



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONOMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Amanda Alexandroni

**Contrarreforma do Estado brasileiro:** a incorporação das Organizações Sociais como  
mecanismo para a destituição da função pública

Florianópolis

2023

Amanda Alexandroni

**Contrarreforma do Estado brasileiro:** a incorporação das Organizações Sociais como mecanismo para a destituição da função pública

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de mestre em Serviço Social  
Orientador: Prof. Dr. Jaime Hillesheim

Florianópolis

2023

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

Alexandroni, Amanda

Contrarreforma do Estado brasileiro : A incorporação das Organizações Sociais como mecanismo para a destituição da função pública / Amanda Alexandroni ; orientador, Jaime Hillesheim, 2023.

141 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Organizações Sociais. 3. Contrarreforma do Estado. 4. Serviço Público. 5. Função Pública. I. Hillesheim, Jaime . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. III. Título.

Amanda Mauricio Alexandroni

**Contrarreforma do Estado brasileiro:** a incorporação das Organizações Sociais como mecanismo para a destituição da função pública

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

Profa. Dra. Selma Borghi Venco  
Universidade Estadual de Campinas

Profa. Dra. Maria da Graça Druck  
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Roberta Traspadini  
Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Dr. Jaime Hillesheim  
Orientador

Aos meus camaradas, pelos esforços diários para que não se perca o que é verdadeiramente importante.

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi desenvolvido em sua maior parte durante a pandemia de Covid-19, quando vivíamos uma barbárie no mundo, e em especial no Brasil, sob a gestão do Governo Bolsonaro. Agradeço àqueles nos quais pude encontrar cuidado e força.

Aos meus pais, por respeitarem e apoiarem as minhas escolhas mesmo quando não estiveram em pleno acordo com elas. Sem esse amor e liberdade, o percurso se faria muito mais difícil;

Aos meus tios, Lili e Carlos, pelo carinho e amor apesar da distância;

Aos meus amigos queridos, pelos momentos de diversão e acolhida quando foi preciso;

À Carol e Vit, pelo teto e rotinas compartilhados nesse percurso final. Obrigada por aliviarem quando foi possível.

Aos amigos e colegas do curso de Psicologia, com quem pude contar para os estudos e para a militância, obrigada por permanecerem fazendo parte desse percurso mesmo que de outras formas;

Aos colegas com quem construí a militância na APG, agradeço por termos decidido enfrentar juntos um cenário tão duro. Pra mim, foi fundamental poder encontrar junto a vocês um sentido maior para a experiência na Pós-Graduação;

Aos meus camaradas do CESO, agradeço a todos vocês, e a cada um especial. Não tenho dúvidas de que sem vocês esse trabalho sequer poderia ter sido concebido e, ao final, tido seu devido lugar. Ao Allan, em especial, pela generosidade enquanto pesquisador, por estar presente desde o início até o último segundo fazendo o possível para que a pesquisa fosse desenvolvida;

Ao meu orientador, Jaime Hillesheim, pela disponibilidade em me auxiliar durante essa caminhada.

A classe operária é como um grande exército que foi subitamente despojado de todos os seus oficiais subalternos; nesse exército, seria impossível manter a disciplina, a estrutura, o espírito de luta, a unidade da direção com a mera existência de um Estado-maior.

(Antônio Gramsci, 1923)

## RESUMO

O objetivo da pesquisa é investigar as transformações no serviço público brasileiro a partir da inserção das Organizações Sociais (OSs), no final dos anos 1990, com o consequente alargamento de parcela da força de trabalho do Estado contratada fora do Regime Jurídico Único. Consideramos que tal dispositivo corresponde a uma das dimensões mais centrais da contrarreforma do Estado realizada a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que, por sua vez, faz parte de uma série de medidas neoliberais em resposta às crises capitalistas. Estas visaram, por um lado, responsabilizar os rendimentos do trabalho, as garantias de direitos e as proteções típicas dos servidores públicos como se fossem, total ou parcialmente, responsáveis pela situação do Estado brasileiro e pela crise do padrão de acumulação capitalista. Isto, com o objetivo de expropriar essa parcela da força de trabalho nacional de direitos, garantias e carreiras que terminam por comprometer o sentido da função pública. Por outro lado, buscou-se realizar um ajuste mais amplo do Estado, modificando o sentido e o conteúdo das políticas sociais, as suas bases conceituais instituídas na Constituição Federal de 1988, bem como assegurar transferências de fundos públicos para a acumulação privada. Na pesquisa, de caráter documental, discute-se que medidas como a quebra do Regime Jurídico Único, decomposição das carreiras, cessão de pessoal concursado para o trabalho nas OSs e as transferências de fundos públicos, são importantes evidências sobre o sentido estratégico implícito no processo de inserção das OSs na estrutura estatal, em face da política de ajustamento do Estado brasileiro às necessidades imperativas do padrão de acumulação capitalista atual. Neste sentido, o estudo realizado aponta para o fato de que a contrarreforma do Estado brasileiro é um processo ainda em curso e que ganha concretude a partir de um conjunto de ofensivas do capital que vislumbra a construção de uma nova forma de Estado, conformando, por consequência, também o desenho e o conteúdo da política social em conformidade com os processos de produção e valorização do valor. Ao mesmo tempo, indica que as OSs são um mecanismo de gestão que amplia a presença da iniciativa privada no interior do aparelho Estado, pressionando o que historicamente tem se entendido como sendo sua função pública.

**Palavras-chaves:** Organizações Sociais. Conarreforma do Estado. Serviço Público. Função Pública.



## ABSTRACT

The study aims to investigate the changes in the Brazilian public service since the insertion of Social Organizations (OS) in the late 1990s, with the resulting expansion of the portion of the state workforce hired beyond the Unified Juridical Regime. We argue that the establishment of this mechanism correspond to one of the most central dimensions of the counter-reform of the State conducted by the Fernando Henrique Cardoso administration (1995-2002), which, furthermore, is part of a series of neoliberal reforms in response to the capitalist crises. On one hand, these responses sought to blame labor income, the guarantees of rights, and the typical protections of public servants as if they were totally or partially accountable for the crisis of capitalist accumulation. The purpose of this strategy was to expropriate this segment of the national labor force of worker's rights, protection, and careers that ultimately compromise the notion of civil service. On the other hand, it sought to carry out a broader adjustment of the State, modifying the meaning and content of social policies, their conceptual bases established in the 1988's Federal Constitution, as well as ensuring transfers of public funds to private accumulation. In this documental nature research, it is discussed that measures such as the Single Legal Regime's breaking, decomposition of careers, public servants assignment's to work in the SO and public funds transfers, are important evidence about the strategic meaning implicit in the process insertion of SOs in the state structure, adjustment policy of the Brazilian State to the imperative needs of the current capitalist accumulation pattern. This documentary research, argue that measures such as the Unique Juridical Regime's breakdown, the fragmentation of careers, the civil servants 's assignment to work for SO, and the public funds transfers are important evidence of the implicit meaning of SO as a strategic measure for the Brazilian State adjustment to meet the imperative needs of the current capitalist accumulation regime.

In this sense, the study carried out points to the fact that the Brazilian State's counter-reform is an ongoing process that gains concrete form from a set of offensives by capital that envisages a new State's form construction, conforming, for consequently, also the design and content of the social policy in accordance with the processes of production and valorization of value. At the same time, it indicates that the OSs are a management mechanism that expands the private sector's presence within the State apparatus, pressing what has historically been understood as its public function.

**Keywords:** Social Organizations. Counter-State Reform. Public Service. Civil Service.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução da apropriação do fundo público pelos Contratos de Gestão e Convênios no Município de São Paulo.....	84
Gráfico 1 – Transferências por tipo de Função Orçamentária, Brasil, 1998-2022.....	86
Gráfico 2 – Transferências por Grupo de Despesa, Brasil, 1998-2022.....	86

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Distribuição de trabalhadores públicos ativos nos órgãos da administração pública federal .....	116
--	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

I PND	Plano Nacional de desenvolvimento
I PNDe	Plano Nacional de Desestatização
II PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
ABTLuS	Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron
ACERP	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CEBRASPE	Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CNPEM	Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento de Estatística e Estudos Socioeconômicos
Embraer	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMPRAPII	Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fonasefe	Fórum Nacional dos Servidores Públicos Federais

Funpresp-Exe	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo
Funpresp-Leg	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo
Funpresp-Jud	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário
IDSMM	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
ISD	Instituto Santos Dumont
IMPA	Instituto de Matemática Pura e Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
NGP	Nova Gestão Pública
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PNP	Programa Nacional de Publicização PNP
PSD	Partido Social-Democrata
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não-Governamental
OS	Organização Social
OSS	Organização Social da Saúde
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PLC	Projeto de Lei Complementar
PDV	Plano de Demissão Voluntária

PPP	Parceria Público-Privada
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
RAG	Relatórios Anuais de Gestão
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RJU	Regime Jurídico Único
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa
Seduc	Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte
SES-BA	Secretaria Estadual da Saúde da Bahia
SIAP	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
Sintego	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>2 O NEOLIBERALISMO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>23</b>
2.1 NEOLIBERALISMO: SOLUÇÃO PROVISÓRIA PARA A CRISE DO CAPITAL	23
2.2 APROXIMAÇÕES ENTRE NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO	28
2.3 SUPORTES IDEOLÓGICOS DO NEOLIBERALISMO	30
2.4 A INSERÇÃO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL	33
2.5 O ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990	40
<b>3 A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL</b>	<b>47</b>
3.1 O PROCESSO DA CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO NO BRASIL	47
<b>4 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: IMPLICAÇÕES PARA O SENTIDO PÚBLICO DO ESTADO</b>	<b>59</b>
4.1 MARCOS LEGAIS	61
4.2 PRESENÇA E DISTRIBUIÇÃO DAS OS PELO BRASIL	67
4.3 TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E CONSTITUIÇÃO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA POR MEIO DAS OSs	71
4.3 O PAPEL DO TERCEIRO SETOR	77
4.4 A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO: O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO	83
<b>5 ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A FUNÇÃO PÚBLICA</b>	<b>90</b>
5.1 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO PÚBLICA	90
5.2 A HIBRIDIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO	95
5.3 A OFENSIVA CAPITALISTA CONTRA OS DIREITOS DOS TRABALHADORES	103
5.4 IMPLICAÇÕES PARA O CONJUNTO DA CLASSE TRABALHADORA	119
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>123</b>
<b>7 REFERÊNCIAS</b>	<b>127</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nosso problema de pesquisa emerge no ano de 2019, quando a população brasileira passava pelos primeiros meses de experiência com o Governo Bolsonaro (2019-2022). Dentre os diversos ataques proferidos por membros do governo — como o da suposta balbúrdia nas universidades públicas e a aprovação da Contrarreforma da Previdência (BRASIL, 2019) — estava também, no centro das discussões, a destruição dos ditos “privilégios” dos servidores públicos.

Em 2020, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 32 (BRASIL, 2020), para realização de uma contrarreforma administrativa do serviço público, com a inserção de novas modalidades de contrato da força de trabalho pública. Eram diárias as manifestações da mídia burguesa em favor desta medida, estabelecendo, por exemplo, comparações salariais entre os servidores públicos e os demais trabalhadores, acusando a administração pública de “inchaço” no número de servidores, e apontando para uma suposta ineficiência do serviço público brasileiro.

Inicialmente buscávamos compreender quais seriam suas raízes, ou seja, os precedentes que dariam fundamento ao projeto da contrarreforma administrativa. Partíamos do pressuposto de que um projeto desta magnitude — que enfrentaria um conjunto de trabalhadores que carregam um histórico de lutas importantes, sobretudo por sua história sindical — não teria se iniciado naquela conjuntura em específico, mas estava em curso há anos, por meio de estratégias de desarticulação e desmobilização das categorias estatutárias, nas transformações operadas nas relações e condições de trabalho e em profundas alterações no âmbito do Estado que dessem margem para a apresentação e aprovação daquela versão do projeto.

A partir deste interesse nos aproximamos do papel das Organizações Sociais (OS) na naturalização da quebra do RJU dos servidores públicos e na transformação do caráter do aparelho estatal. E, também, da concepção de que as medidas estabelecidas durante a contrarreforma da década de 1990 ainda constituiriam um processo de transformação do Estado em curso no país. E a partir do estudo destas questões, propusemos a pesquisa atual cujo objetivo é investigar o papel das OS, inseridas durante o processo da contrarreforma do Estado na década de 1990, na transformação do serviço público.

Nossa investigação se concentrou, sobretudo, na análise teórica dos elementos que poderiam auxiliar na investigação das três hipóteses que permearam nosso trabalho. A primeira era de que a contrarreforma do Estado da década de 1990 foi um processo cujas premissas ainda têm fortes rebatimentos no cenário atual. Esta reforma buscou aproximar a gestão da



administração pública – seja por meio dos princípios de eficácia e eficiência; seja via organização das relações de trabalho – tendo por base, principalmente o modelo encontrado na iniciativa privada. A segunda era de que as OSs seriam uma forma de estabelecer uma relação entre um ente público — União e seu respectivo Ministério — e a iniciativa privada — entidade qualificada como OS a partir da concessão deste título pelo Estado. Por fim, tínhamos a hipótese de que o processo de inserção das OSs seriam uma forma de destituir a função pública tal como tem sido historicamente concebida, alicerçada em importantes direitos conquistados pela classe trabalhadora para cumprir uma função social relevante.

A pesquisa integra a linha de pesquisa Questão Social, Trabalho e Emancipação Humana, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, que tem como objetivo concentrar debates em torno das contradições do modo de produção capitalista, como a “questão social” e os conflitos de classes, bem como suas consequências para o modo de organização da classe trabalhadora. Este campo pareceu adequado para o desenvolvimento de nossos estudos, posto que, do nosso ponto de vista, seria importante estabelecer relações entre nosso objeto, as transformações da contrarreforma do Estado e os impactos da inserção das OSs no serviço público não apenas para a administração pública *em si*, mas, especialmente em seus impactos para os trabalhadores públicos — considerando, ainda, os rebatimentos dessas reconfigurações no restante da classe trabalhadora.

Inicialmente tínhamos como objeto de estudo os contratos de gestão das OSs em âmbito federal, para investigar as relações de trabalho nessas instituições. Este é o documento que estabelece o contrato entre elas e o Ministério ao qual cada uma está ligada. Após alguns apontamentos da banca na qualificação do projeto de pesquisa, optamos por concentrar nossos estudos na análise no processo de inserção das OSs no serviço público.

Neste sentido, buscamos inicialmente fazer as discussões relacionadas ao objeto – inserção das OSs no serviço público – em um nível de abstração mais elevado, estudando os marcos do desenvolvimento do capital no neoliberalismo e suas tendências no Brasil. Depois, diminuindo o nível de abstração, encontramos na contrarreforma do Estado e nas legislações específicas, mais determinações do nosso objeto. Por fim, retornamos a um nível de abstração intermediário, investigando as consequências dessas medidas específicas para o conjunto dos servidores públicos.

Para tanto, buscamos primeiramente trazer ao debate a literatura, por meio de textos apresentados sob a forma de capítulos e livros de autores e autoras das áreas do Serviço Social, Economia, Sociologia e da Política Social. A revisão dos textos nos permitiu melhor localizar nosso objeto e estabelecer sua delimitação, ressaltando a importância do estudo sobre as

Organizações Sociais no Brasil vir estreitamente vinculada ao debate mais amplo sobre a Contrarreforma do Estado e a discussão sobre o neoliberalismo. Em seguida, foram analisados documentos da Contrarreforma do Estado, os chamados Cadernos do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), e da legislação, cotejados com as contribuições críticas da literatura. Buscamos também outras fontes empíricas, tais como: dados de transferências orçamentárias da União, fornecidos pelo Portal da Transparência; sobre o trabalho dos servidores públicos, disponibilizados pelo Painel Estatístico de Pessoal e mapeamento das Organizações Sociais, com base no levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Ao longo do trabalho, visou-se constituir alguns elementos, a partir de debates acerca do Estado e suas particularidades no neoliberalismo, da função pública e das OSs, que auxiliassem na compreensão sobre em quais condições a classe trabalhadora se encontra para estabelecer suas lutas.

Na segunda seção, *O neoliberalismo e sua inserção no Brasil*, tratamos do desenvolvimento dos marcos teóricos do neoliberalismo e sua forma particular de desenvolvimento no Brasil, ressaltando algumas características próprias da dependência latino-americana.

Na literatura, o termo “neoliberalismo” pode ser abordado de formas distintas pelos autores, como um novo modelo econômico — expresso em conceituações como “ultraneoliberalismo” (CASSIN, 2022); como uma nova lógica e racionalidade de apreensão da realidade, conforme Dardot e Laval (2016) e Dunker et. al (2021); ou como uma consequência do desenvolvimento das contradições do imperialismo, desenvolvido por Lênin (2013). Apesar de não haver um consenso entre os autores que trabalhamos, como Behring e Boschetti (2006), Castelo (2013), Carcanholo (2010) e Marini (2022b) sobre o que seria o neoliberalismo e quando seria possível cravar seu marco histórico no Brasil, ressaltamos como característica fundamental desse período como sendo uma fase histórica do capitalismo que se constituiu enquanto resposta à crise mundial do capital que se expressou a partir da década de 1970, cujas bases determinaram um novo momento do imperialismo<sup>1</sup>, lastreado em uma forma de

---

<sup>1</sup> Utilizamos aqui o conceito de imperialismo tal como o compreendemos a partir de Lênin (2013), como uma fase da história do capitalismo definida pelas enormes pressões da acumulação de capitais que reorganiza continuamente as relações de dominação no mercado mundial a partir de processos de exploração, acumulação, concentração e centralização de capitais cada vez mais ampliados e que tensionam continuamente às exportações de capitais, conflitos intra e entre nações, além de intensa concorrência entre as forças de trabalho na divisão internacional.

dominação que passou a permitir a valorização do capital em espaços até então inéditos da vida social.

Do nosso ponto de vista, seria importante evidenciar neste debate o papel central do Estado no desenvolvimento do neoliberalismo — ao estabelecer diversos mecanismos para a expansão do capital —, distanciando-nos de teses que buscam apresentar como marca a “ausência de Estado” ou “Estado mínimo”. Autoras como Fontes (2012) demonstram, que ainda que exista relativa retirada do Estado, principalmente no campo das políticas e direitos sociais, apenas se poderia falar numa redução do Estado em sentido estrito, pois o Estado como momento de dominação de classes, a partir dos anos 1990, ampliou-se no Brasil — uma ampliação seletiva e classista, mas que indica o espraiamento das dimensões de participação do Estado na economia, no direito, nas políticas públicas e na dinamização da estrutura social brasileira.

Também visou-se nesta seção destacar que a crítica ao neoliberalismo deve, necessariamente, estar atrelada ao exame do modo de produção capitalista. Ainda que durante o neoliberalismo as condições de reprodução da força de trabalho tenham características próprias, fizemos o esforço — dentro dos limites próprios a este trabalho — de delinear que esta nova forma de configuração econômica, política e social foi uma consequência do acúmulo de capitais do período anterior, apresentando uma diferença das teses que concebem o neoliberalismo apenas como uma forma “moralmente rebaixada” de organização capitalista.

Acerca da inserção do neoliberalismo na particularidade social brasileira, apesar do destaque dado às medidas adotadas durante a década de 1990 que promoveu um realinhamento do país às novas necessidades do capital, destacamos que as bases para o modelo neoliberal foram estabelecidas desde o período da ditadura empresarial-militar, quando houve forte abertura da economia ao investimento direto do capital estrangeiro, bem como com a adoção de um modelo da administração pública que se tornou a regra no país no período seguinte.

