houve um aumento do contingente de trabalhadores no setor de saúde. Entretanto, os serviços de saúde sofrem, a exemplo dos demais setores, os reflexos da reestruturação econômica e institucional advinda da política neoliberal adotada pelos governos. Apesar da expansão do emprego nesse setor, parte dos postos de trabalhos criados traz a marca da precarização: trabalho instável, de menor salário e de extensas jornadas (porque as contratações não acompanham a demanda crescente de serviços). Essa situação submete os trabalhadores ao trabalho intenso e fatigante, à necessidade de estabelecer mais de um vínculo para manterem um padrão de renda insuficiente, à diferenciação de suas condições de trabalho; fatores que impactam negativamente na qualidade dos serviços prestados e implicam sofrimento físico e psicológico para os trabalhadores.

O tema já vem sendo vastamente estudado na área da sociologia do trabalho (Druck, 2002; Antunes, 2001; Costa, 2005), da economia do trabalho (Krein, 2007; Mattoso, 1995; Siqueira Neto, 1996), da psicologia (Déjours, 1999; Alves, 2009 Lassance e Sparta, 2003) e ainda relativamente pouco estudado no campo da administração (Costa, 2009; Fleury e Fischer, 1987), sobressaindo-se os estudos com foco nos setores mais tradicionais e dinâmicos da economia privada, como o setor industrial. No entanto, embora não inexistentes, são escassos os estudos (Baraldi, 2005; Girardi e Carvalho, 2003; Mendes Gonçalves, 1992; Pires, 1999) voltados para apreender os significados da flexibilização do trabalho para os trabalhadores de órgãos públicos e, mais especificamente, no setor de saúde. De forma que, a relevância dessa proposta de pesquisa também é encontrada na perspectiva de trazer luzes para o debate acadêmico sobre a lógica da exploração do trabalho que as novas estratégias de gestão e de administração põem em marcha, numa sociedade que se entende democrática, mas que acumula enormes déficits sociais nos serviços mais elementares da esfera da cidadania. É nessa linha de abordagem que também consideramos relevante e justificamos a proposta de pesquisa ora apresentada.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este estudo está organizado em 5 capítulos. No Capítulo 1, apresentamos a contextualização do tema, a delimitação do problema de pesquisa e expomos os objetivos e justificativa do estudo. No Capítulo 2 encontra-se a revisão de literatura, onde, em princípio, se discute o significado do trabalho e como esta atividade tem assumido, ao longo do tempo, os mais variados entendimentos. A análise leva em conta o pensamento de Polanyi (1980), que observa a transformação do trabalho humano em mercadorias fictícias, bem como, a noção de mercadoria criadora de valor, como nos apresenta Karl Marx (2000).

Nesse intuito, busca-se explicar a existência do trabalho, sua transformação em mercadoria gerando excedente financeiro, ao ser utilizado com o objetivo de troca, considerando idéias defendidas por vários autores que tratam desse assunto (MARX, 2000; POLANYI, 1980; CASTEL, 1998; BRAVERMAM, 1987). A discussão se estende ao tema da reestruturação produtiva que, acompanhada da introdução de novas tecnologias, desencadeou uma série de conseqüências sociais que afetaram os trabalhadores nos processos de trabalho. Em seguida, faz-se uma explanação das políticas neoliberais que surgiram na década de 1970 como solução para a crise que atingiu a economia mundial em 1973, tais

idéias foram introduzidas no Brasil a partir do governo Collor de Melo causando desemprego, baixos salários, aumento das diferenças sociais e dependência do capital internacional. Dando continuidade, apresentamos uma análise do desenvolvimento da estrutura organizacional da administração pública no Brasil ao longo do tempo, abordando as mudanças ocorridas na administração que influenciaram o mundo do trabalho. Discorremos sobre as implicações da reforma do estado no setor de saúde e observamos que os resultados são insatisfatórios, em especial no que diz respeito à relação entre o Estado e os trabalhadores.

No capítulo 3 apresentamos o método proposto, abordando a caracterização e tipo da pesquisa, procedimentos e instrumentos utilizados para coleta e análise dos dados. No Capítulo 4 analisamos as entrevistas com os participantes da pesquisa e expomos os resultados desse estudo, discussões e reflexões foram feitas considerando o referencial teórico. Por fim, o Capítulo 5 traz um breve relato resumindo os achados da pesquisa, que esclarece que a flexibilização das relações de trabalho permite a contratação de profissionais em base quase privada, portanto, com baixa proteção legal o que, normalmente, resulta em situação de trabalho marcada pela precarização. Por fim, há as referências trabalhadas e o apêndice, constando os roteiros de entrevista e o termo de consentimento livre e esclarecido.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta o corpo teórico que fundamenta este estudo, para tanto são abordados temas como o significado do trabalho para a humanidade, a reestruturação produtiva e o surgimento das políticas neoliberais no Brasil. Apresentamos também, uma explanação sobre as mudanças ocorridas na administração pública no Brasil ao longo do tempo, assim como, as implicações da reforma do estado no setor de saúde. A partir desta revisão de literatura, busca-se aprofundar o conhecimento sobre o tema e abstrair conceitos e argumentos necessários para a execução da pesquisa e análise dos resultados.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS DO TRABALHO

Segundo Oliveira (1999), ainda na pré-história era possível encontrar os primeiros vestígios do que hoje é definido como trabalho. Sendo assim, o trabalho é uma atividade tão antiga quanto o próprio homem. Sendo utilizado como meio para garantir a sobrevivência e a reprodução da espécie humana, o trabalho, se materializava através de atividades como a caça, a pesca e o pastoreio. Neste sentido, Marx, em ‘O Capital’, referiu-se ao trabalho como atividade que resulta do gasto de energia física e mental, direta ou indiretamente voltada à produção de bens e serviços, contribuindo, dessa forma, com a reprodução da vida humana, individual e social. Ao longo dos anos a palavra trabalho, tem sofrido profundas modificações, ou melhor, tem adquirido vários significados.

A este respeito, Bianchetti (1999) explica que, em sua etimologia, a palavra trabalho origina-se do termo latino *tripallium*, que significa instrumento de tortura. Se considerarmos determinadas condições em que se encontram alguns indivíduos que se submetem a trabalhos subumanos, teríamos que concluir que na atualidade, o trabalho assume o mesmo sentido de *tripallium*. No entanto, é preciso procurar entender o porquê de assim encará-lo já que, contraditoriamente, é inegável a importância do papel desempenhado pelo trabalho na vida dos homens.

Na antigüidade, os gregos distinguiam as atividades entre o trabalho na terra, o artesanato e as discussões filosóficas. O trabalho na terra caracterizou-se pela produção agrícola; já no caso dos artesãos, a divisão do trabalho existia de acordo com a qualidade do produto e pela diversidade dos dons. No entanto, percebe-se que quanto às questões relacionadas à quantidade dos produtos e a produtividade não eram valorizadas. Na Idade

Média, o surgimento do comércio e da pecuária gerou novas demandas de trabalho e formação de riquezas. O trabalho cabia aos servos, que sustentavam os senhores feudais, donos da terra e do poder, sendo compreendido como castigo e sofrimento (LASSANCE; SPARTA, 2003). Essa percepção negativa persistiu até o início do século XV.

A partir do século XVI instalou-se a era capitalista, daí então, foi intensificada a produção de mercadorias e sua distribuição através do comércio. A partir do século XVII surge uma nova forma de trabalho, por meio da qual o trabalhador comercializava a sua mão-de-obra com o capitalista, em troca de um salário.

É importante ressaltar que Marx, em ‘O Capital’, elucidou com clareza a lógica de exploração e dominação da classe proprietária dos meios de produção sobre a classe trabalhadora, destituída, portanto dos meios de produção e do poder de definir e decidir sobre os objetivos do seu trabalho. Marx (1998, p.197) afirma que “o trabalho é, em primeiro lugar, um processo do qual participam igualmente o homem e a natureza, e no qual o homem espontaneamente inicia, regula e controla as relações materiais, entre si próprio e a natureza”. Nesse sentido, o trabalho é visto como algo natural ao homem, servindo para atender às suas necessidades de forma harmoniosa.

Na tentativa de compreender melhor a proposta do trabalho mercantilizado, Karl Marx distinguiu didaticamente a noção de trabalho em dois conceitos: trabalho concreto e trabalho abstrato. O primeiro, o trabalho concreto, refere-se ao trabalho como um fim em si mesmo, que produz valor de uso. Já o segundo conceito, trabalho abstrato concebe o trabalho como um meio, ou seja, um mecanismo de produzir valor de troca, que constitui a lógica capitalista, sendo o trabalho apenas um meio para conseguir o fim maior, que é a geração de excedente, lucro a ser acumulado privadamente. É o tipo de trabalho que produz valores de uso, mas também produz excedente, não para os trabalhadores e sim para os donos dos meios de produção, e a este excedente denomina-se mais-valia.

Inferre-se que as atividades econômicas do homem, nem sempre estiveram ligadas a intensificação de lucros, imposta pelo modo de produção capitalista. Nos primórdios do comércio e da economia as relações de trabalho existiam baseadas em uma relação de troca de bens objetivando o sustento dos grupos sociais, sendo assim, voltados à preservação da harmonia entre os grupos, funcionando como um comércio não competitivo, ou seja, relações econômicas pautadas nos princípios de reciprocidade, redistribuição e domesticidade (POLANYI, 1980). No entanto, a evolução do capitalismo ocasionou mudanças expressivas

na forma do trabalho, ocupando um espaço cada vez maior, alterando a vida pessoal de todos, trazendo insegurança, isolamento e ansiedade.

2.1.1 O modo de produção capitalista

O trabalho exercido propositadamente é uma atividade essencialmente humana, sendo utilizado como um meio para satisfazer diversas necessidades. Portanto, segundo Marx (2000):

[...] ele (o trabalhador) não transforma apenas o material sobre o qual opera; ele imprime ao material o projeto que tinha conscientemente em mira, o qual constitui a lei determinante do seu modo de operar e ao qual tem de subordinar sua vontade. (MARX, 2000. p. 212)

De acordo com os pensamentos de Marx, o modo de organização capitalista transformou a natureza do trabalho, que passa a ser fonte de alienação e de expropriação. Marx distingue a natureza do processo de trabalho entre as diferentes formas sociais de organização da produção e da sociedade. Neste sentido, no modo de produção capitalista, o objeto de trabalho, os meios de produção e o produto pertencem ao capitalista, restando ao trabalhador vender-lhe a sua força de trabalho. O produto do trabalho que antes tinha a finalidade de atender a uma necessidade do homem, sendo por Marx (2000) designada de valor-de-uso, agora é chamado de mercadoria e não tem mais valor-de-uso para o seu produtor, tornando-se, portanto, valor-de-troca para o seu dono, o capitalista. Nesta sociedade há uma subordinação do trabalho ao capital (MARX, 2000).

Quando se analisa a época em que o trabalho era realizado buscando atender as necessidades humanas, o tempo que era empregado no processo de trabalho era o necessário para este fim. Com o modo de produção capitalista, este tempo deixa de ser o necessário e passa haver um tempo excedente que é apropriado pelo capitalista, gerando o que Marx denomina de mais-valia, ou seja, o excedente de produção que é realizado e não é pago pelo capitalista.

Nos primórdios da industrialização, mesmo produzindo riquezas em um patamar astronômico, o capitalismo ainda estava cercado por desigualdades que indicavam a diferença social e econômica das classes burguesa e operária. Marx analisou essa contradição, explicando que esse abismo socioeconômico poderia ser explicado pela teoria da mais-valia. Segundo o pensamento dele, a miséria se perpetuava no mundo capitalista, mediante os baixos

salários oferecidos aos operários como um todo. Mais do que uma simples opção, o baixo salário era parte integrante dos mecanismos que garantiam os lucros almejados pela empresa.

Neste sentido, segundo Marx, o salário destinado a um trabalhador poderia ser pago com o lucro do que ele produz, por exemplo, ao longo de dez dias de um mês. Contudo, de acordo com o contrato de trabalho, o operário seria obrigado a cumprir os demais vinte dias restantes para receber o seu salário de forma integral. Nesse período ele produz o suficiente para pagar todo o seu trabalho, porém, ele permanece mais tempo na fábrica, produzindo mais e aumentando o lucro, pois o custo da mercadoria continua o mesmo, assim como o salário do proletário. Dessa forma, o capitalista pagaria o valor equivalente a dez dias trabalhados e receberia gratuitamente a riqueza produzida nos vinte dias restantes.

Essa modalidade de “mais-valia” era reconhecida pelo pensamento econômico marxista como a “mais-valia absoluta”. Paralelo a esse tipo de exploração, ocorria a “mais-valia relativa”, instalada pelo processo de modernização tecnológico do ambiente fabril. Nesse caso, o trabalhador adéqua o exercício de suas funções ao uso de um novo maquinário capaz de produzir mais riquezas em um período de tempo cada vez menor.

Recebendo o mesmo salário para desempenhar uma função análoga ou, em alguns casos, ainda mais simples. Graças à nova máquina ou técnica de produção utilizada, o dono da empresa necessitava de um número de dias ainda menor para cobrir o custo com o salário do trabalhador. No mesmo exemplo acima apresentado, ficaria sendo necessário, por exemplo, apenas cinco dias trabalhados para que o capitalista pudesse pagar pelo mesmo salário mensal que devia ao seu empregado. Eis a lógica da expropriação de mais-valia relativa.

A exposição dessa teoria foi um dos meios pelos quais Karl Marx provou que as relações de trabalho no mundo capitalista tinham caráter exploratório. Dessa forma, ele condensava mais um argumento favorável à oposição de interesses existentes na relação entre burguesia e proletariado. Além disso, essa mesma tese serviu de base para que vários operários lutassem pela obtenção de melhores salários e condições mais dignas de trabalho.

Contrário a subordinação da sociedade ao capital, Antunes (2001) destaca como uma das principais reivindicações dos trabalhadores a redução da jornada de trabalho. Este autor ressalta a importância do combate à opressão e à exploração do trabalho, considerando também o contexto externo, fora do trabalho, gerido pelo consumo material e simbólico.

Neste sentido, visualizando outra forma de organização social do homem, Antunes (2001), numa perspectiva diferente, almeja por uma sociedade onde o trabalho seja realizado dentro de um tempo necessário para a satisfação das necessidades humanas, resgatando a sua

essência; que o trabalho seja desenvolvido dentro de um tempo necessário para produzir os valores-de-uso e não no trabalho excedente, produtor de valores-de-troca e mais-valia. A consequência de um trabalho livre e autônomo é refletida na “esfera livre e autônoma da vida fora do trabalho”, sendo este tempo autodeterminado e livre dos ditames consumistas do mercado.

Neste aspecto, Michael Lovy *apud* (ANTUNES 2001, p.180) argumenta que “o capitalismo, regulado pelo valor-de-troca, pelo cálculo do lucro e pela acumulação de capital, tende a dissolver e destruir todo valor qualitativo: valores de uso, valores éticos, relações humanas, sentimento. O ter substitui o ser [...]”. Neste sentido, o capitalismo emerge como transformador, modificando definitivamente a relação do homem com a natureza e dos homens entre si. Nesse cenário, o indivíduo atua como um mero instrumento, transforma-se em força de trabalho, separado dos meios de produção, que passam a ser controlados pelo capitalista.

O próprio trabalho vira mercadoria, embora, como defende Polanyi (1980), trate-se de uma mercadoria fictícia. Nesse contexto, a jornada de trabalho ocupa um papel central. Marx (2000) afirma que a quantidade de horas trabalhadas não é fixa, ela é composta pelo tempo necessário para a produção do bem ou serviço e pelo tempo do trabalho excedente, sendo este último, a parte variável. Portanto, para Marx, o modo de produção capitalista, a jornada de trabalho nunca pode fixar um limite mínimo ao tempo necessário de trabalho, já que o tempo excedente é o que gera a mais-valia. Marx (2000, p. 300) procura analisar o comportamento ambicioso e a soberba dos burgueses capitalistas com o intuito de aumentar os seus lucros, a partir do memento em que aumentam a jornada de trabalho:

[...] em seu impulso cego, desmedido, em sua voracidade por trabalho excedente, viola o capital os limites extremos, físicos e morais da jornada de trabalho [...] Rouba o tempo necessário para se respirar ar puro e absorver a luz do sol. Comprime o tempo destinado às refeições [...], o sono necessário para restaurar, renovar e refazer as forças físicas reduz o capitalista a tantas horas de torpor estritamente necessárias para reanimar um organismo absolutamente esgotado [...] Não é a conservação normal da força de trabalho que determina o limite da jornada de trabalho, ao contrário, é o maior dispêndio possível diário da força de trabalho, por mais prejudicial, violento e doloroso que seja, que determina o limite do tempo de descanso do trabalhador.

Esse sistema interferiu radicalmente na relação do homem com a natureza e dos homens entre si. Nele há uma diferenciação de classes, na separação entre os que possuem e os que não possuem os meios de produção. No capitalismo, o trabalho é realizado não apenas para a produção de um valor de uso em prol de satisfazer necessidades humanas, mas

essencialmente para a realização de um valor de troca, um excedente sobre o trabalho pago, capaz de gerar lucro para a classe dominante.

Marx, diante dessa separação entre os que possuem os meios de produção e, portanto, assumem posição dominante, e os que possuem apenas a força de trabalho e se encontram em posição subordinada, desenvolve a noção de alienação, onde o indivíduo ao trabalhar atendendo ordens de outro, se confunde, não reconhecendo mais o seu papel na atividade. O trabalho passa a ser visto como um instrumento de sobrevivência e não como uma extensão do homem. E se o homem não se vê como agente ativo, mas sim passivo em seu trabalho, a cooperação, a aceitação do labor é meramente instrumental, sem ganhos qualitativos para este homem (ARON, 1993). Neste sentido, a alienação acontece, também, no fato de que o produto do trabalho não pertence ao trabalhador.

O capitalista almeja o lucro, esse lucro ou a mais-valia pode ser maximizado com o aumento das horas trabalhadas num dia de trabalho, sem compensação na remuneração (mais-valia absoluta) ou de sua intensificação - aumento do ritmo de trabalho e da quantidade da produção numa mesma unidade de tempo (mais-valia relativa). A organização do trabalho fundamentada na mais valia absoluta tem como elemento de exploração a exaustão física da força do trabalho. Por outro lado, a mais valia relativa irá se valer do desgaste mental do trabalhador, por meio das práticas de racionalização do trabalho (MARX, 1998).

Entre as várias formas de intensificação do trabalho, é possível encontrar a divisão do trabalho, em que ocorre a empregabilidade da mão de obra, pouco qualificada, onde o capital obtém vantagem, pois, além de mais barata, é também facilmente substituível, esses trabalhadores são recrutados normalmente para execução de atividades extremamente parceladas e repetitivas. De acordo com Fleury e Fischer (1987), a divisão de tarefas que resultam na separação entre os que executam e os que concebem, faz com que muitas atividades no processo produtivo não façam uso do raciocínio e da inteligência do trabalhador.

Marx (1998), relata que é na manufatura que a nova organização parcelada das tarefas permite ao capital elevar significativamente o nível de produtividade do trabalho, para ele a grande indústria é resultante do processo que, vinculado à necessidade da acumulação, expressou de forma contundente o modo de produção capitalista. Portanto, em sintonia com os imperativos da acumulação moderna, os múltiplos significados sociais erguidos com a nova relação capital-trabalho, apoiado na divisão do trabalho, não só reduziu brutalmente antigos artesãos à condição de assalariados, mas possibilitou que, o comando do processo

coletivo de trabalho fosse gradativamente convertido em atributo do capital. O Taylorismo, ao racionalizar ainda mais a divisão do trabalho definindo ritmos e métodos de produção, contribuiu erroneamente para a lógica da acumulação ao expropriar o saber fazer operário e transferi-lo para a gerência, dotando-a de maior controle sobre o processo produtivo.

Braverman (1987) considera que no período de concentração econômica e de expansão das indústrias monopolistas, sobretudo diante do controle exercido pelo capital, é que se percebe que o aprofundamento da divisão do trabalho vem acompanhado do processo de desqualificação da classe trabalhadora à medida que:

A massa de trabalhadores nada ganha com o fato de que o declínio de seu comando sobre o processo de trabalho está mais que compensado pelo comando crescente por parte dos gerentes e engenheiros. Pelo contrário, não apenas sua qualificação cai em sentido absoluto (naquilo que perdem o ofício e as capacitações tradicionais sem ganhar novas capacidades para compensar a perda), como cai em sentido relativo. Quanto mais a ciência é incorporada no processo de trabalho, tanto menos o trabalhador compreende o processo; quanto mais um complicado produto intelectual se torne a máquina, tanto menos controle e compreensão da máquina tem o trabalhador. Em outras palavras, quanto mais o trabalhador precisa saber a fim de continuar sendo um ser humano no trabalho, menos ele ou ela conhece (BRAVERMAN, 1987, p. 360).

Ademais, de acordo com Braverman (1987), a produção, através do parcelamento de tarefas é tida como o mais antigo princípio inovador do modo de produção capitalista. Nesse sentido, na próxima seção, apresentaremos alguns sistemas de produção que fazem uso da divisão do trabalho com o objetivo da racionalização extrema da produção e, conseqüentemente, de maximização da produção e do lucro. Tais práticas além de intensificarem o uso da mão de obra, tendem a separar os que fazem dos que planejam, destituindo os trabalhadores do uso de suas faculdades intelectuais.

2.1.2 Taylorismo e Fordismo como formas centrais de racionalização do trabalho no capitalismo

Ao analisarmos a evolução do sistema de produção capitalista é possível perceber a forte influencia dos diversos modos de produção existentes, dentre os quais se destacam o taylorismo e o fordismo, que por sua vez provocaram mudanças significativas no ambiente fabril. Seus princípios preconizavam que, para cada homem, um posto de trabalho e uma máquina, bem como a separação rígida entre as atividades de planejamento e de execução. Nesse contexto, a qualificação do trabalhador era construída no sentido de alcançar a

especialização para o posto de trabalho através de um sistema igualmente especializado e hierarquizado.

Frederick Winslow Taylor, desenvolveu um conjunto de métodos para a produção industrial que ficou conhecido como taylorismo. De acordo com Taylor, o funcionário deveria apenas exercer sua função/tarefa em um menor tempo possível durante o processo produtivo, não havendo necessidade de conhecimento da forma como se chegava ao resultado final. Neste sentido, o taylorismo constituiu-se numa técnica de controle sobre o processo de trabalho. Seu ideal era que toda atividade pensante fosse concentrada no departamento de planejamento (MAXIMINIANO, 2000). Esse movimento surgiu nas primeiras décadas do século XX, momento que, segundo Katz (1995), a ciência começa a ser usada de forma planejada pelas grandes empresas para guiar a mudança tecnológica no sentido de quebrar o domínio artesanal e submeter todo o processo de fabricação à autoridade dos patrões.

Taylor tinha consciência de que o saber produtivo era uma arma de luta para os trabalhadores e por este motivo deveria ser apropriado pelo capital e assim transferido para a gerência. Por sua vez usou seu método para aperfeiçoar o processo de divisão técnica do trabalho, transferindo o conhecimento do processo produtivo para a responsabilidade única da gerência que também tinha a missão de fiscalizar o tempo destinado a cada etapa da produção. Outra característica deste sistema foi a padronização de instrumentos e movimentos, que permitiram a realização de atividades simples e repetitivas, mais fáceis de serem controladas.

Esse processo de apropriação do saber produtivo constituiu-se numa das estratégias básicas da organização do trabalho no capitalismo. Nessa técnica, o trabalhador perde o controle sobre o processo de produção, que antes era sua arma mais forte. Nesse contexto, os sindicatos têm o seu poder reduzido, tendo em vista que o taylorismo faz com que seja possível, a contratação de trabalhadores não sindicalizados e não qualificados, devido à simplicidade das qualificações necessárias para realização dos processos de trabalho parcelados e padronizados, fortalecendo assim o capital.

Henry Ford por sua vez, desenvolveu o sistema de organização do trabalho industrial em série. A principal característica desse sistema foi a introdução da linha de montagem, nas quais cada operário ficava em um determinado local, realizando uma tarefa específica, enquanto o produto fabricado se deslocava pelo interior da fábrica em uma espécie de esteira. Com isso, as máquinas ditavam o ritmo do trabalho e da produção. Neste contexto, os saltos de produtividade da produção em série tiveram como contraponto a onda de manifestações contra os baixos salários e ritmos intensos de trabalho, o que redundou na grande crise de

1929, pressionando o Estado a intervir na economia. Surgia, então, um novo regime de regulação social, contraposto à lógica liberal que desde a origem do capitalismo regulou as relações de troca no mercado, inclusive, no mercado de trabalho.

O modelo fordista teve sua racionalidade fundamentada tanto na implementação de mudanças no interior da fábrica, através de inovações de base técnica e organizacional, quanto na promoção de mudanças nas relações sociais: tornava-se necessário uma melhor conciliação com as classes trabalhadoras e isso exigia uma articulação das estratégias empresariais com as estratégias de políticas macro econômicas e sociais do Estado (BOYER, 1995; CASTEL, 1998).

De acordo com Harvey (1994), o que Ford propunha era uma sociedade baseada no consumo de massa e para isso, deveria haver condições para tal. A linha de montagem automática facilitaria o aumento da produtividade, do lazer e, conseqüentemente, o consumo. Para tanto, Boyer (1995) argumenta que o fordismo foi sustentado por quatro pilares centrais:

- a) produção massificada, pautada nos princípios taylorista/fordista da divisão do trabalho;
- b) intervenção do Estado na economia, por meio de políticas inspiradas no keynesianismo ¹;
- c) organização coletiva do trabalho com força para negociar o repasse dos ganhos de produtividade para os salários e;
- d) centralização da barganha coletiva em nível setorial ou nacional e sua capacidade para homogeneizar condições de trabalho e salário.

Neste sentido, o fordismo tornou-se mais que um simples modelo de produção massificado e limitado às estratégias empresariais individualizadas. Este sistema veio como uma tentativa de regular as relações de trabalho que caracterizou a trajetória de desenvolvimento do capitalismo dos países de tradição democrática. Essa corrente de pensamento, defendida pelos teóricos da Escola de Regulação Francesa, tinha como argumento central, o fato que o crescimento econômico e social nesses países, no período que vai do pós-segunda guerra mundial até meados da década de 1970, foi pautado na construção de um consenso político entre o Grande Capital, cujo principal interesse estava no assumir o comando das empresas e da implementação de inovações tecnológicas; o Trabalho organizado, que, abrindo mão das alternativas revolucionárias de assumirem as fábricas, reivindicava uma distribuição mais justa e efetiva dos ganhos advindos da produtividade; e o

¹ Teoria que atribuiu ao Estado o direito e o dever de conceder benefícios sociais que garantam à população um padrão mínimo de vida. O Keynesianismo ficou conhecido também como “Estado de bem-estar social”, ou “Estado Escandinavo”.

Estado, que, desde então, passava a intervir nas relações entre o capital e o trabalho por meio da regulamentação do mercado e das políticas de bem estar social (HARVEY, 1994; BOYER, 1995).