Castelo (2013) desenvolve a categoria de social-liberalismo, para descrever um momento específico do neoliberalismo, quando foi estabelecido um consenso acerca da atuação do Estado em expressões mais agudas da “questão social”. Consideramos que tais formulações do autor são importantes para desviar da ideia de que o neoliberalismo no Brasil esteve presente apenas nos governos da década de 1990, tendo sido enfrentado pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Para nós, os investimentos em políticas sociais realizados durante os

governos do PT, principalmente de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), não alteram o conteúdo do bloco histórico<sup>2</sup> neoliberal.

Um conjunto importante de análises, a exemplo das desenvolvidas por Teixeira e Pinto (2012), apontam para o fato de que os governos petistas não romperam com as diretrizes macroeconômicas instituídas no governo de Fernando Henrique Cardoso, cujas políticas eram afinadas ao receituário neoliberal, reforçando a necessidade de reorganização das estruturas estatais, haja vista a assunção do pressuposto da “ineficiência” do Estado em virtude do seu alinhamento “[...] aos interesses corporativos das empresas estatais e dos setores sindicalizados da burocracia, os quais seriam uma força de resistência contra a abertura da economia (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 915).

Além disso, na perspectiva de alcançar credibilidade, tanto no cenário externo como interno, os governos petistas se empenharam para garantir o aumento do superávit primário por meio de ajustes fiscais — de modo a resguardar e atender os interesses do capital, o que impôs limites à “[...] capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos” (TEIXEIRA e PINTO, 2012, p. 923).

Na Seção III, *A contrarreforma do Estado*, destacamos o processo da contrarreforma do Estado brasileiro como uma consequência das medidas que vinham sendo adotadas no país. Do nosso ponto de vista seria importante salientar que o neoliberalismo não se constituiria apenas em uma dimensão de subtração – direitos e investimentos em políticas sociais – mas que há, progressivamente, o estabelecimento de uma dimensão propositiva, que, simultaneamente, tencionou pela transformação do sentido público do Estado e a forma de executar as políticas sociais.

Nesta parte, destacamos duas mudanças implementadas a partir da contrarreforma do Estado: as alterações na forma administrativa e nas funções do Estado. As primeiras transformaram os princípios de gestão — destacando a importância da eficácia e eficiência<sup>3</sup> tal

---

<sup>2</sup> De acordo com Galastri, o conceito gramsciano de “Bloco Histórico” procura expressar a unidade entre as forças produtivas, as relações sociais de produção e a superestrutura político-jurídica de um dado momento da história. Para o autor, a “construção de um novo bloco histórico seria o resultado almejado pela classe ou classes que exercem hegemonia em processo histórico de transição” (GALASTRI, p. 80) e a forma mais simples de definição da categoria seria como o nexo real, indissolúvel, entre estrutura e superestrutura, ou seja, entre o concreto e específico modo de produção capitalista de uma conjuntura e o seu correspondente modo de organização particular de dominação de classe. Para Gramsci (2014, p. 238), “as forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma, distinção entre forma e conteúdo puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma, e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais”.

<sup>3</sup> Para Bresser-Pereira, uma maior eficácia do serviço público daria-se pelo alinhamento dos servidores aos valores e “sentimentos da sociedade” (p. 8) (BRESSER-PEREIRA, 2005). Ainda que a conceitualização do termo apresente-se de forma vaga pelos próprios formuladores dessa política, a partir dos documentos analisados é possível extrair que a eficácia dos serviços públicos nos termos da contrarreforma do Estado não está relacionada com a qualidade e proveitos destes pela população, mas sim com a redução dos investimentos do Estado com a

como existentes na iniciativa privada. Além disso, transformou-se a estrutura da administração, adicionando o setor público não-estatal — do qual fazem parte as OSs — como um espaço que é intermediário entre o que está diretamente atrelado à estrutura do Estado e seria público, e os setores que deveriam ser vendidos à iniciativa privada, ou seja, privados.

Essas mudanças na forma administrativa geraram consequências para as funções que seriam próprias do Estado. A inserção direta dos interesses privados via setor “público não-estatal” e das privatizações implica em uma mudança nas concepções de justiça e equidade social estabelecidas nas Constituição de 1988.

Também discutimos alguns artigos elaborados pelo ex-ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado, Bresser-Pereira (1995-1998), e os materiais elaborados pelo próprio Ministério à época, como os Cadernos do Ministério da Administração e Reforma do Estado, buscando a partir destas fontes, nos contrapor às teses ali sustentadas e desmistificar as falácias levantadas para a aprovação da Contrarreforma.

Já na quarta seção, *Organizações Sociais: implicações para o sentido público do Estado*, buscamos apresentar os marcos legais de inserção destas instituições, destacando alguns elementos que pareciam significativos, como a transferência de servidores para as OSs e o recebimento de orçamento e infraestrutura pública para a realização de suas atividades. Nossa questão era entender por qual razão o Estado optou pela execução das políticas sociais via OS, instituições com características específicas de administração e que recebem aportes orçamentários públicos.

Uma questão a ser ressaltada diz respeito ao caráter “público-privado” dos Contratos de Gestão. O sentido público estabelecido na Constituição Federal de 1988 vem sendo tensionado ao longo dos anos pelas classes dominantes — posição defendida expressamente por Bresser-Pereira (1995) — no sentido de cindir ainda mais a dissolução entre o que seria estatal e o que seria público, descaracterizando preceitos importantes até então exibidos na Carta Magna. Estas mudanças trazem implicações para a forma de organização do Estado, pois permitem uma maior permeabilidade dos interesses privados em seu interior, disfarçados de novas formas jurídicas que mascaram seu caráter privatizante. As OSs são uma das formas que avançam nesse sentido, pois ampliam as condições para que as classes dominantes interfiram mais diretamente na disputa do fundo público em favor de interesses privados, dispondo de recursos e infraestrutura

---

força de trabalho, pela alteração do regime de trabalho e na mudança das políticas sociais. Já a eficiência, apesar de ser apresentada como um princípio que tornaria os investimentos públicos mais racionais, na prática, assimila duas teses importantes disseminadas pelas classes dominantes da época. A primeira é a de que os investimentos em políticas sociais são um gasto; a segunda, de que devem ser focalizadas para os setores mais pauperizados da classe trabalhadora, em oposição ao princípio da universalidade do acesso.

pelo fato de portarem a forma jurídica “pública não-estatal”, ainda que possam ser regidas por interesses privados.

Além disso, consideramos importante destacar o papel do terceiro setor na alteração da relação entre as classes dominantes e dominadas, apontando que as instituições que compõem esse campo alteram a composição do Estado em seu sentido amplo. Para isso, expressamos divergência às teses de autores como Montaño (2002) que lastreiam o entendimento da organização da sociedade civil — campo no qual estariam inseridas as organizações de terceiro setor — como um espaço em separado do aparelho do Estado. Na nossa concepção, baseada em autores gramscianos como Fontes (2012), a sociedade civil é um momento do Estado, e portanto, compõe suas estruturas. Por isso, novamente nossa questão foi buscar apresentar o papel das OSs no sentido de uma alteração na forma de dominação operada pelas classes dominantes, evitando ter apenas como métrica do debate a maior ou menor presença do Estado na execução das políticas sociais.

Por fim, na última seção, *algumas implicações para a função pública*, discutimos como as OSs representam uma forma de gestão que a médio e longo prazo visa destituir a função pública no Brasil. Iniciamos apresentando o desenvolvimento da função pública no Brasil, destacando os avanços em relação às práticas patrimonialistas e clientelistas, bem como os mecanismos de hibridização de regimes de contrato na administração pública. Esses últimos, são responsáveis pela flexibilização do Regime Jurídico Único (RJU) e pela inserção de contratos com menos direitos e garantias para os trabalhadores no interior

Destacamos os elementos que tornam a função pública historicamente importante, definida sobretudo pelas características específicas destes trabalhadores, ressaltando que as condições e regimes de trabalho deveriam ser condizentes com o papel social cumprido por eles. Os servidores públicos são responsáveis pela execução das políticas sociais. A estabilidade laboral é importante para garantir que haja uma continuidade neste trabalho, independente de governos de ocasião ou a sujeição da função pública ao clientelismo e ao oportunismo. Além disso, os direitos ainda assegurados para grande parte desta categoria – como férias remuneradas, décimo terceiro salário, aposentadoria — têm implicações para a qualidade dos serviços prestados à população (VENCO *et. al*, 2021).

Fechando as reflexões da última seção do trabalho, discutimos as condições degradantes na qual o conjunto dos trabalhadores e trabalhadoras se encontram atualmente, sobretudo após a aprovação da Reforma Trabalhista (BRASIL, 2017a) e da Previdência (BRASIL, 2019). Estas, acabam colocando os servidores públicos em posição de resguardar determinados direitos conquistados pela classe trabalhadora, e que após diversas medidas regressivas não estão mais

assegurados para o restante dos trabalhadores. Foi nessa esteira que discutimos o significado da Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 (BRASIL, 2020), que visa alterar substancialmente a função pública no Brasil.

## 2 O NEOLIBERALISMO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

A inserção das Organizações Sociais (OSs) deu-se, do ponto de vista legal, com a aprovação da Lei n.º 9.637, em 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998b). Ainda que essa data represente um marco relevante no tocante ao nosso objeto, buscamos tecer neste capítulo em qual conjuntura histórica do capitalismo ela se insere e, conseqüentemente, quais as diversas transformações ocorriam à época.

Discutimos algumas das características do padrão de reprodução do capital, principalmente, entre as décadas de 1970 e 1990, para apresentar em seguida, a relação entre as políticas mais gerais e suas especificidades no Brasil. Do nosso ponto de vista, a discussão desses elementos contribui para analisar o papel das OSs em novos marcos da acumulação de capital e seus impactos na degradação do serviço público.

### 2.1 NEOLIBERALISMO: SOLUÇÃO PROVISÓRIA PARA A CRISE DO CAPITAL

O termo “neoliberalismo”<sup>4</sup> é polissêmico, ou seja, há diferentes interpretações e estratégias teórico-metodológicas em sua utilização como categoria analítica na literatura e na militância política (CASTELO, 2013). Ainda assim, de maneira geral, há relativo consenso entre os autores com os quais trabalhamos como Behring e Boschetti (2006), Castelo (2013), Carcanholo (2010) e Marini (2022b), neste capítulo de que o neoliberalismo representa uma mudança na orientação das políticas econômicas e sociais nos países capitalistas quando comparada às políticas do modelo keynesiano-fordista, ainda que esses redirecionamentos tenham obedecido às articulações e mediações próprias à cada país.

Apesar de ter ocorrido uma mudança significativa no período concebido como neoliberal, as bases que lastreiam essa nova etapa do capital encontram-se no período anterior. Assim, adentramos na discussão de alguns marcos do modelo keynesianismo-fordista, em vistas a fundamentar essa perspectiva sobre a temática.

Segundo Behring e Boschetti (2006), o keynesianismo pode ser caracterizado como uma política de tipo liberal, heterodoxa, que tentava uma saída, dentro da ordem capitalista, para a crise que se instalou entre os anos de 1929 e 1932. As autoras o caracterizam como uma

---

<sup>4</sup> Nesta subseção, trataremos primeiro do que representaram os períodos do keynesianismo e do neoliberalismo de maneira geral, para em seguida adentrar em outra seção nas características destes períodos no Brasil. É importante considerar que as marcas da dependência no Brasil alteram a forma como se expressam as tendências verificadas em outros países, sobretudo os países de capitalismo central. Discordamos das leituras que transpõe as tendências gerais sem considerar as particularidades brasileiras.



orientação que enfatiza a intervenção direta do Estado em setores-chave economia<sup>5</sup>, com maior ênfase nas frações industriais de intensiva mobilização de força de trabalho. Assim, propugnava-se que o aparelho estatal deveria reunir as condições para a realização da demanda efetiva – a fim de contrabalançar a tendência às crises de realização de capital –, ou ainda, atuar na elaboração de políticas econômicas anticíclicas por meio do controle das principais variáveis macroeconômicas. Em seu conjunto, as ações econômicas do Estado deveriam reunir os bens e serviços para os quais haveria capacidade de pagamento, no sentido de gerar empregos e aumentar a renda dos trabalhadores, além de direcionar a despesa pública para serviços e políticas sociais.

O fordismo foi modelo de produção generalizado nos países industrializados após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e que operou para normatizar as relações sociais e a organização dos trabalhadores para otimizar a produção e aumentar os ganhos do capital, por meio da intensificação do processo de trabalho<sup>6</sup>. Esta técnica consiste na produção padronizada e em massa de mercadorias e acordos coletivos entre os trabalhadores e o capital monopolista, em torno dos ganhos de produtividade do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Assim, o keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que sai da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 145-146)

Para Castelo (2013), o modelo fordista-keynesiano foi um bloco histórico<sup>7</sup> que se constituiu a partir de acordos entre frações da burguesia — que representavam o interesse do capital monopolista — e setores da classe trabalhadora, por meio de alguns sindicatos e partidos. Para ele, o neoliberalismo não deve ser considerado apenas uma estratégia hegemônica<sup>8</sup>, mas da conformação de um novo bloco histórico a partir dos anos 1970. Ou seja,

---

<sup>5</sup> Do nosso ponto de vista é importante considerar que a dinâmica do Estado transcende seu aparelho estrito, como em Fontes (2012) a partir de Gramsci. Para ela, mais do que considerar a presença ou ausência do Estado em determinados setores, deve-se analisar o que se altera na correlação de forças entre as classes para transformar o que aparece no aparelho do Estado.

<sup>6</sup> A intensificação da jornada de trabalho é resultado de um aumento na quantidade de mercadorias produzidas em um mesmo espaço de tempo, Cf. Marx (2011).

<sup>7</sup> Segundo o autor, o conceito gramsciano de bloco histórico que aqui recorremos tem origem nas leituras feitas pelo filósofo sardo de Georges Sorel e tem como objetivo explicar os nexos da estrutura com a superestrutura de uma determinada realidade social. Trata-se de explicar os padrões de determinados momentos históricos, os quais carregam um conteúdo econômico-social e uma forma ético-política que possuem laços entre si (CASTELO, 2013).

<sup>8</sup> Segundo Castelo (2013) o conceito de hegemonia em Gramsci tem como origem nos textos de Lênin, sobretudo no “Que fazer?”. O termo está ligado ao debate no campo das ideias para a disputa de poder. Castelo (2013) *apud* Carlos Nelson Coutinho (1999) afirma que a originalidade do pensamento gramsciano reside em identificar os aparelhos privados de hegemonia como espaços de atuação e exercício de poder do Estado.

a emergência e a consolidação do neoliberalismo não se estabeleceriam apenas como um projeto de convencimento e força, mas inaugura um novo período histórico, que expressa fundamentalmente uma reconfiguração das classes dirigentes e seus modos de organização do poder político.

Tal problemática é um traço distintivo comum da obra de autores gramscianos. Ribeiro (2020), por exemplo, enfatiza como a hegemonia se relaciona com o problema do poder das classes dominantes, já que Estado capitalista não é um bloco homogêneo, mas se organiza no terreno da luta de classes, abrigando inclusive disputas e distinções no interior da própria classe dominante. E, mais injunções de interesses e organização gregária, os períodos históricos são caracterizados necessariamente por projetos de classe, que envolvem lutas intestinas; repressões, coerções e violências; e, ainda, elementos pedagógicos de caráter econômico, político, intelectual e moral (RIBEIRO, 2020).

Esses elementos variam de acordo com a formação social e a conjuntura em questão. Castelo (2013) e Secco (2006) destacam que a construção de consenso também envolve uma dimensão coercitiva. O terreno das disputas hegemônicas se relaciona com a construção de consenso para estabelecer uma determinada forma de dominação, mas consenso e coerção têm estreitas linhas de continuidade e não são processos radicalmente opostos. Portanto, o conceito de bloco histórico procura condensar articulações entre estrutura e superestrutura, elementos objetivos e subjetivos, que conformam a maneira como se concretiza a dominação das classes dirigentes em movimentos que nunca são unilaterais, mas que expressam dialeticamente as relações de forças entre as classes e, no interior destas, entre as frações de classes.

Temos acordo com a leitura do autor de que o neoliberalismo se configura como um novo bloco histórico, e não apenas uma política de hegemonia das classes dominantes, pois a partir dele se abriu um período histórico no qual instituiu-se uma nova forma de garantir a perpetuação do capital, com características e consequências econômicas, políticas e sociais qualitativamente diferentes do período anterior, ainda que abrigue disputas hegemônicas na sua constituição.

Até o período de recessão no final da década de 1960 e início da década de 1970, o capitalismo atravessou uma fase de crescimento da capacidade produtiva e das taxas de lucros nas economias capitalistas, período denominado como os “30 anos gloriosos”, no qual ocorreu a expansão da classe operária que foi seguida pelo aumento das lutas sociais por ela encabeçadas. Nesse ínterim, a classe trabalhadora conseguiu lograr avanços e arrancar certas concessões do Estado para a materialização de direitos sociais (CASTELO, 2013), sob a sombra da ameaça representada pela revolução soviética de 1917.

Houve, neste período, em algumas partes do mercado mundial, certo nível de ascensão social por parte dos trabalhadores (CARCANHOLO; NAKATANI, 2015), principalmente nos países de capitalismo central. Castelo (2013), destaca, por exemplo, como conquistas da classe trabalhadora, a seguridade social, políticas de aposentadoria, seguro-desemprego, garantias por acidente de trabalho ou doenças, entre outros. Mas, também demarca, que por seu lado, o capital buscava frear, com a ampliação destas mesmas políticas, a combatividade da classe trabalhadora e evitar sua radicalização – que poderia trazer para o centro do capitalismo a ameaça da revolução socialista (CASTELO, 2013).

Castelo (2013) separa o período keynesianista-fordista e o neoliberal a partir de uma ruptura gerada por uma crise de hegemonia oriunda dos enfrentamentos protagonizados pelas classes subalternas<sup>9</sup>, principalmente a partir do movimento conhecido como Maio de 1968, que estourou na França. Nas décadas anteriores ocorreu, como abordamos, um forte processo de acumulação de capitais (CARCANHOLO, 2010), que não encontraram na década de 1970 espaço para sua realização, gerando uma crise de superprodução de capitais de enorme significado econômico. Carcanholo (2010) ainda destaca que já no final da década de 1960 os capitais não estavam conseguindo manter suas taxas de lucros a nível crescente e as principais economias capitalistas não conseguiam estabilizar as taxas de crescimento *per capita* suficientes para sustentar elevadas taxas de emprego, investimento, importações e liquidez, o que representava desde então graves sinais da crise que estava por vir. Tais fatores corroboram com a análise de Castelo (2013), quando afirma que, ademais dos enfrentamentos políticos, houve uma crise de hegemonia no mercado mundial, com o déficit apresentado na balança de pagamentos dos EUA, o fim do acordo de Bretton Woods<sup>10</sup> e os dois choques de petróleo, em 1973 e 1979<sup>11</sup>.

A partir daí, Estados Unidos e Reino Unido passaram a implementar medidas de forte ajuste na forma do Estado, estabelecendo as bases da hegemonia de uma política monetária centrada em transferências de fundos públicos para os grandes capitais através de controles

---

<sup>9</sup> Liguori e Voza (2017) destacam que Gramsci usa inicialmente o termo “classes” e depois “grupos” subalternos, mudança provavelmente com intuito de desviar da censura. O que caracterizaria os subalternos seria a desagregação e a divisão, o que os impediria de dar uma resposta firme e organizada a suas aspirações. Para o filósofo, a espontaneidade dos grupos subalternos deveria ser canalizada em uma direção consciente pela disputa de hegemonia a favor de suas necessidades.

<sup>10</sup> O acordo de Bretton Woods, firmado em 1944, foi findado apenas na década de 1970.

<sup>11</sup> Os choques do petróleo na década de 1970 representaram um aumento significativo do preço do barril no mercado mundial. Já o fim do acordo de Bretton Woods significou o fim da paridade ouro-dólar. Carcanholo (2010) discorda dessas análises que colocam como causa central da crise esses dois elementos, como se representassem meramente eventos fortuitos. Para ele, os sinais da crise já estavam sendo dados no final da década anterior e esses eventos deveriam ser considerados como a crise em sua manifestação e não propriamente a causa da crise.

acirrados sobre os preços macroeconômicos (salários, juros, liquidez, câmbio, inflação) que implicou em perdas rápidas e drásticas para os trabalhadores – tais ajustes foram cunhados na alçada dos governos do presidente americano Ronald Reagan (1981-1989) e da primeira-ministra britânica, Margareth Thatcher (1979-1990). A manifestação desta crise deu-se pela diminuição das taxas de lucro e pela superprodução de capital. Em nível mais concreto, ela se expressou na redução do crescimento das principais economias do mundo e na dificuldade em manter as taxas de lucro (CARCANHOLO, 2010). Do ponto de vista global, a partir da década de 1970 abre-se um período em que o capital tentará formular as saídas para a crise que se instaura na tentativa de recuperar taxas de crescimento, distribuir os custos da crise para as classes trabalhadoras e os países da periferia do mercado mundial, além de reassegurar as condições econômicas e políticas da hegemonia da Europa e dos Estados Unidos – em franca oposição à União Soviética e à China.

Nos países dependentes, tais políticas levaram ao aumento da liquidez e da assunção de créditos internacionais que culminaria, nos anos 1980, quando as taxas de juros mundiais subiram, nas crises das dívidas públicas (CARCANHOLO, 2010). Assim, a temporalidade dos efeitos da crise dos anos 1970, nos países centrais e na periferia, não é idêntica. Para Castelo (2013), foi na década de 1990 que o neoliberalismo conseguiu estabelecer bases mais sólidas para sua concretização no Brasil<sup>12</sup>.

Segundo Carcanholo (2010), tanto em 1974-1975, quanto no final dos anos 1980, há uma forte redução da produção e do investimento aliada ao aumento do desemprego e, ainda, da inflação. Contudo, é no final dos anos 1980 que há um processo de estagnação da economia mundial. Na América Latina, essa década ficou conhecida inclusive como a “década perdida”. Para o autor, já nos anos 1970 são construídos os elementos que vão permitir a continuação da expansão da valorização do capital em novos patamares, o que caracterizaria o “neoliberalismo”.

Para Iasi (2017), o ciclo neoliberal é caracterizado por uma gestão da chamada questão social a partir de um protagonismo dos mecanismos de mercado. O Estado apareceria apenas como um agente suplementar na dinâmica dos direitos. Dessa forma, o entendimento seria de que este deveria estar livre para destinar recursos apenas para a população mais necessitada.

Apesar das diferentes leituras sobre o que caracteriza o neoliberalismo e qual foi o seu auge, há um consenso entre os autores que apresentamos nesta seção, indicando que ocorreu, a partir da década de 1970, uma necessidade de o capital reestruturar sua forma de reprodução e

---

<sup>12</sup> Vale destacar que para outros autores (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; SANTOS, 2004) a datação deste processo dá-se já na década de 1980.

adentrar novos espaços da vida social, rompendo com os consensos do período anterior, marcado pela estrutura fordista de trabalho.

A queda das taxas de lucro na década de 1970 foram respondidas com uma reação das classes dominantes, que promoveram uma reconfiguração do papel do Estado capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). O acúmulo de capital levou a um tensionamento pela realização desses capitais, o que exigiu a ampliação dos espaços de valorização que, de fato, se expandiram para aspectos inéditos da vida social. O que gera o neoliberalismo como um modelo viável economicamente é a crise que se instaura mundialmente a partir dos anos 1970.

## 2.2 APROXIMAÇÕES ENTRE NEOLIBERALISMO E FINANCEIRIZAÇÃO

Na América Latina, os mecanismos implementados na década de 1970 permitiram momentaneamente uma maior liquidez. Apesar da recessão no final da década e início da seguinte, o financiamento externo permitiu o atravessamento da crise sob a condição de endividamento da economia, por meio do chamado ajuste exportador, buscando conter a inflação e obter superávits na balança comercial (CARCANHOLO, 2010).

Uma mudança significativa nas características de reprodução do capital neste período é destacada por Gomes (2015). Para o autor, o capital fictício<sup>13</sup> a partir de então, passaria a dominar de maneira parasitária o ciclo de reprodução do capital. Segundo Carcanholo e Nakatani (2015), o capital fictício não surgiu com o neoliberalismo, mas passou a apresentar-se de forma dominante desde então. Não é um consenso na literatura a existência uma forma do capital que poderia ser denominada de fictícia, pois, em última instância, isso resultaria em uma dissociação entre a produção do valor e a apropriação do mesmo.

Nesta leitura, passaria a operar neste período um processo intenso de apropriação não apenas da riqueza produzida, mas também do valor que supostamente poderia ser produzido. Este seria apropriado de forma especulativa. Do ponto de vista individual, parte desta riqueza poderia ser apropriada pelos capitais por meio dos mecanismos de especulação. Entretanto, na concepção do capital social global produzido, esse valor seria irrealizável (GOMES, 2015).

---

<sup>13</sup> “O capital fictício pode ser entendido como um desenvolvimento/complexificação da lógica do mero apropriar-se de um valor excedente, mas nunca ser confundido com a totalidade dos capitais que meramente se apropriam de um valor que não produziram (...). A complexificação dessa lógica, isto é, a “especialização” de frações do capital total no mero apropriar-se de uma fração da mais-valia produzida constitui a base de constituição do capital fictício, mas não pode ser confundida com ele. A generalização e aprofundamento dessa lógica exacerbada de apropriação de valor, como se ela fosse totalmente autônoma do processo de produção, faz com que qualquer indivíduo que perceba um rendimento periódico de \$ 10 apareça como proprietário de um capital no valor de \$ 100, ainda que esse capital, de fato, não exista” (CARCANHOLO, 2010, p. 5).

Para Carcanholo e Nakatani (2015), o capital fictício é o que daria corpo ao processo que vem sendo chamado de financeirização da economia.

Seki (2021) faz apontamentos em outra direção sobre o conceito de financeirização, uma vez que há diversas concepções contrastantes acerca desse termo, que passou a ser utilizado frequentemente para explicar a crise de 2007/2008<sup>14</sup>. O conceito é evocado, principalmente nos termos da economia vulgar, de forma errônea para nomear a circulação de ativos nas praças de negociação e na bolsa de valores, ou ainda para caracterizar os capitais de cunho rentista. Contudo, o pesquisador destaca os elementos fundamentais sobre o que ficou conhecido como financeirização da economia e que determina o desenvolvimento contemporâneo do ciclo do capital.

Para ele,

a financeirização deve ser considerada como um processo social no qual a centralização de capitais monetários disponíveis para a rentabilização por meio de colocações (investimentos, ativos financeiros, empréstimos etc.) se torna importante o bastante para centralizar tendencialmente todas as formas de relações sociais no nível da reprodução global do capital. Isto é, a financeirização envolve simultaneamente a produção, a circulação do valor e a sua repartição sob a forma de lucro, juros e renda da terra entre todos os setores e departamentos da economia burguesa (SEKI, 2022, p.53).

Com isso, Seki (2021) destaca que o processo de financeirização da economia não implica em dominância do setor “financeiro” em detrimento do setor “produtivo”. O que há é um processo de estreita articulação entre estas formas de capitais, de forma a concentrar e centralizar os recursos sociais, a riqueza, a produção de valor e sua repartição em lucros, rendas e juros. E o que nomeia, então, por financeirização, é o processo de imbricamento entre capitais que possuem funções técnicas distintas (monetário, industrial, renda da terra etc.) que resulta em modificações na dinâmica da empresa capitalista e no processo social que resulta de tais articulações.

Assim, se na aparência, o capital monetário (financeiro) simula uma relação na qual comparece valorizando-se a si mesmo, com autonomia em relação aos capitais funcionantes e sem laço perceptível com a produção; na essência, não há capital monetário – e todas as suas formas, como as de investimentos, empréstimos, financiamentos, debêntures, entre outras – sem um laço com o ciclo do capital funcionante (que passa pela produção, circulação e repartição do valor socialmente produzido). Dito de outro modo, a existência da produção material é

---

<sup>14</sup> Segundo Carcanholo (2011) a crise de 2007/2008 tem como origem uma superacumulação de capitais no setor de alta tecnologia, que encontram novos espaços de valorização no mercado financeiro imobiliário, principalmente americano.

condição essencial para a existência do capital financeiro, ainda que possamos concordar que este possua, em relação àquele, autonomia relativa em termos da organização de seu sistema de liquidez ou do controle exercido por suas instituições sobre as atividades no nível da empresa capitalista. Como é o caso da ocupação de cargos relevantes no interior de empresas, especialmente nos conselhos de administração das companhias, serem ocupados por agentes de bancos e fundos de investimentos (SEKI, 2021).

### 2.3 SUPORTES IDEOLÓGICOS DO NEOLIBERALISMO

Com a crise na década de 1970 e a mudança no padrão de acumulação, também foram realinhados os propósitos da classe dominante, que tentou afastar o horizonte de transformação radical da sociedade dos movimentos oriundos da classe trabalhadora. Esse projeto passa a se apresentar de forma mais sólida, e parte do movimento dos trabalhadores é aderida à supremacia burguesa, tornando-se ideologicamente integrados ao projeto (CASTELO, 2013).

Por oportuno, nos parece importante mencionar que o liberalismo carrega algumas diferenças do que posteriormente se estabelece no neoliberalismo. Na proposta original do liberalismo econômico, o papel do Estado seria limitado a garantir direitos básicos, a liberdade dos agentes de mercado e recursos para manutenção da ordem. Não caberia à ação estatal interferir na vontade de membros da chamada “sociedade civil” ou indivíduos (CASTELO, 2013).

Contudo, uma marca que diferencia este período do neoliberalismo é que, no segundo, o Estado cumpriria um papel fundamental. Ele atuaria na garantia das liberdades de atuação dos agentes econômicos e de alguns direitos dos indivíduos (para aqueles localizados nos estratos inferiores da sociedade e comumente denominados de “vulneráveis sociais”), e, ainda, no repasse de recursos públicos para manutenção da ordem. Sendo assim, a tese de que, na concepção neoliberal o Estado seria “mínimo”, não passaria de uma farsa ideológica (CASTELO, 2013).

A emergência da ideologia neoliberal se dá com intelectuais vinculados à classe dominante. Castelo (2013) destaca o papel inicial do livro “O caminho da servidão” de Friedrich Hayek, publicado pela primeira vez em 1944 (HAYEK, 2010), na organização de uma ideologia que combateria as teorias intervencionistas e revisaria as premissas do liberalismo clássico, adaptando-as ao novo momento do capital. A obra também era um ataque frontal ao projeto socialista.

Apesar das premissas do neoliberalismo surgirem no período anterior aos “anos de

ouro”, segundo Behring e Boschetti (2006), o crescimento econômico ocorrido durante o período pós-guerra a partir do modelo keynesianista-fordista impediu que o neoliberalismo ganhasse espaço até a recessão ocorrida entre 1969-1973.

Além das taxas de crescimento econômico, um fator importante que impediu a ascensão do neoliberalismo antes da década de 1970 foi a experiência socialista na União Soviética e outros países. Do ponto de vista dos setores dominantes, era necessário apresentar uma alternativa “humanizada” — ou seja, que explorasse as contradições capitalistas em vistas a suavizar na aparência os efeitos danosos do modo de produção capitalista — mantendo as premissas dentro dos marcos do capital, com intuito de impedir a ascensão das ideias socialistas nos demais países.

A implementação do projeto neoliberal chocou-se com as particularidades das formações sociais dos diferentes países do globo. Apesar da força da atuação de organismos multilaterais, instituições financeiras, *think thanks*, entre outras, por décadas, apenas em 1989, foi firmado o Consenso de Washington<sup>15</sup> (CASTELO, 2013). Assim, apesar de a disputa hegemônica por um novo período histórico abrir-se com a crise do capital nos anos 1960, Castelo aponta que apenas na década de 1990 o neoliberalismo se constitui — conforme já assinalamos — como um novo bloco histórico, ajustando sua política às condições materiais e formações sociais específicas.

Nesse sentido, a história da implementação e consolidação do neoliberalismo não foi marcada por diretrizes homogêneas ou estáveis ao longo do tempo. Ocorreram mudanças entre o surgimento da proposta neoliberal e a forma como esta se adequou às contradições de classe que emergiram. O projeto neoliberal pode ser separado em dois em dois momentos (CASTELO, 2013).

No primeiro deles, intitulado pelo autor de receituário ideal — por ser um modelo que não pôde se realizar em sua completude na prática — constavam as diretrizes apresentadas no Consenso de Washington, como a compressão dos salários, privatizações, o desmonte do Estado de bem-estar social, aberturas financeiras e comerciais, entre outras medidas que teriam como objetivo impulsionar o crescimento das economias para, em seguida, distribuir a riqueza entre os segmentos mais populares. Nessa primeira versão, o projeto encontrou resistências e não teve condições políticas para ser implementado.

---

<sup>15</sup> O Consenso de Washington tem origem em uma reunião realizada nos Estados Unidos em 1989 com a presença de funcionários do governo estadunidense, organismos financeiros internacionais e organismos multilaterais para debater e estabelecer um consenso acerca das reformas que estavam ocorrendo na América Latina para ajustar esses países aos pressupostos do neoliberalismo. As conclusões deste encontro ficaram conhecidas como “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994).brasil, 1998



A partir de ajustes, expressos em documentos de organismos multilaterais, a alternativa neoliberal passou por ligeiro realinhamento de suas premissas.

Desse momento em diante o projeto envolveria defender a associação do Estado com o setor privado para operacionalizar políticas sociais focalizadas e suavizar as expressões da “questão social”. Além disso, o Estado deveria atuar na regulamentação das atividades econômicas. Castelo (2013) intitula esse momento do neoliberalismo como “social-liberalismo”, período marcado por uma suposta tentativa — a partir da aliança entre Estado e mercado — de promover justiça social.

Assim,

a problemática central do social-liberalismo – preservar a primazia da lógica do mercado como mecanismo de alocação dos recursos e conjugá-la com um nível de regulação estatal, evitando a agudização de certas expressões da “questão social” e as revoltas populares – é uma expressão teórica adequada aos interesses materiais da burguesia rentista, pois, ao mesmo tempo em que defende a acumulação capitalista na sua face financeirizada, propõe soluções para seus efeitos mais deletérios, tendo em vista a coesão social e a manutenção da ordem burguesa. (CASTELO, 2013, p. 258)

Os setores dominantes passam então a defender a preservação da ordem e a equidade social como forma de amenizar a “questão social”. Além disso, o Estado deveria aliar-se à dita “sociedade civil” para enfrentar esses dilemas sociais.

Essa nova face do neoliberalismo se apresentaria como “crítica” ao capitalismo, mas apenas abordando problemas de gerências dos últimos anos, jamais considerando as questões estruturais<sup>16</sup>. O projeto também trataria dos problemas éticos e de responsabilidade no capitalismo (CASTELO, 2013).

Ou seja, há um realinhamento das classes dominantes em vistas a reorganizar as necessidades econômicas e políticas do capital, imprimindo uma nova forma ideológica para o projeto neoliberal ser assimilado pelas distintas formações sociais. Para isso, essa segunda versão do neoliberalismo abrigaria críticas à desregulamentação financeira e aos baixos índices salariais e à tese da necessidade de um Estado mínimo, além de, nesta perspectiva, se defender um lugar protagonista para os membros da dita sociedade civil (CASTELO, 2013). Dessa maneira, essa nova vertente tentaria afastar-se da primeira proposta neoliberal e apresentar uma face mais humanitária para o projeto do capital.

Apesar dessas aparentes divergências, Castelo (2013) é enfático em ressaltar que não há qualquer distinção de projeto entre o receituário-ideal e o neoliberalismo, mas que o segundo

---

<sup>16</sup> Do nosso ponto de vista, as perspectivas teóricas críticas que abordam o neoliberalismo como um modelo econômico inteiramente novo, assimilaram em partes as próprias bases dessa versão do projeto, ao limitarem seu exame aos efeitos deletérios do projeto neoliberal sem passarem em revista suas bases no interior do modo de produção capitalista.

encontrou as condições sociais e forças políticas para constituir-se, aproveitando-se da decadência ideológica da social-democracia e das propostas do receituário-ideal.

Essa leitura apresentada por Castelo (2013) acerca do neoliberalismo nos parece importante para demonstrar que apesar das aparentes divergências entre a primeira e a segunda versão do projeto, o social-liberalismo — cujas as bases são as mesmas — é a expressão factível do projeto anterior e que as críticas superficiais não alteram o conteúdo desse novo bloco histórico.

#### 2.4 A INSERÇÃO DO NEOLIBERALISMO NO BRASIL

O período fordista-keynesiano no Brasil possui características próprias e carrega marcas ligadas à forma como o país inseriu-se no mercado mundial capitalista. Reconstituir parte dos processos anteriores ao período neoliberal nos auxilia na compreensão do porquê determinações do capital expressas nesta política encontra, no Brasil, espaços não apenas para sua implementação, mas também, para a agudização das contradições já presentes em períodos anteriores.

O processo de industrialização até a década de 1930 foi constituído pela política de substituição de importações, a qual se caracterizava pela aliança entre a burguesia e os setores agroexportadores. As divisas obtidas na exportação de produtos primários permitiram a compra dos meios de trabalho para a instalação de fábricas no país (BAMBIRRA, 2019). Neste período, o Brasil enfrentava expressões agudas da questão social, que foram enfrentadas por meio de mobilização e greves. A legislação social até então era bastante reduzida (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Durante a década de 1930 houve um período de expansão da indústria, que cumpriu parte da agenda modernizadora das oligarquias que quebraram a hegemonia do setor cafeeiro no poder. As disputas em torno da direção do processo, somadas aos movimentos do integralismo, da intentona comunista e do tenentismo levaram à instituição de uma ditadura em 1937 (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Após a ditadura, o processo de industrialização e de avanço na legislação social burguesa seguiu seu curso, mas com características de um Estado autoritário. Diferentemente de países de capitalismo central, a expansão dos direitos no Brasil se deu em meio a uma ditadura (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A constituição do Estado Novo incorporou as lutas encabeçadas pelos trabalhadores no interior do Estado. A normatização das relações de trabalho fez parte de uma política de colaboração de classes, e carregou um caráter corporativo e fragmentário. Além disso, a

Consolidação das Leis do Trabalho em 1943, teria sido inspirada na *Carta del Lavoro* do período fascista italiano e incorporou a organização sindical ao Ministério do Trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Souto Maior (2022) discorda dessa leitura, afirmando que os direitos trabalhistas no Brasil foram sendo instituídos décadas antes, desde a Primeira República e que dos 921 artigos da CLT, apenas 625 versavam sobre direitos trabalhistas.

Neste período, segundo Bresser-Pereira (2007), a estrutura organizativa do Estado, fruto da reforma ocorrida em 1936, seria burocrática. Para ele, essa legislação seria um avanço em relação aos períodos anteriores, marcados pela organização da administração estatal patrimonialista.

A impossibilidade de seguir com a política de alianças que até então havia permitido o primeiro processo de industrialização no país (produção de bens de consumo não duráveis), somado ao impedimento da realização do segundo processo de industrialização no país (máquinas e equipamentos pesados), levam a adoção de uma política baseada em investimentos diretos do capital estrangeiro — principalmente estadunidense — na economia brasileira (MARINI, 2017)<sup>17</sup>.