Esse regime de regulação vigorou nos países centrais entre 1945 a 1975 e possibilitou que, pela primeira vez, a maioria dos assalariados fosse inserida política e economicamente nas sociedades contemporâneas. A produção em massa floresceu a partir de um compromisso entre capital e trabalho, tendo como propriedade comum, em todos os países onde esse compromisso foi firmado, promover a inserção econômica do conjunto de assalariados, através do consumo em massa e da constituição do sistema de cobertura social. O regime social fordista permitiu atenuar os desequilíbrios da acumulação, ao mesmo tempo, que possibilitou que se mantivesse o apoio às alianças governamentais (BOYER, 1995).

A organização da produção sob a forte divisão do trabalho permitiu a empregabilidade de uma grande quantidade de trabalhadores em uma mesma organização, resultando assim, no fortalecimento de grandes sindicatos. Diante da negociação coletiva, a remuneração era definida tanto pelas leis de mercado como também pela negociação política, assegurada pelo conjunto de leis que regem os direitos do trabalhador (COSTA, 2009).

Segundo Harvey (1994), o fordismo enquanto modo de regulação tem as seguintes características: estabilidade nas relações de trabalho (convenções coletivas, o Welfare State, a legislação); relações mais equilibradas entre o setor financeiro e o industrial/produtivo; controle da moeda pelo Banco Central e participação importante do Estado na regulação e no desenvolvimento econômico.

O compromisso fordista foi firmado entre intermediários organizacionais e institucionais que lhes serviram de representantes, ou seja, as organizações sindicais, as organizações patronais e o Estado como “regulador” desse acordo. Na perspectiva dos trabalhadores, esse compromisso pode ser visto como uma negociação, em que obtiveram como vantagem a garantia da seguridade social, a regulação dos salários, a redução do tempo de trabalho, saúde, educação, entre outras reivindicações fundamentais. Diante deste contexto, torna-se possível uma pacificação de conflitos entre a burguesia e o proletariado. Ao mesmo tempo, a classe burguesa mantinha o controle através do Estado, ao negociar tais “satisfações”. Harvey (1994) apresenta uma síntese dessa negociação:

[...] os sindicatos ganharam considerável poder na esfera da negociação coletiva nas indústrias de produção em massa, preservaram algum controle dentro das fábricas sobre as especificações de tarefas, sobre a segurança e as promoções, e conquistaram

importante poder político sobre as questões como benefícios da seguridade social (HARVEY 1994, p.128).

A união das ideias keynesianas ao processo de produção fordista assegurou as conquistas da classe operária, o Estado Moderno Capitalista tornava-se o único a garantir a reprodução do capital nesse período, sendo que o primeiro sustenta o segundo e vice-versa. A aliança do fordismo com o keynesianismo se expandiu mundialmente, embora com características políticas/institucionais específicas de cada realidade social, e o capitalismo se dedicou a um surto de expansões internacionalistas de alcance mundial (HARVEY, 1994).

A intervenção estatal na economia foi um forte pilar na sustentação do regime fordista. O Estado influenciou não apenas nas redistribuições sociais e na negociação dos conflitos, mas também no campo dos incentivos e subsídios econômicos e da própria atuação direta do Estado na atividade produtiva - políticas keynesianas. Os cidadãos ganharam mais direitos, a exemplo do seguro desemprego, da previdência social, do acesso público aos sistemas de educação e saúde, dentre outras conquistas, período que foi por muitos, lembrado como o dos anos dourados do capitalismo (BOYER, 1995; MAXIMINIANO, 2000).

O modelo Keynesiano/Fordista vigorou plenamente estável nos EUA e países aliados da Europa Ocidental até meados dos anos 60. No entanto, segundo Harvey (1994) e Antunes (1999), o final daquela década marcou o início da crise de hegemonia deste modelo em decorrência do aumento da competição com a entrada do bloco asiático no mercado mundial, liderado pelo Japão. As diversas crises do petróleo na década de 70, também, contribuíram para a crise do sistema. Estas regiões centrais do capitalismo experimentaram modernizações em seus parques industriais e passaram a oferecer produtos a preços e custos mais competitivos pressionando a demanda em nível mundial.

Durante a sua trajetória o capitalismo foi devastado por crises que transformaram a forma de organização da produção e da vida social. A partir da década de 70, esse modo de organização da sociedade, da produção e da política, caracterizado pelo fordismo, na esfera produtiva, e pelo Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos sofreu uma forte ofensiva. Nesse contexto turbulento, o capital com o auxílio do Estado, buscava responder a tal crise utilizando para esse fim, um conjunto de táticas e práticas denominado na esfera do trabalho por reestruturação produtiva.

Todos esses esforços trouxeram conseqüências amplas e alteraram não só a esfera produtiva e econômica, mas também, tiveram efeitos políticos como o enfraquecimento das organizações sindicais e o poder de mobilização dos trabalhadores, afetando

significativamente o modo de organização do Estado e de suas funções sociais. Neste sentido, a segunda metade dos anos 70, na esfera mundial, marcou o início de um período de recessão, particularmente na economia norte-americana. A partir daí as bases do modelo Keynesiano/Fordista foram questionadas.

2.1.3 O declínio do modelo fordista

Na década de 70, o declínio do fordismo causou a crise econômica social, e teve como um de seus determinantes centrais a quebra do pacto entre trabalho e capital, sobretudo, no campo do emprego e das conquistas sociais (BOYER, 1995; CASTEL, 1998). De acordo com Harvey (1994) e Boyer (1995), tiveram diversos fatores que contribuíram para o fracasso do modelo fordista, dentre os quais; o segundo choque do petróleo em 1979; os protestos sociais contra o próprio modelo fordista de organização do processo de trabalho, incluindo aí a divisão do trabalho, responsável pela excessiva redução da habilidade/autonomia do trabalhador; a pressão dos sindicatos por aumentos de salário; a automação/mecanização que reduzia a necessidade de trabalho vivo; o crescente déficit público; a estabilidade monetária às custas do desemprego; o acirramento da competição internacional que provocou o drástico aumento na flexibilidade dos contratos de trabalho e dos salários e uma redução do Estado-Social. Neste aspecto, de acordo com Harvey (1994, p.):

A produção capitalista, submetida a um processo de concorrência intercapitalista e a um desenvolvimento crescente da ciência e da tecnologia, tornava-se cada vez mais onerosa. Os capitais privados exigiam cada vez mais, investimentos em ciência avançada. Os ganhos elevados dos trabalhadores tornavam-se cada vez mais incompatíveis com as novas condições de valorização do capital. Em consequência da crise de valorização do capital, que compromete sua capacidade de arrecadação e de investimentos públicos, o Estado também entra em crise. Não havia o mesmo fôlego para continuar financiando a indústria capitalista.

Diante das novas demandas e a competitividade de um mercado global, o modelo fordista se tornava fraco. Visto como rígido, não conseguia dar respostas rápidas para superar os obstáculos que se apresentavam naquele novo contexto, tornando-se incapaz de permitir que as empresas se ajustassem aos novos tempos. A crise também pressionou a reestruturação produtiva nas empresas, esta podendo ser observada em dois momentos: o primeiro com ênfase na reorganização dos setores industriais, caracterizado pela realização de grandes investimentos nos setores de ponta, como informática, biotecnologia, telecomunicações. Já o segundo, prioriza a adoção do novo paradigma tecnológico e organizacional com a introdução

de novas tecnologias de base microeletrônica e novos padrões de organização do trabalho (o “modelo japonês”) acompanhados por um processo de individualização das relações estabelecidas entre capital/trabalho, com o conseqüente enfraquecimento dos órgãos representativos dos trabalhadores, os sindicatos (BOYER, 1995).

Para a classe trabalhadora, os avanços tecnológicos implicaram em um aumento significativo do desemprego e da elitização do emprego, pois com um maior número de máquinas nas indústrias tornou-se necessário um menor contingente de mão-de-obra. Como agravante dessa situação, para que fosse possível o manuseio dessas máquinas era necessário mão-de-obra mais qualificada. Assim, a inovação tecnológica e organizacional traduziu-se num processo amplo de exclusão, uma vez que os novos processos prescindiam de força de trabalho em grande quantidade, como na era do fordismo, e os que se mantinham empregados necessitavam de continuada adequação às atividades, com a exigência de maior qualificação. Portanto, é perceptível que isto não estava ao alcance de todos, visto que o conhecimento também se tornou uma mercadoria.

Esse novo cenário de produção requer que o sistema de metabolismo social do capital necessite cada vez menos de trabalho estável e cada vez mais de trabalho parcial, terceirizado, precarizado. No processo de produção de mercadorias, o capital pode reduzir significativamente o trabalho vivo, mas não pode eliminá-lo completamente, sendo assim, a idéia central é aumentar sem limites o trabalho executado no maquinário, aumentando a produtividade do trabalho de modo a intensificar as formas de extração do sobretrabalho em tempo cada vez mais reduzido.

A reestruturação do capitalismo introduziu uma nova forma de sociedade, que é caracterizada, principalmente, pela flexibilização e instabilidade do emprego e a individualização das relações de trabalho. Nesse contexto, as empresas e governos, buscavam mais flexibilidade, sobretudo, nas regras que regulavam os contratos de trabalho. Por sua vez, o aumento dos gastos governamentais e a crise fiscal no âmbito do Estado Keynesiano ampliaram as pressões por ajustes fiscais e redução dos gastos públicos do Estado, sobretudo, no campo social.

Os problemas causados pela crise necessitavam de soluções. Neste contexto, a ideologia neoliberal ganha força e ataca o intervencionismo do Estado. Assim, as propostas neoliberais foram pouco a pouco sendo impostas e aceitas pela sociedade. O neoliberalismo procurava, a sua maneira, reorganizar o capital, privatizando, desregulamentando os direitos trabalhistas, flexibilizando, promovendo uma reestruturação produtiva. “O projeto neoliberal

dá nova direção e consegue articular os países do centro, redefinindo as suas relações com os países periféricos através das principais instituições financeiras internacionais (FMI e Banco Mundial) [...]” (DRUCK, 1999, p. 27).

O pensamento neoliberal que surgiu pouco depois da segunda guerra mundial, como oposição crítica ao pensamento intervencionista - Keynesiano - se fundamenta na contribuição do economista austríaco Friedrich Hayek. Esse economista, em 1947, reuniu, em Mont Pèlerin (Suíça), diversos pensadores que se alinhavam com sua forma de pensar, ou seja, aquela que deifica o mercado, fundando a Sociedade de Mont Pèlerin. Esta sociedade tinha como princípio o combate a toda e qualquer intervenção do governo na economia, sendo contrário ao pensamento keynesiano. A ideologia neoliberal é, fundamentalmente, um liberalismo econômico que, exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veemente a intervenção estatal na economia (CARINHATO, 2008). De acordo com Boito Jr (1999):

Essa ideologia de exaltação do mercado se expressa através de um discurso polêmico: ela assume, no mais das vezes, a forma de uma crítica agressiva a intervenção do Estado na economia. O discurso neoliberal procurava mostrar a superioridade do mercado frente à ação estatal (BOITO Jr, 1999, p. 45).

A primeira experiência da implantação das reformas neoliberais aconteceu no Chile, sob a ditadura de Pinochet. O neoliberalismo chileno viera com a intenção de destruir a democracia, surgindo assim, uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra. A hegemonia do Neoliberalismo ao norte do Equador inicia-se com a ascensão de Margaret Thatcher na Inglaterra, em 1979, tornando-se o primeiro governo de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos, dando início às práticas neoliberais nesse país.

O neoliberalismo foi erigido em doutrina oficial da política econômica do governo dos Estados Unidos, a qual permaneceu durante toda a década de 1980. Em 1982, Kohl derrotou o regime social-liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, o Estado modelo do Bem-Estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo de Schluter. Tais governos contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de emprego massivos e regulamentados, sob o patamar inferior de direitos, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais (ANDERSON, 1995).

Os pensadores neoliberais não ganharam espaço imediato, entretanto na década 1970, quando se torna visível o fim do Fordismo e a ascensão da acumulação flexível, conforme relata Harvey (1994), as idéias neoliberais ganharam terreno mundialmente. Para eles, a crise do sistema fordista era consequência do poder excessivo dos sindicatos e o movimento dos trabalhadores que, ao garantirem a ampliação dos direitos sociais e elevarem os salários, trouxeram prejuízo aos lucros nas empresas. Os teóricos neoliberais consideravam que, para combater a crise, deveria existir um Estado mínimo em sua capacidade de regulação econômica e social e um governo forte.

Para os primeiros teóricos da doutrina neoliberal, um governo só pode manter o equilíbrio dos preços do mercado interno fazendo uso de mecanismos de estabilização financeira e monetária, aliada a políticas que contém os índices de inflação e preserve as reservas cambiais do país. A liberdade de mercado continua, mas as autoridades políticas devem conter os excessos do capital especulativo e dos grandes monopólios. Outra faceta específica da política neoliberal também atinge diretamente a relação de gastos que o Estado mantém com as necessidades essenciais da sociedade civil. De acordo com tal teoria, os gastos públicos do governo neoliberal com educação, previdência social e outras ações de cunho assistencial devem ser reduzidas ao máximo. Caso essas demandas se ampliassem, o próprio desenvolvimento da economia proveria meios para que a sociedade civil resolvesse tais questões.

A proposta era a diminuição significativa da intervenção do Estado na Economia, e o governo fortalecido, tem o intuito de ter controle, a exemplo de acabar com o poder dos sindicatos, diminuir os gastos sociais, controlar estritamente a emissão de dinheiro. Nesse cenário de crise, os intelectuais conservadores vinculados as ideias monetaristas e neoliberais criticavam as ideias ligadas ao Estado de bem-estar social. Conforme argumenta Boito Jr. (1996), a implantação do modelo capitalista neoliberal alterou as relações de classe e de poder existentes na sociedade brasileira, desmontou o protecionismo típico do período desenvolvimentista e reduziu a já precária rede de direitos sociais herdada do populismo. A ascensão da ideologia do Estado mínimo no Brasil, associada à política de ajuste fiscal, permitiu, no plano das classes dominantes, a expansão de uma poderosa e heterogênea burguesia ligada aos serviços de saúde, educação e demais áreas abandonadas pelo Estado e, no campo das classes trabalhadoras, dividiu politicamente os assalariados e confinou os trabalhadores do setor público numa posição de defensiva e de isolamento (BOITO Jr, 1996).

Diante do que foi exposto percebe-se a fragilidade do projeto neoliberal. O fortalecimento do capital privado, em detrimento do setor público, prejudica o alcance das prometidas metas que deveriam promover crescimento econômico com justiça social. Além do mais, a situação de muitos trabalhadores tem sido ameaçada pelo interesse de ampliação dos lucros e a redução do quadro de funcionários. Além disso, a necessidade de constante modernização e mecanização de serviços também fechou várias portas do mercado de trabalho.

Diante de tantas contradições impostas pelo modelo de desenvolvimento neoliberal e pensando no Estado como uma instituição criada a partir de uma convenção da sociedade com o objetivo de garantir a segurança, a propriedade e a vida, ou seja, uma instituição capaz de assegurar o Bem-Estar a todos os cidadãos, surge uma inquietação por parte da população quanto à implantação da ideologia neoliberal. Contrários ao Estado-social, os neoliberais promulgam que o Estado tem apenas uma função: garantir, através de seu aparato, o livre mercado. Estas idéias já foram defendidas pelo liberalismo clássico do século XVIII, porém, o Estado neoliberal se diferencia ao ignorar as questões sociais, afetando a saúde, a educação, a infra-estrutura, a segurança e a política previdenciária da coletividade. Tais comportamentos resultam na formação de movimentos de oposição, que lutam pela ampliação dos programas de assistência social oferecidos pelo Estado.

2.2 ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL

As políticas neoliberais foram introduzidas no Brasil a partir do governo Collor, entretanto, apenas com eleição de Fernando Henrique Cardoso e o Plano Real, suas idéias se consolidaram no Estado Brasileiro. Eleito pelo voto popular, através de eleição direta, o governo neoliberal de Fernando Collor de Mello chega ao poder no Brasil em 1989. O então presidente Collor, tornou-se popular desde a sua campanha eleitoral, quando foi intitulado pela imprensa de "Caçador de Marajás", devido à adoção de medidas contrárias aos funcionários alagoanos, quando foi governador daquele estado. Para tanto, de acordo com Franceschini (2003, p. 3):

O principal trunfo que levou Collor à Presidência da República, aos 41 anos de idade foi o vazio político e a falência das instituições partidárias ao final da chamada Nova República. Sua popularidade cresceu imersa em um caldo de cultura formado pela desilusão popular com a classe política. As condições eram ideais para o surgimento de um nome novo, um personagem que representasse o moderno e

pudesse ser mostrado ao eleitorado como uma opção inteiramente diferente daquelas que havia sido cogitada até então.

Diante de um país com uma inflação que já alcançava o índice de 80% (oitenta por cento) ao mês, no seu primeiro dia de governo, Collor anuncia seu plano de combate à inflação, o chamador Plano Collor, que continha como propostas principais: confisco provisório por dezoito meses de contas correntes, o congelamento de preços e salários; o fim de subsídios e incentivos fiscais; o lançamento do Programa Nacional de Desestatização; a extinção de vários órgãos do governo, entre eles: Instituto do Açúcar e do Alcool, Instituto Brasileiro do Café, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste, Departamento Nacional de Obras contra a Seca - DNOCS. Collor colocou à venda vários imóveis, veículos públicos, a fim de gerar capital e diminuir gastos. Ademais, abriu a comercialização às importações, o governo anunciou, também, que tinha como meta 360 (trezentos e sessenta) mil demissões no funcionalismo público, chegando a ocorrer de fato, de acordo com Weltman (1994), em torno de 10.000 (dez mil) demissões. Essas medidas causaram grande impacto econômico e afetaram a vida da população em geral, atingindo tanto trabalhadores como empresários.

Para Antunes (2005), o pacote de medidas apresentadas em 15 de março de 1990, tinha pretensão de promover um novo salto para a modernidade capitalista, ao acentuar o modelo produtor para exportação e tornar a economia brasileira competitiva ante as economias avançadas, o que implicou a franquia da produção aos capitais monopólicos externos. Nessa perspectiva, o Plano Collor encontrava-se:

[...] em clara integração com o ideário neoliberal. A privatização do Estado preenche outro requisito imprescindível desse ideário. Os procedimentos para a obtenção deste tólos seguem, em dose única, o essencial do receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI): o enxugamento da liquidez, o quadro recessivo decorrente, a redução do déficit público, a ‘modernização’ (privatista) do Estado, o estímulo às exportações e, é claro, a prática do arrocho salarial, secularmente utilizado em nosso país. É um desenho econômico nitidamente neoliberal. O ‘intervencionismo exacerbado’ presente no Plano e que desagradou aos setores mais à direita, lembra a última medida necessária para uma lógica de um Estado que se quer todo privatizado. É a simbiose entre a proposição política autocrática e a essencialidade de fundo neoliberal (ANTUNES, 2005, p. 10).

Entre os inúmeros problemas que o Plano Collor continha, ganhou destaque a sua incapacidade de promover uma mudança radical na política econômica e no padrão de acumulação. Os anos 90 marcaram transformações profundas na economia brasileira. Os interesses do grande capital seriam atingidos momentaneamente, diferentemente do que

ocorreria com os segmentos menos organizados. No governo de Collor, primeiro presidente escolhido em eleição direta, após o regime militar, o país incorporava uma agenda de ajustes econômicos que tinha como principais medidas, a abertura comercial e as privatizações.

Com o discurso de que se buscava a estabilidade econômica, as ações foram iniciadas de forma embaraçada. Como resultado expandiu-se processos de reestruturação produtiva: fechamento de fábricas, renovação tecnológica, terceirização, subcontratação, reorganização dos processos produtivos, enxugamento de quadros, entre outros, traduziram os ajustes (COSTA, 2005). Em todos os casos, os esforços se concentrariam primordialmente na racionalização de custos, com destaque para os custos relacionados ao trabalho.

Nesse contexto, alavancou-se os projetos de desregulamentação econômica e flexibilização institucional do mercado de trabalho. Diante disso, o resultado imediato dessas mudanças foi que até a primeira metade dos anos de 1990, mais de 1 (um) milhão de empregos foram destruídos na indústria de transformação. Isto se traduz, portanto, em boa parte dos trabalhadores sendo praticamente obrigados a ir para a informalidade. Ademais, outra parte se desloca para o setor de serviços, em que é ainda mais forte a heterogeneidade das condições de emprego, predominando, portanto, os contratos de baixa qualificação e de baixos salários (POCHMANN *et al*, 1998 *apud* COSTA, 2005).

As reformas neoliberais implementadas no governo Collor, juntamente com o cenário macroeconômico de baixo crescimento, de intensa reestruturação industrial, de juros elevados e de ampla abertura comercial, com intensificação da concorrência intercapitalista, de fato contribuíram para um processo de maior degradação do mercado de trabalho. Processo esse que decorre do alto índice de desemprego total nas regiões metropolitanas e de deterioração dos contratos salariais, devido à expansão da informalização e da terceirização nas grandes empresas, visando reduzir custos.

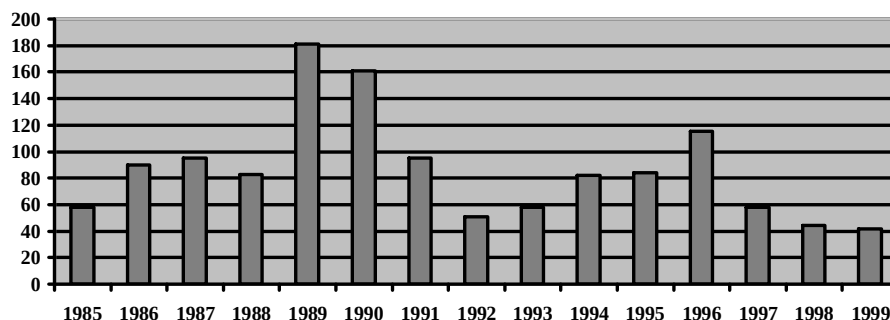
Os governos de Fernando Collor de Melo e de Fernando Henrique Cardoso (FHC) alteraram, significativamente, o cenário da luta de classes no país. Tendo em vista que, o receituário neoliberal implementou políticas que impulsionaram a reestruturação capitalista, tornando bastante adverso o quadro social e político para o mundo do trabalho, devido à política autocrática do governo. Essa política visa destruir o sindicalismo, principalmente das categorias organizadas que resistiam a medidas drásticas, que atingiam os direitos do trabalho, no caso das empresas estatais do setor público (ALVES, 2009).

Nesse mesmo período, os grandes empresários privados, acompanhando a ofensiva neoliberal no plano da gestão macroeconômica e reorganização patrimonial do Estado,

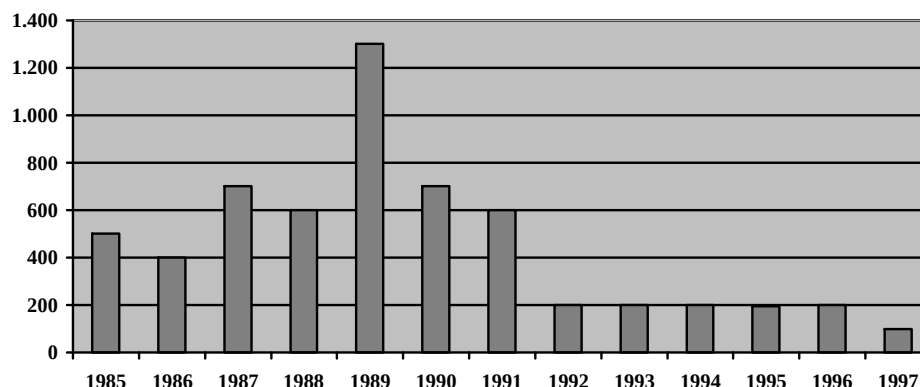
promovem uma importante ofensiva nas negociações coletivas de trabalho, que atingiam o metabolismo social da luta sindical classista. A nova postura do grande capital era voltada para descentralizar o processo de negociação e flexibilizar os conteúdos dos acordos e convenções coletivas de trabalho (CAPPA, 2002).

No governo Collor as ideologias neoliberais deram suporte para a superação dos problemas econômicos, decorrentes da escala inflacionária. Itamar Franco e o ministro Fernando Henrique Cardoso deram andamento a uma reforma no Estado brasileiro que priorizava: a estabilização econômica (Plano Real), corte nos gastos públicos e intensificação do processo de privatizações. A década de 90, portanto, caracterizou-se pela desestruturação do mercado de trabalho e pela fragmentação das negociações coletivas, obrigando, assim, o sindicalismo a abandonar as greves gerais por categoria, que haviam marcado a década anterior, e voltar-se para greves por empresa, greves essas que perdem intensidade, após a estabilização da moeda. Embora, os movimentos grevistas tenham aumentado relativamente no ano de 1993, conforme é apresentado no Gráfico 1, o número de grevistas tende a diminuir gradativamente, fenômeno que pode ser observado na década de 1990, conforme apresenta o Gráfico 2:

Gráfico 1: Total de greves no Brasil (1985-1999)



Fonte: adaptado de DIEESE (2002)

Gráfico 2: Grevistas no Brasil – Média mensal por ano (1985-1999)

Fonte: adaptado do DIEESE (2002)

Neste contexto é materializado um novo movimento defensivo que irá marcar a cultura sindical sob a era neoliberal. Ademais, a nova territorialidade das greves, que ficam restritas à empresa e não mais à dimensão da categoria de trabalhadores assalariados. Diante desse quadro, é importante destacar não apenas a nova “forma de ser” das greves, mas o novo conteúdo das reivindicações sindicais. Elas também sofrem alterações significativas que traduzem a ofensiva do capital na produção. No entanto, a partir de 1994, cresce o número de greves por não cumprimento de direitos (ALVES, 2009).

É importante ressaltar que as reformas do Estado no governo Collor não foram bem-sucedidas. Diante do surgimento de evidências de que este presidente estava envolvido em situações ilícitas, surgem processos e acusações de corrupções, reforçadas por grandes mobilizações sociais, providas de todos os setores da sociedade civil, que culminaram no processo de *impeachment*². Julgado e condenado, o então presidente teve que deixar o governo, sendo marcado mais por excentricidades, do que propriamente, pela reforma do Estado que se propusera a fazer. Após o *impeachment* quem assumiu a Presidência da República do Brasil foi Itamar Franco, vice de Collor que exerceu o mandato em 1993 e 1994. Era um momento especialmente delicado para a vida política do País, ainda traumatizado pelo impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto direto. Mineiro e conciliador, Itamar conseguiu conduzir os ânimos no plano político – e ainda criou as condições para o lançamento do Plano Real, que também levou a assinatura do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

² Processo que se instaura contra as altas autoridades do governo com o fim de destituí-las do cargo por denúncia de infração grave dos deveres funcionais.

O Plano Real conseguiu baixar e manter a inflação em níveis aceitáveis, estabilizando a economia, criando assim, uma moeda confiável para a nação.. Esses efeitos positivos foram decisivos para a vitória de FHC nas eleições presidenciais de 1994.