Juscelino Kubitschek (1956-1961) emplacou o Plano de Metas, que envolvia a aplicação em infraestrutura e nas indústrias leves e pesadas. Oliveira (2003) destaca o papel da inserção do capital estrangeiro, principalmente em investimento de maquinário, para a execução deste plano. Foi durante o seu governo que a Instrução 113, criada no ano anterior, atingiu seu ápice. Essa era uma política de incentivo à importação de maquinaria do exterior para a expansão industrial (MARINI, 2017)

Contudo, as medidas paliativas adotadas e implementadas em meados da década de 1950 foram deixando de surtir efeito e a crise entre o setor industrial e agroexportador voltou a se expressar. Esta constituiu-se em uma crise de acumulação e realização, uma vez que faltavam elementos materiais para dar continuidade ao processo produtivo e, também, dificuldade em realizar a produção (MARINI, 2017).

Ao contrário dos países de capitalismo central, a obtenção de bens de capital em países como o Brasil dependia da importação. Ou seja, para que o país pudesse obter máquinas para

---

<sup>17</sup> No livro *Subdesenvolvimento e Revolução* (2017), Marini analisa como o Golpe Empresarial-Militar, em 1964, consoma o projeto de integralização da economia brasileira ao imperialismo. Essa integralização ocorreu, sobretudo, por duas razões: 1) devido ao avanço da concentração de capitais, sobretudo nos Estados Unidos após a segunda guerra mundial, que impulsionou a busca de novos mercados para realização; 2) pela necessidade de exportação de capital fixo obsoleto para as economias periféricas. Com esses condicionantes impostos pelo mercado mundial, a burguesia se viu impossibilitada de desenvolver uma indústria pesada.

fazer avançar a industrialização, era necessário recorrer à importação. As divisas que permitiam esse processo eram obtidas: 1) da exportação de bens-primários tradicionais; 2) do aporte de capitais externos por meio de investimentos diretos. Contudo, o mercado interno chega ao limite, estourando a crise (MARINI, 2022b). Mediante esse cenário de esgotamento, monta-se as condições do golpe empresarial-militar, uma imposição da política de classes da burguesia (MARINI, 2017).

Após o golpe de 1964, a relação com o imperialismo estadunidense mudou significativamente. Foi desenhada a completa submissão e integração da burguesia brasileira ao imperialismo estadunidense e o reposicionamento do Brasil enquanto país subimperialista. A partir de então, o capital encontrou como saída para a crise de hegemonia, partindo da definição de Castelo (2013), uma reorientação da sua política, na qual sua ofensiva ganhou contornos mais agressivos e contou com a posição dependente e, como dissemos, subimperialista do Brasil para estabelecer-se (MARINI, 2017).

Marini (2022b) caracteriza a ditadura empresarial-militar como um período que oscilou entre a adoção de uma política liberal e uma protecionista. Até 1968, a crise foi solucionada mediante a implementação de uma política liberal. O problema de realização que se enfrentava, em razão da ruptura entre mercado interno e externo, foi solucionado com uma abertura ainda mais significativa aos capitais externos e com a exportação de produtos manufaturados (MARINI, 2022b).

Nesse sentido, Almeida (2010) destaca que no período inicial da ditadura haveria uma política de orientação do Estado para intervir apenas na coordenação de investimentos. Haveria um estímulo à presença do capital estrangeiro no setor de combustíveis, energia e mineração. A política estava orientada no sentido de garantir estabilidade para atrair capitais estrangeiros.

Humberto Castelo Branco, que governou durante este primeiro período (1964-1967), adotou medidas de diminuição dos gastos públicos, contenção do incentivo ao crédito e do aumento salarial, aumento das tarifas dos serviços públicos, restrição de subsídios por parte do governo, entre outras medidas liberalizantes por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). O diagnóstico político-econômico era de que seria necessário reduzir a inflação e gerar um aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e, para esse fim, previa a realização de uma reforma fiscal, monetária e salarial (ALMEIDA, 2010).

O plano não atingiu seus resultados e no período seguinte há uma alteração na política, com um investimento maior em alguns setores estratégicos do Estado, às custas de empréstimos externos (ALMEIDA, 2010). Em razão de pressões oriundas de diferentes setores da classe trabalhadora, da grande e média burguesia e da classe média, o Estado abandona a estratégia

liberal em nome de uma orientação protecionista (MARINI, 2022b).

Durante o Governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) foi executado o I Plano Nacional de Desenvolvimento. Entre 1968-1974 foram criadas 231 novas empresas públicas, das quais a maioria era no setor de serviços e as demais se distribuíram entre os setores da indústria de transformação, mineração e apenas duas na área de agricultura. Nesta política, o investimento em empresas estatais aumentou quase 20% ao ano entre 1967 e 1973 (TREBAT, 1983 apud ALMEIDA, 2010).

Para Sabóia (1988;1990) o período da ditadura empresarial-militar foi um momento do “fordismo à brasileira”, pois foram introduzidos bens de consumo duráveis como automóveis e eletrodomésticos para um setor restrito da ampliação durante o chamado “Milagre Brasileiro”. Entretanto, é necessário considerar que neste período, para os setores mais pauperizados da classe trabalhadora, a participação no montante da renda nacional diminuiu.

Segundo Singer (1982):

A metade mais pobre da população brasileira naqueles anos – basicamente a população rural –, que recebia um pouco mais de 1/6 da renda total do país em 1960, passou a receber apenas 1/7 desse “bolo” em 1970. Já as massas urbanas de baixa renda, inseridas em funções periféricas dentro do aparelho produtivo, registraram queda de 27,8% na participação para 23,1%, muito em função da política de arrocho salarial em meio a uma inflação que permaneceu elevada. De outro lado, nas camadas altas — em torno de 1 milhão de pessoas que respondiam pela elite econômica do país — o percentual da renda nacional apropriado no mesmo período saltou de 11,7% para 17,8%” ( p. 227)

Na esteira das mudanças neste período estava uma contrarreforma administrativa<sup>18</sup> que buscou reorganizar atividades a partir de princípios da administração gerencialista, em 1967 (BRESSER-PEREIRA, 2007). Esse foi um princípio importante na alteração da administração pública principalmente na década de 1990 no Brasil, período em que as políticas neoliberais no Brasil ganharam força.

Em 1971 os índices comerciais voltaram a apresentar saldos negativos, pois as exportações não estavam sendo suficientes para garantir importações necessárias ao desenvolvimento industrial (MARINI, 2022). O Estado apresenta a partir de então uma incapacidade de seguir financiando o desenvolvimento das empresas estatais (ALMEIDA, 2010). A política do “Milagre Brasileiro” esbarrou nos limites impostos pela dinâmica da

---

<sup>18</sup>Optamos por, sempre que oportuno, substituir o termo “Reforma” Administrativa por contrarreforma administrativa, conforme aceção de Behring (2003), que caracteriza este processo, na contramão do que era disseminado pelos intelectuais orgânicos da reforma como um processo de modernização profícuo, como uma mudança de caráter conservador e regressivo. “Mesmo que o termo reforma seja apropriado pelo projeto em curso no país ao se auto-referir, partirei da perspectiva de que se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma” (BEHRING, 2006, p. 128).

economia mundial, sendo mantida apenas enquanto existia esbanjamento da liquidez internacional e taxas médias de juros baixas.

Chama a atenção que mesmo quando o Estado buscou investir em setores estratégicos, esse desenvolvimento esbarrou nos limites da dependência, com o esgotamento de sua capacidade de fortalecer setores chaves.

A política de arrocho salarial adotada para conter os índices inflacionários do período receberam respostas dos trabalhadores. Houve mobilizações quando estes constataram que os frutos do dito "Milagre Brasileiro" não eram distribuídos para as massas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Para Oliveira (2003), essa tese apresentada pela burguesia gestora do golpe de que os frutos do "Milagre Econômico" poderiam ser distribuídos para os trabalhadores sequer era uma possibilidade efetiva. Isso porque o que gera aumento de renda não é o crescimento das economias capitalistas, mas sim, a escassez de força de trabalho ou a organização dos trabalhadores em torno das pautas da classe.

Durante o Governo de Ernesto Geisel (1974-1979) há a implementação do II PND, cuja política estava orientada no sentido de incentivar o financiamento do setor estatal por meio do setor privado. Este financiamento só seria garantido caso fosse avaliado que o setor privado por si só não tivesse condições de desenvolver as empresas. Os motivos poderiam ser a baixa rentabilidade ou exigência alta de volume de investimento (ALMEIDA, 2010)

Seguindo as diretrizes constantes do plano, o Estado atuaria principalmente no setor de energia, transporte e comunicações. Já o setor privado, de forma complementar, em campos do serviço público concedidos. A iniciativa privada estaria ligada principalmente ao desenvolvimento do setor de transformação, construção, agricultura, pecuária, seguro e comércio. Nos setores de educação, saúde e previdência social deveria haver uma cooperação entre ambos os setores (ALMEIDA, 2010).

Em linhas gerais, durante o período da ditadura empresarial-militar o enfrentamento da questão social deu-se a partir de uma política que ao mesmo tempo buscava legitimidade, mas que contava com elementos repressivos. Assim, as políticas sociais se expandiram, mas ao mesmo tempo abriu-se espaços de privatização nos campos da saúde, previdência e educação (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Essa nova reorganização dos limites de atuação do Estado e da iniciativa privada era sustentada pelo argumento de que seria necessário garantir um equilíbrio entre os setores público e privado. Mas este equilíbrio era sustentado por fortes estruturas empresariais financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e Petrobrás, e garantiu a formação de grandes conglomerados a partir da cessão de empresas nacionais (ALMEIDA,

2010).

Chama a atenção o fato de que a ideia de uma complementaridade entre os setores público e privado para áreas estratégicas de desenvolvimento social perdura até hoje, mesmo passado o período ditatorial e as efervescências políticas em torno da Constituinte, na década de 1980. Esta falácia é um dos pilares que sustenta, do ponto de vista da burguesia, a necessidade de realizar uma contrarreforma administrativa do Estado na década seguinte.

Já no início da década de 1980, o Governo apresenta uma política totalmente submissa ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e declara a moratória para dívidas de credores internacionais. Durante este período, buscou-se por políticas de estabilização para conter a inflação. Estas foram pouco efetivas, uma vez que as políticas do FMI ao qual o país estava submetido necessariamente levariam à recessão (MARINI, 2022).

Na contraposição que apresentam Behring e Boschetti (2006) — de que a ditadura teria sido um período de "fordismo à brasileira" — buscamos demonstrar a oscilação na política adotada pelas classes dominantes e as contradições envolvidas nesse período. Ressaltamos que o período ditatorial não adotou uma política linear, nem no sentido de abertura completa aos interesses do capital estrangeiro nem no sentido de investimentos em setores nacionais estratégicos. A orientação econômica dos governos oscilou, a depender da capacidade auto financiadora do Estado e das condições de desenvolvimento e contenção da crise. Contudo, nos anos finais de ditadura, observa-se uma submissão mais acentuada do país aos interesses estrangeiros, condição que se agudiza nos anos seguintes.

Conforme aponta Bambirra (2019), a penetração do capital estrangeiro, com destaque para o estadunidense, passa a dominar os setores e ramos produtivos industriais, promovendo uma desnacionalização progressiva nos setores industriais que até então eram controlados por setores nacionais. O que se observa é uma integração cada vez mais articulada entre os interesses as classes dominantes locais e as empresas estrangeiras<sup>19</sup>.

A partir da década de 1980, em consequência do aprofundamento do endividamento externo, a América Latina passa a encontrar dificuldades em criar políticas econômicas efetivas que garantissem a distribuição de renda (BEHRING, 2006). O Estado atuou na conversão da dívida externa em estatal durante a década de 1980 (KUCINSKI; BRANFORD, 1987 apud

---

<sup>19</sup> Marini, para explicar o futuro da economia brasileira recorre à Lênin e combate a tese de Kautsky. O social-democrata defendia que o crescimento econômico e o aumento da concentração de capitais verificado em algumas economias poderiam levar futuramente à distribuição de riquezas, promovendo uma transição pacífica rumo ao socialismo. Contudo, tal como se observa no Brasil após a ditadura empresarial-militar, o resultado deste processo é o inverso, com o aguçamento das contradições do capital e efeitos deletérios para a classe trabalhadora (MARINI, 2021).

BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Outro elemento relevante a ser considerado durante o período de transição democrática foi o papel dos movimentos grevistas da classe trabalhadora. Desde 1973 observava-se uma reorganização do movimento operário, que teve na década de 1980 uma força significativa para determinar os rumos do país (MULINARI, 2022). Conforme destaca o autor, houve um conteúdo expansivo e espontâneo no final da década de 1970, que foi organizado principalmente a partir da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT). A partir de 1984, sob essas novas bases de organização, houve um crescimento permanente de greves, que atingiu um pico expressivo em 1989.

Os movimentos dos trabalhadores durante a década de 1980 precisaram entrar na conta do cálculo político da classe dominante durante o período da transição democrática. A burguesia foi aderindo aos movimentos em prol da democracia e absorvendo seus anseios em prol de sua própria causa (MARINI, 2022). O processo de reconstrução democrática foi centrado nas disputas no interior do Congresso Nacional, espaço privilegiado das disputas no interior das coordenadas da classe dominante (MARINI, 2022).

Nesta conjuntura, a constituição de 1988 foi um marco importante. Após vinte e um anos de ditadura militar, o documento sintetizou o resultado das correlações de forças na época (MARINI, 2022; BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Por um lado, ela se caracterizou pela manutenção de traços liberais já presentes em constituições anteriores<sup>20</sup>. Por outro, introduziu elementos novos, de caráter democrático, com mecanismos de participação popular<sup>21</sup> (MARINI, 2022). Do ponto de vista das políticas sociais, houve expansão da seguridade social, direitos humanos e políticos (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Contudo, a participação popular foi absorvida pela rede de relações dos três poderes do Estado, estando, portanto, submetida a esses marcos institucionais (MARINI, 2022).

Esse particular contexto de formação da Constituinte, no qual havia uma pressão popular inclusive de setores socialistas, permitiu que a Carta Magna brasileira carregasse uma série de princípios que pouco tempo depois foram sistematicamente atacados por todos os

---

<sup>20</sup> Chama a atenção que os setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes, de acordo com a Constituição de 1988, poderiam ser colocados à venda (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019), o que permitiu, poucos anos mais tarde, a venda de diversas estatais estratégicas para o país por meio da implementação do I Plano Nacional de Desestatização.

<sup>21</sup> “Pero el espíritu democrático de la nueva Carta se expresa principalmente en la institución de mecanismos referidos a la democracia directa y en el fortalecimiento de los instrumentos de participación popular. Respecto al primer punto, la Constitución brasileña creó tres nuevas formas de intervención de la ciudadanía en el plano de las decisiones políticas: el plebiscito, adoptado normalmente para modificaciones en la organización político-territorial a nivel estatal y municipal y, con carácter excepcional y en fecha prefijada, para decidir sobre la forma de Estado y de gobierno; el referéndum, a aplicarse en situaciones no especificadas; y la iniciativa popular en materia de legislación complementaria y ordinaria, en la esfera federal y municipal” (MARINI, 2022b, s.p.)



governos da Nova República, todos pautados na perspectiva da conciliação de classes, sob a hegemonia do capital interno e externo (e suas imbricações), momento em que o movimento operário estava mais desarticulado. Ressalta-se, que a classe trabalhadora na década de 1980 teve um papel relevante para conter a ofensiva neoliberal durante este momento.

Foi na década de 1990 que esteve presente com maior afinco a introdução de políticas neoliberais no Brasil, que encontraram resistência do movimento operário. Ainda que existissem tendências liberais durante a década de 1980, um marco decisivo para a alteração da condução da política no país foi a queda do muro de Berlim, em 1989 (SALLUM JUNIOR, 2011)

Conforme destaca Farage (2022), no programa Prelúdio, o estabelecimento do sentido público que foi concretizado na Constituição Federal não estava dado, foi alvo de disputas importantes, muitas delas, ligadas às necessidades da classe trabalhadora. A professora destaca que alguns preceitos estabelecidos na Carta Magna, como a estabilidade dos servidores públicos e a previdência pública, foram conquistas deste período.

No tocante à organização do aparelho do Estado, Bresser-Pereira (2007) analisa esse período como um retrocesso nos termos da organização do serviço público “pois a Constituição de 1988 teria elementos “burocráticos”. Cabe destacar que o parâmetro para essa caracterização foram as mudanças institucionalizadas durante o período da ditadura empresarial-militar, o qual o ministro teceu alguns elogios no sentido do avanço da administração gerencial. Behring (2003) destaca que as críticas do Ex-Ministro acerca da política da administração pública neste período residiam na manutenção da administração burocrática no núcleo central do Estado e do não investimento em formação dos funcionários públicos da administração direta.

Poucos anos depois, Luiz Carlos Bresser-Pereira encabeça a contrarreforma administrativa do Estado no Brasil, alterando significativamente diversos aspectos da estruturação e das concepções do serviço público no Brasil, dispostos na constituição.

## 2.5 O ESTADO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 1990

A década de 1990 representou a redefinição do papel cumprido pelo Brasil na nova ordem mundial (MARINI, 2021). Observou-se a expansão do capital fictício e a ampliação das transferências dos excedentes da periferia para o centro, como uma forma de elevar as taxas de mais-valia e retomar a lucratividade do capital (CARCANHOLO, 2010).

A partir de então, passa a operar um novo modelo produtivo, no qual impõe-se aos países periféricos a obrigação de fornecer matérias-primas aos centros com o custo do desmonte das

estruturas produtivas e mercados internos nos países dependentes. Somado a isso, impõe-se uma política de privatizações, que transfere setores chaves, criados com o fundo público, para as mãos de grandes grupos, sobretudo aos capitais estrangeiros (MARINI, 2021).

Houve entrega de patrimônio público ao capital estrangeiro sem exigências por parte do Estado para que a estrutura produtiva nacional pudesse, em alguma medida, ser preservada. Sequer se exigiu que empresas privatizadas comprassem insumos de empresas brasileiras, o que demonstra o desmonte do parque industrial nacional (BEHRING, 2003).

Neste período, a eleição do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi controversa, pois este não contou com setores da burguesia industrial para se eleger, e sim, com segmentos empresariais ligados à tecnologia de ponta (informática e telecomunicações) (MARINI, 2022b). O país atravessava o período da “crise da dívida”, que perdurou durante a década de 1980. Os preços ascendiam em percentuais próximos a 80% ao mês (SALLUM JUNIOR, 2011).

Em linhas gerais, o projeto de Collor esteve completamente submetido aos interesses neoliberais, pois ele avançou nas medidas de flexibilização das relações trabalhistas. Logo após tomar posse, ele realizou uma reforma monetária, congelou preços e salários e a poupança privada. Essa política gerou desgastes com os setores da classe média. Ademais, durante o seu governo aumentaram os trabalhadores ligados ao setor informal (MARINI, 2022b).

Outra característica neoliberal deste governo foi a defesa de que o Estado só deveria investir recursos públicos nas atividades compreendidas como “essenciais” (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). Observa-se que este princípio é o que guia a Contrarreforma Administrativa do Estado poucos anos depois, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003). Vinculado às privatizações, a “caça aos Marajás”, como ficou conhecida a política que supostamente retiraria o privilégio da dita “burocracia estatal”, seria justificada por essa ideologia. Ao contrário de FHC, Collor não reunia condições políticas e intelectuais suficientes para levar a cabo a contrarreforma.