Em 1 de Janeiro de 1995, toma posse da presidência do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, surgindo, assim, o Governo FHC. Nesse período, efetivamente, integram-se à agenda governamental as propostas neoliberais de estabilização da moeda para o crescimento econômico, seguindo à risca o receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI). Netto (1999), quando se referiu ao primeiro Governo FHC, afirma que o projeto do governo volta-se:

[...] para ferir a Seguridade Social, porque nela está o nervo das políticas centrais para as massas trabalhadoras [...] surgem duas orientações gerais: a privatização e a mercantilização; ambas, porém sinalizam, (...) a desresponsabilização do Estado em face da sociedade. (p.87)

No governo de FHC, inicia-se a reforma da previdência que é estruturada como seguro, não como seguridade, atingindo diretamente os trabalhadores, pois os benefícios são reduzidos e outros extintos, alterando-se o tempo para aposentadoria e atacando os direitos dos funcionários públicos. A previdência privada é fortalecida para assegurar o ajuste fiscal. Em relação à esfera do trabalho, o Estado desregulamenta as leis trabalhistas, numa conjuntura de desemprego estrutural e de precarização das relações de trabalho. O projeto neoliberal passava a estimular as pessoas a buscarem no mercado, a satisfação de suas necessidades, na lógica do “cidadão consumidor” (MOTA, 1995), pois os direitos sociais foram “lançados no mercado”.

Por outro lado, FHC adquiriu credibilidade com o lançamento do Plano Real, que conseguiu baixar e manter a inflação em níveis aceitáveis, estabilizando a economia. Entretanto, mesmo ocorrendo melhorias na renda da população mais pobre, por conta do fim do imposto inflacionário, o desemprego aberto e o emprego na economia informal cresceram. De acordo com Boito Jr (1996), as principais políticas que fortaleceram esse desmonte foram: a abertura comercial e financeira, a política de privatização, a redução dos direitos sociais e a desregulamentação do mercado de trabalho. De forma antagônica, a política econômica e social expressa interesses de classe e de frações de classe numa dada correlação política de forças. Ao mesmo tempo, tal política interfere, numa ação de retorno, sobre a composição, o poder e os interesses das classes sociais em questão.

Como sucessor de FHC, o Brasil presenciou a vitória de Lula. Em 1 de janeiro de 2003, em sua quarta tentativa para chegar ao cargo presidencial, após derrotar no segundo turno, o candidato do PSDB e ex-ministro da Saúde José Serra, com 61,30% (sessenta e um

por cento) dos votos válidos, toma posse à presidência Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, mesmo com a alternância de poder, isto não significou, contudo, um rompimento com a política neoliberal. Neste aspecto, Antunes (2005, p. 2) considera que:

[...] se essa vitória da esquerda sinalizava, em alguma dimensão, o principiar da desmontagem da fase neoliberal, dois anos depois, pode-se constatar que os elementos de *continuidade* suplantaram completamente os traços de *descontinuidade*, abafando e finalmente ceifando as possibilidades de mudança com o cenário anterior. O Brasil ajudava a referendar uma tese que tem sido reeditada aqui e alhures: as forças de esquerda que se credenciam para demover o neoliberalismo, quando chegam ao poder, freqüentemente tornam-se prisioneiras da engrenagem neoliberal.

No mesmo sentido, para Boito Jr (2005), o governo Lula, que gerara alguma expectativa positiva em parte da esquerda brasileira e internacional, de modo surpreendente, não só manteve os pilares do modelo capitalista neoliberal dependente, mas, por conseguinte, conseguiu aprofundar alguns aspectos desse modelo. Neste sentido, as mudanças introduzidas pelo governo Lula reforçam a hegemonia do capitalismo neoliberal no Brasil. O resultado econômico dessas mudanças tem sido o de propiciar um novo lastro ao modelo capitalista neoliberal, e o seu resultado político é o de ampliar o apoio da burguesia brasileira a esse modelo (BOITO Jr, 2005).

Um dos principais elementos do modelo capitalista neoliberal consiste em desmontar os direitos trabalhistas e sociais conquistados pelos trabalhadores, durante o período desenvolvimentista, incorporando os interesses de toda a burguesia brasileira e do capital internacional, aqui investido. Quando ocorre o desrespeito à legislação trabalhista, inúmeras grandes empresas são beneficiadas, através de seus fornecedores e da prática da subcontratação, da desregulamentação e informalização do mercado de trabalho e da redução dos custos que essas práticas propiciam.

Os resultados desses eventos alteraram não só a esfera produtiva e econômica, mas também tiveram efeitos políticos importantes, com o enfraquecimento das organizações sindicais e as mudanças institucionais no mercado de trabalho. Dentre as consequências dessas mudanças, destaca-se o aumento da desestruturação do mercado de trabalho, por meio da expansão dos vínculos precários e da flexibilização dos contratos, assunto que trataremos com maior detalhamento na próxima seção.

2.2.1 Implicações da flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil

Conforme relatado anteriormente, os avanços tecnológicos influenciaram de tal maneira a forma de se produzir bens e serviços tornando o trabalhador muitas vezes dispensável. Nesse contexto, diante da necessidade de adaptação às transformações ocorridas no âmbito do trabalho, surge a teoria da flexibilização como um conjunto de regras que têm como objetivo adaptar a relação entre trabalhador e empregador às mudanças de ordem social, tecnológica e econômica (MARTINS, 2000). Neste sentido, a flexibilização das relações de trabalho é um assunto bastante polêmico e divide consideravelmente as opiniões dos estudiosos. Como afirmou Martins:

Para uns, a flexibilização é o anjo, para outros, o demônio. Para certas pessoas é a forma de salvar a pátria dos males do desemprego, para outras, é a forma de destruir tudo aquilo que o trabalhador conquistou em séculos de reivindicações, que apenas privilegiam os interesses do capital, sendo a forma de fazer com que o empregado pague a conta da crise econômica. (MARTINS, 2000. p.13).

O próprio termo “trabalho flexível” parece ter sentido diverso e até mesmo contraditório, pois de um lado, aponta-se como algo positivo, tendo em vista que apresenta a possibilidade de um trabalho diversificado, ou seja, não monótono; em outro momento apresenta um sentido negativo, pois, refere-se, na verdade, à flexibilidade jurídico-política do empregador poder contratar/demitir trabalhadores sem quaisquer garantias. A flexibilização das relações de trabalho no Brasil, foi um dos focos das reformas neoliberais da década de 1990. Ela afetava direitos instituídos, desde a década de 1940, na legislação do trabalho do país, a CLT, disseminando vínculos ainda mais instáveis e precários. Vários países do mundo têm experimentado medidas desregulamentadoras e/ou flexibilizantes do mercado e das relações de trabalho, sendo assim, há exemplos importantes que o Brasil não pode desprezar.

As experiências evidenciam que o tema é complexo e que os resultados deste processo não são de todo animadores diante da desestruturação que estas mudanças trouxeram ao funcionamento, aos resultados do mercado de trabalho, às instituições e normas legais que regiam as relações de trabalho, consideradas padrão. Nos países desenvolvidos, especialmente da Europa Ocidental, a desregulamentação do mercado e das relações de trabalho está associada ao surgimento de formas atípicas de emprego, consideradas como sub-padrão, tais como; o emprego eventual, temporário e de tempo parcial em que o assalariamento situa-se à margem do aparato jurídico estabelecido, caracterizando-se mais como subemprego do que como emprego regular (RODGERS; RODGERS, 1989). Estes resultados têm afetado o nível

e a estrutura do emprego e da renda do trabalho e, em consequência, a forma como a distribuição da renda é gerada no mercado de trabalho. No que se refere à flexibilização do direito do trabalho, Siqueira Neto (1996, p. 37), afirma que:

[...] é o conjunto de medidas destinadas a afrouxar, adaptar ou eliminar direitos trabalhistas de acordo com a realidade econômica e produtiva. Ao menos em tese, não necessariamente todo tipo de flexibilização demanda uma desregulamentação. Porém, o receituário neoliberal insiste em vincular a flexibilização à desregulamentação.

Na visão desse autor, a flexibilização relaciona-se diretamente com a precarização do trabalho, que leva à redução de direitos. Ademais, se traduzem em formas precárias de inserção no mercado de trabalho como os contratos por tempo parcial, por tempo determinado, a subcontratação de serviços, o crescente fenômeno da “informalização”, são utilizadas como recurso para garantir a flexibilização do trabalho (DRUCK, 2005). Diante desse contexto, Mészáros (2002) argumenta que as maiores barreiras enfrentadas, hoje, pelo trabalho são a “flexibilidade” e a “desregulamentação”, consideradas obstáculos atuais e futuros, pois a “flexibilidade, através de várias espécies de desregulamentação” favorece a denominada eventualização, ou seja, os empregos instáveis, de baixos salários e escassa proteção social. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), no seu artigo 7º, apresenta os direitos trabalhistas, cujos detalhamentos são explicitados na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943).

No Brasil, mais especificamente no início dos anos 90, foi possível observar mudanças continuas em institutos importantes da legislação trabalhista e social. As alterações se deram por meio de uma série de medidas provisórias, emendas constitucionais, portarias e decretos que as modificam gradualmente, principalmente em relação ao serviço público brasileiro. Durante a década de 90, o mercado de trabalho metropolitano vivenciou um processo intenso e radical de desestruturação, o qual pode ser traduzido no aumento do desemprego e da “informalização” de grande parte dos empregos do núcleo formal (BORGES; DRUCK, 2002).

Como destacou Cardoso (2002, p. 903), “desde princípios da década de 90, assiste-se ao desmonte precoce de um arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de Bem-Estar Social para o conjunto da população”. A flexibilização dos direitos do trabalho acelera esse desmonte. O significado da palavra flexibilizar de acordo com o Dicionário Aurélio, é tornar algo flexível, moldado. Nesse sentido, ao flexibilizar as normas trabalhistas, o que se busca na verdade é que haja um ajuste que atenda, sobretudo, aos interesses tanto do empregado quanto do empregador. Sendo assim, não é aceitável que tal

prática venha prejudicar os trabalhadores, levando-os muitas vezes a se submeter a condições injustas e desiguais. No entanto, não é bem isso que ocorre, ou seja, acontecem sim situações que prejudicam os trabalhadores e fazem com que eles se sintam prejudicados, por não poderem reivindicar seus direitos, devido a muitas vezes precisarem de seus trabalhos para sustentar sua família e mesmo por não ter força como ação coletiva que se mobiliza contra essas ações unilaterais.

Druck (2005) afirma que a flexibilização das relações de trabalho representa novas necessidades do sistema, num contexto de hegemonia da lógica financeira, que exige maior mobilidade para os capitais e processos produtivos menos rígidos e cada vez mais flexíveis, estimulados por investimentos e resultados de curto prazo. Neste sentido, Krein (2007) enfatiza que a flexibilização das formas de contratação se expressa em cinco modalidades distintas: na facilidade de romper o contrato de emprego; na ampliação dos contratos por tempo determinado; no avanço da relação de emprego disfarçada; na terceirização; na informalidade. Esse mesmo autor considera que muitas dessas formas de contratação são modalidades velhas que reapareceram recentemente com uma nova cara, como os empregos atípicos, competindo com o contrato de emprego padrão.

No Brasil, as modalidades de contratações atípicas ainda são pouco expressivas quando comparadas com a experiência de outros países desenvolvidos. As contratações atípicas buscam ampliar a liberdade do empregador, permitindo contratar e despedir o trabalhador com uma redução de custos. Nesse intuito, são realizados contratos que permitem a adaptação das empresas às flutuações econômicas, dispensando compromissos permanentes e custos com os seus empregados (KREIN, 2007). Esse mesmo autor considera que, no Brasil, há 11 (onze) modalidades de contratação atípicas, sendo que as principais são: funcionário público demissível, contrato temporário, safra, obra certa, prazo determinado, aprendiz, primeiro emprego.

Ademais, é possível se diagnosticar que vários países do mundo têm adotado medidas desregulamentadoras e/ou flexibilizantes nas relações de trabalho. As experiências estão registradas em artigos, livros e em anais de simpósios internacionais. Sendo assim, o Brasil deveria levar em conta as experiências acumuladas e que não podem ser desprezadas. Analisando a literatura percebemos a complexidade do tema, e que o resultado deste processo deixa muito a desejar diante da desestruturação que estas mudanças trouxeram ao mercado de trabalho e às instituições e normas legais que regiam essas relações.

A adoção de medidas flexibilizantes no mercado e nas relações de trabalho surgiu na mesma onda neoliberal que trouxe à tona questões como a desregulamentação da economia e as privatizações. O objetivo é restaurar a hegemonia do mercado e facilitar a inserção da economia em novos padrões competitivos, tanto a nível interno como externo. A busca desta competitividade exige uma maior capacidade de resposta das empresas e organizações às contingências da demanda, exigindo um mercado de trabalho mais flexível diante do novo padrão competitivo imposto à economia.

Jatobá e Andrade (1993) relatam que nesse contexto criaram-se os conceitos de firma flexível e o de flexibilidade dos salários e do emprego. Para Neulders e Wilkin (1987, p. 15 *apud* Jatobá e Andrade, 1993), o conceito de flexibilidade de um modo geral seria a capacidade de adaptação às mudanças, ou seja, um sistema capaz de reagir aos choques de forma rápida e eficaz, transformando as normas e as práticas (institucionais, culturais, sociais e econômicas) que regulam o mercado e as relações de trabalho. Esses autores propõem uma tipologia das formas de flexibilização, quais sejam: a flexibilidade salarial, a do emprego, a técnica-organizacional e a do tempo ou jornada de trabalho.

A flexibilidade salarial refere-se à adaptação dos salários às flutuações cíclicas e aos choques exógenos, bem como à variação dos salários em função do desempenho das empresas. A primeira dimensão é essencialmente macroeconômica, enquanto a segunda tem caráter microeconômico. Neste sentido, o ajuste do custo do trabalho tem dois componentes: um vinculado ao salário, propriamente dito, e o outro aos encargos sociais. Uma possível dificuldade no ajuste desta variável associa-se à rigidez do sistema de indexação dos salários, à política salarial e aos encargos sociais que recaem sobre a folha salarial. Os que defendem a flexibilização dos salários argumentam que os seus resultados seriam o aumento do nível de emprego e a redução do desemprego (JATOBÁ; ANDRADE, 1993). No entanto, é preciso considerar que essa flexibilização dos salários, abriria espaço para que as empresas, estipulassem os salários dos trabalhadores, conforme lhes convém e isto poderiam prejudicar alguns trabalhadores, principalmente os dos escalões mais baixos.

A flexibilização do emprego está associada à renúncia de algumas normas jurídicas que regem o contrato de trabalho, tais como as que regulam a admissão e a demissão de trabalhadores (encargos sociais e trabalhistas). Visa à adequação do contingente de trabalhadores das empresas, para responder às variações cíclicas ou às mudanças estruturais da demanda por trabalho, inclusive as que decorrem do progresso tecnológico. Portanto, todas as medidas que beneficiam os empregadores diminuindo os custos de contratação e demissão

de sua força de trabalho resultam dessa flexibilidade, nesse contexto, encontramos o trabalho assalariado sem carteira, trabalho eventual, trabalho de curta-duração, trabalho por tempo determinado, a terceirização entre outras formas que são características da flexibilização do emprego (DRUCK, 2004).

A terceira forma de flexibilização é a técnico-organizacional, que seria o resultado da capacidade da empresa em combinar novas formas de organização do seu processo produtivo, por meio da adoção de meios modernos de gestão, de organização social do trabalho e do uso de bens de capital polivalentes. Como destaca Neulders e Wilkin (1987), esta forma de flexibilização exige novas formas de mobilização da mão-de-obra, dos recursos humanos e uma maior mobilidade dos trabalhadores dentro da empresa (polivalência, rotatividade dos postos de trabalho, reciclagem através da requalificação e da reprofissionalização).

A quarta forma de flexibilização é a do tempo de trabalho, onde encontramos as mudanças na jornada de trabalho e na gestão do tempo de trabalho (fixação das jornadas normais e máximas de trabalho por semana ou mês, gestão das horas-extras, ritmo do trabalho e descontinuidades, licenças, férias, etc.). As relações instáveis de trabalho desfavorecem os trabalhadores, resultando em trabalho precário. Esse fenômeno é caracterizado pela ausência de direitos trabalhistas sob diversas condições que implicam salários injustos, jornada excessiva de trabalho e insegurança do vínculo, podendo ocasionar alta rotatividade e ausência de benefícios ou salários desiguais (ANTUNES, 2003). Na literatura o significado conceitual para o termo precário diz respeito a uma mudança, para pior, na qualidade das condições de trabalho, refletidas na ausência e/ou redução dos direitos trabalhistas, no desemprego que assola grande parte da população, na fragilidade dos vínculos de trabalho. Tal fenômeno pôde ser evidenciado no capitalismo, com a passagem da forma de produção fordista para a produção flexível. Kalleberg (2009) define como precário, o trabalho incerto, imprevisível, e no qual os riscos empregatícios são assumidos principalmente pelo trabalhador, e não pelos seus empregadores ou pelo governo.

O termo precarização se construiu a partir da realidade concreta das transformações contemporâneas no mundo do trabalho que foram vivenciadas pelos trabalhadores, através das más condições de trabalho que fragilizam acentuadamente sua qualidade de vida. Segundo Kalleberg (2009) a expansão do trabalho precário em todo o mundo está relacionada ao crescimento da globalização e do neoliberalismo, às mudanças tecnológicas e ao arrefecimento da ação sindical. No Brasil, o aumento da precarização resultou em grande parte das reformas liberais que acompanharam a privatização e a desregulação do trabalho,

bem como da crise econômica ocorrida nos anos de 1990, em que se assistiu o baixo dinamismo do mercado de trabalho, acentuado desemprego e ampliação dos níveis de informalidade (MATTOSE POCHMANN, 1998)

Baraldi (2005), diante da diversidade de conceitos ou semelhanças entre os termos precarização, flexibilização e informalidade das relações contratuais, apresenta em seus estudos alguns parâmetros que dizem respeito ao trabalho e que o caracterizam como precário. Sendo assim, de acordo com essa autora, um trabalho precário seria aquele que: não respeita os enunciados da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no tocante à proteção social; não concede direito à aposentadoria; não concede licença-maternidade; não efetue remuneração compatível com níveis salariais adequados, conforme dispõe o art. 7º da Constituição Federal, que define o salário-mínimo como parâmetro “fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”; não preze pelo direito à saúde (plano ou serviço público estruturado e universal); não possibilite ao trabalhador o reconhecimento do sentido do seu trabalho no tocante às atividades desempenhadas; e não promova possibilidades de crescimento/desenvolvimento profissional e pessoal.

O quadro 1 apresenta alguns dos direitos do trabalho no Brasil analisados frente ao regime de trabalho flexível e quando pode ser classificado como trabalho precário.

Quadro 1: Direitos trabalhistas da CLT, Flexível e Precário

DIREITOS	FLEXÍVEL	PRECÁRIO
Relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória.	Depende do tipo de contrato	Inexistente
Seguro desemprego em caso de desemprego involuntário.	Inexistente	Inexistente
Fundo de garantia do tempo de serviço: institui contribuições sociais, autoriza créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do FGTS e dá outras providências.	Inexistente	Inexistente
Piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho.	Depende da negociação entre o empregado e o empregador	Não ha regulamentação, pode existir diferenças salariais, em geral, com perdas para os trabalhadores.
13º salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria (Lei nº 4.090/62)	De acordo com as cláusulas existentes no contrato	Inexistente
Remuneração do trabalho noturno superior à do diurno	Depende da negociação	Inexistente

Salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda	De acordo com as cláusulas existentes no contrato	Inexistente
Gozo de férias anuais remuneradas, com pelo menos, um terço a mais do que o salário normal	De acordo com as cláusulas existentes no contrato	Inexistente
Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de 30 (trinta) dias	Depende da negociação	Inexistente
Aposentadoria	Depende da negociação	Inexistente
Proibição de diferença de salários, exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; por motivos de deficiência e distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos.	Como existe livre negociação do contrato pode haver diferenças e seleção, conforme acordado.	Não há regulamentação, normalmente as escolhas vão de acordo com os benefícios gerados ao empregador.
Igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador temporário.	Por existir livre negociação pode haver diferenças quanto às atividades, remuneração, jornada de trabalho, etc.	Pode haver diferenças significativas, chegando ao nível de exploração

Fonte: Adaptado de Baraldi (2005).

Neste sentido, Rodgers e Rodgers (1992) entendem que o trabalho precário é aquele que reúne uma ou mais de uma, das quatro características seguintes:

- a) é um trabalho por um período de tempo definido ou que tem um alto risco de ser eliminado;
- b) são trabalhos que geram ganhos insuficientes para a reprodução social do trabalhador, sendo esta característica social e culturalmente determinada;
- c) quando não possui uma adequada proteção social, tendo em vista que o mesmo não tem seguro contra demissão, não se realizam as contribuições para aposentadoria correspondentes, não têm proteção para a saúde, não recebe prestações familiares ou outros benefícios sociais que normalmente, segundo a legislação, seria de direito dos trabalhadores receberem;
- d) quando o trabalhador não tem um adequado controle dos salários e/ou de suas condições de trabalho devendo aceitar condições como a extensão da jornada trabalhista, ou do ambiente físico em que se desenvolve o trabalho, ou relações de dominação e sujeição pessoal, ou de perigo físico no desenvolvimento das tarefas, ou de más condições de higiene no lugar de trabalho, etc.

De acordo com Rodgers e Rodgers (1992). Estas situações revelam a falta de capacidade de negociação por defeito ou ausência de uma organização dos trabalhadores. As novas estratégias e políticas de uso do trabalho apontam para a configuração de outro perfil para as classes trabalhadoras. Na economia privada brasileira, o trabalho precário se expandiu

para muito além do segmento informal, chegando a atingir fortemente os setores organizados da economia e as grandes corporações. Na administração pública, a expansão da precariedade laboral – não importa se na forma dos contratos irregulares e desprovidos de valor jurídico (NOGUEIRA, 2004)– coincidiu com a implementação de novas políticas públicas, no contexto das reformas do Estado neoliberal que buscavam, simultaneamente, o enxugamento da máquina pública e a transferência, por meio dos mecanismos contratuais, da operação desses serviços ao setor privado. Nesse sentido, o trabalho precário se estabeleceu na arena do mundo do trabalho, como parte da nova gestão, inclusive no setor público.

2.3 MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Esta seção apresenta uma análise do desenvolvimento da estrutura organizacional da administração pública no Brasil ao longo do tempo, sendo assim, abordaremos as mudanças ocorridas na administração que influenciaram o mundo do trabalho.

2.3.1 Administração Patrimonialista

O tema sobre “patrimonialismo” se remonta a partir dos conceitos de Max Weber, baseando-se na idéia de que a coisa pública é tida como se fosse propriedade privada pela autoridade que a gerencia. Esse assunto tem sido alvo de discussões no cenário nacional e abre um vasto campo de investigações para os cientistas, na busca de compreender melhor este tema, suas origens, características e conseqüências (SILVEIRA, 2007).

Neste contexto faz-se necessário considerar que, a Administração Patrimonialista, segundo Pereira (1996), foi uma herança do regime monárquico. O estilo patrimonial e centralizador que o Brasil vivenciou, resultou da transposição da Corte portuguesa para a então Colônia e essa mudança, fez surgir uma Administração Pública forte, hierarquizada, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, dificultando a compreensão entre um e outro, prevalecendo assim, o paternalismo e o favoritismo, como formas de acesso aos cargos públicos. Nesse sentido, os que ocupavam um cargo público possuíam status, benefícios e privilégios.

Segundo o pensamento de Max Weber o patrimonialismo se baseia na dominação tradicional, que se fundamenta na legitimidade das ordens emanadas pela autoridade e a obediência dos súditos, então vai estar relacionada com esta relação de dependência, por trás

disso, tem um sistema de dominação, que se apresenta em três tipos: “dominação carismática”, “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional” (SILVEIRA, 2007).

De maneira a compreender melhor o termo dominação, Weber (1999) *apud* Silveira (2007, p. 3) defende como sendo “a probabilidade de encontrar obediência a uma norma de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis”, e isto está relacionado com a idéia de poder, que segundo este mesmo autor é a probabilidade de se impor a própria vontade numa relação social, mesmo se esta tiver resistências, porém não é uma relação de poder qualquer, e sim relações de dominação legítima, a qual tem que existir a vontade de obedecer e o interesse na obediência. No caso da dominação tradicional, a legitimidade do poder está baseada na tradição e na crença de que é necessário obedecer a alguém. Aplica-se também o conceito de lealdade que se tem à autoridade.

Silveira (2007) argumenta que o patrimonialismo trata-se da dominação exercida com base no direito pessoal, que mesmo sendo decorrente de laços tradicionais, há a obediência ao chefe, por uma sujeição instável e íntima e se deriva do direito consuetudinário (que sempre ocorreu). Dessa forma, de acordo com este mesmo autor, o patrimonialismo se dá pelo exercício da dominação por parte de uma autoridade, que está legitimada pela idéia da tradição e suas características vão estar enraizadas no poder individual do governante, tendo este, o aparato administrativo para exercer o poder político em determinado território.

É importante considerar que o primeiro modelo de administração pública a entrar em funcionamento no Brasil, ou seja, a Administração Pública Patrimonialista foi uma mera extensão do poder soberano, ou seja, servia ao poder soberano. Os cargos públicos eram considerados um emprego lucrativo e de pouco trabalho e esse modelo caracterizava-se por não distinguir o público do privado, onde administração pública é tratada como um assunto pessoal do governante e a propriedade pública uma como parte de seu patrimônio pessoal (WEBER, 1991).

No sistema capitalista se faz necessário a separação entre o Estado e o mercado, sendo assim, segundo as palavras do autor, o patrimonialismo, não estava de acordo com o que requeria as características do sistema capitalista, pois não havia a separação entre o público e o privado, além de haver a preponderância do nepotismo e do empreguismo, resultando em corrupção. Neste sentido, Pereira (1996) argumenta que no capitalismo a democracia só é possível quando a sociedade civil (formada por cidadãos) se distingue do Estado.

Essa característica de não haver separação entre o que é público e o que é privado vem desde a época da monarquia e de acordo com o que expressa Bendix (1986), no

patrimonialismo, a administração pública é tratada pelo governante como um assunto pessoal, explorando a posse do poder político, como algo útil que faz parte de sua propriedade privada. A atribuição de tarefas aos funcionários vai estar atrelada à confiança que o governante tem neles, estabelecendo também seus poderes. Os funcionários têm aquela atividade como um serviço pessoal que executam para o governante, através da obediência e do respeito. Já no trato com a população, eles agem de maneira diferente, até mesmo arbitrária, desde que não rompam com a tradição e o interesse do governante na manutenção da obediência.

Segundo a análise de Silveira (2007), a formação do Estado brasileiro vem das raízes do Império Português, isso é tão forte a ponto de considerar a nossa geração como fruto de uma ordem patrimonial de caráter medieval. Seguindo este mesmo raciocínio Faoro (2001) em seu livro 'Os donos do Poder' considera este termo tem origens no Estado português, que trouxe consequências sérias em nossa formação, desde a sua colonização. Pode-se considerar um exemplo de utilização do patrimônio público para benefício próprio, a Casa da Mina em Lisboa, este patrimônio pertencia ao Estado e explorava o comércio dos escravos, porém os lucros ficavam para o rei.