Apesar da fragilidade política do seu governo, Collor adotou medidas nos setores industrial e de comércio exterior que eliminaram grande parte do controle estatal às empresas e promoveram uma política de privatização<sup>22</sup>. O objetivo era facilitar a entrada de capitais

---

<sup>22</sup> “Collor eliminou todo o poder discricionário do governo para autorizar exportações e licenciar importações; pôs fim à lista de cerca de 1500 produtos que eram de importação proibida para reservar o mercado à produção nacional; e acabou todas as isenções e reduções de tarifas de importações – cuja concessão era objeto central dos grupos empresariais de pressão – à exceção das existentes para a Zona Franca de Manaus e algumas poucas mais. Paralelamente, foram fechadas a CACEX e a CPA, órgãos que cuidavam de todas as restrições e incentivos eliminados, e suas funções – diminuídas e transformadas – foram transferidas ao Departamento de Comércio

estrangeiros, incluindo garantias para a facilitação da saída de capitais para ampliar a atratividade (SALLUM JUNIOR, 2011).

Do ângulo do governo, o Estado “livrava-se”, pela privatização, dos ônus de empresas deficitárias ou sem capacidade própria para se expandir, sem que a economia nacional as perdesse como unidades produtivas. De um lado, o resultado dos leilões permitia reduzir as dívidas do governo e, de outro, alienava para o capital privado, que se supunha ter melhores condições de gestão eficiente e de expansão, um patrimônio oneroso para as finanças públicas e sem capacidade de autorreprodução e expansão (Sallum Junior, 2011, p. 277)

Além disso, foi durante o seu mandato que o I Plano Nacional de Desestatização<sup>23</sup> (PND) foi implementado, transferindo para a iniciativa privada parte das empresas estatais, sobretudo dos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes. As estatais poderiam comprar uma parte de, no máximo, 15% das ações à venda das empresas, ao passo que o capital estrangeiro, 40%. Algumas medidas judiciais à época denunciavam ilegalidades e subavaliações nessas vendas (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). Foi marcante neste período a venda da Usiminas e da Companhia Siderúrgica de Tubarão.

De outra banda, também foi neste período que iniciativas foram adotadas para fazer avançar os interesses do capital privado sobre o campo dos chamados direitos sociais, tanto pela via do mercado (o aceno para a criação da previdência complementar, política de habitação não popular promovida por meio do mercado, por exemplo), como pela via da solidariedade da sociedade civil, numa clara ideia de continuidade das práticas clientelistas promovidas pela antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA) (não por acaso Collor vetou o primeiro projeto que pretendia instituir a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS). Ademais, não fora levado a cabo a determinação constitucional de elaboração do orçamento da seguridade social, permitindo a drenagem de recursos que deveriam a ela ser direcionados, para outras áreas e interesses privados. A questão social, neste sentido, tinha como resposta ações cada vez mais focalizadas, fragmentadas e descontínuas. A ultrapassagem das suas expressões concretas estava condicionada aos ajustes fiscais e às reformas do Estado.

Entretanto, a dificuldade em garantir a estabilidade de preços, bem como os entraves em estabelecer uma correlação de forças favoráveis, foram alguns dos motivos que levaram ao *impeachment* de Collor em 1992.

---

Exterior, subordinado ao Ministério da Economia. Com isso, transformava-se radicalmente a política de comércio exterior de ‘substituição de importações’ do Estado Vargasista” (Sallum Junior, 2011, p. 273)

<sup>23</sup> Conforme destaca o representante da burguesia Luiz Chrysostomo, a relação das siglas [PND] para dois planos bastante distintos não foi ao acaso: “O Brasil tinha como característica ser um Estado muito grande pelo modelo de desenvolvimento adotado a partir dos dois PNDs [Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1972 a 1974, e de 1975 a 1979, ambos no regime militar]. Não é à toa que construímos outro PND, propositadamente chamado Programa Nacional de Desestatização (CANZIAN, 2022).

Se para Castelo (2013) o Partido dos Trabalhadores (PT) havia feito uma importante frente de resistência ao receituário ideal do neoliberalismo na década anterior, Martuscelli (2010) destaca como o neoliberalismo de Collor foi implementado sem uma resistência ativa do partido. Durante a crise do mandato, o partido aderiu às teses da classe dominante, defendendo o *impeachment* a partir de argumentos da ética na política, retirando da centralidade as críticas acerca do caráter de classe do projeto neoliberal em curso.

Itamar Franco (1992-1995) assume a presidência após a queda de Collor, e Fernando Henrique Cardoso ocupa o cargo de Ministro da Fazenda, com interesse em levar adiante as políticas preconizadas no Consenso de Washington. Durante este período foram abertas ao capital estrangeiro empresas estratégicas para a nação, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Petroquímica União e a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

Foi durante o mandato de Itamar que a primeira fase do plano real foi instituída. Como resultado, praticamente todos os setores produtivos tiveram avanços na entrada de capitais do exterior. Houve aumento de remessas ao exterior e mais incentivo às privatizações (BEHRING, 2003).

O Plano Real tinha como objetivo, do ponto de vista das classes dominantes, buscar a estabilização econômica. A partir dele, foram renegociadas as dívidas que haviam gerado o processo inflacionário na década de 1980, mas teve como contrapartida a abertura comercial e a sobrevalorização do câmbio. Como consequência, houve uma orientação para atrair ainda mais investimentos do exterior no país para equilibrar a balança de pagamentos (BEHRING, 2003).

Na eleição seguinte, Cardoso chega ao comando do executivo. As posições defendidas por Fernando Henrique Cardoso durante seus dois mandatos presidenciais (1995-2002) foram sustentadas pelos princípios formulados nas décadas anteriores, ou seja, foram guiadas pela inserção dependente-associada do Brasil (TEIXEIRA; PINTO, 2012). Cabe destacar que Fernando Henrique Cardoso, anos antes de se tornar presidente da república, havia trabalhado pela teorização e disseminação da Teoria da Dependência<sup>24</sup>. Em síntese, esta teoria buscava dar respostas aos dilemas do desenvolvimento industrial brasileiro. Ela surge como uma resposta à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) pois, de acordo com Cardoso, esta última seria limitada ao supor um Estado monolítico no qual não caberiam disputas de grupos sociais em seu interior. Por outro, também realizava críticas às teorias do imperialismo

---

<sup>24</sup> Também chamada de teoria da interdependência ou do capitalismo dependente-associado

(vinculadas à tradição marxista) que, de acordo com essa visão, considerariam impossível desenvolver o capitalismo dependente<sup>25</sup> (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Em 1994, durante a campanha para as eleições presidenciais, Fernando Henrique Cardoso tentou distanciar-se da figura de dirigente político em defesa da causa neoliberal (CARDOSO, 2021). Cardoso retorna às suas formulações na década de 1960 para sustentar a tese de que a burguesia nacional não teria condições de propor um projeto de desenvolvimento ao país, sendo imperativo recorrer à internacionalização da economia. Por isso, sua posição foi a de uma defesa da incorporação tecnológica aliada ao capital estrangeiro em nome do “progresso” do país<sup>26</sup>.

Em síntese, a proposta do PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira) na época foi a de reformar o Estado para garantir uma articulação mais íntima entre a máquina pública e o capital estrangeiro. Parte dessa contrarreforma envolveu não apenas a privatização de empresas estratégicas, como a Telecomunicações Brasileiras Sociedade Anônima (Telebrás), a Companhia Vale do Rio Doce e a Light Serviços de Eletricidade, como a reorganização do próprio aparelho Estatal, permitindo, dentre outros mecanismos, a inserção de Organizações Sociais, conforme debateremos na próxima seção.

Haveria uma aposta na transformação e superação da inserção dependente dentro dos marcos do capitalismo com base na postura política dos dirigentes destes países. Por isso, de acordo com os teóricos dependentistas, a saída estava na organização das relações políticas-sociais dos grupos internos e do estabelecimento de uma articulação destes aos centros hegemônicos, o que permitiria a ascensão econômica (DUARTE; GRACIOLLI, 2007).

Para receber estes investimentos estrangeiros que, segundo a Teoria da Dependência permitiria o pleno desenvolvimento do país, o Brasil realizou uma abertura comercial e uma política de estabilidade de preços (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

Estas, levaram ao processo de desnacionalização da economia, traduzido por uma redução significativa da Formação Bruta de Capital Fixo devido à compra de empresas estratégicas para a economia nacional por bancos de investimento e fundos de pensão (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). Estas contrarreformas produziram forte instabilidade

---

<sup>25</sup> Esta crítica é bastante curiosa porque a Teoria Marxista da Dependência jamais pautou a impossibilidade do desenvolvimento em países de capitalismo dependente, mas sim, elucidou sob quais circunstâncias limitantes isso seria possível (MARINI, 2017; BAMBIRRA, 2019).

<sup>26</sup> Chama a atenção que para Fernando Henrique Cardoso esta posição “nada tem de neoliberal, mas sim de social-democrata que funcione em uma sociedade de massas, com muita pobreza e marginalização cultural, baseada em uma economia de mercado já inserida, em larga medida, na economia globalizada e ainda incapaz de reduzir as desigualdades” (CARDOSO, 2021). Conforme debatemos anteriormente, teses neoliberais passam a incorporar o discurso de “correção” dos erros do capitalismo — como a pobreza —, sem questionar seus fundamentos.

econômica e resultaram em um aumento da dívida pública externa e interna, aumento do desemprego, baixas taxas de crescimento e deterioração fiscal (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Além disso, Behring (2003) destaca que essas constantes aberturas ao capital estrangeiro trouxeram um impacto no descontrole nacional sobre a definição de políticas estratégicas para o país, já que a prioridade passa a ser tornar o país atrativo para os investimentos externos.

Coerente às necessidades do capital, Cardoso defende a ideia de que seria necessário a instrumentalização do Estado pelos “empresários inovadores”. Para ele, a saída para a superação da dependência do Brasil seria a integralização do país às economias centrais, que forneceriam instrumentos – avanço das forças produtivas – para que o país adentrasse na concorrência e recuperasse o atraso (TRASPADINI, 2014). Em síntese, a associação com o capital internacional permitiria uma maior competitividade para a superação da dependência<sup>27</sup>.

Apesar da tentativa de se distanciar da causa neoliberal, como expresso em um artigo publicado em 1994 na Folha de São Paulo (CARDOSO, 1994), as contrarreformas defendidas e, muitas delas, executadas por Fernando Henrique Cardoso, estiveram totalmente alinhadas com os princípios neoliberais, conforme indicamos já na introdução do presente trabalho. As vendas de setores estratégicos somadas à reorganização administrativa do Estado foram políticas que, não apenas jamais foram revertidas em governos posteriores, como vem sendo aprofundadas nos governos seguintes, de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), Dilma Rousseff (2010-2016), Michael Temer (2016-2017) e Bolsonaro (2018-2022). A eliminação do controle estatal nos setores energético e de comunicações foram, inclusive, facilmente aprovadas nos primeiros meses do governo FHC (BRESSER-PEREIRA, 1999).

No tocante à organização do Estado, os princípios defendidos pela Constituição Federal poucos anos antes, bem como a organização do trabalho no interior do serviço público, foram fortemente transformadas em seu governo, o que alterou significativamente o sentido público do Estado, o caráter dos serviços prestados à população e à organização dos trabalhadores no setor.

Além da contrarreforma administrativa do Estado, outras duas reformas significativas foram defendidas por membros do governo: a Reforma Tributária e a Reforma da Previdência.

---

<sup>27</sup> “Desenvolvimento e dependência, tanto para a Cepal como para a teoria da dependência, eram questões ligadas à elevação do nível de vida das maiorias, à defesa da democracia e das liberdades cidadãs e à luta pela soberania nacional. As ideias que tomaram seu lugar preocupam-se principalmente com a competitividade empresarial, com a liberdade de ação dos capitais privados e com a integração subordinada a algum dos blocos econômicos que estão construindo os grandes centros capitalistas” (MARINI, 2022b, s.p.).

Contudo, o Governo FHC não reuniu as condições necessárias para a realização da Reforma Tributária, mas alterou o regime de contribuição previdenciário.

### 3 A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL

#### 3.1 O PROCESSO DA CONTRARREFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO NO BRASIL

Conforme discutido, o neoliberalismo enquanto programática político-econômica e ideológica passou a orientar, no Brasil e em outros países, a atividade reguladora do Estado, compreendida como central para o desenvolvimento do capitalismo no período indicado nas análises que precederam esta seção. A presença do Estado na execução de políticas sociais passou a ser considerada pelos porta-vozes dos capitais como um dos fatores responsáveis pela recessão econômica da década de 1970. Por isso, particularmente no Brasil, a classe dominante passou a organizar uma série de contrarreformas para reajustar as condições de reprodução do capital – o que afeta diretamente a dimensão do trabalho – e o fluxo de investimentos do Estado.

Na esteira dessas modificações no Brasil, na década de 1990 a contrarreforma do Estado foi um processo que envolveu tanto a mudança administrativa do Estado brasileiro, quanto uma reorganização das suas funções (BEHRING, 2003). As indicações eram as seguintes:

Ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações – acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência (BEHRING, 2003, p. 178)

O Estado passa a cumprir um papel diferente do que até então estava estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Ele continuou a realocar recursos para manter a ordem, mas os princípios de justiça social e equidade foram transformados, através da transferência de parte das atividades de responsabilidade do Estado para o setor privado, seja por meio de privatizações diretas, ou pelo setor público não-estatal (BEHRING, 2003).

Para Bresser-Pereira (1996) esse ajuste administrativo seria necessário para que o país tivesse melhores condições competitivas no mercado mundial. Para ele, a intervenção do chamado Estado social teria sido necessária no início do século XX, mas, posteriormente, o dito “inchaço do Estado” teria trazido problemas devido ao excesso de burocracia. A solução seria realizar reformas tal como em outros países do globo. Sua leitura era de que a crise instaurada mundialmente a partir da década de 1970 era uma crise do Estado, e não uma crise do capital<sup>28</sup>.

Concordamos com Behring (2003) sobre os limites dessa análise de Bresser-Pereira:

---

<sup>28</sup> “Venho dizendo que a causa fundamental da crise brasileira e da crise latino-americana é a crise do Estado, desde 1987, quando a percebi com clareza. Crise que se desencadeou no início dos anos de 1980, ou, mais precisamente, em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se define, fundamentalmente, pela crise fiscal do Estado, pela crise do modo de intervenção da economia e do social, e pela crise do aparelho do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 1-2)



Chama a atenção a explicação da crise contemporânea como crise do ou localizada no Estado. Aí estão indicadas suas causas e suas saídas, o que expressa uma visão unilateral e monocausal da crise contemporânea, metodologicamente incorreta e que empobrece o debate. Em outra perspectiva (...), tem-se que as mudanças em curso passam por uma reação do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 1970 (Mandel, 1982 e Harvey, 1993), que pressiona por uma refuncionalização do Estado, a qual corresponde a transformações no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação (BEHRING, 2003, p. 197).

A autora destaca que, enquanto se focava em debater o Estado como o centro do problema da crise, a política econômica corroía as condições de vida da classe trabalhadora, cada vez mais reféns das dos mecanismos internacionais e do mercado financeiro<sup>29</sup> (BEHRING, 2003).

Do ponto de vista da classe dominante, justificava-se alterar o caráter do Estado para diminuir a disposição dos fundos públicos às políticas sociais em nome de assegurar a continuidade das transferências destes para a acumulação de capitais, como através dos proventos aos capitais financeiros imiscuídos no sistema da dívida pública<sup>30</sup>.

Uma das reformas que destacamos é a do Estado, um processo em curso<sup>31</sup> desde a ditadura empresarial-militar. Com o Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), houve transformações no sentido de uma aproximação das atividades do Estado à administração pública gerencial. Após esse período houve outras duas tentativas nesse sentido, com os Programas Nacional de Desburocratização (1980-1984) e de Desestatização (1985-1989).

A aprovação da Constituição Federal em 1988, devido à conjuntura particular de sua votação, revogou alguns dos princípios aprovados em 1967 no tocante à organização administrativa do Estado. Não à toa, a Carta Magna brasileira foi alvo constante de críticas por parte dos intelectuais e políticos ligados ao projeto da contrarreforma do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995b) foi aprovado na Câmara da Reforma do Estado<sup>32</sup>, com o objetivo de dar as diretrizes gerais do novo modelo de administração pública. Por meio da mudança na forma do Estado, buscava-se alterar não só a máquina pública em sentido estrito, mas também seus princípios organizativos e áreas de

<sup>29</sup> Poucos anos depois da aprovação da contrarreforma foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a), um marco importante acerca das prioridades do Estado. Nela, estabeleceu-se que o compromisso do orçamento público seria prioritariamente para o pagamento da dívida pública.

<sup>30</sup> Principalmente a partir desse período, os fundos de reserva dos trabalhadores tornam-se disponíveis tanto para assegurar direitos como para permitir a valorização de capitais (FONTES, 2018).

<sup>31</sup> Cabe destacar que parte deste projeto ainda continua em pauta. Prova disso é a apresentação da PEC 32/2020 (BRASIL, 2020). Não houve condições políticas para aprová-la nos últimos dois anos.

<sup>32</sup> “A Câmara da Reforma do Estado era um conselho interministerial, cuja presidência cabia ao Ministro Chefe da Casa Civil. Também compunham o órgão os Ministros da Administração Federal da Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, do Trabalho, do Estado-Maior das Forças Armadas e pelo Secretário-Geral da Presidência da República” (BRASIL, 1998a, p. 15)

atuação<sup>33</sup>. Segundo os porta-vozes do projeto, ela seria necessária para equacionar a crise financeira do Estado, para alterar a forma de intervenção do Estado na economia e, por fim, para permitir a execução de políticas públicas (BRASIL, 1998a).

Essas alterações ocorreram não apenas em território brasileiro. Tratou-se de uma política generalizada do capital ao redor do globo, com intuito de transformar o papel e o sentido da atuação do Estado. Contando com forte atuação dos organismos multilaterais como o Banco Mundial (MATIAS-PEREIRA, 2008), países membros da União Europeia e os Estados Unidos também passaram por reformas com esse caráter, cada qual adequando às novas exigências de eficácia e eficiência ao que cabia dentro da estrutura econômica, política e cultural de cada país (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Também foi um processo instituído em outros países periféricos fora da América Latina, como Moçambique. O argumento para a implementação deste modelo no território moçambicano foi semelhante aos dos demais, suplementado ainda pela tese de que era necessário combater as heranças socialistas (SIMIONE, 2014).

No Brasil, o BID (Banco Internacional de Desenvolvimento) transferiu, por meio do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, US\$ 90 milhões para a execução da reforma. O montante recebido foi investido em programas ligados à reforma, à inserção de Agência Executivas e Organizações Sociais, para a modernização do SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), na Academia Nacional de Polícia e no desenvolvimento de estudos sobre o tema (BRASIL, 1995b).

Para organizar esse processo, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado<sup>34</sup> (MARE) no início do primeiro mandato do então Presidente FHC, entre os anos de 1995 e 1998. O órgão foi responsável por centralizar as mudanças da contrarreforma Administrativa em curso nos anos 1990. O Ministro que executou esse projeto foi Luiz Carlos Bresser-Pereira, o “intelectual orgânico da Reforma” (BEHRING, 2003, p. 185).

O ex-ministro foi um dos fundadores do Partido da Social-Democracia Brasileira, partido de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e participou como quadro da classe dominante em diferentes governos. Além de atuar durante o governo de FHC para executar a contrarreforma administrativa, foi presidente do Banco do Estado de São Paulo (1983-85);

---

<sup>33</sup> “A reforma da administração pública deve ser situada como relevante dimensão de um processo mais amplo, que é o da reforma do Estado brasileiro” (BRASIL, 1998a, p. 15)

<sup>34</sup> O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, foi instituído como órgão central da administração pública federal, com funções de coordenação, normatização e execução de ações no âmbito dos sistemas de recursos humanos, modernização administrativa, informações e serviços gerais. Dentre estas funções, destacam-se a responsabilidade pela emissão e controle da folha de pagamentos, a formulação de políticas e diretrizes para a reforma e modernização do Estado e a execução de projetos e programas de reforma administrativa (BRASIL, 1998a, p. 16)

chefe de gabinete do Franco Montoro durante seu mandato como governador de São Paulo (SP), nos anos de 1985 e 1987; Ministro da Fazenda no governo de José Sarney (1985) e Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1999. Apesar de ele se identificar como um social-democrata – já que entendia que o neoliberalismo implicaria em uma retirada do Estado da regulação da economia (PEREIRA, 1996) –, para Castelo (2013), ele é um dos representantes do social-liberalismo no Brasil, o que, conforme explicitamos, é uma das faces do neoliberalismo<sup>35</sup>.