A este respeito, na concepção de Holanda (1969), de que o homem era propenso a não considerar a diferença fundamental entre seu interesse privado e a dimensão da esfera coletiva, constata-se que muitas dessas características do paternalismo, estão atreladas a atenuantes da cultura e da própria dominação do povo brasileiro. E ainda acrescenta que um dos pontos que são fundamentais no Estado burocrático é a impessoalidade, porém, esta característica não é considerada no patrimonialismo. Isto porque se escolhe as pessoas para exercerem as funções públicas, não por sua competência ou capacidade, pelo contrário é feito de acordo com a confiança pessoal que os governantes têm nos candidatos. Se contrapondo a isso, o autor argumenta que o Estado não pode ser visto como uma ampliação do círculo familiar e muito menos como um agrupamento de interesses e vontades particularistas. Porém, é justamente isso que está acontecendo, pois ao invés de haver uma superação do geral sobre o particular, ocorre o contrário (HOLANDA 1969).

Para tanto, Faoro (2011) apresenta o conceito de estamento, que se trata de uma camada de indivíduos, que se organizam e são definidos pelas relações estabelecidas pelo Estado. Estes estamentos são os órgãos do Estado, enquanto que as classes são as categorias sociais. Neste sentido, conforme argumenta Silveira (2007), estes estamentos se apropriam do Estado e de suas funções públicas, impondo um regime de uso das vantagens advindas do Estado e fazendo uso da máquina estatal para proveito próprio, atendendo a interesses

particulares. O estamento faz o controle patrimonialista do Estado, trazendo traços de centralizador. Neste aspecto, o patrimonilismo tem característica personalista, que tende a desprezar a distinção, que deveria existir entre a esfera pública e a privada, e ainda, entra a questão do favoritismo, que é um meio de ascensão social.

Para compreender a influência da herança cultural de Portugal no Brasil, Azevedo (1963, p. 225) explana que a relação de Estado e de sociedade no Brasil teve início à época de seu descobrimento pelos portugueses, momento a partir do qual o Estado passou a ser visto e tomado como um sistema de amparo e de proteção para uma classe rica e privilegiada que buscava usufruir de seus benefícios. Segundo Faoro (2001), tratou-se de um pacto colonial que não foi “[...] mais que a expressão global do tipo de Estado dominante em Portugal”, ou seja, traz traços bem característicos deste país, conforme explana este autor:

O caminho da nobilitação passava pela escola, pelos casarões jesuítas, pela solene Coimbra ou pelos acanhados edifícios de Olinda, São Paulo e Recife. O alvo seria o emprego [...] num processo de valorização social decorrente do prestígio do mando político. [...]. Os jovens retóricos, hábeis no latim, bem falantes, argutos para o sofisma, atentos às novidades das livrarias de Paris e Londres, em dia com os financistas europeus, tímidos na imaginação criadora e vergados ao peso das lições sem crítica, fazem, educados, polidos bem vestidos, a matéria-prima do parlamento (Faoro, 1984, p. 389).

Neste sentido, percebe-se o interesse em se fazer valer dos poderes e do prestígio político, como forma de obter empregos públicos e outras vantagens. Assim, no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, é possível verificarmos a centralidade do Estado na história da vida sociopolítica do Brasil. Nesse período, o Estado assume características inerentes ao conceito de patrimonialismo, institucionalizando um tipo de dominação tradicional definido pelos quadros administrativos estatais, pelo mando dos fazendeiros, dos senhores de engenho e dos coronéis.

Diante disso, de acordo com Enderle e Guerrero (2008), a herança patrimonialista trouxe implicações para a falta de autonomia na burocracia estatal brasileira. E ainda, segundo estes autores não foi possível estabelecer relações impessoais entre a burocracia estatal e a sociedade brasileira, que precisaria de instituições fortes e estáveis, dessa forma, trouxe uma abertura para um capitalismo orientado para atender aos interesses da elite. Os autores argumentam ainda que, os sistemas de mercado desenvolvem-se a partir de uma dinâmica entre política, instituições, mercados e uma estrutura sócio-econômica que é herdada do passado, sendo esta, produto de uma estrutura de incentivos e constrangimentos, guiando a

tomada de decisões dos agentes, fazendo com que essas sejam tomadas visando o interesse de poucos.

No caso do Brasil alguns exemplos são bem claros de favoritismo e uso dos recursos públicos para benefício próprio, um exemplo claro é o nepotismo, que já está sendo alvo de proibições, pois não há como se admitir a contratação de pessoas em cargos públicos, se não for por via de concurso público e isto infelizmente ainda acontece bastante, principalmente em cidades do interior, em que os políticos fazem uso da máquina pública para dar empregos a seus familiares ou a pessoas de seu interesse, como forma de adquirir mais votos e continuar no poder. Porém, isto não é de hoje, mas se pode observar no próprio governo de Juscelino Kubitschek, em que foram distribuídos apartamentos funcionais, auxílios moradia e passagens aéreas. Algo que até hoje acontece, além dos salários altíssimos, no entanto, o que deveria realmente acontecer, de acordo com o que argumenta Soares (2009) era o pagamento de um salário compensador para cobrir despesas, referentes a seu mandato e nada de passagens, auxílios moradia e verbas indenizatórias.

Para fins deste trabalho, pode-se considerar a administração patrimonialista como algo que atende aos interesses de poucos e que não traz benefícios para a sociedade como um todo.

2.3.2 Modelo Administrativo Burocrático

A herança cultural brasileira traz traços característicos de Portugal, principalmente quanto às questões burocráticas, que tem raízes no colonialismo e na monarquia. Essas características se manifestam na forma de lidar com a sociedade e na maneira como são tomadas posses das propriedades, pois essas são deixadas nas mãos de poucos, enquanto que a maioria da população é explorada. E conforme o que explana Martins (1985), a fonte de riqueza portuguesa era baseada na descoberta das novas rotas marítimas, que serviam para a exploração e a conquista de novos territórios. Diante disso, é possível perceber que essa mentalidade baseada no poder e na burocracia, foi trazida para o Brasil.

Mesmo após a independência do Brasil, a herança colonial persistiu através de um conjunto de estruturas de poder que se espalharam pelo País. Em que algumas eram organizadas como sistemas fechados (latifúndios improdutivos, escravidão, administração política de favores). Neste sentido, Martins (1997) argumenta que alguns elementos como o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na

economia fazem parte da tradição brasileira, sendo, portanto, características persistentes da herança colonial.

Conforme argumenta Pereira (1996), em 1936 a administração pública no Brasil foi fortemente influenciada pela Teoria da Burocracia, desenvolvida por Max Weber. O modelo Weberiano foi implantado para substituir a Administração Patrimonialista. Introduzido no Brasil a partir da segunda metade dos anos 30, na tentativa de enfrentar os problemas decorrentes da forte cultura patrimonialista dominante. O sistema burocrático surge para combater a corrupção e o nepotismo, gerados pelo modelo anterior, dando início a uma nova visão de gestão, pautada na racionalização.

O modelo de Estado racional-legal tinha como preocupação central, o controle das tarefas, ou seja, a forma como elas são executadas, não se preocupando em questionar os resultados, ou se toda a atividade desempenhada alcança objetivos pelo menos aceitáveis. Weber define a burocracia como sendo um aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais, pautados, sobretudo, na competência técnica, encarregado de diversas tarefas importantes dentro do sistema. Esse modelo de administração é regido por normas e regulamentos, previamente estabelecidos por escrito. Ademais, é baseada em legislação própria que define com antecedência como a organização deve funcionar, a Burocracia pode ser entendida, então, como:

[...] um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual, detendo uma função especializada. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, visto como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera trabalho se confundiam, dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial há uma ruptura destes padrões (MOTTA; VASCONCELOS, 2002, p. 139).

Para Robbins (2000), a burocracia é uma estrutura caracterizada por tarefas operacionais, padronizadas, obtidas por meio de especialização, regras e regulamentos formalizados, tarefas agrupadas em departamentos funcionais, autoridade centralizada, margens estreitas de controle e processo decisório que acompanha a cadeia de comando. Neste sentido, Weber propôs a burocracia como sinônimo de organização eficiente por excelência. Portanto, para conseguir eficiência, a burocracia mostra, nos mínimos detalhes, como as coisas deverão ser feitas.

O sistema burocrático possui controles rígidos que funcionam previamente, para evitar a corrupção. Esses controles devem atuar com rigor, principalmente, na admissão de pessoal, nas contratações do Poder Público e no atendimento às necessidades da população. São

princípios inerentes a este tipo de administração a impessoalidade, o formalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública e a profissionalização do servidor, consubstanciando a ideia de poder racional legal.

No que se refere às rotinas e procedimentos, o sistema burocrático opera com regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo, assegurando, assim, a disciplina no trabalho, o desempenho e as exigências das organizações. Os servidores são escolhidos por mérito e competência técnica, e esse mesmo critério deve ser seguido para admissões, transferências, bem como, para a promoção de funcionários. Ademais, é preciso considerar que o modelo de gestão de Weber influenciou fortemente a elaboração da Constituição Federal de 1988, isso é perceptível quando observamos que os princípios que regem a Administração Pública, como eficiência, impessoalidade e legalidade, estão intrinsecamente ligados aos princípios da burocracia.

Entretanto, esse modelo de gestão, nas organizações públicas, sofre muitas críticas, por ser uma gestão focada em si mesma, o funcionário está totalmente voltado para dentro da organização, para as regras e regulamentos internos, perdendo assim a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. Apesar de serem observadas algumas vantagens nesse modelo de gestão, devido a ter um controle excessivo e formal, o atendimento ágil e eficiente não se concretiza. As causas das disfunções da burocracia residem basicamente no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal, nem se preocupar com as diferenças individuais entre as pessoas. Por fim, outra característica que deve ser salientada é o fato da resistência a mudanças, o que proporciona um efeito social negativo. Quando tratamos de serviços públicos, é preciso ter a capacidade de se adequar às necessidades e a evolução da própria sociedade. O indivíduo possui seus conceitos, que estão em constante mutação. Portanto, este sistema não possui uma estrutura funcional para acompanhar estes processos de evolução, neste sentido, encontrará dificuldades na eficiência de seus serviços.

Martins (1995) considera que a tentativa feita, no Brasil, na década de 30, para modernizar a administração e formar em todos os níveis do aparelho estatal, algo parecido com uma burocracia weberiana foi parcialmente distorcida, e mais tarde, abandonada pela cultura política clientelista³, profundamente enraizada. Neste sentido, o sistema burocrático, considerado como a reforma modernizante mais importante das estruturas do Estado no Brasil (MARTINS, 1995). Dentre as medidas adotadas existiram dois padrões: para os altos escalões da burocracia, o acesso seria mediante concurso, carreiras, promoção, baseada em critérios de

³ O clientelismo é um tipo de relação entre atores políticos, envolvendo a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, que envolve a negociação do voto.

mérito e salários adequados; para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista.

A adoção de tais medidas resultou na existência de uma elite burocrática que concebeu e implementou planos de desenvolvimento do Estado e que demonstrou altos padrões de eficiência no trato com governos estrangeiros e instituições internacionais, entretanto, ao mesmo tempo, formou-se um quadro de servidores de baixa qualificação e baixos salários, ligados a rotinas e desmotivados, esses seriam os responsáveis pela prestação de serviços públicos à população.

A administração pública burocrática foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. De acordo com Bresser Pereira, (1996), no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX, transformou-se no Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais como a educação, a saúde, a provisão de serviços públicos e de infra-estrutura, percebe-se que o modelo adotado, sobretudo por sua rigidez, não respondia às pressões da sociedade como também às estratégias de crescimento da própria burocracia.

Diante desse quadro e lembrando que ele é contemporâneo do período de crise do sistema capitalista/fordista, portanto da disseminação da ideologia neoliberal que defendia um Estado mínimo e mais garantias de liberdade de mercado, surge, então, a necessidade de um modelo de administração pública mais flexível, não apenas pelos problemas de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (BRESSER PEREIRA, 1996).

Em meados dos anos 70, quando tem início a crise do Estado levando também à crise de sua burocracia, uma nova proposta de reforma administrativa ganha forças e, a partir da década de 80, os governos de vários países centrais dão início a uma grande revolução na administração pública, em direção a uma administração que se convencionou chamar de administração pública gerencial.

2.3.3 Modelo Administrativo Gerencial

A reforma administrativa pública foi proposta por Fernando Henrique Cardoso - FHC desde 1995, sendo esta a segunda reforma administrativa do Brasil, pois a primeira foi a reforma burocrática em 1936. Essa reforma foi proposta para atender às necessidades

apresentadas pela crise do Estado, que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado, se apresentando através de uma crise fiscal e uma crise política. No contexto Brasil, entre as décadas de 1979 e 1994, o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e alta inflação. Em 1994, mesmo com a estabilização da moeda, a partir da implantação do Plano Real e da retomada ao crescimento econômico, a crise do Estado ainda não havia sido plenamente superada (BRESSER PEREIRA, 1996).

Neste sentido, para esse autor, a crise política se apresenta em três momentos, o primeiro é a crise do regime militar, em busca de legitimidade. O segundo momento é a tentativa populista de voltar aos anos 50, devido a crise de adaptação ao regime democrático e o terceiro momento foi a crise moral que levou ao *impeachment* de Collor. Para tanto, as respostas às essas crises foram da seguinte forma, em relação a crise política, em 1985, o país completa sua transição democrática e em 1988 é consolidada a democracia através da aprovação da nova constituição. No que diz respeito a resposta a crise fiscal, a solução foi praticamente o esgotamento do modo de intervenção, se apresentando pela ineficiência do aparelho estatal.

Segundo Bresser Pereira (1996) foi a partir da crise do Estado que se fez necessário reformá-lo e reconstruí-lo, assim como a globalização também impulsionou a necessidade de redefinir suas funções. Após a globalização, o Estado passa a ter como um de seus objetivos, o de facilitar para que a economia nacional se torne competitiva internacionalmente, ou seja, mudou bastante o seu papel de interventor e protetor em defesa dos direitos. Neste sentido, o Estado terá que mudar sua postura burocrática e agir conforme às necessidades competitivas do mercado, sendo bem menos exigente com seus parceiros.

Em busca de soluções para os problemas gerados pela administração burocrática, surge entre as décadas de 80 e 90 a administração gerencial na linha do que os anglo-saxões chamam de *New Public Management* (OSBORNE & GAEBLER, 1992). No Brasil, o ministro Bresser Pereira, no governo de FHC, na tentativa de promover uma reforma administrativa, propõe, em seus trabalhos publicados, que a Administração Pública brasileira adote uma postura gerencial ao invés de burocrática. Essa mudança de perspectiva torna-se uma das primordiais diretrizes desse governo. Como questão central, foi adotada a reconstrução do Estado para redefini-lo para um mundo globalizado (BRESSER PEREIRA, 1996).

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcada por inúmeras mudanças. Como ato precursor da reforma administrativa, o governo de FHC promoveu a transformação da antiga e burocrática Secretaria da Presidência, responsável pela gestão do serviço público, criando o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob a direção do Ministro Bresser Pereira, em que inclui a reforma administrativa entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo governo da época.

A proposta de modernização administrativa não foi a principal política do primeiro mandato de FHC, que optou por implementar reformas de natureza fiscal para atacar o déficit e equilibrar as contas de governo (REZENDE, 2002). Nesse sentido, a proposta de reforma tinha marcadamente características neoliberais que visavam reduzir a esfera de atuação do Estado, sobretudo, pela transferência de muitas de suas atividades para o mercado e pelo enxugamento da máquina pública. Apesar da influência neoliberal, Pereira (1996) argumenta que a regulação e a intervenção ainda continuam sendo necessárias, como por exemplo: na educação, na saúde, na cultura, nos investimentos em infraestrutura, porém essa intervenção tem o intuito de capacitar os agentes econômicos a competir a nível mundial.

No que se refere ao funcionamento do mercado de trabalho, nesse período, pode-se observar duas mudanças políticas interdependentes: a flexibilização dos regimes de trabalho (jornadas, salários, mobilidade funcional, ritmos) e a flexibilização/ desregulamentação do sistema legislativo nacional de proteção ao trabalho, da CLT (COSTA, 2005).

Em 1980 houve grande revolução na administração pública dos países centrais (Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália), levando a uma administração pública gerencial. Essa administração é inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. A nova administração Pública se apresenta através da descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; e através da descentralização administrativa, com a delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos.

Neste sentido, são apresentadas organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, baseadas no pressuposto da confiança limitada, deixando de lado a desconfiança total, priorizando a necessidade de controle por resultado, no lugar de controle rígido dos processos administrativos. Ademais, a necessidade de uma administração voltada para o atendimento ao cidadão.

Dentre os objetivos centrais da proposta do novo modelo administrativo são destacados, a eficiência da Administração Pública, a qualidade de seus serviços e a redução de

custos. Pereira (1996) apresenta alguns dos princípios da administração gerencial: a orientação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente, o controle de resultados, simplificando-se os meios de execução das atividades, fortalecimento da autonomia do administrador na gestão dos recursos e transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais.

Percebe-se também que esse modelo de gestão inspira-se na administração de empresas privadas, porém com diferenças bem marcantes, enquanto a empresa privada está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público. De acordo com Bresser Pereira (1996), a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática, ou seja, aproveitando os pontos positivos e eliminando os negativos (BRESSER PEREIRA, 1996). A função principal do administrador público, segundo esse modelo, é fomentar a democracia enquanto produz ou co-produz o serviço público, o foco central desse modelo de administração pública é servir ao interesse público (DENHARDT, 2004).

A proposta de mudança de uma administração burocrática para uma administração gerencial se fazia necessária também porque a administração pública mundial passava por grandes mudanças, e, no caso do Brasil, era perceptível a necessidade de novas formas de administrar. Numa análise geral, o modelo weberiano não foi abandonado completamente, ao contrário, foi aperfeiçoado. No entanto, o modelo gerencial, visto como voltado para resultados e pautado na ideia de um Estado mínimo, requeria muitas mudanças institucionais para alcançar os seus objetivos. Entretanto, as implicações negativas que essas mudanças poderiam acarretar, principalmente no que diz respeito à estabilidade do emprego e à redução ou retirada de direitos estabelecidos já começavam a ser diagnosticadas.

Em uma breve análise pode-se inferir que o gerencialismo apoia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos e o sistema de remuneração estruturado, entre outros preceitos. A diferença existe na maneira como é feito o controle, que passa a se concentrar nos resultados e não mais nos processos em si, procurando, ainda, garantir a autonomia do servidor para atingir tais resultados.

A Reforma através do Decreto Lei 200 foi o primeiro momento de tentativa de superação da rigidez burocrática, sendo, portanto, o primeiro momento da administração pública gerencial no Brasil com ênfase na descentralização. Este decreto promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações,

empresas públicas e sociedade de economia mista. Entra em cena o Princípio de racionalidade administrativa, em que ocorre o planejamento e orçamento, descentralização e controle dos resultados. Essa nova administração se apresenta também com unidades descentralizadas através de contratação de empregados celetistas e regime privado de contratação de trabalho. Porém, diante dessas mudanças surgem duas consequências indesejáveis, a primeira é a contratação de empregados sem concurso público, facilitando assim, a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas.

Apesar das vantagens percorridas a partir da reforma do Estado, esta não alcança seu êxito de forma plena. Neste sentido, Abrucio (2007), buscando entender os problemas e fracassos da reforma de Bresser procura apresentar alguns pontos que influenciaram negativamente esse movimento. Este mesmo autor considera que a era Collor ocasionou um desmantelamento do Estado, desprestigiando o serviço público, gerando certa desconfiança em relação aos resultados das propostas da gestão Fernando Henrique Cardoso. Por estes motivos, boa parte da reação negativa adveio da ideia de que reformar o Estado significaria necessariamente seguir o mesmo caminho “neoliberal” trilhado pelo presidente Collor.

Outro aspecto que se tornou um empecilho para a aceitação das mudanças, foi o histórico das reformas administrativas no Brasil, em que foi vivenciado períodos de autoritarismo, sendo assim não tínhamos em nossa história uma reforma democrática, com debates e negociações em que as decisões fossem tomadas num processo menos concentrador. Isto é perceptível, pois a reforma gerencial foi concebida nas cúpulas do governo, sem qualquer debate com a sociedade ou com as entidades representantes dos servidores públicos. Foi, por assim dizer, uma reforma antipopular e autoritária (CHEIBUB, 2000).

Um terceiro fator que influenciou profundamente o debate da luta política nos anos do governo de FHC, refere-se a contínua ação do grupo econômico e de seu pensamento, neoliberal, no contexto do governo Fernando Henrique. Inicialmente houve um avanço na discussão reformista, impulsionado pelo sucesso inicial da estabilização monetária e pela inclusão de demandas importantes de transformação do Estado, como a agenda previdenciária. Entretanto, mesmo não havendo incompatibilidade entre o ajuste fiscal e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Plano ficou subordinado ao ajuste. Isso ficou bem claro na discussão da Emenda Constitucional nº 19/98, na qual os fatores financeiros reprimiram os gerenciais (ABRUCIO, 2007).

A equipe econômica, por medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos públicos, impediu, com base em suas ideias economicistas, várias mudanças que resultariam

em inovações institucionais. Dentre outras barreiras enfrentadas, temos as resistências políticas, que surgiam inicialmente no Congresso Nacional. Os congressistas não concordaram com a ideia da implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, temendo que a classe política não pudesse influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas como era de costume.

Diante de inúmeras barreiras, tornou-se impossível para o MARE implementar em seu conjunto a reforma do Estado, sendo assim, muitas alterações importantes que deveriam ter ocorrido na esfera estatal e nas políticas públicas sob o governo FHC não foram implementadas em sua totalidade, ficando apenas como proposta na agenda da gestão pública do ministro Bresser-Pereira. Neste sentido, Abrucio (2007) afirma que nem todas as ideias colocadas pelo plano diretor estavam corretas, nele também continha erros de diagnóstico:

Um deles se relaciona com o conceito muito restrito de carreiras estratégicas de Estado, tanto para o governo federal quanto para o contexto federativo. Ao delimitar o núcleo estratégico em poucas funções governamentais, basicamente ligadas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e à carreira de gestores governamentais, o projeto da reforma Bresser deixou de incorporar outros setores essenciais da União, fundamentais para que ela atue como reguladora, avaliadora e indutora no plano das relações intergovernamentais (ABRUCIO, 2007. p. 7, 8).

Rezende (2002) considera uma falha grave na reforma administrativa no Brasil o fato de que a agência implementadora da reforma, o MARE, não conseguiu a cooperação simultânea dos principais envolvidos, os atores estratégicos, no alcance dos objetivos da reforma. Com o privilégio concedido ao ajuste fiscal, modelos de transformação nas instituições e no funcionamento do setor público foram inibidos, principalmente no que se refere a delegação e controle entre formulação e implementação de políticas públicas, herdado da reforma administrativa de 1967, em que a descentralização foi o eixo transformador da reforma (REZENDE, 2002).

A Emenda Constitucional nº 19/98 modificou dispositivos da Constituição Federal de 1988 referentes à Administração Pública e ao servidor público. Alterou o regime administrativo do Estado brasileiro, seus princípios e normas, além de propor o controle das despesas e finanças públicas, para influenciar o custeio de atividades a cargo do Governo Federal. Essa mudança na Magna Carta de 1988, em linhas gerais, interferiu na admissão de pessoal na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização das funções das entidades administrativas.

Mesmo com as mudanças e reformas ocorridas na Constituição de 1988, Bresser Pereira (1996) destaca que estes constituintes não perceberam a crise fiscal que estava

ocorrendo e nem tão pouco a crise pela qual passava o Estado, pois era necessário reconstruir o Estado, recuperar a poupança pública, fazer com que o Estado tivesse formas de intervenção mais leves, segundo este mesmo autor, era necessário montar uma administração pública não apenas profissional, mas principalmente eficiente e que atendesse às demandas e necessidades dos cidadãos. Em 1990, a hiperinflação contribuiu para que a sociedade abrisse os olhos para a crise. Já no governo Collor, as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso e é a partir desse governo que se inicia a reforma econômica e do Estado. Neste período ocorre a abertura comercial, sendo, portanto, a mais expressiva reforma que ocorreu. Neste contexto, os processos de privatização também ganham novo impulso.

Apesar das mudanças e vantagens advindas da reforma na administração pública, esta se apresenta também através de diversas consequências, chegando até mesmo a fracassar em alguns aspectos, quais sejam: devido a tentativa desastrosa de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos, sem antes assegurar a legalidade das medidas, através da reforma da Constituição, assim como a redução drástica da remuneração dos servidores, em que esses públicos passam a ser julgados como os causadores de todos os males do país. As características históricas do nosso país, a exemplo do corporativismo existente, no qual a defesa dos interesses de grupos se dá como se fossem os interesses da nação. Esta postura é um mal que caracteriza todos os segmentos da nossa sociedade.

2.3.4 Os servidores públicos no contexto da reforma do Estado

Os trabalhadores públicos constituem, hoje, no Brasil uma das maiores categorias sociais de trabalhadores assalariados. Segundo dados da PNAD, havia em 2007 cerca de 10 (dez) milhões de trabalhadores públicos no País, considerados no seu sentido mais amplo, ou seja, incluindo administração direta, administração indireta e todas as formas de empresas estatais. Di Pietro (2007, p. 476), classifica os agentes públicos em: agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público. Os servidores públicos podem ser divididos em estatutários, empregados públicos e servidores temporários.

A Constituição Brasileira de 1988, nos seus artigos 34 a 41 e 169, classificava como “servidores” os titulares de cargos públicos (com vínculo estatutário ou institucional), subordinados ao Regime Jurídico Único e às normas próprias de cada poder da República (desde que não contraditórias em relação à Constituição Federal). A Reforma do Estado, certamente é um dos maiores desafios quando se trata da relação, Estado e sociedade no

mundo globalizado. Ela vem ocorrendo no Brasil desde a década de 1990 e teve como principal marco legal a Emenda Constitucional 19/1998, que afeta a relação Estado-Servidor Público, principalmente quanto a:

a) Flexibilização dos Regimes – alteração na forma de ingresso com o fim do regime jurídico único, anteriormente previsto no texto de 1988, sendo assim, passou a existir a possibilidade de maior flexibilidade nas relações jurídicas entre Estado e Servidor, podendo conviver, em um mesmo órgão ou entidade, empregos, cargos e funções (diversos regimes jurídicos), se estas forem julgadas como forma mais adequada para o melhor desempenho, considerando a natureza de atividade ou da função do órgão.

O ingresso no serviço público – salvo para cargos em comissão, em cargo ou empregos – continua, na seqüência do texto originário de 1988, dependente de concurso público devendo a Administração, mediante lei, estabelecer critérios próprios, de seleção, ou de investidura. Desde que sejam observadas a natureza e a complexidade das atribuições correspondentes a eles. As funções de confiança e cargos em comissão passam a se destinar, necessariamente, para funções de direção, chefia e assessoramento. Fica também expresso a proibição de acumular cargos, empregos e funções públicas – ressalvadas as exceções constitucionais.

b) Estabilidade - os servidores públicos, agora tanto brasileiros quanto estrangeiros, desde que aprovados mediante concurso público, podem se tornar estáveis após três anos de efetivo exercício. A aquisição da estabilidade não é automática, pois depende obrigatoriamente de avaliação especial de desempenho feita por Comissão específica criada para tal fim. Após a aquisição da estabilidade, o servidor poderá perder o cargo nas hipóteses do artigo 41, mediante sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar assegurado ampla defesa.

c) Sistema de Remuneração - o sistema de remuneração, segundo a Emenda Constitucional, deverá ter suas diretrizes fixadas por um Conselho de Política de Administração e Remuneração, integrado por servidores designados pelos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O sistema de remuneração deverá ser fixado mediante lei e ser mais enxuto, devendo estar baseado em critérios individualizados, correlacionados com os requisitos de investidura complexidade de atribuições e peculiaridades próprias do cargo, circunstância facilitada com o fim da isonomia salarial.

Pela redação dada ao artigo 37, inciso XIV, a proibição de incidir vantagens sobre vantagens ficou evidente, ou seja, acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor não

poderão ser computados ou acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores. Portanto, não pode mais existir o sistema de incorporação, tão utilizado pela Administração Pública. As mudanças introduzidas pela EC 19/98, além de produzirem significativas conseqüências na Administração Pública, influenciaram fortemente na vida dos agentes públicos brasileiros. Em linhas gerais, interferiu na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização das funções das entidades administrativas.

A Emenda Constitucional 19/98 ao por fim a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único, abre a possibilidade do governo contratar de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (norma jurídica que rege o trabalho no setor privado no Brasil), na maioria das atividades públicas. Para os empregados estáveis, foi quebrada a estabilidade, sendo assim, eles podem ser demitidos por insuficiência de desempenho ou por excesso de gasto, sendo limitado aos estados e municípios gastarem até 60% (sessenta por cento) da receita com pessoal, e a União até 50% (cinquenta por cento), como consta nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A demissão, porém, fica condicionada à dispensa prévia dos não-estáveis (contratados sem concurso entre 1983 e 1988) e à redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos comissionados.

A estrutura da reforma foi basicamente constituída de três blocos principais:

- a) regras voltadas à redução de custos e à eliminação do déficit público, que englobam normas sobre o controle de gastos com pessoal, normas sobre remuneração e sobre a estabilidade do servidor público;
- b) regras para a eficiência administrativa, através de normas de flexibilização da admissão de pessoal, normas sobre a profissionalização da administração e normas sobre a flexibilização na gestão pública;
- c) regras de participação e regras de controle referentes à transparência e à participação

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, garantiu uma série de reivindicações que a CLT não abrangia. Ela também estabeleceu normas, critérios e procedimentos para as relações trabalhistas no âmbito do funcionalismo público. A partir desta data, por intermédio de seu art. 37, ficaram estabelecidas as disposições gerais para a administração pública, instituindo as condições necessárias para investidura em cargos públicos.

Nos termos do art. 37 (inciso II), conforme mencionado anteriormente, para a investidura em cargo ou emprego público faz-se necessário a aprovação em concurso público por meio de provas e/ou provas e títulos em conformidade com a natureza do cargo ou emprego, entretanto a Constituição também estabeleceu os casos de contratação por tempo determinado, caracterizados pelo caráter de urgência e excepcional interesse público, dispensando nesta modalidade a realização do concurso público.

Vê-se, assim, que na administração pública co-existem três tipos de servidores públicos. No primeiro caso temos os servidores ocupantes de cargo público ou ainda os denominados servidores públicos efetivos. Na concepção de Meirelles (2004) “cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei.”. Estes são regidos por regime jurídico próprio, denominado de estatuto dos servidores públicos. Todos os cargos públicos e suas respectivas quantidades de vagas devem ser criados por lei.

No segundo caso temos os servidores públicos que ocupam emprego público que, para Meirelles (2004, p.):

[...] são todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração direta e indireta, [os servidores] sujeitos ao regime jurídico da CLT; daí serem chamados também de “celetistas”. Não ocupando cargo público e sendo celetistas, não têm condição de adquirir a estabilidade constitucional (CF, art. 41), nem podem ser submetidos ao regime de previdência peculiar, como os titulares de cargo efetivo e os agentes políticos, sendo obrigatoriamente enquadrados no regime geral de previdência social, a exemplo dos titulares de cargo em comissão ou temporário.

Os servidores ocupantes de emprego público podem ter seus contratos estipulados por tempo determinado, em conformidade com a vontade da administração pública, ou ainda ser estipulados por tempo indeterminado. Na área de nosso estudo, em geral, os empregos públicos são oriundos de programas federais desenvolvidos pelo ministério da saúde, simultaneamente em todos os municípios, tais como os programas de saúde da família e o de combate a endemias.

As atividades exercidas por servidores não ocupantes de cargos ou ocupantes de empregos públicos são denominadas funções. As funções públicas visam atender um caráter de necessidade imediata de mão-de-obra da administração pública nas situações em que se é constatado o caráter de excepcional interesse. Nestes casos, as unidades da federação devem

criar lei que estabeleça a vigência da contratação temporária para atender o caráter de excepcionalidade, permitindo uma maior uniformidade e controle dos atos de admissão, de modo a não caracterizar a intenção de livre arbítrio do administrador público (NEIS, 2005, p. 4). Em relação ao contrato por tempo determinado, Neis (2005) argumenta o seguinte:

[...] o caráter da temporariedade se refere não só à contratação, que, deve ser por tempo determinado, mas também a necessidade do trabalho em si. O termo final do contrato deve estar intimamente ligado à necessidade transitória, sendo que o contratado deve exercer suas atividades enquanto perdurar a situação de temporariedade. Assim, se a necessidade for permanente a admissão no serviço público deve ser precedida de concurso público, após a regular criação do cargo através de lei específica. (NEIS, 2005, p. 5).

Entretanto, na administração pública, existe um viés conceitual sobre o entendimento do que vem a ser a “expressão excepcional interesse público”. Por interesse público entende-se como todo e qualquer ato ou ação que vise o benefício da coletividade em geral. No caso específico da Secretaria de Saúde, oferecer serviços de saúde pública a toda a população. Pela expressão “excepcional” deve-se compreender uma situação que corresponde a uma exceção, acontecimentos imprevistos como catástrofes, surtos endêmicos ou ainda situações anormais que caracterizem temporariedade determinada. A Lei (Federal) n. 8.745/93, estabelece em seu artigo 2º hipóteses em que é possível a contratação de servidores, por tempo determinado, e somente, poderá ocorrer nos seguintes casos:

I - Calamidade pública;

II - Inundações, enchentes, desabamentos, incêndios, epidemias e surtos de doenças;

III - Campanhas de saúde pública;

IV- Força maior ou caso fortuito que ocasione descontinuidade na prestação de serviço público essencial;

Em alguns casos, a administração pública necessita fazer o uso dos contratos temporários para suprir a demanda de serviços públicos, inerentes ao aumento populacional ou para substituição de servidores que se encontram regularmente em licenças, ou ainda para adiar a realização de concurso público, suprimindo de forma precária às necessidades do quadro funcional, diminuindo, dessa forma, as despesas com mão de obra, tendo em vista que estes tipos de contrato não garantem os direitos estabelecidos em lei.

2.4 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO SETOR DA SAÚDE NO BRASIL

Nos anos 80, iniciou-se no país um processo de mudanças na saúde, que se expande com mais força no contexto em que emerge a discussão acerca da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, período em que o Estado passa a deslocar o eixo de sua atuação para as funções de promotor e regulador, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social na produção de bens e serviços. No Brasil, dos anos 30 até o início dos anos 80, o modelo de proteção social e atenção médica predominante era o previdencialista, que baseava-se principalmente na contribuição sobre a folha de salários dos trabalhadores formais. Portanto, quem não contribuía para a Previdência Social estava automaticamente fora da cobertura dos serviços e da proteção estatal.

Santos (1987) define a política social no Brasil após 1930 como “cidadania regulada”. Nessa visão, eram cidadãos todos aqueles com ocupações ou profissões reconhecidas e definidas por lei, ou seja, quem estava inserido no mercado formal de trabalho. O Estado “definia quem era e quem não era cidadão, via profissão.” Mais tarde, essa distinção passou a ser feita via salário (SANTOS, 1987, p. 70). Esse modelo excludente sofre inúmeras críticas. É tanto que nos anos 80, a crise econômica e a democratização colaboram para o seu fracasso, surgindo o modelo universalista de cidadania plena, que, segundo Médici (1994) “nasce a partir do momento em que se identifica o trabalhador como cidadão, onde o estatuto do trabalho passa a abranger toda a sociedade, os laços de regulação formal estendem-se à toda a sociedade [...]” (MÉDICI, 1994 p. 220).

De acordo com este autor, a partir dos anos 70 foi possível observar em momentos simultâneos, quatro modelos de intervenção do Estado na saúde: o primeiro período estende-se entre 1974 e 1982, quando o modelo centralizado é ainda hegemônico. É um período caracterizado por altas taxas de crescimento da economia, mas já em ritmo declinante em relação ao período anterior. Diante de uma crise econômica evidente que surge entre 1981 e 1984, o Estado inicia uma racionalização nas políticas da saúde, muda-se os planos com o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária - CONASP e as Ações Integradas de Saúde - AIS. Assim, o segundo período abre-se em 1983 e desdobra-se até 1986, englobando as AIS e a gestão do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde - SUDS.

Em 15 de janeiro de 1985 foi eleito presidente do Brasil pelo voto indireto Tancredo Neves e, como seu vice, José Ribamar Sarney. Porém, com a morte precoce de Tancredo,

Sarney assumiu o posto presidencial, tendo início a chamada “Nova República”. Na tentativa de conter a grande crise inflacionária vivenciada pelo país, foram propostos vários planos econômicos, que pouco transformaram a realidade econômica e social da nação, ainda privilegiando os setores mais ricos, prejudicando a maioria da população brasileira. No início desse governo, surgiram no setor da saúde, diferentes medidas que tinham como objetivo, alterar as políticas que privilegiavam a atenção privatizante em detrimento das ações do setor público.

O processo de reforma sanitária, desencadeado por intelectuais e profissionais do Movimento Sanitário, impulsionava à realização da VIII Conferência Nacional de Saúde. Em decorrência desse processo, em 1986, o Ministério da Saúde convocou a tão esperada conferência. Ao contrário das Conferências de Saúde que haviam sido convocadas até então, e que discutiam questões de caráter essencialmente técnico a VIII conferência inovou tendo como temas, Saúde como Direito, Reformulação do Sistema Nacional de Saúde e Financiamento Setorial (BRASIL, 1986).

Os debates que se travaram no decorrer da VIII Conferência colocaram à tona as políticas de saúde como questões a serem discutidas pelo coletivo, marcando contundentemente a história da saúde no Brasil. uma vez que definiu um Programa para a Reforma Sanitária. Além disso, a VIII Conferência representou um avanço técnico e um pacto político, ao propor a criação do Sistema Único de Saúde - SUS, tendo como diretrizes: a universalidade, a integralidade das ações e a participação social, além de ampliar o conceito de saúde colocando-o como um direito dos cidadãos e um dever do Estado.

Entretanto, o Estado se antecipou a implementação do SUS, criando por decreto o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS. Entre 1987 e 1989, o SUDS se estabiliza, e é promulgada a Constituição de 1988. O modelo se caracteriza como descentralizado. Este terceiro modelo desenvolve-se numa fase de recuperação da economia, quando os gastos federais com saúde atingem patamares mais elevados, em decorrência da implantação do SUDS e a transferência de recursos aos Estados (FRANÇA, 1998).

O quarto momento acontece no Governo Collor, período entre 1990 a 1992 e caracteriza-se por uma nova queda nas taxas da economia e diminuição dos recursos para a saúde. Médici (1994) define esse período como um padrão de intervenção estatal na saúde, um modelo de descentralização tutelada, quando os recursos voltam a ser negociados de forma clientelista.

O governo do presidente Fernando Collor de Melo se restringiu no campo da saúde, à adoção explícita da política neoliberal, cujos elementos básicos que a norteiam são: a desvalorização da moeda, a liberalização do comércio exterior, a redistribuição da riqueza e receita governamental, a redução do déficit público, a redução do emprego público, a privatização, o controle salarial, a eliminação do controle de preços, o cumprimento de parcelas de pagamento da dívida externa e a priorização das exportações, com a queda de qualidade do sistema público (BERTOLOZZI; GRECO 1996).

Não há dúvida de que a opção neoliberal que visa reduzir o papel do Estado e a remeter a regulação da saúde para o âmbito privado, deve ser analisada com muito cuidado, pois, dentre outros argumentos, encontram-se experiências de âmbito internacional, como Chile e México, que evidenciam que os mecanismos de mercado apontam para a ineficiência, a ineficácia e a desigualdade crescente (LAURELL, 1997). Como empecilho evidente para a implementação do SUS, o governo sistematicamente adiou a convocação da IX Conferência Nacional da Saúde, bem como a regulamentação da Lei Orgânica da Saúde - Lei 8080, a qual teve sua aprovação após amplo processo de mobilização (BRASIL, 1991). Mesmo assim, ela sofreu importantes alterações decorrentes de vetos do Presidente que foram negociados e parcialmente recuperados na Lei 8142.

A nova constituição democrática culminou com aprovação de um capítulo inédito da Constituição que versava sobre a saúde, no qual refletia, em parte, o pensamento e a luta do movimento sanitário (ESCOREL, 1993). Os principais pontos aprovados na Carta Magna de 1988 foram: o direito universal à saúde; a saúde como um dever do Estado, a constituição do SUS, integrando todos os serviços públicos em uma rede, além da preservação dos princípios aprovados pela VIII Conferência e a participação do setor privado no SUS de forma complementar, bem como a proibição da comercialização de sangue e de seus derivados.

A IX Conferência Nacional de Saúde foi viabilizada em agosto de 1992, tendo sido considerada por muitos como um processo de maior caráter mobilizatório que o anterior, na medida em que contou com a participação de mais de 5 mil pessoas. Os temas discutidos foram: Sociedade, Governo e Saúde, Seguridade Social, Implementação do SUS e Controle Social. O seu relatório final reiterou as proposições da VIII Conferência e, na realidade, tornou evidente a palavra de ordem: “Cumpra-se a Lei”, exigindo a operacionalização da VIII Conferência, no que toca à implementação do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 1991).

Nos anos 90, apesar dos avanços contidos no texto constitucional, houve um forte ataque por parte do grande capital, aliado aos grupos dirigentes. Assiste-se o

redirecionamento do papel do Estado, influenciado pela Política de Ajuste Neoliberal (BRAVO, 2001). A Constituição de 1988 traz como proposta a reforma da Seguridade Social, porém o governo agenda a reforma da Previdência, desmontando a primeira. De acordo com Bravo (2001, p. 29), “Seguridade virou previdência e previdência é considerada seguro”. O neoliberalismo no Brasil tem sido responsável pela redução dos direitos sociais e trabalhistas, desemprego estrutural, precarização do trabalho, desmonte da previdência pública, sucateamento da saúde e educação. Neste sentido, Bravo (2001, p. 14) afirma que;

A proposta de Política de Saúde construída na década de 1980 tem sido desconstruída. A Saúde fica vinculada ao mercado, enfatizando-se as parcerias com a sociedade civil, responsabilizando a mesma para assumir os custos da crise. A refilantropização é uma de suas manifestações com a utilização de agentes comunitários e cuidadores para realizarem atividades profissionais, com o objetivo de reduzir os custos.

Nesse novo contexto, o emprego é flexibilizado e dualizado com a introdução dos contratos temporários e terceirizados.

2.4.1 O setor de saúde no atual momento do mundo do trabalho

A saúde pode ser entendida como um trabalho, pois, é realizada para atender um fim, que nesse caso, é atender a uma necessidade humana. As necessidades humanas variam de acordo com o período histórico, assim, pode se afirmar que a saúde tem caráter histórico, além deste caráter, também é social, pois seu “objeto” de intervenção é o homem em sociedade. Neste contexto, Mendes Gonçalves (1992) faz uma análise da aplicação da teoria marxista do trabalho no campo da saúde. Segundo Marx (1998), no processo de trabalho, a atividade do homem transforma o objeto sobre o qual atua por meio de instrumentos de trabalho produzindo produtos para um determinado fim, portanto, os três elementos componentes do processo de trabalho são: a atividade adequada a um fim, isto é, o próprio trabalho, o objeto de trabalho, ou seja, a matéria a que se aplica o trabalho, e os instrumentos ou meios do trabalho.

Neste sentido, considerando o processo de trabalho em saúde, Mendes Gonçalves (1992) observa os seguintes componentes: o objeto do trabalho, os instrumentos, a finalidade e os agentes, e destaca que esses elementos precisam ser examinados de forma articulada e não em separado, pois somente na sua relação recíproca configuram um dado processo de

trabalho específico. Para tanto, segundo este mesmo autor, o produto do processo do trabalho em saúde é a geração e a satisfação das necessidades humanas ou de carências sociais.

De acordo com a comparação feita por Mendes Gonçalves (1992) entre o processo de trabalho em saúde e o trabalho industrial, ao remover a produção da mercadoria e de mais valia, ambos os processos de trabalho não se diferenciam. Neste sentido, o setor saúde, apesar de não estar dentro do processo de produção de mais valia, assume um papel social que, segundo esse mesmo autor “o indivíduo é protegido da doença para que melhor possa ser consumida sua força de trabalho pelo capital que o explora, o que necessariamente exclui a saúde de suas possibilidades vivenciais”, estando, portanto, totalmente incorporado ao modo de produção capitalista, se organizando dentro da mesma lógica⁴.

Em uma análise do trabalho em saúde incorporado ao setor de serviço, no atual contexto histórico mundial, percebe-se que este vem passando, a exemplo dos demais setores econômicos, pelo processo de reestruturação produtiva. De acordo com Antunes (2001), nas últimas décadas houve um grande aumento do contingente de trabalhadores nesse setor, oriundos da indústria que vive um movimento descendente do emprego. Este mesmo autor explana que as mudanças organizacionais e tecnológicas vêm impactando o setor de serviços, e cita os bancos e a privatização do setor público como exemplo de redução do contingente de trabalhadores.

Em relação ao assalariamento dos trabalhadores do setor de serviços, Antunes (2001), argumenta que este, cada vez mais se aproxima da lógica e da racionalidade do mundo produtivo. Os serviços de saúde sofrem, a exemplo dos demais setores, reflexos da reestruturação produtiva, aliados à política neoliberal implementada pelos governos. Em concomitância a isto, na década de 1990, a Reforma Administrativa, com redução do Estado, impulsionou a adoção de relações trabalhistas precárias no momento em que ocorria a descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS). O enorme incremento do número de postos de trabalho na saúde pública dos municípios, acompanhado das restrições jurídico-legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, propulsionaram a adoção de diversas formas de contratação. Acontecia o processo da descentralização da saúde, em que os municípios apresentaram um crescimento do número de postos de trabalho em saúde, utilizando-se de diversas modalidades de vinculação dos trabalhadores (SILVA; SILVA, 2008).

⁴ Se a mais valia é um conceito que está associado à geração de lucro que é acumulado, a partir da exploração do trabalho, em uma sociedade onde 70% (setenta por cento) dos serviços em saúde é ofertado pela rede privada com fim no lucro, nesse sentido, o conceito de mais valia é apropriado para a produção do serviço em saúde. (RIZZOTTO, 2012)

Borges (2002), analisando as relações e condições de trabalho que marcaram os anos 90, afirma que as mudanças ocorridas nesse período sofreram grande influência do Estado, que contribuiu significativamente para o processo de reestruturação produtiva e flexibilização do mercado de trabalho. Portanto, não se pode desprezar essa contribuição, visto que, nesse período, o Setor Público/Estatal brasileiro se constituiu um dos principais espaços de precarização do emprego e de flexibilização das condições de trabalho. Neste sentido, esta mesma autora ressalta que essas mudanças não podem ser vistas apenas como resultados da ação das “forças de mercado”, ou seja, da competição entre agentes privados que agem para a maximização dos lucros.

Segundo Pires (1998), o Estado brasileiro vem abrindo o caminho para a precarização do trabalho através da desregulamentação dos direitos trabalhistas constitucionais e pela redução dos investimentos na saúde e na educação. Portanto, são ressaltadas por esta autora, algumas ações com significativos reflexos no setor público, como a desvalorização do salário, levando ao agravamento da exclusão social; a redução da jornada de trabalho, que em consequência há a redução de salário; os planos de demissões voluntárias; a redução do acesso ao seguro desemprego; a contratação de pessoal não qualificado e com relação precária de trabalho.

Segundo destaca Pires (1998), é notório o crescimento do emprego na saúde, ao contrário do que vem ocorrendo no setor industrial. No Brasil, verifica-se essa realidade na geração de emprego. A autora destaca a contratação de 145 (cento e quarenta e cinco) mil agentes comunitários de saúde e 10 (dez) mil equipes de saúde da família nos anos 90. Outra caracterização da oferta de emprego na saúde é por meio da municipalização dos serviços de saúde, após a implantação do SUS; e o crescimento do setor privado.

No setor da saúde ao contrário de muitos setores que sofrem influência dos avanços tecnológicos que causam mudanças e diminuição de postos de trabalho, não houve redução de mão-de-obra. Este fenômeno é explicado pela difícil substituição do trabalho humano no cuidado das pessoas; pelo fato de que novos equipamentos demandam novos setores e aumentam a força de trabalho; e pela crise social que aumenta a demanda dos problemas de saúde (PIRES, 1998).

Apesar da expansão do emprego no setor saúde, a grande parte dos postos de trabalho criados traz a marca da precarização do trabalho, com baixos salários e com vínculos temporários. É o caso do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS); o Programa de Saúde da Família (PSF); o Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde (PITS); e do

crescimento das contratações nos hospitais públicos com caráter temporário, por plantão e sem direitos trabalhistas efetivos.

Todos estes trabalhadores têm grandes dificuldades em sua organização sindical devido à insegurança do vínculo trabalhista, o que dificulta a conquista de direitos de proteção social como a licença-maternidade, licença médica, aposentadoria, entre outros (PIRES, 1991).

Com ênfase nos problemas de saúde vivenciados pelos trabalhadores que atuam nesse setor, no atual mundo do trabalho, a autora expõe que estudos feitos no Brasil indicam que os trabalhadores de enfermagem são os que mais sofrem com problemas ligados ao trabalho, através do aumento das cargas físicas e emocionais condicionadas pelas precárias condições de trabalho, baixos salários, sobrecarga de trabalho, falta de valorização profissional e aumento da responsabilidade com o cuidado de pessoas em situação de risco de vida; e o stress e os problemas emocionais gerados pela excessiva jornada de trabalho, advinda do duplo ou triplo emprego e do trabalho doméstico para as casadas ou chefes de família (PIRES, 1991).

Para os trabalhadores que dependem do salário para seu sustento, essas questões têm consequências fundamentais, influenciando diretamente em suas vidas, tanto na esfera pessoal com também na do trabalho. O aumento da jornada de trabalho através do multiemprego e horas extras, que se tornam necessárias para complementar o salário de modo a garantir a sua sobrevivência, usurpa o tempo livre que deveria estar à disposição do descanso e do lazer necessários para a recuperação das energias físicas e para a convivência familiar de forma mais ampla e satisfatória.

2.4.2 O Estado brasileiro e os trabalhadores de saúde

Podemos inferir que a reforma do aparelho do Estado vem se dando de modo lento, em partes e informalmente, implicando negativamente no setor de saúde, considerando que os governos nas duas últimas décadas tenham tentado introduzir mudanças. Os resultados, porém, ainda são insatisfatórios, em especial no que diz respeito à relação entre o Estado e os trabalhadores do setor de saúde.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), os altos custos macroeconômicos da estabilização econômica foram um empecilho ao desenvolvimento social. As reformas trabalhistas empreendidas alteraram as formas de contratação, de determinação da

remuneração e do uso do tempo do trabalho no Brasil (OLIVEIRA SILVA, 2006). Nesse período, percebe-se que o Estado, diante da flexibilização dos direitos dos trabalhadores, incorpora a lógica do trabalho flexível e precário que se intensifica na administração pública na década de 90.

Em relação aos avanços alcançados na Constituição de 1988 no que se refere às políticas de saúde, evidencia-se no Brasil, desde os anos 90, um processo de reforma setorial da saúde, entretanto, suas características regressivas em relação aos direitos conquistados pelos trabalhadores, nos remetem a caracterizá-la como uma contra-reforma (BEHRING, 2003).

A contra-reforma do Estado na saúde vem trazendo sérias implicações para a área, atacando diretamente o Sistema Único de Saúde. O princípio da universalidade vem sendo colocado em cheque. Na prática, a universalidade tem sido bastante excludente. As camadas populares têm acesso limitado aos serviços públicos de saúde e as camadas médias são excluídas, pela difusão dos planos de saúde e a prestação privada de serviços hospitalares. Nessa perspectiva, as ações de promoção e prevenção são negligenciadas, reforçando-se as ações médicas curativas (BRAVO, 2001).

Atenta-se para o fato de que a Reforma do Aparelho do Estado, formulada e, parcialmente implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que teve impactos significativos no setor da saúde, remete claramente às características das reformas defendidas pelas agências financeiras internacionais. Ele ofende os direitos dos trabalhadores e atinge profundamente os trabalhadores do serviço público. Os regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) sofreram com o desemprego e a precarização de suas condições de trabalho, principalmente pela privatização das empresas estatais, os trabalhadores que permaneceram na ativa, sofreram a intensificação do trabalho, devido a diminuição do quadro de funcionários resultante dos programas de demissão voluntária e das aposentadorias sem a abertura de concursos para a reposição das vagas.

Em um primeiro momento da implementação do SUS juntamente com a adoção do Regime Jurídico Único – RJU, os serviços públicos atuaram como impulsionadores do desenvolvimento e formalização do trabalho em saúde (Oliveira Silva, 2006), na segunda metade dos anos 90, os impactos da contra-reforma tiveram resultado inverso.

Nogueira (1999) considera que o aumento significativo da flexibilização na contratação de trabalhadores do SUS está associado a um conjunto de medidas caracterizadas como reforma oficial e outras associadas ao que o autor denomina como reforma informal,

tais como: terceirização de serviços finais, através de empresas privadas, de cooperativas de funcionários, cooperativas de agentes comunitários, etc.; “triangulação”, através de fundações de apoio, Organizações Não Governamentais vinculadas ao Estado e outras entidades; uso indiscriminado de contratos temporários e cargos comissionados; contratação de pessoal permanente, mediante mecanismos precários, tais como bolsas de trabalho, pró-labore, entre outros.

Girardi e Carvalho (2003) consideram que as prefeituras são as que mais contratam utilizando os contratos temporários, isso pode ser percebido principalmente nas instituições hospitalares e no PSF-PACS, onde o aumento do contingente de trabalhadores precarizados tem se intensificado.

Nogueira (1999) afirma que apesar de muitos pesquisadores e gestores do SUS se preocuparem com a consequente perda de direitos dos trabalhadores, tais comportamentos são muitas vezes encarados como inevitáveis, porque, tanto para a CLT como para o RJU, permanece a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que pressiona muitos gestores a que utilizem outras formas de contratação – seja pela terceirização, pela contratação via “cooperativas de trabalho” e por outras diversas formas atípicas e precárias.