Após expor as diretrizes desse projeto, principalmente a partir do porta-voz da Reforma, discutiremos de forma crítica o projeto da Contrarreforma Administrativa do Estado quanto as suas consequências em âmbito mais geral. Sobre o primeiro aspecto, dois elementos relevantes são: 1) o princípio administrativo que guia a execução das tarefas do Estado; e 2) a mudança do campo de execução de suas atividades. Ambos trazem consequências para a conformação do Estado.

Neste sentido, foram implementados mecanismos de mercado na gestão pública. Caberia mudar a suposta gestão burocrática do Estado por uma gestão dita modernizada, o que significaria ser mais alinhada aos pressupostos de eficácia e eficiência da iniciativa privada. Esse modo de gestão ficou conhecido como Nova Gestão Pública (NGP). Buscava-se articular as ações do Estado de forma “otimizada”, com evidência de resultados e de forma descentralizada (BEHRING, 2003).

Para o Ministro responsável pela contrarreforma, a NGP tratava dos seguintes pontos:

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração volta-da para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12)

Pelas características dessa forma de administração pública, o que se pretendeu foi transformar os usuários dos serviços em clientes-cidadãos (BRASIL, 1998a).

Chama a atenção como este modelo pressupõe uma responsabilização centrada na figura do servidor público, colocando à margem do modelo administrativo as demais condições para

---

<sup>35</sup> Assim como FHC, Bresser-Pereira buscou se afastar de seu vínculo político-econômico com os preceitos neoliberais. Ele tentou apresentar a proposta como uma medida plausível, nem tão radical quanto às medidas neoliberais totalmente privatizantes mas nem tão obsoletas quanto as defendidas pelas políticas do Estado de bem-estar social e a administração burocrática. Conforme aponta Behring (2003), apesar dessa tentativa de afastamento, ela é facilmente desmontada, posto que a origem do gerencialismo na administração pública é o governo neoliberal de Margareth Thatcher, medida defendida por ele como bem-sucedida.

que o serviço seja de qualidade — como questões orçamentárias, vinculação entre o servidor e o usuário do serviço, entre outras questões.

Como carrega no próprio nome, esse modelo administrativo buscava incorporar princípios gerenciais na administração pública, trazendo pro interior da administração pública a pactuação de resultados, avaliação de desempenho, fixação de metas e objetivos, novos métodos de premiação de desempenho e avaliação de habilidades (BRASIL, 1998a).

Em relação ao segundo aspecto — a mudança do campo de execução de atividades estatais —, o Ministro defendeu abertamente a privatização de setores do Estado para pautar novos critérios de execução e gestão. De acordo com as suas manifestações à época, existia um consenso sobre a necessidade e conveniência de privatizar empresas públicas e atividades do Estado, com vistas a garantir maior eficiência e cessar as interferências políticas sobre elas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Haveria, segundo essa visão, um espaço alternativo ao Estado burocrático — cujas atividades seriam exercidas exclusivamente por servidores públicos — e o Estado neoliberal (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999). O diagnóstico para propor mudanças nesse sentido era de que o crescimento de despesas com funcionários não estaria condizente com o cenário de crise fiscal e que seria necessário transformar a forma de organizar a gestão pública, tornando-se a prestação de serviços do Estado mais próxima aos cidadãos. Ele ressalta que foi o período de hiperinflação da década de 1990 que fez a sociedade brasileira aceitar as reformas econômicas e ajuste fiscal necessários a este projeto de Estado.

A modificação da estrutura do Estado de burocrática à gerencial, segundo o ex-ministro, deveria converter a estrutura de até então em uma divisão em quatro. A primeira esfera, do núcleo estratégico do Estado, seria o setor ligado ao executivo a nível federal – Presidente da república e seus ministros –, estadual e municipal, cada qual com seu correspondente núcleo estratégico. Esses cargos seriam definidos pelas eleições e pela própria cúpula do governo (BRESSER-PEREIRA, 1996). A segunda esfera deveria ser das atividades exclusivas do Estado, na qual haveria o exercício direto do poder direto do Estado em legislar. O terceiro campo seria dos serviços não exclusivos do Estado, para os quais são transferidos recursos públicos, mas sob os quais o Estado não tem um poder direto, **como é o caso das OSs**. Chama atenção que, na prática, este campo é uma forma de transferir recursos públicos para um setor que é apresentado pelas classes dominantes como neutro, mas que retira do campo público atividades de interesse e usufruto da classe trabalhadora.

Para o ministro, este setor

Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os

subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.29)

Por fim, haveria os setores que o ministro considerava estratégicos para manter em uma relação direta com a iniciativa privada, por meio de empresas de economia mista. Esta seria uma forma mais evidente de transferência de setores públicos à iniciativa privada.

As ações desenvolvidas no âmbito das duas primeiras esferas se caracterizariam por serem executadas a partir da propriedade pública estatal; as ações desenvolvidas no âmbito da terceira esfera o seriam vinculadas à propriedade pública não-estatal; já aquelas da esfera da produção para o mercado seriam implementadas pela iniciativa privada.

Apesar de ter sido Collor o primeiro presidente da Nova República a fazer uma campanha diretamente contra os servidores públicos, este não conseguiu executá-la. Para o ex-ministro, as dificuldades encontradas por Collor esbarraram em dois sentidos. Primeiro, no desprestígio que este incorreu aos trabalhadores públicos. Em segundo, pela necessidade de enfrentar uma reforma da Constituição para poder transformar o serviço público (BRESSER-PEREIRA, 1996). Questões enfrentadas pelos governos posteriores.

A contrarreforma aprovada contou com um mecanismo engenhoso para atacar os servidores públicos. Para Bresser-Pereira (1996) alguns setores não deveriam sofrer o processo direto de privatização. Nestes, deveria haver uma transferência de recursos públicos — por meio de trabalhadores, estruturas físicas e transferências financeiras diretas — para iniciativa privada, instaurando uma nova relação entre Estado e mercado e alterando as relações de trabalho no interior do serviço público.

Além disso, as mudanças constitucionais deveriam atuar na exoneração de funcionários — sendo apresentados como um “peso financeiro ao Estado” — e em uma alteração no sistema de aposentadorias, para que os servidores passassem a necessitar de uma idade mínima de contribuição para se aposentarem<sup>36</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Nas carreiras exclusivas do Estado deveria operar o princípio da estabilidade, pois, segundo ele, neste âmbito, a segurança seria um fator relevante. Já no setor de serviços, o princípio da eficiência deveria ser o norteador, o que, para ele, implicaria em descartar a possibilidade de uma estabilidade trabalhista. O ex-Ministro menciona que a necessidade de

---

<sup>36</sup> “A crise na qual o sistema previdenciário público e privado brasileiros estão entrando em gravíssima crise deriva (sic!), em última análise, de uma concepção equivocada do que seja aposentadoria. Um sistema de pensões existe para garantir uma aposentadoria digna a quem chegou à velhice e não pode mais trabalhar; não existe para garantir um segundo salário a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho, não existe para aposentar pessoas, particularmente funcionários públicos aos 50 anos de idade.” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 10)

estabilidade trabalhista está muitas vezes ligada a uma “insegurança irracional”, e que não seria papel do Estado resolver essa “insegurança doentia”<sup>37</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1995).

Com esses princípios em vista, passa-se a questionar o RJU dos trabalhadores estatutários. Para ele, este traria uma igualdade injusta às diferentes profissões, com uma estabilidade rígida, o que supostamente substituiria o caráter protetivo do Estado a seu funcionário. Ao criticar esse regime, ele também censura a Constituição de 1988 por ter transformado funcionários celetistas<sup>38</sup> de fundações e autarquias em servidores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1995):

As mudanças de ordem legal e normativa incluíram a revisão de dispositivos constitucionais que afetam a administração pública e que representam talvez o aspecto mais saliente da reforma em curso. Entretanto, foi promovida em paralelo uma exaustiva revisão da legislação ordinária, em particular da Lei n.o 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico Único na administração federal. Também tem avançado o trabalho de desregulamentação, orientado para duas vertentes. Primeiro, a remoção de obstáculos e constrangimentos legais que incidem sobre as autarquias e fundações, como parte do processo de construção das bases legais para o novo modelo das Agências Executivas. Segundo, a desregulamentação em geral, alcançando os chamados sistemas auxiliares da administração federal, promovendo a simplificação e atualização de normas nas áreas de recursos humanos, serviços gerais, informática e modernização. Além da simplificação normativa realizada, os procedimentos de compras e contratações foram revistos em profundidade, com a conclusão de anteprojeto para nova lei que venha a substituir a lei de licitações em vigor (Lei n° 8.666/93).

Em paralelo à transformação do RJU, o Ministério também propôs a “racionalização da estrutura de cargos” (BRASIL, 1998d, p. 45), que visaria a diminuição de 1500 cargos para 100. Ou seja, aliada à flexibilização do regime estatutário, propunha-se a redução de cargos, tal como é comumente feito nas empresas<sup>39</sup>.

Soma-se a isso um terceiro fator: as propostas de terceirização de serviços, a qual deveria se dar em atividades “[...] acessória, instrumental ou complementar em relação à área de competência do órgão ou entidade” (BRASIL, 1998d, p. 46) como “[...] atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações” (BRASIL, 1998d, p. 46).

---

<sup>37</sup> Acerca da necessidade de estabilidade, ele afirma que “Este fato deriva não apenas do estatuto constitucional da estabilidade rígida, mas também da insegurança irracional que muitos sentem na vida. Este é um problema psicossocial muito comum. O Estado, entretanto, não existe para resolver esse tipo de insegurança doentia, mas para servir os cidadãos-contribuintes, que exigem, em troca dos impostos obrigatórios que pagam, um serviço à altura.” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 13)

<sup>38</sup> Utilizamos o termo “celetista” em alusão aos contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

<sup>39</sup> A Eletrobras, por exemplo, anunciou um Plano de Demissão Voluntária (PDV) após a privatização da empresa (MARTINS, 2023).

Contudo, antes mesmo da aprovação da contrarreforma do Estado foram aprovadas a Lei Federal nº 8.666 de 1993 (BRASIL, 1993), que possibilitou a terceirização de serviços auxiliares (limpeza, vigilância, transporte, entre outros) por meio de licitações, e a Lei Federal nº 8.745 de 1993 (BRASIL, 1993a), que tornou possível no interior do Estado a contratação de força de trabalho por tempo determinado (ou seja, sem concurso público) em caráter excepcional (DIEESE, 2007).

Chama a atenção que houve um forte investimento em atividades pedagógicas para adequar os servidores aos pressupostos e fins da reforma. Foram realizadas diversas atividades de capacitação, seminários, congressos, treinamentos e grupos de estudos para disseminar os ideais do projeto (BRASIL, 1998c). Parte dessas atividades foram financiadas por bancos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Outro aspecto criticado pelo então Ministro Bresser- Pereira em relação ao texto da Carta Magna brasileira diz respeito ao significado do termo “propriedade pública”, e conseqüentemente o sentido do que é público nela estabelecido, apontando para a necessidade de alterá-lo no seguinte sentido:

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. Sem dúvida poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 28)

Para aprovação do texto, Bresser-Pereira (1999) aponta como principais inimigos a velha “direita patrimonialista” e a “esquerda corporativista” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.17). Chama a atenção que no início do processo de aprovação da Contrarreforma, o Partido dos Trabalhadores tenha adotado uma postura mais firme de resistência à proposta. Mas a partir de 1998, após uma mudança na direção da principal central sindical ligada ao Partido — a CUT — passou-se a estabelecer um campo de diálogo entre o Governo e os servidores (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Segundo pesquisa divulgada pelo ministro responsável por articular a contrarreforma, cerca de 75% da população aprovou a emenda constitucional. A razão deste índice, segundo ele, teria sido a correspondência desta a uma demanda social efetiva, mas que até então estaria

oculta para a própria população (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Entretanto, é necessário considerar que a aprovação da contrarreforma mobilizou recursos robustos para a sua efetivação, incluindo instrumentos pedagógicos para educar a classe trabalhadora acerca da necessidade de incorporarem um projeto das classes dominantes como próprio. Segundo Behring (2003) a aprovação da Emenda Constitucional da contrarreforma movimentou cerca de R\$ 1 bilhão à época. Ou seja, o aparelho do Estado investiu recursos bilionários para garantir a aprovação destas mudanças. A ENAP, entidade ligada ao próprio MARE, cumpriu um papel relevante nesse sentido<sup>40</sup>.

A laboriosidade envolvida na aprovação do conjunto de ofensivas para dar materialidade à Contrarreforma do Estado envolveu a disseminação de uma concepção do “Estado Social-Liberal” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999), já que, segundo um dos principais dirigentes da reforma, o desenvolvimento do mercado necessitaria de um Estado democrático que o assegurasse.

A contrarreforma foi institucionalizada através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998a). Foi adicionado na Constituição o princípio de eficiência na organização da administração pública; o prêmio de produtividade para servidores; o aumento de dois para três anos para a aquisição da estabilidade e a ampliação das condições para a perda de estabilidade. Para o Ministro do MARE, este processo estaria apenas iniciando (BRESSER-PEREIRA, 1999).

Partilhamos da concepção de Behring (2003) que aponta o diagnóstico da classe dominante como uma estratégia para apresentar a única saída em vista pelos capitais: que a classe trabalhadora pague pela crise. Por essa razão, a tese de que havia um “excesso de servidores” e a suposta “ineficiência do Estado” foram justificativas para as demissões, mudanças nas relações contratuais e privatização do serviço público - no sentido clássico e não clássico<sup>41</sup>.

Conforme apontamos na seção anterior, a crise que se expressou de forma mais aguda no Brasil na década de 1980 teve como consequência uma abertura ainda maior aos

---

<sup>40</sup> “O revigoramento da ENAP se dá num novo contexto, no qual a instituição está sendo solicitada a cumprir um papel de alta relevância na capacitação em massa dos servidores, na retomada da sua atuação como centro formador para carreiras do núcleo estratégico e no fomento a pesquisas e debates de interesse para a reforma do aparelho do Estado” (BRASIL, 1998a, p. 97-98).

<sup>41</sup> “Na dinâmica da luta das classes, a realidade é constantemente alterada, razão pela qual, para o tempo presente, propomos denominar – ainda que provisoriamente – as privatizações como: a) clássicas: aquelas que consistem na venda e alienação do fundo público, definitiva ou provisoriamente, com entrega do patrimônio; b) não-clássicas: para as privatizações que não implicam a venda e entrega direta do patrimônio das estatais, mas em transferências de recursos monetários, por meio de mecanismos – burocrático-legais – cada vez mais sofisticados, para diferentes entes jurídico-administrativos como empresas subsidiárias, organizações, fundações e etc., de natureza e direito privados, que se pretendem executoras de ‘políticas sociais’” (GRANEMANN, 2012)



investimentos estrangeiros. O foco foi a contenção da inflação com a adoção de políticas que preconizam o investimento de capital estrangeiro. Para os trabalhadores, restou a política de diminuição do “Custo Brasil” para tornar mais atrativo os investimentos. Houve diversos ataques à seguridade social (BEHRING, 2003). O chamado “Custo Brasil” foi ideologicamente construído para justificar a redução dos custos do próprio trabalho por meio da flexibilização das relações de trabalho (BEHRING, 2003).

Behring (2003) destaca que a construção dessas saídas para a crise — de onerar os trabalhadores — acabam aparecendo de forma natural, como se não houvesse alternativas à flexibilização das relações de trabalho para redução de custos — inclusive com proteção social. Essa estratégia, além de causar demissões, promoveu uma desorganização da classe trabalhadora. Quando há trabalhadores com cargos semelhantes, mas vínculos empregatícios em condições laborais distintas — como no tocante à estabilidade, salários, ao controle do próprio trabalho hoje, entre outras — a tendência é que essas diferenças tensionem os laços de solidariedade e de classe entre eles e dê lugar a uma relação de competitividade.

Assim, o diagnóstico apresentado por Bresser-Pereira, ao contrário do que buscou defender retoricamente o ex-Ministro, esteve na mesma linha do que o que foi apresentado pelas classes dominantes no país. Logo, as saídas também respondiam a esses objetivos.

Uma das programáticas centrais consistia na aproximação do Estado com a iniciativa privada, tanto pela transferência direta de serviços públicos à iniciativa privada quanto pelos princípios adotados na Administração Pública.

Neste sentido, a contrarreforma, ainda que não tenha configurado um projeto de privatização geral, permitiu que fossem colocadas à disposição da iniciativa privada alguns dos serviços públicos que poderiam ser explorados pela lógica do mercado, a partir de duas modalidades de privatizações.

As privatizações “clássicas” ocorreram naqueles setores que foram considerados interessantes para vender à iniciativa privada. O Programa Nacional de Desestatização, por meio da Lei nº 9.491/1997, buscava “[...] reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades *indevidamente* exploradas pelo setor público” (BRASIL, 1997a, grifo nosso). O programa também colocou como diretriz “liberar” a Administração Pública para atividades nas quais a presença do Estado não fosse essencial.

Segundo esta lei, a privatização poderia se dar através da alienação dos direitos da União sobre as empresas públicas, com possibilidade de manter o poder de eleger a maioria dos administradores; transferência da execução de serviços públicos para a iniciativa privada; e transferência de direitos sobre bens da União. Segundo o site do Banco Nacional de Desenvolvimento, de 1990 a 2015 foram realizados 99 processos de desestatização, nas áreas

de siderurgia, petroquímica, fertilizantes, elétrico, ferroviário, mineração, entre outros (BRASIL, 2022).

Já as privatizações, aqui consideradas não clássicas, porque significou a transferência da responsabilidade sobre determinadas funções — como as políticas sociais do Estado para outro ente. Estas foram realizadas por meio da criação do setor de atividades não exclusivas do Estado, no setor público não-estatal.

Nesse caso destacamos as OSs, que são instituições privadas como quaisquer outras, mas que, mediante um título de qualificação do Estado, podem receber recursos públicos para operar suas atividades (BRASIL, 1998b). O que, do nosso ponto de vista, constitui uma forma de privatização.

Como afirmamos anteriormente, além da cessão do patrimônio público para a exploração pela iniciativa privada, houve uma significativa mudança nos princípios de gestão dos serviços. A Nova Gestão Pública foi uma maneira de trazer para o interior do Estado, os princípios de organização do trabalho encontrados na iniciativa privada. Nos documentos oficiais do MARE, os critérios de qualidade estão atrelados à concepção do cidadão-cliente, alheias às funções sociais dos servidores públicos.

Essas mudanças, em seu conjunto, alteram um princípio importante que versa sobre a responsabilidade social do Estado. Com a transferência de parte dos serviços para o setor público não-estatal, desobriga-se o Estado a cumprir sua função social. Constitui-se com mais intensidade o trinômio neoliberal da construção de políticas sociais: privatização, focalização e descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Farage (2022) destaca que essa forma de privatização não clássica trouxe uma nova ideia de justiça social, pois há um processo de desresponsabilização do Estado pelos direitos. O orçamento investido em política social passa a ser abordado, pelos órgãos oficiais, como um gasto e não como o investimento na sobrevivência de sua própria população ou como forma de garantia de direitos até então pactuados e positivados no texto constitucional.

As alterações em torno desta pactuação promovidas pela contrarreforma do Estado modificaram significativamente a gestão dos serviços públicos e a disposição dos trabalhadores no interior deles. Apesar de os órgãos oficiais tentarem apresentar como uma política que favoreceria a concretização de direitos à população — de modo a localizá-las no espectro da cidadania burguesa — essa mudança trouxe consequências tanto para os trabalhadores usuários dos serviços quanto para os trabalhadores que os operacionalizam em diferentes níveis (gestão, planejamento, monitoramento, avaliação e execução).

Há uma questão na mudança proposta na contrarreforma: **a transformação das características do regime de trabalho no serviço público, sobretudo a partir da inserção**

**de OS.** Essa parece ser uma forma de promover a desorganização dos trabalhadores e um ajustamento das condições de reprodução da força de trabalho.

A própria formulação do diagnóstico já pressupõe a desarticulação dos trabalhadores. Ao afirmar em diversos documentos que uma das determinações da crise é o excesso de funcionários estatutários e a rigidez do RJU, os órgãos oficiais reiteradamente apontam a flexibilização das relações de trabalho no âmbito do serviço público como alternativa incontornável para a superação da própria crise.

Além disso, impactou no sentido do próprio Estado. Uma das questões que para nós parece central nestas mudanças são as atividades das OS, que dispõem de recursos e estrutura públicos, mas operam sob gestão privada, o que impacta na execução de políticas sociais e as disputas em torno do fundo público, questão também já por nós sinalizada.

#### **4 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: IMPLICAÇÕES PARA O SENTIDO PÚBLICO DO ESTADO**

No capítulo anterior discutimos o papel da contrarreforma do Estado na adequação de suas funções ao neoliberalismo, com a segmentação de suas atividades em três áreas de atuação: 1) núcleo estratégico com atividades exclusivas do Estado; 2) serviços não exclusivos do Estado e que deveriam ser publicizados; 3) privatização de certas funções do Estado por meio de programas de desestatização e privatização, com a produção de bens e serviços para o mercado, além dos serviços auxiliares terceirizados, autorizados mediante licitação pública (DRUCK, 2016; BRESSER-PEREIRA, 1997).

Ao reorganizar o Estado a partir da perspectiva gerencialista, o então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) intensificou a terceirização das atividades públicas. Para realizar este processo, fez uso de diferentes formas: por via de concessão, permissão, parceria, subcontratação, Cooperativas de Trabalho, Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (DIEESE, 2007).

No caso das OSs, foi lançado o Programa Nacional de Desestatização como um incentivo para a implementação dessa política (BRASIL, 1997a). Essa medida, segundo os órgãos oficiais, garantiria a autonomia na gestão das receitas e despesas. A partir da qualificação das OSs, por meio de instrumento legal próprio, estas passaram a ser reconhecidas como entidades de direito privado, exercendo atividades de interesse público (BRASIL, 1998b).

Em síntese, as OSs passam a ser consideradas pelos agentes da contrarreforma do Estado como uma forma de, supostamente, superar a cisão entre Estado e mercado para a execução de políticas sociais. Entretanto, elas representam uma forma de inserção da iniciativa privada no interior do Estado, constituindo um campo que os defensores da contrarreforma chamam de público não-estatal.

Do nosso ponto de vista, é importante abordar a inserção das OSs no serviço público como mais um mecanismo de privatização — com particularidades próprias ao campo hegemonicamente intitulado “público não estatal” — que teve início nos 1990, contrapondo-nos à visão difundida pelos setores dominantes, que empenharam esforços em neutralizar o sentido desta política no interior do aparelho do Estado<sup>42</sup>. Ainda assim, faz-se necessário considerar que o termo pode trazer algumas dificuldades a serem enfrentadas. Uma delas é explicitada por Fontes (2012) é construída uma falsa dicotomia entre público e privado

---

<sup>42</sup> O próprio termo “público não-estatal” pode ser entendido como uma tentativa de anular o cunha privatista desta política, ao vincular as OS com algo da ordem do que é público, comum à população, desvinculado de interesses particulares. Do nosso ponto de vista, as OS constituem uma forma privilegiada de privatização, pois dispõe de grande parte do fundo público (através de recursos e infraestrutura) para executar suas atividades.

conforme a presença ou ausência do Estado. Consideramos que esta forma de entendimento carrega limites, pois o Estado, em seu sentido ampliado e até mesmo estrito, representa em diversos momentos da luta de classes os interesses privados, ainda que estes estejam em disputa na formação de determinados consensos. Nem sempre o que é estatal corresponde ao que é público. A inserção das OSs atuou inclusive para ampliar ainda mais a dissociação entre o sentido público e a atividade estatal.

Atesta isso o fato de que o modelo de administração gerencial foi uma exigência na qualificação das OSs (BRASIL, 1998c). Elas são inseridas no interior do Estado resguardando em sua dimensão interna os princípios da Nova Gestão Pública (NGP).

Os aspectos básicos que integram a análise do ambiente interno são sete: a Liderança, o Planejamento Estratégico, o Foco no Cliente, a Gestão de Informações, a Gestão de Processos, a Gestão de Pessoas e os Resultados (BRASIL, 1998c)

Os requisitos caracterizadores das OSs incontestavelmente as aproximam ao modelo da forma empresarial capitalista. A partir de definições legais, foram elaborados dispositivos para medir o grau de eficácia e eficiência dessas instituições, ou seja, o quanto o serviço está adequado ao padrão exigido pelo Governo Federal compreendidos como clientes e o nível de custo dos mesmos (BRASIL, 1998c). Ambos são parâmetros recorrentes quando o objeto é uma empresa privada que visa lucros e rendas, o que pressupõe necessariamente uma relação de justaposição entre capital e trabalho. Daí a centralidade da OS na análise da questão da reorganização da força de trabalho estatal. Ou seja, a redução dos servidores públicos concursados e estáveis, substituídos por trabalhadores nas OSs vinculados aos regimes de trabalho de garantias precárias atende, por um lado, a penetração dos valores da empresa capitalista na esfera de ação estatal e alarga, pela sua dimensão privatizante, o sentido no qual o público é definido pelo próprio Estado; e, por outro, submete às relações de exploração tipicamente capitalistas parcelas ampliadas da força de trabalho nacional que, antes da reforma, estariam sujeitas ao regime dos servidores públicos e, portanto, regidas por um sistema de valores que obsta, em geral, à produção e apropriação privada do lucro e renda.

A desvinculação do Estado como protagonista de determinadas áreas sociais pela via das OSs foi outro objetivo expresso nos documentos oficiais do Governo à época, o que aponta a intencionalidade de submeter, sobretudo as políticas sociais às consequências da privatização representada pelas OSs em derrocada do sentido social destas:

As Organizações Sociais são o modelo institucional para o setor de atividades não-exclusivas de Estado, que pressupõe a desconexão, em relação à administração pública, das entidades prestadoras de serviços na área social, mediante extinção e subsequente absorção de suas atividades por entidade pública não-estatal, criada fora do Estado (BRASIL, 1998c, p. 67)

Para Morais *et al.* (2018), isso constituiria uma vantagem, nos termos da contrarreforma

administrativa do Estado, porque, ao portarem direito privado, estas organizações desfrutam de maior autonomia administrativa do que seria possível nos limites do aparelho do Estado. Poderiam, portanto, adotar normas próprias sob condições de mercado e estabelecer medidas de ampla flexibilidade financeira e de contratos.

#### 4.1 MARCOS LEGAIS

Conforme apontamos no capítulo anterior, a conjuntura particular da aprovação da Constituição de 1988 resultou em um compromisso provisório que permitiu frear temporariamente os avanços do neoliberalismo. Contudo, com as novas condições da luta de classes na década de 1990, observou-se uma tendência à quebra de princípios constitucionais vinculados aos direitos sociais e a proteção ao trabalho, permitindo o avanço das privatizações e da terceirização dos serviços públicos, políticas nas quais estão inseridas as OSs.

A Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995) estabeleceu, a partir de aberturas legais já presentes na Constituição, a lei geral das concessões e permissões, que regulamenta o regime de prestação de serviços públicos, previsto no artigo 175 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). No mesmo ano, outra foi aprovada a de n.º 9074, de 7 de julho de 1995 (BRASIL, 1995a), que estabeleceu normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Esses são dois marcos importantes do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no sentido da transformação do serviço público, nos quais as OSs também se inserem.

A implementação da política das OSs foi iniciada de maneira mais concreta com o advento da extinta Medida Provisória n.º 1.591, de 9 de outubro de 1997 (BRASIL, 1997b), por meio da qual as OSs foram qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado. Ao mesmo tempo, por meio deste instrumento, foi criado o Programa Nacional de Publicização e extintos o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron – vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – e a Fundação Roquette Pinto, vinculada à Presidência da República. Ambas passaram a constituir-se como OS, sendo suas atividades absorvidas por esta nova forma jurídica por meio da criação da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS) e da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP.

A Lei Federal que regulamentou essas entidades foi aprovada no ano seguinte. Por definição, conforme o artigo 1º da Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998b) —, estas são pessoas jurídicas de direito privado que atuariam sem fins lucrativos, as quais podem

exercer suas atividades em diversas áreas, como pesquisa, preservação ambiental, cultura, saúde, entre outros (BRASIL, 1998b). Após a aprovação das OSs em nível federal, foram sendo estabelecidas leis nas esferas subnacionais – estados e municípios (KRUGER; REIS, 2019).

No artigo 5º da mesma norma é explicitada a relação jurídico-formal entre o ente federado e a Organização Social. Por meio dos contratos de gestão, o Poder Público e a entidade qualificada como organização social formam uma parceria para a execução de atividades previstas na lei supracitada. No instrumento contratual ficam dispostas as atribuições, responsabilidades e encargos de ambas as partes. No artigo 7º da norma em comento, conforme apontam Silva e Tripodi (2021), demarca-se o caráter gerencial<sup>43</sup> desta parceria, com o estabelecimento de critérios de avaliação de desempenho, qualidade e produtividade.

No artigo 5º da mesma norma é explicitada a relação jurídico-formal entre o ente federado e a organização social. Por meio dos contratos de gestão, o Poder Público e a entidade qualificada como organização social formam um contrato para a execução de atividades previstas na lei supracitada. No instrumento contratual ficam dispostas as atribuições, responsabilidades e encargos de ambas as partes. No artigo 7º da norma em comento, conforme apontam Silva e Tripodi (2021), demarca-se o caráter gerencial desta parceria, com o estabelecimento de critérios de avaliação de desempenho, qualidade e produtividade.

Este contrato, conforme disposto no artigo 8º da lei qualificadora das OSs, seria fiscalizado pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação. As suspeitas de irregularidades, postas no artigo 10, poderiam ser denunciadas ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou à Procuradoria da própria entidade do Poder Público. Contudo, posteriormente, a Decisão 592/1998 (BRASIL, 1998) do Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu que a regulamentação dos contratos seria realizada diretamente pelo TCU.

As OSs, a partir da qualificação dada pelo respectivo Ministério<sup>44</sup>, poderiam receber recursos públicos das três esferas de poder, e, em contrapartida, celebrariam um contrato de gestão com metas de desempenho (BRASIL, 1998d). Segundo os porta-vozes dessa política, a relação entre essas e o Estado seria isônoma, na qual cada parte cumpriria um papel nítido no

---

<sup>43</sup> A administração pública gerencial tem como característica uma maior responsabilização pessoal dos servidores pelos resultados, com um sistema de incentivos baseado em metas por desempenho (REZENDE, 2009). “A burocracia tradicional deve ceder espaço para modelos de governança pública orientada pelo desempenho, onde se intensificam os processos de delegação para as agências implementadoras de políticas públicas. A “accountability” tradicional pautada por regras passa a ser reconfigurada em termos de uma “accountability” de resultados” (REZENDE, 2009, p.9). Em razão destas características da administração pública gerencial, muito próximas ao que é verificado nas empresas privadas, a classe dominante, através dessa reforma, também colocou em questão o regime de trabalho no serviço público, buscando implementar formas de contratação que permitissem uma maior pressão sobre o trabalho desse segmento.

<sup>44</sup> O ato de qualificação da OS deveria implicar na extinção do órgão congênere (BRASIL, 1998b).

acordo que funda a construção dessa política. Entretanto, questionamos a razão dessa forma específica de execução de serviços públicos, com determinadas características de organização do trabalho e dos serviços públicos, que o Estado resolve destinar seus recursos.

As entidades qualificadas pelo poder público como OSs resguardam, por lei, os princípios de interesse social e utilidade pública. Chama a atenção que, perante a lei, o que as diferenciaria como organismos em busca do bem comum (OS) ou os interesses dos sócios (interesses privados), seria a concessão desse título pelo Estado. Abstratamente o que garantiria esses interesses seria o controle social, traduzido nas ações de fiscalização da entidade.

Ainda em relação à lei das OSs, em seu artigo 12, resta autorizada a transferência de fundo público para estas organizações, possibilitando a cessão de bens ou disponibilização orçamentária do poder público às entidades assim definidas. A transferência, inclusive, dispensa licitação – conforme se denota do disposto no artigo 13º da mesma normativa – o que gera tanto uma flexibilização desse mecanismo quanto uma dificuldade do exercício de controle social destas transferências.

Da análise das disposições legais constantes da lei n.º 9.637/1998 (BRASIL, 1998b), entendemos que o disposto no artigo 14º constitui uma das principais questões no tocante ao impacto no serviço público brasileiro:

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

§ 1º Não será incorporada aos vencimentos ou à remuneração de origem do servidor cedido qualquer vantagem pecuniária que vier a ser paga pela organização social.

§ 2º Não será permitido o pagamento de vantagem pecuniária permanente por organização social a servidor cedido com recursos provenientes do contrato de gestão, ressalvada a hipótese de adicional relativo ao exercício de função temporária de direção e assessoria.

§ 3º O servidor cedido perceberá as vantagens do cargo a que fizer jus no órgão de origem, quando ocupante de cargo de primeiro ou de segundo escalão na organização social. (BRASIL, 1998b)

Com o dispositivo estabelecido, a absorção e o deslocamento da execução de atividades que antes eram exclusivas do Estado para as OSs contratadas viabilizam a cessão, para estas, de servidores públicos que estabelecem uma relação direta com o Poder Público, haja vista que, por regra constitucional, são contratados por meio de concurso público. Desta forma, as OSs podem contar com pessoal com relacionamentos no Estado, conhecimentos específicos sobre os procedimentos e processos administrativos e cuja formação, dentro e fora do serviço, foi realizada com recursos do fundo público em seu benefício. Isto fica evidente quando a lei estabelece que o ônus da cessão é para a origem dos servidores cedidos e, ainda, que as vantagens auferidas durante o tempo de cessão não são incorporadas na carreira dos mesmos. Consideramos, portanto, que esta é uma forma de transferência de fundos públicos relevante para as OSs, que ademais podem se utilizar dessa parcela da força de trabalho em favor de seus



interesses quando, por princípio, os servidores públicos estáveis no cargo representariam justamente a dimensão de intervenção em favor da coletividade. As OSs constituem, portanto, uma forma privilegiada de privatização no interior do Estado.

É importante salientar que as OSs não se caracterizam pela criação de nova personalidade jurídica, mas pela qualificação que é atribuída a uma entidade privada já estabelecida. Estas, após a qualificação da União, estão habilitadas a atuarem como entidades do terceiro setor. O nosso entendimento é de que essas estabelecem uma relação do tipo público-privada, pois trata-se, em última instância, de inserir, dentro da estrutura pública do Estado – administração das políticas sociais – entidades que portam regimes de trabalho típicos da iniciativa privada, bem como são portadoras de direito privado. Ainda assim, do nosso ponto de vista, o termo “relação público-privada” pode ser impreciso, pois pode-se produzir a partir dele o entendimento de que há uma correspondência entre estatal e público, ou seja, de que aquilo que existe na estrutura do Estado não está vinculado, de nenhuma forma, a interesses privados. Entretanto, o aparelho estrito do Estado representa, em última instância, os interesses das classes dominantes de cada época, e, por essa razão, abrigam, em muitos momentos, interesses privados que são apresentados ao conjunto da sociedade como interesses gerais, como interesses de todos. Eis, pois, uma dimensão da função social da ideologia marxiana, conforme problematizações apresentadas por Netto (2020) sobre esta questão.

Especificamente, consideramos que o termo “público-privado” é utilizado para apontar que a presença das OSs é mais uma das formas de avançar interesses particulares das classes dominantes no interior do serviço público por meio da disposição do fundo público para instituições ligadas aos interesses privados.

Diferentemente das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)<sup>45</sup>, que realizam atividades de fomento, as OSs visam absorver as atividades públicas (BRASIL, 1999). Este objetivo fica explicitado no artigo 22 da lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998 (SILVA e TRIPODI, 2021). Tais instituições podem receber dotações orçamentárias diretamente do Estado e gerir o patrimônio público físico, bem como a força de trabalho disponível no órgão estatal (BRASIL, 1998b). A longo prazo, essas transferências de recursos públicos entram no planejamento das dotações orçamentárias disponíveis na União (BRASIL, 1998b), o que significa que o Estado passa a se adequar, em termos orçamentários, à existência dessas instituições e parcelas do orçamento público são alocadas em organizações de direito privado sujeitas unicamente aos mecanismos de controle do contrato de gestão.

---

<sup>45</sup> Estas atuam com a finalidade de desenvolver atividades que circunscritas ao que tem sido compreendido como interesses sociais, tais como combate à pobreza, assistência social e promoção de cidadania, como as ONGs. Há também nestas instituições um caráter privatizante marcado principalmente pela perspectiva da filantropia.

O fato de as OSs disporem de recursos e bens públicos, podendo absorver inclusive a força de trabalho estatal, caracterizada pelas relações trabalhistas estatutárias, em contraposição aos trabalhadores celetistas que são a regra nas OSs (BRASIL, 1998b), é um elemento-chave de para compreendermos sua centralidade no conjunto da Contrarreforma do Estado.

Dentre as diversas formas de privatização dos serviços públicos, esta parece carregar um aspecto de ajustamento a longo prazo tanto do sentido público do Estado, como das relações de trabalho no interior do serviço público, impactando nas relações trabalhistas em geral.

A publicação da Lei n° 9.637/1998 (BRASIL, 1998b) não resultou na execução imediata de atividades públicas de âmbito federal pelas OS. Até a votação final da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.923/DF<sup>46</sup>, em 2015 (BRASIL, 2015a), o modelo foi adotado em âmbito federal sobretudo no campo da ciência, tecnologia e inovação (REGULES; HIGA, 2015). Contudo, conforme analisam Silva e Tripodi (2021), estados e municípios, estenderam por meio de leis próprias a execução de atividades deste caráter em diversos campos. Hoje, há diversas OSs com contratos estaduais e municipais em áreas como saúde, educação e cultura (REGULES; HIGA, 2015). Apenas na Prefeitura de São Paulo, por exemplo, há 13 OSs no campo da cultura, 3 em esporte e lazer e 54 na área da saúde (SÃO PAULO, 2023)

Por oportuno, é importante afirmar que o pedido da ADI 1.923/DF foi protocolado no mesmo ano da aprovação da Lei das OSs. O objetivo dos requerentes da medida foi de argumentar acerca da suposta inconstitucionalidade de diversos artigos presentes nesta lei. Em linhas gerais, o argumento tecido na ação foi de que esta poderia ferir alguns princípios constitucionais, como a integração de atividades da iniciativa privada na administração e execução de atividades exclusivamente públicas, a gerência de recursos da Lei Orçamentária por OS sem a submissão às limitações estabelecidas para as entidades estatais, a dispensa de licitação para a execução dos contratos e a ausência de supervisão e controle por parte do Estado. Após anos em tramitação, em 2015, o STF julgou a ADI “Parcialmente procedente” e nela firmou-se que dever-se-ia conferir a interpretação conforme à Constituição apenas para garantir que o processo de qualificação, a celebração dos Contratos de Gestão e a seleção de pessoal fossem conduzidos de forma pública (BRASIL, 2015a). Deu-se, assim, aval a todos os demais mecanismos presentes na Lei.