2.4.3 Políticas para a despreciação do trabalho no SUS

O trabalho precário em saúde é um fenômeno visto como um empecilho ao desenvolvimento do sistema público de saúde. A relação entre os trabalhadores e o sistema prejudica a qualidade e a continuidade dos serviços essenciais prestados pelo SUS. Diante dessa situação, entende-se ser importante o processo de despreciação do trabalho em saúde buscando políticas de valorização do trabalhador. Com as propostas de reformas estruturais do estado Brasileiro, a flexibilização e a preciação das relações de trabalho a partir da promulgação da EC nº 19/1998, passaram a ser amplamente adotadas, não só no âmbito do Governo Federal, mas também em boa parcela dos estados e municípios. A adoção de tais medidas fez com que aumentasse o número de indivíduos que prestam assistência à população trabalhando em situações de desconforto e de insegurança trabalhista e social.

Consciente da dimensão do problema, gestores das três esferas de governo e lideranças trabalhistas estão analisando e debatendo alternativas para combater a preciedade do trabalho no SUS que afeta diretamente a consolidação do Sistema Único de Saúde, sendo assim, em 23 de dezembro de 2003 foi criado o Comitê Nacional Interinstitucional de

Desprecarização do Trabalho no SUS, através da Portaria nº 2430. Seu objetivo seria o de promover políticas de formalização do trabalho e diminuição da precarização das relações e condições de trabalho no Sistema Único de Saúde, a partir da redução dos índices de contratos flexíveis. Além disso, “atualmente, vários concursos públicos têm sido abertos na instância federal com vistas a um ajuste nestes índices, considerando-se que a política anti-precarização é algo explícito nos discursos do atual governo” (BARALDI, 2005, p. 13).

Araújo *et al* (2006) adotam uma definição clássica de trabalho precário e apresentam o comprometimento do Ministério da Saúde com a desprecarização do trabalho em saúde. A crítica e a interpretação das “irregularidades” restringem-se às cometidas em governos anteriores. Sem mencionar o RJU, os mesmos autores afirmam que “para contornar a rigidez das normas de contratação e remuneração, os gestores adotaram situações e alternativas atípicas para a contratação de trabalhadores” (ARAÚJO *et al*, 2006, p. 165).

Nos últimos anos, a noção de trabalho precário ganhou destaque nas discussões sobre gestão do trabalho em saúde e tem sido utilizada, sobretudo, para indicar a ausência dos direitos sociais de trabalhadores do Sistema Único de Saúde e os danos causados ao atendimento ao público que depende dos serviços do SUS. Esse fato é constatado no DesprecarizaSUS (2006) ao relatar que:

Em uma área considerada essencial, como a saúde, a ausência desses direitos e benefícios ocasiona um alto grau de desmotivação e, conseqüentemente, grande rotatividade desses trabalhadores nos serviços, prejudicando a continuidade das políticas e programas de atenção à saúde da população.

Ainda de acordo com o DesprecarizaSUS (2006), diante desse quadro, o Ministério da Saúde, sintonizado com as políticas governamentais, adotou a estratégia de implementação de uma política de valorização do trabalhador, passo fundamental para promover a desprecarização do trabalho e a consolidação do SUS. Neste sentido, por todo o Brasil, no ano de 2005, ocorreu um número significativo de concursos para cargos na área de saúde. Esse fenômeno pôde ser observado em várias Prefeituras, nos Estados e em Hospitais Universitários. De acordo com Oliveira Silva (2006), parece haver uma tentativa efetiva de reversão do quadro de precariedade contratual do trabalho em saúde. Apesar de não romper com precariedade salarial, vigente desde a última década, pode-se dizer que há uma inflexão no que se refere às condições e relações de trabalho, precisamente com o Governo Lula, e de forma mais sensível, a partir de 2004 (OLIVEIRA SILVA, 2006).

Diante do que foi exposto acima e em busca de revelar as contradições desse processo e as características do seu regime de exploração, esse estudo analisa a realidade da flexibilização do trabalho vivida pelos trabalhadores temporários da Secretaria de Saúde do município de João Pessoa. Nesse sentido, buscamos responder à seguinte questão: **Quais os impactos causados pela flexibilização das relações de trabalho no cotidiano dos técnicos em enfermagem contratados temporariamente pela Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa?** Os meios de alcançá-la são a seguir apresentados.

3 CAMINHO METODOLÓGICO

Neste capítulo é apresentada a metodologia que foi utilizada no desenvolvimento desta pesquisa e compreende os seguintes tópicos: o método da pesquisa, delimitações do estudo, universo e sujeitos, coleta e tratamento dos dados.

3.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Trujillo (1974) *apud* Lakatos & Marconi (1991) definem o método como uma forma de proceder ao longo de um caminho. Na ciência, os métodos constituem os instrumentos básicos para que os cientistas trabalhem com um pensamento sistêmico e alcancem os objetivos pré-estabelecidos.

Este estudo segue uma orientação paradigmática que busca entender a sociedade de um ponto de vista do participante (MORGAN, 2007). A partir da vivência de experiências, será utilizada uma abordagem qualitativa (MORGAN; SMIRCICH, 1980, p. 491), uma vez que o objetivo do estudo é investigar como um fenômeno social, as condições de trabalho dos técnicos de enfermagem contratados temporariamente. Pretende-se, portanto, por meio deste estudo, fazer emergir os significados construídos pelos sujeitos a partir de como as experiências foram vividas e sentidas (MERRIAM, 1998; MINAYO, 1994).

Considerando os pressupostos descritos por Burrell e Morgan (1979) e por se tratar de um estudo qualitativo, a presente pesquisa se baseará no paradigma interpretativo e de natureza antipositivista, pretende-se assim, vê o mundo pela lente de suas contradições e conflitos. A abordagem qualitativa nos permite entender diversas características do fenômeno social, dentro do próprio ambiente natural, portanto, integra a escolha metodológica deste estudo, porque trabalha com a profundidade das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à quantificação.

A pesquisa também é classificada como exploratória, pois, visa extrair em primeira fonte material analítico para a caracterização do fenômeno estudado e também descritiva, uma vez que, procura conhecer e interpretar a realidade no tema de estudo proposto sem interferências do pesquisador para modificá-la, cabendo a ele apenas narrar o que acontece, descobrindo e observando fenômenos, para, então, descrevê-lo, classificá-lo e interpretá-lo (RUDIO, 1999).

3.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa de campo para a coleta de dados foi realizada na cidade de João Pessoa, em instituições administradas pela Secretaria Municipal de Saúde - SMS, órgão ligado diretamente à Prefeitura Municipal de João Pessoa - PMJP. A SMS tem por responsabilidade a gestão plena do Sistema Único de Saúde - SUS no âmbito municipal. Além das ações e serviços de saúde oferecidos ao município, ela é responsável, também, pela formulação e implantação de políticas, programas e projetos que visem à promoção de uma saúde de qualidade ao usuário do SUS.

Com o intuito de entender melhor como funciona a estrutura destinada a atender a população a respeito da saúde, constata-se que a cidade de João Pessoa está demarcada territorialmente sob a forma de Distritos Sanitários, com o objetivo de organizar a rede de cuidado progressivo do sistema e garantir à população acesso aos serviços básicos, como também, aos especializados e à assistência hospitalar.

De acordo com as informações do SAGRES, no município de João Pessoa, mais precisamente na Secretaria Municipal de Saúde, em janeiro de 2009 tínhamos 93 técnicos em enfermagem com vínculo estatutário e 70 contratados por tempo determinado, em janeiro de 2010 o número de estatutário era de 140 e de temporários 107, porém, um ano após, em janeiro de 2011 temos uma redução na quantidade de servidores efetivos dessa categoria, existindo nesse período 126, em contrapartida, houve um aumento na contratação de técnicos temporários, que passa para 262, já em janeiro de 2012 o número de técnicos temporários subiu para 402, evidenciando assim, a escolha do município pela flexibilização do vínculo, a despeito das pressões sociais mais amplas pela reversão desse processo.

3.3 SUJEITOS DA PESQUISA

Quanto a escolha dos sujeitos, a pesquisa se preocupou não com a quantidade de participantes, mas com a qualidade das informações obtidas, do ponto de vista do discurso, valores, crenças, significados simbólicos, comportamento e as vivências diárias para melhor compreender o fenômeno estudado. Assim, realizou-se a pesquisa com doze pessoas, pois se entendeu que se obteve um nível de qualidade e consistência das informações ao longo do processo de coleta de dados, pois, como defendem Godoi e Mattos (2006), a definição dos participantes de um estudo qualitativo não se preocupa com a representatividade estatística e

sim com a qualidade das entrevistas e conversações com os entrevistados. Logo, o número de doze pessoas foi o suficiente para chegar à chamada “saturação” teórica ou estratégia de “redundância” proposta por Glaser e Strauss *apud* (GODOI; MATTOS, 2006), cuja justificativa reside no alcance de um grau de similaridade de respostas.

Quanto ao acesso aos entrevistados houve uma facilitação, tendo em vista que a pesquisadora é também servidora efetiva da Secretaria de Saúde do Município, por isto teve mais facilidade de acesso aos sujeitos da pesquisa e à análise documental. Foi coletado, também, material do banco de dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES. Conforme o quadro 2, dentre os entrevistados, dez são técnicos de enfermagem contratados por tempo determinado, com idade entre 23 e 43 anos do sexo feminino, com ensino médio completo e curso técnico em enfermagem. Quanto ao tempo de contrato na secretaria, a que está a menos tempo exerce suas atividades há 2 anos e a que possui mais tempo esta há 6 anos e 7 meses.

De início pretendia-se entrevistar apenas técnicos temporários do hospital Santa Izabel, pelo fato da pesquisadora conhecer um temporário que exerce suas atividades nessa unidade e que se dispôs a responder o questionário e apresentar outros colegas com o perfil desejado, entretanto, ao serem informados sobre o assunto da pesquisa, houve uma resistência por parte da maioria dos prestadores dessa unidade, mesmo sabendo que o anonimato seria garantido, eles não aceitaram participar por medo de represálias, sendo assim, a pesquisadora buscou informações em outras unidades. Com a ajuda de uma colega que trabalhou no hospital do Valentina de Figueiredo e também em dois PSF's, foi possível realizar as entrevistas através dos contatos feitos por ela, sendo assim, alcançando um total de dez técnicos. O fato de exercerem suas atividades em locais diferentes contribuiu para verificar a realidade vivida por esses profissionais em diferentes unidades.

Foram entrevistados três técnicos temporários de PSF's, dois do Ortopedia de Mangabeira, três do Hospital Santa Izabel e dois da Maternidade Cândida Vargas. Foi entrevistado também, um profissional que ocupa cargo de chefia na Secretaria Municipal de Saúde no departamento de recursos humanos, responsável pela contratação de trabalhadores temporários, ademais, como pretendíamos conhecer a posição do sindicato da categoria em relação aos contratos temporários, entrevistou-se, também, um representante sindical dos técnicos de enfermagem. De maneira a manter o anonimato dos entrevistados os sujeitos da pesquisa foram descritos da seguinte forma: os dez técnicos em enfermagem são: TE01, TE02, TE03, TE04, TE05, TE06, TE07, TE08, TE09, TE10; o representante da SMS foi

chamado de R01 e o representante do sindicato de A01. A entrevista com os técnicos em enfermagem teve uma duração de 20 minutos cada; as entrevistas com o gestor da SMS e com o representante do sindicato duraram, cada uma, uma média de 40 minutos. O quadro 02 apresenta os dados básicos a respeito do perfil dos técnicos entrevistados:

Quadro 02: Perfil dos técnicos entrevistados.

Código	Sexo	Idade	Escolaridade	Local de trabalho	Tempo de serviço
TE01	FEM	23	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	PSF	2 anos
TE02	FEM	26	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	Hospital Santa Izabel	2 anos e 8 meses
TE03	FEM	29	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	Hospital Santa Izabel	3 anos e 6 meses
TE04	FEM	32	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	Hospital Santa Izabel	4 anos 10 meses
TE05	FEM	37	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	Ortotrauma de mangabeira	3 anos e 4 meses
TE06	FEM	37	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	Maternidade Cândida Vargas	5 anos e 10 meses
TE07	FEM	39	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	PSF	2 anos e 3 meses
TE08	FEM	42	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	PSF	5 anos e 11 meses
TE09	FEM	44	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	Ortotrauma de mangabeira	6 anos e 7 meses
TE10	FEM	43	Ensino médio e curso técnico em enfermagem	Maternidade Cândida Vargas	6 anos e 3 meses

Fonte: Elaboração própria, 2012.

*Utilizou-se da abreviação FEM, para feminino

3.4 ESTRATÉGIA DE COLETA DE DADOS

Pretende-se, por meio deste estudo, fazer emergir os significados e percepções dos sujeitos da pesquisa acerca de 5 questões centrais.

- a) A flexibilização dos vínculos contratuais e suas implicações na gestão do trabalho;
- b) A incorporação da lógica do trabalho flexível na administração pública;
- c) Características dos contratos flexíveis de trabalho, mais especificamente do contrato temporário, e seu impacto sobre os trabalhadores;
- d) Disparidades entre empregos temporários e empregos permanentes
- E) Posicionamento sindical;

O quadro 3 apresenta as questões centrais a serem estudadas, de acordo com os objetivos da pesquisa.

Quadro 3: Objetivos e questões centrais da pesquisa

OBJETIVO GERAL	analisar o processo de flexibilização e suas implicações sobre os contratos de trabalho temporário dos Técnicos em Enfermagem da Secretaria de Saúde do município de João Pessoa		
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES	TÓPICOS ABORDADOS	BASE TEÓRICA CENTRAL
Conhecer a lógica da estratégia de flexibilização do trabalho na Secretaria de Saúde do município de João Pessoa;	A flexibilização dos vínculos contratuais e suas implicações na gestão do trabalho;	- Reestruturação produtiva -Novas formas de gestão do trabalho; - A desregulamentação do mercado de trabalho.	ALVES, 2009 ; ANDERSON, 1995; ANTUNES, 1999; BIANCHETTI, 1999; BOYER, 1995; BRAVERMAN, 1987; BOITO JR, 1999; CARDOSO, 2002; DI PIETRO, 2007 HARVEY, 1994, MARTINS, 2000; MARX, 2000;
Verificar as vantagens e desvantagens da implementação da flexibilização na visão dos gestores públicos;	A incorporação da lógica do trabalho flexível na administração pública;	-ascensão das ideias neoliberais - mudanças no aparato jurídico-legal que regulamenta o trabalho no país -desregulamentação do trabalho no serviço público.	DRUCK, 2005; CARDOSO, 2002 MARTINS, 2000; SIQUEIRA NETO, 1996;
Investigar em que condições os trabalhadores temporários são contratados e comparar com os efetivos;	Características dos contratos temporários na SMS	-Seleção do candidato; -Formas de Remuneração; -Benefícios; -Direitos garantidos;	ARAÚJO <i>et AL</i> , 2006 BARALDI, 2005; PIRES, 1998;
Verificar se há discriminação no tratamento e nas cobranças entre essas duas categorias de servidores;	Disparidades entre empregos temporários e empregos permanentes	-proteção social -Pressão pelo cumprimento de metas; -Jornada de trabalho; -Condição de trabalho; -Remuneração; -Discriminação	ALVES,2009; ANTUNES, 1999 OLIVEIRA, 2003;
Conhecer o posicionamento do sindicato da categoria estudada, frente a flexibilização dos contratos de trabalho.	Representação sindical	-Formas de negociação; -Acesso do sindicato; -Conflitos internos.	BOITO JR, 1999; COSTA, 2005; HARVEY, 1994; MARTINS, 2000;

Fonte: Elaboração própria, 2012

Como instrumento de coleta de dados foram aplicados três roteiros de entrevista semi-estruturada, sendo um com os técnicos de enfermagem, outro, com um gestor e o terceiro com um representante do sindicato (APÊNDICE A, B,C). Para Triviños (1987, p. 146) a entrevista semi-estruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. O autor afirma que esse

instrumento favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1990, p. 152).

Em entrevistas semi-estruturadas utilizam-se questões abertas, que permitam ao entrevistador entender e captar a perspectiva dos participantes. Por essa técnica, o pesquisador organiza um conjunto de questões a respeito do tema alvo da pesquisa, no entanto, abre espaço para que o entrevistado possa expressar-se livremente. Dessa forma, o pesquisador não está predeterminando sua perspectiva através de uma seleção prévia de categorias de questões, como no caso de quem utiliza um método quantitativo.

As entrevistas foram efetuadas de forma individual após a assinatura de um termo de consentimento (APÊNDICE D) dos sujeitos envolvidos, esse termo esclarece alguns pontos, como o sigilo dos nomes dos entrevistados e que as informações obtidas por eles são utilizadas apenas para os fins desta pesquisa conforme determina a Resolução nº 196, do Conselho Nacional de Saúde, a respeito da Ética na pesquisa envolvendo seres humanos. As respostas foram gravadas e transcritas para assegurar a integralidade das afirmações dos participantes. Os roteiros de entrevista foram elaborados conforme o quadro 3, levantando questões que visam conhecer melhor o ambiente estudado, assim como a percepção dos sujeitos a respeito do fenômeno que se pretende conhecer.

3.5 TRATAMENTO DOS DADOS

Para o tratamento dos dados, a técnica utilizada foi a da análise do discurso, para o tratamento dos depoimentos das entrevistas buscou-se sistematizar as falas mais representativas procedendo à análise tomando como base os fundamentos teóricos. A análise do discurso parte dos pressupostos de que: o sentido de uma palavra expressa posições ideológicas em jogo no processo sócio-histórico em que são produzidas, e de que toda formação discursiva dissimula sua dependência das formações ideológicas (MINAYO, 1994). Reforçando, Orlandi (2001) indica outros três pressupostos: de que não há sentido sem interpretação; de que a interpretação está presente nos níveis de quem fala e de quem analisa; e de que a finalidade do analista de discurso não é interpretar, mas compreender como um texto produz sentidos.

De acordo com Minayo (1994), no tratamento dos dados da pesquisa, a operacionalização da análise de discurso se faz através de três etapas:

a) Ordenação dos dados – neste momento se faz um mapeamento de todos os dados obtidos no trabalho através da transcrição das entrevistas, releitura do material, organização dos relatos, a fim de facilitar a classificação dos dados, de acordo com as dimensões pré-estabelecidas.

b) Classificação dos dados – esta etapa corresponde à sistematização dos dados de acordo com as categorias e variáveis estabelecidas em função dos objetivos da pesquisa.

c) Análise final – momento em que se busca estabelecer articulações entre os dados das entrevistas e os referenciais teóricos que formam o núcleo da pesquisa respondendo, assim, aos objetivos específicos e gerais do estudo (MINAYO, 1994).

De acordo com Tesch (1990), a etapa da análise não é a última fase do processo de pesquisa, mas ocorre em conjunto com a coleta de dados. Para este autor a análise de dados inclui uma atividade reflexiva que resulta em um conjunto de notas que guia o processo, auxiliando o pesquisador a se mover dos dados para o nível conceitual. O próximo capítulo apresenta os resultados do estudo.

4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Essa seção se dedica a refletir sobre os argumentos dos entrevistados, realizando as devidas pontes com o referencial teórico estudado. A seguir apresenta-se a análise dos principais relatos que forneceram as informações pertinentes para o desenvolvimento da pesquisa.

4.1 A LÓGICA DO TRABALHO FLEXÍVEL NA SMS

O setor de saúde brasileiro, ao longo dos últimos anos, tem passado por intensas transformações que acompanharam o processo de criação do SUS e de municipalização do atendimento à saúde. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu tetos para os gastos públicos com pessoal, o que estimulou a utilização de formas flexíveis de contratação pelos gestores municipais de saúde. Na segunda metade da década de 1990, a tendência de crescimento dos empregos estatutários é revertida, e os vínculos celetistas passam a apresentar índices de crescimento mais elevados que o emprego estatutário (GIRARDI; CARVALHO, 2003).

A flexibilização no direito do trabalho permite que haja uma ampliação na capacidade de negociação entre as partes envolvidas no contrato de trabalho – empregado e empregador – para estabelecerem e definirem os parâmetros e limites que regerão as suas relações laborais. Sendo assim, a livre negociação entre as partes para definirem as regras do contrato de trabalho pode implicar na existência de contratos com cláusulas excessivamente cruéis, em desacordo com o artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil que, ao tratar dos fundamentos do “Estado Democrático de Direito”, defende a “Dignidade da Pessoa Humana”.

Essa capacidade de livre negociação pode ser observada como uma prática na contratação de servidores temporários na SMS. Conforme relata R01 o que ocorre “é um acordo, um contrato entre a instituição e um profissional e não há regra que regule”. Neste sentido, para R01, a possibilidade de contratação de profissionais por tempo determinado é tida como uma alternativa, tanto para agilizar o atendimento ao público, como também, para garantir um serviço de qualidade. Os relatos abaixo confirmam essa posição:

A vida humana não pode esperar, e quando há uma necessidade de um profissional, a rapidez de contratação é grande, você consegue colocar o profissional no serviço de

forma imediata não tendo nenhum prejuízo pra sociedade com relação ao atendimento, a continuidade do serviço público. (R01)

A grande vantagem é a rapidez, e também se o profissional não tiver um perfil adequado para aquela atividade nós conseguimos reverter facilmente com o desligamento do profissional e aí procuramos colocar outro mais adequado para atender as necessidades do serviço. (R01)

De acordo com R01, a contratação de profissionais utilizando formas flexíveis, resulta da necessidade de resposta mais rápida a demanda por serviços de saúde. O diretor de recursos humanos nos diz que a contratação de temporários na secretaria de saúde visa suprir necessidades imediatas e que tenham a possibilidade de cessarem a qualquer momento. Ele afirma que esses profissionais são locados em programas ou convênios, como os firmados entre a Secretaria e o Ministério da Saúde, porém, pode ocorrer desses serviços serem extintos ou por parte do ministério, ou por parte da secretaria por não haver mais necessidade no município, entretanto, segundo a concepção desse mesmo gestor, se os profissionais fossem efetivos geraria “uma mão de obra ociosa dentro do serviço público” (R01).

Essa explicação reforça o conceito apresentado por Neulders e Wilkin (1987, p. 15 *apud* Jatobá e Andrade, 1993), que define a flexibilidade como a capacidade de adaptação às mudanças, que nos possibilita reagir aos choques de forma rápida e eficaz, conforme mencionado no referencial teórico. No entanto, não há como não analisarmos o fato de que isto revela uma falta de planejamento dos órgãos públicos, pois não realizam uma avaliação da demanda de profissionais necessários para atender à população, principalmente os profissionais da área de saúde, através da realização de um levantamento necessário a suprir a demanda e assim realizar concurso público de acordo com a necessidade de atendimento dos usuários. Sendo assim, prefere-se realizar contratos temporários para suprir uma demanda por determinado tempo, porém os problemas advindos desses tipos de contratações são diversos não apenas para quem é contratado, mas também para os próprios usuários.

O depoimento de R01 deixa claro que há uma enorme flexibilização da contratação de profissionais no setor da saúde do município. Entretanto, há por trás dessa flexibilização, uma completa descartabilidade do trabalhador. Se no caso, fosse um servidor efetivo, que possui garantias e proteção quanto a demissão, o caso de não adequação ao serviço seria melhor analisado, podendo o mesmo ser remanejado para outra função ou mesmo passar por uma reciclagem, um treinamento que melhor lhe qualificasse.

Essa liberdade, concedida ao gestor, de dispensar o trabalhador, considerando que não existem mecanismos contra a despedida imotivada e não tem custos adicionais na demissão do contratado, nos dá a entender que abre o campo para possíveis decisões arbitrárias e

pessoalizadas, sendo, portanto, uma forma de utilização de posturas paternalistas, que não fazem uso da forma adequada de contratação, seguindo os princípios da gestão pública. A utilização desses contratos contribui para a disseminação de um padrão de relação de trabalho mercantilizado, que não só reduz direitos como ofende a própria dimensão humana, pois concebe os trabalhadores como meros recursos de produção, podendo ser descartados a qualquer tempo, situação que desumaniza a própria sociedade.

O diretor de recursos humanos do órgão pesquisado reconhece que as relações de trabalho no setor de saúde, nos últimos anos, têm se tornado cada vez mais precárias em função da proliferação dessas novas formas de contratação e vinculação dos trabalhadores. Quando questionado sobre as desvantagens da adoção desses contratos R01 aponta a:

[...] precarização da atividade profissional, eles não tem estabilidade, não há legislação, não tem nenhuma lei que garanta algum direito trabalhista para eles. Então, a manutenção desse servidor como um efetivo dentro do quadro de pessoal é difícil, sendo assim, a força de trabalho deles, você não pode contar sempre. (R01)

A ausência de direitos trabalhistas sob diversas condições desfavorece os trabalhadores gerando insegurança do vínculo, podendo ocasionar alta rotatividade, como também, ausência de benefícios ou salários desiguais (ANTUNES, 2003). De acordo com Krein (2007), no Brasil, a rotatividade do empregado é uma das maiores do mundo, considerando que os indicadores somente apreciam os demitidos que tinham carteira assinada, porém é muito grande a parcela de assalariados sem carteira - e nessa a instabilidade do emprego ainda é maior – a rotatividade é maior que as reveladas pelas nossas estatísticas disponíveis.

Observa-se assim que a contratação de servidores temporários na SMS é uma prática comum e vantajosa para o órgão. De acordo com R01, a principal vantagem é o processo seletivo simplificado e a mão-de-obra especializada, visto que, esse tipo de contratação é para atividades específicas. Devemos também considerar os encargos sociais, essa modalidade de emprego exime ou reduz o pagamento de diversos custos trabalhistas para o contratante. Devido ao custo ser menor, os encargos e benefícios como FGTS, multa rescisória entre outras, garante uma vantagem econômica decorrente do não vínculo empregatício, sendo assim, o custo de um funcionário temporário para o governo é extremamente vantajoso, pois além de não lhes garantir todos os direitos previstos em lei destinados aos trabalhadores, ainda há a possibilidade de demissão a qualquer tempo. Neste sentido, é possível observar que a lógica da estratégia da flexibilização dos contratos de trabalho está bem presente nas contratações realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde do Município de João Pessoa e

essa prática é decorrente de uma política neoliberal, já estudada, anteriormente, que visa tão somente a redução de custos.

4.2 CARACTERÍSTICAS DOS CONTRATOS

Conforme citado no referencial teórico, em regra geral, a contratação de pessoal na Administração Pública se dá através de concurso. Entretanto, o artigo 37, inciso IX da CF apresenta uma exceção a essa regra, abrindo uma possibilidade de ingresso no setor público de forma diferente. Assim descreve o inciso: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 2008; p.42). Quando questionado sobre o critério para a contratação de técnicos em enfermagem em regime temporário, o diretor afirmou que o órgão segue os seguintes passos:

Primeiro fazemos uma análise curricular e do perfil de acordo com a necessidade do serviço. Se ele for trabalhar num hospital que precisa de um técnico na área de UTI neonatal, ele tem que ter no currículo alguma coisa ligada a essa especialização, assim, o profissional tem que ter algum conhecimento da área que irá atuar, não é simplesmente porque alguém indicou, ele realmente tem que ter o perfil para o serviço. (R01)

Como foi exposto anteriormente, a contratação de servidores temporários é uma exceção à obrigatoriedade constitucional do concurso público. O texto constitucional, estabelece que essa modalidade de provimento necessita atender aos três pressupostos: determinabilidade, temporariedade e excepcionalidade, apresentados por Carvalho Filho (1999), não especificando que a mesma institua exigências quanto à qualificação técnica necessária para o exercício da função, quanto à experiência do contratado ou de um critério legal na seleção do servidor, devendo atender aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, isonomia e moralidade. Essa flexibilização da contratação constitui, também, um campo aberto para as ingerências políticas, para os favores e trocas clientelísticas típicos da cultura política que historicamente marcou a gestão administrativa do estado brasileiro. Essa conjuntura pôde ser observada na fala do representante do sindicato ao se referir aos contratados por tempo determinado:

[...] na maioria são todos cabos eleitorais dos gestores. Estão ali a serviço dos gestores para trabalhar em campanha, para votar neles, é o que acontece unicamente com os prestadores de serviço (A01)

O representante da SMS, R01 afirma que “os contratos são renovados sempre que necessário”, sendo assim, podemos inferir que, em muitos casos, o trabalhador é contratado para suprir uma demanda contínua, mas existe um tempo certo para o encerramento do seu contrato. Esses contratos são renovados constantemente, mesmo sendo contra a legislação. O contrato é prorrogado, descumprindo o prazo nele acordado, não atendendo ao pressuposto da temporariedade. Neste caso, ao ser questionado sobre a realização de concurso para o preenchimento das vagas, R01 argumentou que:

Fizemos um concurso em 2010, oferecemos 1.102 (mil cento e duas) vagas, especificamente para técnico em enfermagem foram oferecidas 479 (quatrocentos e setenta e nove), onde já convocamos 400 (quatrocentos), sendo 20 (vinte) portadores de deficiência. Prorrogamos por mais 2 anos, a questão da contratação de temporário dentro do serviço é para onde tem projetos, convênios ou programas, os concursados são mais para os complexos hospitalares, que é algo que sempre vai existir independente de programas ou convênios.

O diretor esclarece que os temporários são contratados para serviços eventuais, entretanto, dentre os dez temporários escolhidos para essa pesquisa, sete exercem sua função em hospitais, sendo assim, foi possível constatar que existem contratações temporárias para execução de funções permanentes, contrariando assim o depoimento de R01, assim como a própria destinação desses tipos de contratos temporários, que na verdade seriam apenas para eventualidades e ocasiões de extrema necessidade.

Considera-se, portanto, a inconstitucionalidade desses contratos junto à Administração Pública, já que os trabalhadores não recebem o que por direito fazem jus e que está expresso na CLT e na CF tais como: remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; salário-família para os seus dependentes; pagamento de cinquenta por cento a mais, no mínimo, para a remuneração do serviço extraordinário; gozo de férias anuais remuneradas; adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas; FGTS, que vem a ser um depósito de 8% do salário em conta bancária a favor do empregado; seguro-desemprego, entre outros. O uso indiscriminado do contrato temporário, para contratação de empregado público, fere princípios fundamentais preceituados na CF/88. Tais princípios são atingidos devido ao Administrador Público não respeitar o item IX do artigo 37, que apenas admite o vínculo temporário nos casos de necessidade temporária e de excepcional interesse público, regulamentado pela Lei 8.745/93.

O quadro 4 apresenta um comparativo, com alguns direitos, entre a relação de trabalho protegida pela CLT e os contratos temporários firmados entre a SMS e os técnicos em enfermagem.

Quadro 4: Alguns Direitos trabalhistas na CLT e nos contratos flexíveis

Direitos garantidos na CLT	Contrato da SMS
Proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa, que previne indenização compensatória.	Inexistente
Seguro desemprego em caso de desemprego involuntário.	Inexistente
Fundo de garantia do tempo de serviço:	Inexistente
13º salário com base na remuneração integral	Recebem 13º salário
Remuneração do trabalho noturno superior à do diurno	Inexistente
Salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda	Inexistente
Gozo de férias anuais remuneradas, com pelo menos, um terço a mais do que o salário normal	Tem direito apenas a 15 dias de férias anuais, sem adicional na remuneração
Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de 30 (trinta) dias	Inexistente
Aposentadoria	Tem direito a aposentadoria por contribuírem com o INSS
Proibição de diferença de salários, exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; por motivos de deficiência e distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos.	Inexistente
Igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador temporário.	Inexistente

Fonte: elaboração própria, 2012

Através das entrevistas foi possível constatar que os técnicos em enfermagem, participantes dessa pesquisa, conhecem a dimensão do problema acerca da natureza de seu vínculo de trabalho. Através de seus relatos, foi possível notar que eles conhecem seus direitos e garantias sociais, entendem que esses direitos são desrespeitados, porém, sentem-se impotentes para lutar por não terem outra opção. As falas abaixo retratam a realidade vivida por estes trabalhadores:

[...] porque tantas diferenças se todo mundo trabalha igual? Se eu passo cinco anos numa empresa, eu não tenho direito a nada, saio sem seguro desemprego ou qualquer outra ajuda, as explicações que eles dão não convém aceitar, não tem justificativa essa desigualdade. (TE01)

Trabalhamos por igual, temos as mesmas responsabilidades, porém os efetivos tem garantia do emprego, férias remuneradas, licença prêmio, licença maternidade de seis meses e outras coisas mais, os temporários não tem direito a nada. (TE04)

Emprego tá muito difícil, preciso ajudar no sustento de minha família, então não tenho escolha, é pouco, mas é melhor do que nada. (TE06)

Essas falas demonstram, portanto, mais um motivo dos trabalhadores aceitarem as regras dos contratos de trabalho, quais seja pela necessidade de ter um emprego para sustentar a família, e este medo de perder o emprego, como aborda Dejours (2001) faz com que esses

trabalhadores se submetam a situações precárias de trabalho, que em muitos casos não lhes dá a mínima garantia, apenas sabem que receberão um salário no final do mês.

4.3 DISCRIMINAÇÃO NO TRATAMENTO E NAS COBRANÇAS

Este contexto, da existência de efetivos com alguns direitos trabalhistas e muitos temporários vivendo sem a proteção legal, sem a maioria dos direitos garantidos pela CLT, acaba por dividir a categoria, enfraquecendo-a, pois a desigualdade gera um sentimento de desconfiança. A Organização Internacional do Trabalho - OIT define a vulnerabilidade do trabalhador como um “estado de elevada exposição a determinados riscos ou incertezas, combinado com uma capacidade diminuída para se proteger ou defender-se deles e para fazer frente às suas consequências negativas” (OIT,1978). Neste processo, os trabalhadores são prejudicados, já que perdem a maior parte de seus direitos trabalhistas, sendo obrigados a se submeterem à nova lógica do capital, constituindo o que Alves (2009) denomina como sendo o novo (e precário) mundo do trabalho, que concerne tanto às atividades realizadas sem proteção social ou desprotegidas dos direitos básicos, características do trabalho informal, como aquela em que há um rebaixamento do padrão de direitos, todas, no entanto, resultando em mais exploração da força de trabalho. A subcontratação e os regimes de emprego temporários reforçam a divisão e, com ela, as diferenças e desigualdades de direitos e condições de trabalho.

Neste sentido, quando questionados se eles concordavam sobre os efetivos terem mais benefícios, todos os entrevistados discordaram, os relatos abaixo são representativos:

[...] não concordo, pois faço a mesma coisa que eles e até melhor, porque a cobrança é grande em cima dos temporários, qualquer vacilo podemos ser demitidos (TE07)

Não, devia ser tudo igual, devíamos receber os mesmos benefícios que os efetivos, mais isso não acontece, o temporário não tem valor para o órgão. (TE04)

De acordo com Mészáros(2003), o mundo do trabalho tem como principal obstáculo a flexibilização, que favorece a denominada eventualização ou empregos instáveis, com escassa proteção social, ferindo assim a Constituição da República, principalmente no que se refere ao seu artigo 7º, que apresenta os direitos trabalhistas, cujos detalhamentos são explicitados na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). Neste sentido, os temporários ressaltam o fato de não terem os mesmos direitos trabalhistas, eles se sentem discriminados em relação aos efetivos, que gozam de mais direitos e garantias, eles

afirmam que cumprem com os seus deveres, porém, mesmo executando as mesmas tarefas, não são reconhecidos como profissionais no seu dia-a-dia em relação aos seus direitos como trabalhadores. As desigualdades não se manifestam apenas no campo dos direitos, mas também no campo mais subjetivo das discriminações, do preconceito, do não reconhecimento profissional, das diferenças de *status* entre os efetivos e os temporários.

A remuneração é um fator fundamental no estudo da precarização do trabalho, considerando que o salário, reflete diretamente na qualidade de vida do trabalhador e na busca de satisfação de suas necessidades. Conforme mencionado anteriormente, na área da saúde ainda não se enfrenta um desemprego maciço quando comparada aos demais setores. Entretanto, a instalação do processo de flexibilização tem resultado em perdas dos pontos de vista da questão salarial e da jornada de trabalho. Portanto, ao serem questionados acerca da remuneração, os depoimentos dos participantes da pesquisa demonstraram a insatisfação desses profissionais:

Meu salário não é justo, ganho menos que os efetivos e o serviço é tudo igual, o trabalho é o mesmo seja pelo coordenador seja pelo enfermeiro, ele unifica, ele não diz: você que é temporário vai fazer isso e você que é efetivo faz aquilo, ele pede um técnico e o serviço é o mesmo. Então, não é justo haver essa diferença de salário.(TE03)

Não é justo o que eu recebo, tenho as mesmas responsabilidades dos efetivos e até mais, tenho uma carga horária maior, dou mais plantões porque tenho que cobrir as faltas dos efetivos. Muitas vezes é preciso dobrar a escala, isso cansa, mais tenho medo de recusar e perder meu contrato, mesmo assim, ganho menos e não tenho nenhum tipo de direito, isso me desanima. (TE05)

Eu ganho muito pouco para as responsabilidades que tenho, trabalho com vida e isso exige muita atenção e cuidado. O que eu ganho não tá de acordo com o mercado, nos hospitais particulares os técnicos têm mais direitos, e isso aumenta o salário e aqui na unidade que eu trabalho tem os efetivos que quando juntam todos os benefícios ganham bem mais que nós temporários. (TE01)

Através das pesquisas, os trabalhadores demonstraram a insatisfação com a remuneração. Eles relataram que buscavam outros vínculos empregatícios e plantões extras para compensarem as perdas salariais e completarem a renda familiar em busca de suprir suas necessidades básicas. Os relatos demonstram a precariedade do emprego que essa categoria vivencia, constatado na baixa remuneração; na desregulamentação das condições em relação às normas vigentes ou acordadas, na perda dos direitos sociais entre outros. Por não terem a segurança do emprego, esses trabalhadores, têm que se submeter a uma condição de exploração maior para manter o vínculo, e pouco podem questionar a sua condição de trabalho. Quanto à questão dos efetivos faltarem muito, conforme relato abaixo, devemos considerar que o problema não está na estabilidade do vínculo, ela é importante na

valorização do trabalhador, na criação de laços e da construção de uma identidade, na qualificação e comprometimento com o trabalho; o problema remete ao tipo de cultura que se desenvolveu no emprego público no país, na linha do que discute Martins (1995), conforme abordado no referencial teórico.

Além da remuneração, outra variável que caracteriza os contratos na SMS como trabalho precário é a jornada de trabalho. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma mudança na jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais e ainda determinou que os trabalhadores de turnos ininterruptos tivessem 6 horas de jornada, entretanto, como é impossível a realização de trabalhos com curtas jornadas em determinados setores, há que se recorrer às horas extras, ou à negociação de plantões, alternados com folgas, como é geralmente o trabalho nos hospitais. Essa situação leva a uma realidade, para os trabalhadores do setor, de jornadas longas e exaustivas, ademais do fato que muitos necessitam complementar a renda com múltiplos empregos e plantões consecutivos.

Através dos relatos, podemos observar que a intensidade do trabalho dos técnicos temporários não é evitada, principalmente por se tratar da área de saúde, que requer profissionais em três turnos. Além da jornada e do ritmo de trabalho impostos, os temporários afirmam que não podem deixar descoberto nenhum plantão. Assim, na ausência do companheiro que iria substituí-lo, geralmente é dobrado o plantão de quem estava na escala, no exercício da atividade, causando riscos tanto para o indivíduo, pelo acúmulo de trabalho, como para os pacientes, pela qualidade de trabalho realizado por quem está exercendo uma função, sem o devido descanso durante muitas horas seguidas. Sendo assim, tanto a baixa remuneração como o excesso de horas trabalhadas podem ser elementos de precarização do trabalho e da vida de quem executa, confirmando assim as características da flexibilização dos contratos de trabalho apresentadas por Druck (2004). As falas abaixo demonstram essa realidade:

Aqui no hospital, não tem diferença entre nós e os efetivos em termos de trabalho, o que um faz o outro faz, mas com relação ao salário, as diferenças são muitas e as horas trabalhadas também, os temporários dão mais plantões e muitas vezes tem que cobrir o plantão do efetivo que falta muito, isso me esgota. (TE02)

Aqui no PSF nós trabalhamos 8h diárias, esse horário é o mesmo para os efetivos, porém, eles faltam muito chegam atrasados e assim temos que cobrir nosso setor e o deles, isso sobrecarrega, trabalhamos por dois sem receber nada a mais. (TE06)

Através das falas também foi possível constatar a existência da substituição de colegas na escala, fato que ocorre quando o funcionário do quadro de lotação, que cumpre sua jornada na unidade de saúde, por alguma eventualidade, não pode comparecer no dia em que está

escalado, e paga a algum colega para substituí-lo. O valor pago é por plantão e varia de acordo com o dia da semana e o turno, como afirma TE04:

[...] quando o chefe ou um colega me pede pra dobrar o plantão, me bate uma tristeza, mesmo recebendo por isso, mais não posso dizer que não fico, pois tenho medo do meu contrato não ser renovado e também preciso do dinheiro [...]. O valor varia, fim de semana, feriado e a noite é mais. (TE04)

[...] trabalho muito quando preciso cobrir o plantão de um colega, chego a ficar no hospital o dia e a noite, faço isso pelo dinheiro, pois preciso ajudar em casa e também comecei há pouco tempo, tenho que mostrar serviço pra não correr o risco de perder meu emprego. (TE06)

Essa última fala evidencia, com clareza, o argumento de que o desemprego é o grande disciplinador da força de trabalho e que submete os trabalhadores a mais exploração, retirando ou enfraquecendo sua capacidade de resistência ou questionamento (BOURDIEU, 1998; BOYER, 1995). Evidencia, também, o que Alves (2002) e Linhart (2007) argumentam sobre o fato de que a gestão do trabalho procura manter os trabalhadores longe dos valores contestados, ou seja, de lutarem por seus direitos.

O aumento da jornada de trabalho pela via das horas extras foi constatado no cotidiano dos participantes da pesquisa, mesmo sendo algo sacrificante e que traz prejuízos para a vida pessoal e coletiva. Por possuírem um vínculo de trabalho instável, esses profissionais se submetem a extensas horas de trabalho, dobrando plantões e realizando serviços que, para serem concluídos, necessitariam de dois profissionais. O aumento da jornada de trabalho, aceito como forma de manter o emprego, rouba do trabalhador o tempo livre que deveria estar à disposição do descanso necessário para a sua recuperação física e mental do trabalhador e do convívio social e familiar.

A existência de determinadas práticas que podem aumentar a jornada de trabalho, de forma irregular, portanto, sem o devido direito ao acréscimo da remuneração dos temporários, não parece ser algo exclusivo nos hospitais do município de João Pessoa. Pires (1999), estudando a reestruturação produtiva e do trabalho em saúde em um hospital público, afirma que 32,5% dos trabalhadores da enfermagem têm outro emprego e que fazem hora-plantão, o correspondente à hora-extra. Segundo essa autora, a hora-plantão é utilizada para garantir o funcionamento dos serviços do hospital, devido à insuficiência de funcionários. Em outras palavras, Estado e empresários deixam de contratar para reduzir os custos com trabalho, a custo de mais exploração do trabalhador. Eis a lógica perniciosa da redução dos gastos do Estado pela via do enxugamento dos quadros e das estratégias de subcontratação e flexibilização dos vínculos de trabalho.

Para os técnicos participantes dessa pesquisa, tais práticas configuram-se em uma complementação da sua renda e também uma forma de garantir o emprego, pois ao aceitar plantões extras, os servidores demonstram comprometimento com o órgão. Entretanto, qualquer forma adotada por estes servidores para manter um nível remuneratório maior do que o estabelecido no seu vínculo empregatício com o município, invariavelmente, implica em aumento da jornada e sobrecarga de trabalho, as duas grandes vias clássicas da extração de mais valia, baseada nas teorias desenvolvidas por Karl Marx.

No setor de saúde, esse processo, afeta duplamente a sociedade, como observam Girardi e Carvalho (2003). Por um lado, compromete a qualidade da assistência prestada aos usuários dos serviços públicos de saúde; por outro, desprotege das garantias sociais mínimas aqueles que prestam os serviços à sociedade. Nessa conjuntura, os programas e políticas governamentais para o setor de saúde podem sofrer descontinuidade por se apoiarem em trabalhadores cuja relação laboral é extremamente instável, gerando uma enorme contradição dentro do próprio modelo de gestão adotado, que pretende ofertar um serviço de qualidade para a população.

A falta de proteção social, a insegurança, o desrespeito às limitações físicas do corpo, o medo de perder o emprego, todos esses fatores assinalam que o processo de precarização das relações de trabalho é uma forma de legitimação de relações de poder da classe empregadora sobre a trabalhadora (Alves, 2009). Por este aspecto, através dos depoimentos, percebe-se que a perspectiva de futuro desses trabalhadores é constituída de incertezas, fato que pode ser constatado na opinião dos trabalhadores quanto às possibilidades de continuar na atividade que exercem atualmente.

Me sinto triste em ter um trabalho temporário, vejo os efetivos que estão seguros e eu nem sei até quando vou estar ali, isso é horrível, fico com medo de assumir compromisso, pois posso sair a qualquer momento e não recebo nada. (TE09)

Mesmo conscientes da relação de trabalho instável e da insegurança que esse vínculo causa, a maioria dos entrevistados declarou que pretende continuar no trabalho, os motivos que justificam tal pretensão se baseiam, em geral, na falta de oportunidade de emprego. Segundo Nogueira (2004), o alto índice de desemprego no Brasil faz com que o trabalhador seja praticamente obrigado a aceitar a relação contratual precária, do contrário tende a ficar desempregado, porém essa opção é socialmente mais excludente. Outra explicação que faz com que esses trabalhadores façam esse tipo de escolha é devido a falta de oportunidade nas empresas para trabalhadores sem experiência, isso se confirma pelos relatos de alguns

entrevistados, que confirmaram estar tendo a primeira oportunidade de exercer a sua profissão como técnico em enfermagem. Neste sentido, este tipo de contrato serve de experiência para que futuramente se possa conseguir algo melhor, tendo em vista que o mercado de mercado lhes exige experiência comprovada. O depoimento do técnico TE09 nos revela essa realidade:

Continuo nesse emprego pela necessidade, e porque estou adquirindo experiência, mas estou procurando algo melhor, fazendo concurso, quero algo seguro, com todos os direitos e que pague mais. (TE09)

Dentre todas as características observadas na relação laboral entre os técnicos em enfermagem e a SMS que a classificam como um trabalho precário, temos a insegurança e a instabilidade, que se destacam pelo fato de se fazer sempre acompanhar da chantagem do desemprego, muitas vezes da sua certeza. As falas abaixo confirmam esse pensamento:

Você sabe que ta ali hoje, mas não sabe até quando, até o final do mês, o próximo não está mais, eu acho que em relação a isso o efetivo tem mais garantias porque sabe que não pode ser colocado pra fora, essa situação deixa agente desmotivada. (TE03)

Quando vai chegando o fim do ano já ficamos com medo, será que meu contrato vai ser renovado? Essa incerteza é horrível porque não podemos fazer planos, não sei se vou ter trabalho no ano que vem. (TE07)

Portanto, constata-se que os temporários não possuem garantia de emprego, vivem na incerteza quanto a estarem ou não empregados, estado que pode ser alterado a qualquer momento com ou sem justa causa, sujeito, inclusive, a decisões arbitrárias e pessoais dos contratantes. Por estes e outros motivos mencionados, a desmotivação, a insegurança com o porvir, a ausência de parâmetros de longo prazo, aqueles pelos quais é possível construir-se laços de confiança, solidariedade e comprometimento (SENNET, 1999) são perceptíveis entre os técnicos temporários, quando questionados sobre se as atividades executadas por eles eram diferentes do serviço realizado pelos efetivos. Em suas falas ficou evidente a igualdade de tarefas, no sentido de sua capacidade de realizar as mesmas atividades dos efetivos, fato que pode também ser constatado na fala do representante da SMS:

Não há diferenças, tanto o efetivo como o temporário eles desempenham a mesma função, a diferença entre um e outro não esta na atividade, está na remuneração e na carga horária, que para o temporário é maior (R01)

Essa prática contraria frontalmente o direito legal que assegura salário igual para trabalho igual. Ademais, a convivência entre dois grupos de trabalhadores no mesmo local,

dividindo-se entre estatutários e temporários, agrava a sensação de inferioridade dos temporários em relação aos efetivos, como pôde ser constatado em algumas falas, portanto, constata-se que existem discriminações por parte da gestão pública em relação aos trabalhadores temporários, por não terem os mesmos direitos dos efetivos, mas não apenas por isso, a discriminação ocorre também por parte dos efetivos que não reconhecem muitas vezes o trabalho dos temporários e desvalorizam esses trabalhadores, até mesmo quando os desrespeitam faltando e deixando-os sobrecarregados.

4.4 POSICIONAMENTO SINDICAL FRENTE AOS CONTRATOS TEMPORÁRIOS NO SERVIÇO PÚBLICO

A precarização do trabalho, com múltiplas relações contratuais, tem contribuído para aumentar as dificuldades de representação e atuação sindical, deixando os trabalhadores desprotegidos e mais vulneráveis às exigências gerenciais e patronais (MATTOSO, 1995; PIRES, 1999). Essa forma de apropriação da força de trabalho impõe, involuntariamente, ao trabalhador, sua adesão ao projeto neoliberal, onde a desregulamentação dos direitos sociais e o combate a organização sindical da classe trabalhadora são traços marcantes. A respeito desta temática, o dirigente sindical entrevistado afirma:

Nós temos hoje uma massa de trabalhadores do serviço público na informalidade, na realidade as contratações não são por tempo determinado, são por tempo indeterminado. Todos prestadores de serviço, sem os seus direitos previdenciários e trabalhistas garantidos por lei, esses contratos são feitos por um prazo de dois anos, mas que se estendem a vinte, trinta anos. (A01)

No Brasil, a propagação de práticas flexíveis de vínculo do trabalho, implica um grande crescimento da subcontratação, da terceirização, de trabalhadores contratados temporariamente, asseverando a redução da força de trabalho efetiva (ANTUNES, 2001; DRUCK 2002). Essa situação reforça o argumento de Harvey (1992), para quem “a atual tendência do mercado é reduzir o número de trabalhadores centrais e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins” (HARVEY, 1992, p. 144).

Conforme relato, os contratos deveriam suprir necessidades momentâneas por um tempo determinado. Eles são permitidos apenas em caráter de urgência, entretanto, são renovados constantemente. A contratação de temporários como regra e não exceção atenta especialmente contra os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade,

conforme mencionado anteriormente, principalmente, porque, em muitos casos, permite a nomeação de servidores sem a necessária aferição de sua capacidade para o desempenho das funções, fugindo à norma do concurso público e negando ainda aos mais capazes qualquer possibilidade de acesso aos cargos públicos. Dessa forma, as nomeações podem continuar sendo efetuadas através de atos administrativos que, ao em vez de visarem apenas o interesse público, se destinam a atender às conveniências pessoais dos administradores, ou às suas preferências partidárias, e o serviço público se transforma, assim, em um feudo privilegiado, confundindo-se com os interesses particulares do governante, em desrespeito aos princípios constitucionais. Neste sentido, A01 vê essa prática como tática política, troca de favores, apadrinhamento, práticas comuns no serviço público no nosso país, confirmando-se na sua fala:

A constituição diz que pode se contratar trabalhadores (sem concurso), mas no caso de excepcional interesse público. No caso de uma endemia, uma enchente, uma calamidade, onde há necessidade de assistência médica, né? mas que seja por seis meses e prorrogado por mais seis meses! Mas os gestores abusam! [...] Porque na maioria são todos cabos eleitorais dos gestores. Estão ali a serviço dos gestores para trabalhar em campanha, para votar neles, é o que acontece unicamente com os prestadores de serviço (A01).

Ademais, os significados desses contratos como mecanismo de precarização do emprego e a forma concreta com que ela se manifesta no setor de saúde, são constatados na entrevista da representante sindical da categoria:

O prestador de serviço está ali como escravo, é escravizado, tem uma carga horária maior, os salários são bem menores, os seus direitos trabalhistas e previdenciários não são respeitados. Essa é a forma que nós vemos hoje os prestadores de serviço. E nós do sindicato somos inteiramente contra esse tipo de contratação por que nos traz um grande prejuízo, desmobiliza toda a categoria para que reivindique seus direitos. [...] Então, prestador de serviço, no meu entendimento era para ser substituído por concursado, porque é a forma legal de entrar no serviço público. (A01)

Sendo assim, a contratação de temporários tem levado à fragmentação dos trabalhadores e ao enfraquecimento do movimento sindical. A01 reforça a necessidade de concurso público para a regularização dessa categoria, porém, isso não vem ocorrendo de modo suficiente para suprir a demanda pelos serviços de saúde que crescem a cada dia, com isso, as contratações irregulares continuam. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal vem batalhando para que essas irregularidades nas Contratações Temporárias não ocorram mais, desta forma, tem limitado a abrangência da expressão necessidade transitória apenas aos casos em que as atividades sejam transitórias. Portanto, estão sendo declaradas nulas as leis

ordinárias que estabelecem como hipóteses de contratação o exercício de atividade permanente ou previsível, como se vê no julgado abaixo:

Servidor público: contratação temporária excepcional (CF, art.37, IX): inconstitucionalidade de sua aplicação para a admissão de servidores para funções burocráticas ordinárias e permanentes⁵.

Apesar disso, o número de temporários cresce a cada dia, dificultando a organização da classe, dessa forma, o sindicato se sente impotente frente ao vínculo precário desses contratos. A01 nos revela que quem tem o poder de coibir essa prática, punindo os gestores que insistem na contratação de pessoal de forma irregular sem direitos e garantias, é o Ministério Público, junto ao Tribunal de Contas.

[...] deveria na verdade, realizar concurso público! Porque a própria constituição diz, a entrada no serviço público é através de concurso! (A01)

[...] a responsabilidade é inteiramente do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Que eles têm poder de punir gestores com relação a essas contratações, porém não o fazem. (A01)

Percebe-se pelo relato acima, a baixa capacidade de mobilização do sindicato. Ademais, o Ministério Público poderia ser pressionado pela organização e militância dos trabalhadores via mobilização do sindicato, mas essa não parece ser a realidade da atuação desse sindicato. Por sua vez, a fragmentação da categoria é ruim para todos, porque o sindicato se enfraquece, além do que, ele não representa os temporários, e sim, os efetivos. Deixa-se, assim, a mercê dos próprios gestores a condução da forma como esses trabalhadores são tratados. Como foi possível constatar através de suas falas, existem sim discriminações destes trabalhadores temporários, seja por parte dos órgãos públicos, seja por parte dos próprios gestores e trabalhadores efetivos.

Neste sentido, a prática da mobilização coletiva fica praticamente inviável diante da separação entre os trabalhadores temporários que praticamente não tem direitos garantidos, a não ser os próprios salários e os trabalhadores efetivos, que possuem seus direitos garantidos e um sindicato que os representa.

⁵ Brasil. Supremo Tribunal Federal. ADIn.Nº 2.987-8/SC. Rel. Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em:22 set.2011.

4 CONCLUSÃO

A década de 1990, no Brasil, foi um período em que o mundo do trabalho sofreu grandes transformações e em decorrência disso, ocorreram também mudanças na vida dos trabalhadores. Porém, essas transformações não lhes trouxeram muitas vantagens, pelo contrário, houve um crescimento dos empregos caracterizados como precários, ou seja, que não lhes dão as mínimas garantias estabelecidas em lei. O maior problema gerado pelo trabalho precário é a vulnerabilidade do vínculo, causadora de grande insegurança no mercado de trabalho. Essa realidade expõe o trabalhador a uma subcondição, impossibilitando-o de gozar plenamente de seus direitos trabalhistas. Na esfera pública, em áreas como a saúde, as novas modalidades de contratação surgiram após a promulgação da Emenda Constitucional nº19 de 1998 – que passava a permitir a flexibilização das formas de vínculo na administração pública.

Esses vínculos representam situações de trabalho quase sempre marcadas pela precarização. Na análise das entrevistas pode-se perceber que o trabalho do técnico de enfermagem não passou imune às mudanças ocorridas na esfera laboral, essa atividade foi flexibilizada e precarizada. Pelos depoimentos verifica-se com clareza a situação de desigualdade que esses profissionais se encontram ao se submeterem a um regime de trabalho diferenciado, inferior em termos salariais e de direitos. Num mesmo setor ocupacional, numa mesma organização, num mesmo departamento, podem coexistir relações e contratos múltiplos de trabalho, contratos inconstantes que, às vezes, não chegam a oferecer nem mesmo a cobertura dos direitos legais. Essas formas atípicas de trabalho segmentam ainda mais os trabalhadores entre si, gerando a competitividade, a ocupação em jornadas diversas ao longo de um dia, em locais diferentes, resultando muitas vezes no enfrentamento de longas jornadas de trabalhos.

Porém, conforme se pôde constatar, esse tipo de contratação é fruto de uma política neoliberal, que busca reduzir custos e no caso do serviço público tende a favorecer interesses individuais sob a velha prática clientelista, pois muitas vezes os políticos acabam colocando pessoas de sua confiança para trabalhar com o objetivo de garantir os votos em época de eleição. A esses aspectos, associam-se as condições precárias do trabalho, caracterizadas por: baixos salários, condições insalubres de trabalho, instabilidade do vínculo empregatício, múltiplas e irregulares jornadas de trabalho e interferência político-partidária nas contratações (ZATTI; MENDES, 2007).

A lógica das instituições é a lógica do mercado que visa à redução de custos. Assim, a política de contratação de temporários nas instituições públicas permite a diminuição de despesas com pessoal, a redução de custos com o pagamento dos salários, a flexibilização dos direitos e o descompromisso da instituição com os benefícios sociais destes trabalhadores. Com a expansão da adoção do modelo flexível de gestão e regulação do trabalho, percebe-se que muitos aderem, quase sempre, sem que haja maiores debates ou reflexões acerca das consequências para os profissionais que, em muitos casos são obrigados a se submeter a essas relações de trabalho arbitrárias por não terem outra opção, senão, a de estar desempregados. As consequências são danosas não apenas para os trabalhadores mas, atingem também, a sociedade de maneira geral, que recebe os serviços de uma força de trabalho sujeita às oscilações, instabilidades, descontinuidades, pelos problemas de saúde provocados pela sobrecarga de trabalho gerados pelo vínculo de trabalho precário.

Trata-se daqui para frente de enfrentá-los, buscando a sistematização das experiências na perspectiva de superação de uma lógica do capital que não apenas demonstrou a sua incapacidade de resolver problemas da sociedade moderna como recriou velhos problemas, a exemplo das formas precárias de emprego e de trabalho, do desemprego e de todos os processos de desestruturação social resultantes da combinação da gestão produtiva enxuta e sob pressão, a aplicação de políticas de cunho neoliberal e a globalização.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Giovanni. Trabalho e reestruturação produtiva no Brasil neoliberal – Precarização do trabalho e redundância salarial; **Revista Katál**, Florianópolis v. 12 n. 2 p. 188-197 jul./dez. 2009
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo In: SADER, E. e GENTILI, P. Pós-Neoliberalismo: **As políticas sociais e o Estado Democrático**. Ed. Paz e Terra, São Paulo, p. 09 – 23, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 6 ed. – Campinas: Ed. da Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. Trabalho e Precarização numa ordem neoliberal. In: FRIGOTTO, G. & GENTILI, P.(orgs.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001.
- ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**. São Paulo; Boitempo Editorial, 2003
- ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**. (Collor, FHC e Lula). São Paulo, Autores Associados, 2005.
- ANTUNES, R. Construção e desconstrução da legislação social no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. Boitempo, parte III (Dimensões da crise do sindicalismo: caminhos e descaminhos)**, p.499-508, 2006
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. 52 p. (Cadernos ENAP; n. 10)
- ABRÚCIO, F. L. e FERREIRA COSTA, V. M. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. Pesquisas. Fundação Konrad Adenauer, nº 12. São Paulo, 1998.
- ARON, R.; **As etapas do pensamento sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- ARAÚJO, L. M.; MACHADO, M. H.; VITALINO, H. A.; PAIVA, J.; TOLOZA, D. C. Para subsidiar a discussão sobre a despreciação do trabalho no SUS. **Cadernos RH Saúde**, v. 3, n. 1, p. 155-166, 2006.
- AZEVEDO, Fernando de.; **A cultura brasileira** . 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.
- BARALDI, Solange. **Supervisão, flexibilização e desregulamentação no mercado de trabalho: antigos modos de controle, novas incertezas nos vínculos de trabalho da enfermagem**. Tese de Doutorado. São Paulo: Escola de Enfermagem da USP, 2005.

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

BENDIX, Reinhard; **Max Weber: um perfil intelectual**. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: UNB, 1986.

BERTERO, C. O. **Administração Pública e Administradores**, Brasília, FUNCEP, 1985.

BERTOLOZZI, Maria Rita; GRECO, R. M. **As políticas de saúde no Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais**. Rev. Enf. USP, v.30, n.3, p.380-98, dez. 1996

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 1999.

BOYER, Robert. "Capital-labor relations in OCDE countries: from the fordist golden age to contrasted nacional trajetories", in **Capital, the State and Labor: a global perspective**. United Nations University Press, 1995.

BOITO JR, Armando; **Revista Crítica Marxista**, nº 3, São Paulo, Editora Brasiliense, 1996

BOITO JR, Armando. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. Ed. Xamã, São Paulo, 1999.

BOITO JR, Armando. **Cena política e interesses de classe na sociedade capitalista**. Revista Crítica Marxista, São Paulo, n. 15, p. 127-139, 2002.

BOITO JR, Armando: **"A hegemonia neoliberal no governo Lula"**. Revista Crítica Marxista, nº 17, novembro de 2003. Campinas: Editora Revan, 2003.

BOITO JR, Armando. **A burguesia no Governo Lula**. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 52-77, primeiro semestre, 2005

BOURDIEU, Pierre. **A precariedade está hoje por toda a parte**. In: **Contrafogos: Táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BORGES, Ângela; DRUCK, Graça. **Terceirização: balanço de uma década**. Caderno CRH, Salvador, n. 37, p. 111-139, jul./dez. 2002

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório final da VIII Conferência Nacional de Saúde**. Brasília, 1986.

BRASIL. Projeto de Leis 5483, de 04 de outubro de 2001. Altera o artigo 618 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. **Congresso Nacional, Brasília**, DF, 04 dez. 2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Sileg/>

BRASIL. Ministério da Saúde. **Assessoria de Comunicação Social**. Lei Orgânica de Saúde. 2a ed. Brasília, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 38. ed. São Paulo, Saraiva, 2008. p.42.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn.N.2.987-8/SC. **Rel. Ministro Sepúlve da Pertence**. Disponível em: www.stf.gov.br acesso em: 25 set. 2008.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista**. Rio de Janeiro. Zahar: 1981.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX**. Trad.: Nathanael C. Caixeiro. 3ª Ed. Editora LTC: Rio de Janeiro, 1987.

BRAVO, M. I. Souza; MATOS, M. Castro de. ; **“A Saúde no Brasil: Reforma Sanitária e a Ofensiva Neoliberal”**. In: BRAVO, M. I. Souza; 2001

BRAVO, Maria Inês Souza; **“A Política de Saúde no Brasil: trajetória histórica”**. In: **Capacitação para Conselheiros de Saúde - textos de apoio**. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Serviço Social e Reforma Sanitária: Lutas Sociais e Práticas Profissionais**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

BRAVO, Maria Inês Souza. “A Política de Saúde no Governo Lula: algumas reflexões.” In: **Revista INSCRITA**. Brasília: CFESS, 2004. Nº 9.

BURRELL, G.; MORGAN G. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. London, UK: Heinemann Educational Books, 1979. Tradução livre de Prof. Wellington Martins

CAPPA, J. Balanço das negociações coletivas de trabalho no Brasil nos anos 90. **Cadernos da FACECA**, Campinas, v. 11, n.1, 2002.

CARDOSO, Jr. José Celso. Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil, nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.23, n.2 2002.

CARINHATO, P. H.; **Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil**; AURORA ano II número 3 – dezembro 2008

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.

CARVALHO Neto, Antônio. **Relações de Trabalho e Negociação Coletiva na Virada do Milênio**. Petrópolis, R.J.:Vozes, 2001.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. BORGES, Ângela e DRUCK, Maria das Graças. Crise Global, Terceirização e a Exclusão no Mundo do Trabalho. **Cadernos CRH**, 19. O Mundo do trabalho e dos Trabalhadores. Salvador/Bahia, 1993.

CHERCHIGLIA, M. L & DALLARI, S.G. 1999. **A reforma do Estado e o setor público de saúde: governança e eficiência**. Revista de Administração Pública, v. 33, n. 5, p. 65-84.

CHEIBUB, Zairo B. **Reforma Administrativa e relações de trabalho no setor público**. RBCS. V 15, n.43. Jun 2000.

CHESNAIS F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996

COSTA, Márcia. **Terceirização: velhos dilemas e a necessidade de uma nova ordem**. Texto trabalhado na disciplina Relações de Trabalho, PPGA- UFPB, 2009

COSTA, Márcia. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** - vol. 20 Nº. 59, outubro 2005

COZBY, Paul C. **Métodos de pesquisa em ciências do comportamento**/ Paul C. Cozby; tradução Paula Inez Cunha Gomide , Emma Otta; revisão técnica José de Oliveira Siqueira. 1 ed. 2003 – 4. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

DÉJOURS C. **A banalização da injustiça social**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro 1999.

DENHARDT, Robert. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. Tradução Prof. Francisco G. Heidemann, Thompson/ Wadsworth. 2004.

DesprecarizaSUS; Programa Nacional de Desprecarização do Trabalho no SUS : : perguntas & respostas : Comitê Nacional Interinstitucional de Desprecarização do Trabalho no SUS / **Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde**. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2006.

DIEESE. **A situação do trabalho no Brasil: um balanço dos anos 90**. São Paulo: 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

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

DRUCK, M. G. ; BORGES, A. **Flexibilidade e Precarização: a desestruturação do mercado de trabalho e a nova informalidade**. In: seminário: las nuevas formas de trabajo emergentes en américa latina em la era post-neoliberal, 2004, Rio de Janeiro

DRUCK, M. G.; **Flexibilização e Precarização do Trabalho: Novas formas de dominação social e política**, 2005, Porto Alegre. grupo de trabajo 19: reestructuración productiva, trabajo y dominación social, 2005.

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

ENDERLE, R. e GUERRERO, G. A.; A herança patrimonialista na burocracia estatal do Brasil: path dependence patrimonialista e a falta da autonomia enraizada do estado brasileiro. In: **ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL**, 11, Curitiba: ANPEC Sul, 2008.

ESCOREL, S. **Reviravolta na saúde: origem e articulação do movimento sanitário**. Rio de Janeiro, 1993. Tese (mestrado), ENSP/Fiocruz.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Luis. (1995). "Neoliberalismo e reestruturação capitalista". In SADER, E. GENTILI, P. (orgs.), **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FLEURY, M. T. L. & FISCHER, R. M. **Processo e relações de trabalho no Brasil**, São Paulo, Ed. Atlas, 1987.

FRANÇA, S. B.; A presença do Estado no setor saúde no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v.49, n.3, p.85-100, 1998.

FRANCESCHINI, Luiz Felipe; **Marajás e caras-pintadas: a memória do governo Collor nas páginas de O globo**; Nº 12; 2003, disponível em <http://www.achegas.net/>> acesso em 05 de novembro de 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar o projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1987

GIRARDI, S. N.; CARVALHO, C. L.; Contratação e qualidade do emprego no Programa Saúde da Família no Brasil. In **Ministério da saúde (org) Observatório de recursos humanos em saúde no Brasil: estudos e análises**. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, p 157-190, 2003

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. de. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; BARBOSA DA SILVA, A. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo, Ed. Loyola, 1994

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo, Ed. Loyola, 2003, 12ª Ed

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

JATOBA, Jorge e ANDRADE, Everaldo G. Lopes. **A Desregulamentação do Mercado e das Relações de Trabalho no Brasil: potencial e limitações**. Brasília: IPEA, 1993.

KALLEBERG, A. L. **Crescimento do Trabalho Precário: um desafio Global**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.24, n. 69, 2009, p. 21-30

KATZ, C. Evolução e crise do processo de trabalho: origem e função do controle patronal. In: BRAGA, R; COGGIOLA, O; KATZ, C;. (Org). **Novas tecnologias: crítica da atual reestruturação produtiva**. São Paulo: Xamã, 1995.

KREIN, J. D.; **As tendências recentes nas relações de emprego no Brasil: 1990-2005**. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

KREIN, J. D.; **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico: Reforma do sistema de relações de trabalho no Brasil**, p. 255: São Paulo: Campinas: CESIT, 1999

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1991.

LAURELL, A. C. (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo, Cortez, 1997

LASSANCE, M. C. & SPARTA, M. (2003). **A orientação profissional e as transformações no mundo do trabalho**. Revista Brasileira de Orientação Profissional, 2003.

MALHOTRA, Naresh K.; **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MARX, Karl. **O capital**. Vol. I Rio de Janeiro. 1998.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. 18º ed. Rio de Janeiro, civilização Brasileira, 2000.

MARTINS, Luciano; **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP nº. 8, 1995.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Flexibilização das Condições de Trabalho**. 1 ed., São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 2000.

MATTOSO, J. E. L. **A Desordem do Trabalho**. São Paulo: Página Aberta / Escrita, 1995.

MATTOSO, J; P; POCHMANN, M. **Mudanças estruturais e trabalho no Brasil**, Economia e Sociedade, n. 10, p.213-243, 1998

MÉDICI, A.C., A seguridade social e a saúde, in **A Previdência Social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL, v. 2. Debates, 1994 p.219-241.

MELUCCI, Alberto. **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. São Paulo. Vozes. 2005.

MEIRELLES, Ely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES GONÇALVES, R. B. **Práticas de Saúde: processos de trabalho e necessidades**. São Paulo: Centro de Formação dos Trabalhadores em Saúde da Secretaria Municipal da Saúde, 1992. (Cadernos Cefor, 1 – Série textos)

MERRIAM, S. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

MÉSZÁROS I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo; 2002.

MÉSZÁROS I. **Desemprego precarização: um grande desafio para a esquerda**. Tradução de Jorge Figueiredo. acesso 12 de novembro 2011. Disponível em: <http://resistir.info/crise/desemprego_precarizacao.html>

MINAYO M. C. **Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2ª ed. São Paulo - Rio de Janeiro: Hucitec; 1993.

MINAYO, M. C. de S. (ORG.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 10ª ed. Petrópolis, Vozes, 1994.

MORGAN, G. “Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeça na teoria das organizacionais”. In CALDAS. M.; BERTERO, C. **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

MORGAN, G, SMIRCICH, L. The case for qualitative research. **Academy of Management Review**, v. 5, n. 4, p. 491-500, 1980.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

NEIS, Sandro José; **Investidura em Cargos, Empregos e Funções Públicas**. Disponível em http://www.mp.ro.gov.br/c/document_library/DLFE-52654.pdf; acesso 17/11/2011; 2005

NEULDERS, D. ; WILKIN, L. . **La flexibilidad de los mercados de trabajo: prolegómenos a análisis de un campo**. Trabajo y Sociedad, v. 12, n. 1, p. 11-26, Ene. 1987.

NETTO, José Paulo. “FHC e a Política Social: Um Desastre para as massas trabalhadoras”. In: **O Desmonte da Nação**. (Org) Ivo Lesbaupin. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 75/89.

NOGUEIRA, R. P.; Reforma do Estado, o SUS em reforma e os recursos humanos. In: SANTANA, J. P.; CASTRO, J.L. (org) **Capacitação em desenvolvimento de recursos humanos em saúde**. Natal: EDUFRRN, 1999.

NOGUEIRA R. P.; **Dinâmica do mercado de trabalho em saúde no Brasil**. 1970-1983. Brasília: MS/OPAS; 1986.

NOGUEIRA R. P.; **Perspectivas da qualidade em saúde**. Rio de Janeiro (RJ): Qualymark; 1994.

NOGUEIRA, P. R. Limites críticos das noções de precariedade e despreciação do trabalho na administração pública in: **Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil: estudos e análises**, Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Convenção 151. Genebra. 1978.

OLIVEIRA, I. (1999). **A formação do orientador profissional e as mudanças atuais**. Revista da Associação Brasileira de Orientadores Profissionais, 3(1), 77-84.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA FLEURY, S. M. (Im) **Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes/ABRASCO, 1986.

OLIVEIRA SILVA, Luiz Marcos de. **Reestruturação Produtiva e Trabalho no Setor de Saúde em Aracaju**. Monografia de Graduação. UFS: Aracaju, fevereiro de 2003.

OLIVEIRA SILVA, L. M. (Des)estruturação e (des)regulamentação do trabalho: uma análise preliminar dos impactos sobre o setor de saúde. **Revista da FAPES**, v.2, p.85-100, 2006.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **Discurso e texto: formulação e circulação dos sentidos**. Campinas: Pontes, 2001.

OSBORNE, D.; GAEBLER. T. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**; Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma Administrativa do Sistema de Saúde. In: BRASIL, **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos Anos 90**. Brasília, Cadernos do Mare, nº1, Brasília, 1997.

PIRES, Denise. **Reestruturação produtiva e trabalho em saúde no Brasil**. São Paulo: Annablume, 1998.

PIRES, Denise; A estrutura objetiva do trabalho em saúde. In: LEOPARDI, M. T. et al. **Processo de trabalho em saúde: organização e subjetividade**. Florianópolis, Ed. Papalivros, 1999.

POLANY K. **A Grande Transformação - as origens de nossa época**. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1980. Tradução de Fanny Wrobel

REZENDE, Flávio da Cunha; O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**, Ano 53 N° 3, Jul-Set 2002

RIZZOTTO, M. L. **Neoliberalismo e Saúde**. Disponível em <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/neosau.html>> Acesso em 15/09/2012

ROBBINS, S. P. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

RODGERS, Gerry; RODGERS, Janine (eds.). **Precarious jobs in labour market regulation: the growth of atypical employment in Western Europe**. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1989.

RODGERS, Gerry; RODGERS, Janine; El trabajo precario en la regulación del Mercado laboral. **Crecimiento del empleo atípico em Europa Occidental**. Madrid. OIT. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España. 1992. PP:15-42

ROESCH, S. M. Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalho de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 24ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SAGRES - **Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade**. Disponível em <<http://sagres.tce.pb.gov.br>> Acesso em 09/07/2012.

SANTOS, M. W. B, “**A Lei da Responsabilidade Fiscal no Contexto da Reforma Administrativa e os Servidores Públicos**”. Boletim de Direito Administrativo - BDA, 2002.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

SCHWARTZMAN, Simon. "Programas sociais voltados à educação no Brasil em Rio de Janeiro." Sinais Sociais - Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio 1:114-145, 2006.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter; consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SILVA, E. V. M.; SILVA, S. F. As implicações da Gestão do Trabalho no SUS: um olhar do gestor local. In: Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. **Cadernos RH Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. P.49-58.

SILVEIRA, Daniel Barile da.; **Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda**, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna, 2007. Disponível em: < www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Daniel > Acesso em: 28 maio 2012.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. Flexibilização, desregulamentação e direito do trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso B. (org). **Crise e Trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** 2ª edição. São Paulo: Scritta, 1996.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito constitucional do trabalho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração? Ensaio da teoria organizacional e gestão social**. Rio Grande do Sul. Editora UNJUI. 2002.

TESCH, R. (1990). **Qualitative Research: Analysis Types and Software Tools**. London: Falmer Press

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1990.

TRUJILLO, Alfonso Ferrari. **Metodologia da Ciência**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Kenedy, 1974. apud LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia Científica. 2 ed. São Paulo: Atlas. 1991. 247 p.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília, Editora da UnB, 1991

WELTMAN, Fernando. **A Imprensa faz e desfaz um presidente**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

WOMACK, J. P.; JONES, T. D.; ROSS, D. **A Máquina que mudou o mundo**. tradução de Ivo Korytovski. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O neoliberalismo em debate. In: Teixeira, F.J.S. e Oliveira, M. de A. (orgs.) **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva: as novas determinações**.

VIANA, Márcio Túlio. A onda precarizante, as comissões de conciliação e a nova portaria do Ministério do Trabalho. In: **Revista de Direito do Trabalho** nº. 28, out/dez 2002. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZATTI, M. L. R.; MENDES, V. L. P. S. **Comprometimento Organizacional na Área Hospitalar e Vínculos Empregatícios**. ANPAD, 2007, 1, CD-ROM, Rio de Janeiro/RJ

APÊNDICE A

Roteiro de Entrevista com os técnicos de enfermagem contratados temporariamente pela Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa

1. Você poderia descrever sua rotina de trabalho?
2. Em que seu trabalho difere daquele realizado por um trabalhador efetivo?
3. Considerando as tarefas que você realiza você concorda que os efetivos devem ter mais benefícios?
4. Como um técnico de enfermagem, como você se sente realizando um trabalho que é por tempo determinado?
5. Existe igualdade de tratamento, na organização, entre os temporários e os efetivos? Explique. (como os chefes e demais servidores consideram as duas categorias)
6. Você é cobrado da mesma forma que um trabalhador efetivo?
7. Você considera a sua jornada de trabalho justa em relação a dos efetivos? Por quê?
8. A sua remuneração está de acordo com o mercado?
9. Você considera a sua remuneração justa? Por quê?
10. Quais as principais dificuldades enfrentadas para a realização do seu trabalho?
11. E quais as principais queixas?
12. Você considera que essas dificuldades e queixas são as mesmas vividas pelos que são efetivos?
13. Você percebe alguma vantagem em ser contratado como temporário?
14. - Quais os motivos que levam você a continuar nesse emprego?

APÊNDICE B

Roteiro de Entrevista com o representante da Secretaria de Saúde do Município de João Pessoa.

- 1-Quais as razões para a contratação de temporários?
- 3- Quais as vantagens e desvantagens para o órgão em contratar temporários?
- 4- Qual o critério para a contratação de técnicos de enfermagem em regime temporário?
- 5- Os contratos são renovados com frequência? Se sim, por que a secretaria não contrata efetivos?
- 6 -Você considera que existe tratamento diferenciado entre um efetivo e um temporário? Em que principais aspectos?
- 7- Quais os principais problemas e reivindicações dos temporários?
- 8 - Como a gestão da Secretaria lida com isso?
- 9- Existem diferenças entre a remuneração do técnico temporário e o efetivo?
- 10 – Quanto aos serviços executados, o técnico temporário tem atividades diferentes dos efetivos?
- 11- E a jornada de trabalho é a mesma para as duas categorias?
- 12- Existe igualdade de tratamento, na organização, entre os temporários e os efetivos? Explique. (como os chefes e demais servidores consideram as duas categorias)

APÊNDICE C

Roteiro de Entrevista com o representante do sindicato dos técnicos em enfermagem do município

- 1- Como o sindicato vê a contratação de técnicos de enfermagem por tempo determinado pela Secretaria de Saúde do município?
- 2-Como o sindicato percebe as disparidades nas condições de trabalho entre os técnicos temporários e os efetivos?
- 3- O que o sindicato tem realizado em prol dos direitos trabalhistas dessa categoria?

APÊNDICE D

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a)

Gostaríamos de convidá-lo a participar do nosso estudo **FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: O caso dos técnicos em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa**, que tem como objetivo geral estudar o processo de flexibilização/precarização dos contratos de trabalho dos Técnicos em Enfermagem da Secretaria de Saúde do município.

A pesquisa, estabelecida na ótica da abordagem qualitativa, consistirá na realização de entrevistas junto aos participantes do estudo e posterior análise do discurso dos entrevistados. Trata-se de uma dissertação de mestrado, desenvolvida por Edwania Barbosa Monteiro e orientada pela Prof^a. Dr^a. Marcia Costa, do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA UFPB

Garantimos que a qualquer momento da realização desse estudo qualquer participante/pesquisado e/ou estabelecimento envolvido poderá receber esclarecimentos adicionais que julgar necessários. Qualquer participante selecionado ou selecionada poderá recusar-se a participar ou retirar-se da pesquisa em qualquer fase da mesma, sem nenhum tipo de penalidade, constrangimento ou prejuízo aos mesmos. O sigilo das informações será preservado através de adequada codificação dos instrumentos de coleta de dados. Especificamente, nenhum nome e identificação de pessoas interessa a esse estudo. Todos os registros efetuados no decorrer desta investigação científica serão usados para fins acadêmico-científicos e inutilizados após a fase de análise dos dados e apresentação dos resultados finais na forma de dissertação ou artigo científico.

Em caso de concordância com as considerações expostas, solicitamos que assine este “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido” no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e fica aqui o compromisso de notificação do andamento e envio dos resultados desta pesquisa.

Eu, _____, assino o termo de consentimento, após esclarecimento e concordância com os objetivos e condições da realização da pesquisa “**FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO: Uma análise com os técnicos em enfermagem com contrato temporário no município de João Pessoa**”, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados.

João Pessoa, ____ de _____ de 2012.

Assinatura do Entrevistado (a)

Qualquer dúvida ou maiores esclarecimentos, entrar em contato com as responsáveis pelo estudo: **e-mail:** edwaniam@ig.com.br / **Telefone:** (83) 32189321