Chama a atenção que o entendimento final do STF, após quase uma década do processo em trânsito, sem o estabelecimento de medidas suspensivas em caráter liminar que freasse o

---

<sup>46</sup> Na referida ADI, a constitucionalidade da Lei n.º 9.637/1998 (BRASIL, 2015), bem como o disposto no inciso XXIV do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993 (BRASIL, 1993) era questionada pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Democrático Trabalhista que, em síntese, alegavam que as normativas em comento promoviam profundas modificações no ordenamento institucional da Administração Pública brasileira, em desconformidade com as regras constitucionais.

estabelecimento de OSs nos entes federados, e, por fim, com decisão que favoreceu a inserção das OSs no serviço público federal, é dado em um momento muito particular da conjuntura. Em 2014, o Brasil estava vivendo uma profunda crise econômica. A partir deste período, parcelas da pequena-burguesia e dos grandes capitais deixaram de apoiar o Governo e passaram a construir uma oposição que desemboca no golpe de 2016<sup>47</sup>. O que se revela no plano do governo golpista de Michel Temer (2016-2018), explicitado em seu plano *Uma Ponte para o Futuro* (FUG, 2015), foi o afunilamento político destas frações de classe em torno do aprofundamento da Contrarreforma do Estado, uma vez mais como resposta aos efeitos das queimas de capitais produzidas pelos sucessivos ciclos de crises capitalistas.

As diretrizes desta resposta estão na base do Novo Regime Fiscal — instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 dezembro de 2016 (BRASIL, 2016) — que virtualmente estancou a viabilidade expansão de todas as políticas sociais com a finalidade de assegurar a remuneração do sistema da dívida pública. A partir dela, a desvinculação de receitas da União, a continuidade de políticas sociais, expansão de serviços públicos pela administração direta e a contratação de servidores públicos foi severamente obstaculizada<sup>48</sup>. É neste contexto que o julgamento da ADI produz efeitos jurídico-políticos relevantes, sedimentando a segurança para a expansão das OSs e suas atividades na esteira de intenso ajuste da estrutura do Estado.

As diretrizes e critérios para a qualificação das OSs só foram organizados ou instituídos por meio do Decreto nº 9.190, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), quase dezenove anos após a instituição das OS. O Programa Nacional de Publicização (PNP) fora instituído no art. 20 da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998b), dependendo de edição de lei complementar. Este foi um marco para a expansão das OSs em âmbito federal. São apresentadas as diretrizes para qualificação de organizações sociais e os procedimentos a serem adotados pelo Ministro de Estado responsável pelo órgão, explicitando as razões de conveniência e a oportunidade que justifiquem a decisão de publicização. Além disso, no mesmo instrumento legal, são mencionadas as etapas relacionadas à seleção da entidade, os aspectos formais sobre a publicação do ato de qualificação da entidade selecionada, a

---

<sup>47</sup> Esta crise pode ser localizada desde 2007/2008, quando houve uma crise econômica global e que surtiu seus efeitos no Brasil. Neste período, o Lulismo manteve sua política de conciliação de classes entre as diversas frações que disputavam os lucros no país. Já em 2011, houve um novo acirramento entre os capitais, o que fez com que Dilma Rousseff (2011-2016) adotasse algumas medidas anticíclicas. Já em 2014, as disputas entre os capitais fizeram com que muitos setores do grande capital e da pequena burguesia deixassem de apoiar o governo, o que acabou por culminar no golpe de 2016, que destituiu do poder uma Presidenta da República democraticamente eleita. A ADI, portanto, foi votada em um momento em que a ex-presidente buscava angariar apoio. Algumas questões relativas a esse período podem ser encontradas em Singer e Loureiro (2016) e Leite *et. al* (2021).

<sup>48</sup> Embora escape do escopo do presente trabalho, é notável que a mesma diretriz de governo tenha propugnado e, depois aprovado, a Reforma Trabalhista. Como se percebe destes movimentos articulados, esteve em jogo naquela conjuntura o ajustamento geral das relações de trabalho brasileiras, o que perpassou medidas paralelas para força de trabalho diretamente produtiva e, como procuramos destacar no presente estudo, aquelas dirigidas contra a força de trabalho do Estado.

formalização do contrato de gestão entre o órgão federal e a OS qualificada, as regras relativas ao repasse de recursos à entidade pelo poder público (questões orçamentárias), exigências relativas ao exercício do controle sobre a execução e da avaliação do contrato de gestão, bem como indicação das circunstâncias que podem gerar a desqualificação da OS (BRASIL, 2017).

Segundo o que consta do artigo 3 do referido decreto, não poderiam ser qualificadas como OSs entidades que desenvolvem atividades exclusivas do Estado, de apoio técnico à administração pública federal ou do fornecimento de instalação, bens ou de execução de obra pública para a administração pública federal. Este marco deixa explícito o papel da Reforma Administrativa do Estado – entendida, aqui, como um processo viabilizador das condições objetivas e legais para a inserção das OSs no interior do Estado. Esta iniciativa - que integra um processo mais amplo de contrarreforma do Estado – transformou a concepção do que antes era considerado efetivamente público, estabelecendo uma cisão entre as atividades públicas exclusivas do Estado e aquelas que eram passíveis de publicização.

O processo de qualificação é feito em quatro etapas, conforme exposto no artigo 6º: decisão de publicização, seleção da entidade privada, publicização do ato de qualificação e celebração do contrato de gestão. A decisão deve ser publicada no Diário Oficial da União.

De acordo com o artigo 14 do Decreto n.º 9.190/2017, os Contratos de Gestão devem explicitar os objetivos e metas da OS e os recursos previstos para execução das atividades. Estes, por sua vez, serão disponibilizados pelo poder público, por meio do órgão contratante e supervisor, segundo o cronograma apresentado pela entidade e disponibilizados na Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2017). O órgão supervisor ou entidade supervisora, segundo o que há na normativa em comento, deverão, ainda, ser disponibilizados no sítio eletrônico as informações necessárias para acompanhamento das parcerias. Dentre estas informações, conforme disposto no artigo 20 do referido decreto, destacam-se: os atos de chamamento público, a cópia dos contratos de gestão, os relatórios de gestão e os relatórios elaborados pelas comissões de avaliação (BRASIL, 2017).

#### 4.2 PRESENÇA E DISTRIBUIÇÃO DAS OS PELO BRASIL

Em âmbito nacional, segundo mapa do IPEA (BRASIL, 2022b), considerando as três esferas de vinculação — municipal, estadual e federal —, existem 1.426 OSs concentradas principalmente no Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) berços do PSDB, no Sul (Paraná e Rio de Grande do Sul) e na Bahia. Essa tendência de concentração das OSs no eixo Sul-Sudeste se dá em razão do dinamismo econômico, segundo DUARTE *et. al* (2020). No âmbito do poder executivo federal, de acordo com as informações recolhidas no Portal da Transparência, através do Fala.Br (BRASIL, 2022d) são nove entidades contratadas, sendo seis

atreladas ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações: o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM), antes denominado Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS), (BRASIL, 1997a), o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM) (BRASIL, 1999), o Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA) (BRASIL, 2000), o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (BRASIL, 2002a), a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) (BRASIL, 2002) e a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMPRAPII) (BRASIL, 2013). Ao Ministério da Educação (MEC), estão vinculadas três OS: a Roquette Pinto (ACERP) (BRASIL, 1997), o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE) (BRASIL, 2013) e o Instituto Santos Dumont (ISD) (BRASIL, 2014).

Nos estados e municípios, encontramos OSs principalmente nas áreas da saúde, educação e cultura, conforme indica um conjunto muito variado de estudos, como de Barcelos *et. al.*, (2022); Duarte *et. al.* (2020); Souza e Flores (2017); Travagin (2017); Costin (2008); entre outros, com perspectivas de análise também muito variadas. Para se ter uma ideia, no caso da Saúde, segundo Barcelos *et al.* (2022) havia 1.074 estabelecimentos geridos por OSs em 2018, representando 1,4% das 70.462 instituições públicas dessa área no país, destas, 1.015 possuíam contrato ativo no mesmo período. Os estados com maior presença são: São Paulo (51), Rio de Janeiro (13), Minas Gerais (12) e Rio Grande do Sul (6). Já em termos de serviço as OSS estão concentradas nos Centros de Saúde/Unidade Básica (419), Hospitais (234) e Pronto Atendimento/Pronto-Socorro (146) (BARCELOS *et. al.*, 2022). De todos os estados brasileiros, apenas Acre e Roraima não possuem lei própria de regulamentação das OSs.

Essa inserção abrangente das OSs na saúde foi possível porque no pacto constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) havia sido estabelecido que o Estado deveria oferecer uma rede de saúde pública, mas sem excluir a possibilidade de participação do setor privado (DUARTE *et. al.*, 2020), que poderia atuar de forma complementar. O Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 1990) foi implementado no mesmo ano da Constituição Federal. Segundo Travagin (2017), foi a pressão do movimento sanitário em relação à Constituição Federal que tornou possível a institucionalização de um sistema de saúde público, universal e gratuito; mas a força dos movimentos sociais não conseguiu obstar a persistência de uma matriz privatista, desvinculações de receitas a ela destinada nem, por fim, a capilarização das OSs na execução da política nacional de saúde.

A inserção das Organizações Sociais de Saúde (OSS) altera, de imediato, a forma de oferta de serviços na rede pública de saúde. Mas há também uma mudança mais sutil, expressa na construção das políticas, cujo caráter é instrutivo em relação à administração pública. Sobre esse segundo ponto, na construção dos documentos dos Planos Estaduais Plurianuais de Saúde

(PES) dos anos de 2012-2015 e 2016-2019 constam indicativos que visam desqualificar a gestão pública do Sistema Único de Saúde, por constar críticas à suposta falta de autonomia orçamentária e nos processos licitatórios; dificuldade na contratação de trabalhadores por limites da legislação atual e de ordem fiscal; entre outras (KRUGER; REIS, 2019)

Neste documento, a solução construída para resolver os problemas apontados no diagnóstico envolvem:

aprimoramento dos instrumentos de gestão; análise e implementação de metodologias relacionadas ao desenvolvimento do sistema de alocação de recursos, apuração de custos; avaliação tecnológica; aumento no repasse de recursos às instituições privadas sem fins lucrativos e aos hospitais do Estado para que possam oferecer maior quantidade de serviços e qualificar o atendimento; busca pela sustentabilidade, eficiência, eficácia, efetividade dos serviços, que só poderão ter sucesso mediante a adoção de novo modelo organizacional. Fala-se ainda em modernização gerencial, com melhor aproveitamento dos recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis; gestão moderna em parceria com o privado; aprimoramento do sistema de gestão do trabalho para eficiência do sistema e com remuneração baseada em critérios de desempenho; criação de sistema de metas a ser contratualizadas, não apenas com a área-fim, mas também com a área-meio (KRUGER; REIS, 2019, p.281)

Em síntese, as autoras concluem que os PES apresentam um conteúdo que desconfia do modelo de gestão pública estatal, questiona sua morosidade e falta de eficiência, e acaba, por fim, apontando como solução a adoção da perspectiva da administração gerencial. Esta, conforme descrevemos no primeiro capítulo, impõe uma perspectiva de que as problemáticas do serviço público devem ser resolvidas por meio de relações público-privadas, como OS.

Outro aspecto que chama a atenção sobre a presença das OSs no campo da saúde é a quantidade de recursos públicos destinados a este fim. Segundo Duarte *et al.* (2020), na Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SEC/SP) foi observado um aumento real com as despesas destinadas à iniciativa privada, através de convênios e OS. Para ele, essa tem se tornado uma forma de expandir a lucratividade do setor privado. O gasto com ambos – convênio e OSs – chegou a 37,8% do orçamento entre 2010 e 2017.

Na área da educação encontramos menos estudos sobre essas instituições quando comparado ao campo da saúde.. Entretanto, algumas pesquisas encontradas, ainda que tratem aspectos de territórios específicos, contribuem para construir um panorama sobre as características dessas instituições nesse campo e quais os problemas em comum com as demais áreas. Souza e Flores (2017) pesquisaram sobre a inserção de uma OS na Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte (Seduc) de Goiás, que gerenciava 23 unidades estaduais. Em 2016, ano de lançamento do edital, a sede da Seduc foi ocupada por manifestantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás (Sintego) e secundaristas, após haver uma mudança no local de abertura dos envelopes com as propostas das OSs que concorriam ao edital de administração das escolas. Houve desconfiança por parte de alguns

setores em relação à lisura do processo, posto que as OSs que participaram do chamamento não tinham experiência e haviam sido criadas pouco tempo antes do lançamento do edital (SOUZA; FLORES, 2017)

Um primeiro apontamento feito pelas autoras é sobre a dificuldade no manejo das contas bancárias. A OS precisaria abrir três contas conjuntas com o estado: uma para receber os recursos oriundos do FUNDEB; outra para receber os valores referentes aos salários de professores e, uma última, para receber o montante provindo do Tesouro Nacional. As autoras alegam que essa organização dos recursos traz dificuldade nos pagamentos, por exemplo, de profissionais do magistério contratados pela OS, mas que têm seus salários pagos pelo FUNDEB. Além disso, houve uma abertura ops no edital Chamamento Público n° 001/2016 que permitiu que os professores contratados pela OS selecionada pudessem receber remuneração abaixo do Piso Salarial Profissional Nacional, além de dificultar a realização de concursos públicos. Por fim, as autoras destacam que as OSs podem realizar compras sem licitação, o que dificulta o controle social destas instituições.

Silva e Tripodi (2021) destacam que em 2020 havia 110 OSs na área da educação e pesquisa, segundo relatório do Mapa das Organizações da Sociedade Civil do IPEA. Metade delas se concentravam na Educação Infantil. Segundo a pesquisa, em todos os nove estados do Nordeste há a possibilidade de inserção das OSs no campo da educação, por meio de legislações estaduais. No Ceará e no Maranhão, as OSs chegaram no campo da educação antes mesmo da aprovação da Lei Federal n.º 9.637 (BRASIL, 1998b). Já nos estados da Bahia, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe as legislações estaduais foram aprovadas antes do Decreto n.º 9.190, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017). As pesquisadoras destacam ainda que, à exceção do estado de Pernambuco – que explicitou que as OSs deveriam promover educação gratuita – em todos os demais estados a informação sobre gratuidade de ensino pelas OSs foi omissa.

No âmbito da cultura encontramos um número ainda menor de pesquisas quando comparado aos dois mencionados anteriormente. Costin (2008), ex-Ministra da Administração Federal e Reforma do Estado e Secretária de Cultura do Estado do Ceará, defende as OSs nesse campo como forma de flexibilizar as formas de contrato. Essas instituições seriam úteis para regulamentar a contratação de trabalhadores que estavam sendo vinculados inapropriadamente frente às normas do setor público. Para a autora, as formas de contrato no serviço público não seriam compatíveis com o perfil profissional nessa área. Ela aponta que no estado de São Paulo a legislação das OSs no âmbito da cultura surgiu a partir da adição de termos dentro da normativa elaborada pela Secretaria de Saúde de São Paulo. O Estado do Ceará foi o primeiro

a adotar OS exclusivamente nesse campo, estabelecendo um contrato para a gestão de um museu em Fortaleza, no ano de 1999.

Ainda que existam considerações específicas em relação a cada área de atuação das OSs, do nosso ponto de vista, essas instituições se relacionam fundamentalmente na reconfiguração do Estado em face das necessidades do processo de acumulação ampliada do capital, levada a cabo por meio de algumas estratégias jurídico-políticas. Neste contexto, o debate das OSs está imbricado nas problemáticas em torno das relações público-privadas, viabilizadas pela terceirização no âmbito dos serviços públicos, bem como pela ampliação da atuação das entidades do, assim chamado, terceiro setor. Estas relações, no nosso entendimento, potencializam a disputa do fundo público pelo capital, mascarada por justificativas de que, por meio delas, seriam atendidas demandas da sociedade em geral. Passemos, então, a desenvolver argumentos neste sentido.

#### 4.3 TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E CONSTITUIÇÃO DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA POR MEIO DAS OSs

Para Bresser-Pereira e Grau (1999), as OSs estariam situadas em uma zona pública não-estatal e, portanto, os contratos de gestão não constituiriam uma relação público-privada. Entretanto, diferentemente do que foi apresentado pelos porta-vozes da Contrarreforma do Estado, a inserção das OSs significa a terceirização – e portanto, de privatização – dos serviços do setor público para o setor privado. Esse fenômeno pode ser compreendido quando a empresa ou o serviço transfere parte de suas atividades para outra entidade (DIEESE, 2007). Há diversas formas de realizar esse processo, variando na disponibilidade de recursos de infraestrutura, tecnologias e funcionários. No âmbito estatal, esse processo pode ser operado via concessão, permissão, parcerias, cooperação, contratos de gestão etc., com ONGs, Oscips e OSs.

Para Fonseca (2019) a introdução do campo “privado não lucrativo” ou “público não estatal” – no qual estão inseridas as OSs – representa parte desse fenômeno. Neste caso, o Estado cede parte de suas atividades – a gestão de instituições e serviços públicos – para elas. Druck (2016) aponta que os processos de terceirização estudados ao longo das últimas décadas no Brasil indicam um cenário de degradação do trabalho, com implicações para a disposição dos direitos trabalhistas e dos próprios trabalhadores, para as condições de trabalho, para os salários e para a saúde dos “terceirizados”.

Chama a atenção que a terceirização do serviço público é uma forma de introduzir uma



modalidade de contratação alheia ao estabelecido na Constituição Federal para a força de trabalho do Estado. Os trabalhadores terceirizados passam a ser contratados via CLT, e não por concurso público. Verifica-se um crescimento significativo de trabalhadores celetistas no interior do serviço público, fato que está em consonância com a presença de OS:

De acordo com o perfil dos estados e dos municípios brasileiros, elaborado pelo IBGE, que atingiu os 27 estados e 5.570 municípios existentes (até dezembro de 2014), a evolução do quadro dos funcionários municipais por vínculo empregatício mostrou que, em 1999, os estatutários representavam 65% do total, caindo para 61,1% em 2014. Em contrapartida, o pessoal sem vínculo empregatício passou de 13,4% para 18,7% nesse período. (...). No caso dos funcionários públicos estaduais, entre 2012 e 2014 houve um decréscimo de cerca de 137.268 estatutários estaduais (-5,9%), enquanto os servidores sem vínculo (não concursados e não permanentes) tiveram um acréscimo de 151.553, passando de cerca de 418.850 para 570.403 nesse período, ou seja, apresentaram um crescimento de 36,2%. Considerando que a contratação de OSs é feita essencialmente pelos municípios e estados, pode-se inferir que essa evolução do quadro de pessoal reflete o processo de terceirização adotado, no qual as OS têm predominância (DRUCK, p. 22, 2016)

Para Druck (2016) a terceirização dos serviços públicos que ocorre via OS é uma forma de transferir recursos públicos para empresas privadas. Na prática, a responsabilidade do serviço terceirizado também é entregue a essas instituições, substituindo um dever constitucional do Estado brasileiro pela privatização de determinados serviços.

A inserção dessas instituições deu-se justamente no momento em que houve crítica das classes dominantes ao investimento do Estado em proteção social (TRAVAGIN, 2017). Conforme apontam Kruger e Reis (2019) o argumento da busca por eficiência buscou justificar que o Estado brasileiro repassasse recursos à iniciativa privada sob diferentes figuras jurídicas – como as OSs, Parcerias Público-Privadas (PPPs)<sup>49</sup>, fundações estatais de direito privado e empresas públicas como a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

Para Vizzoto *et. al* (2017), o contrato de gestão é uma das formas de Parceria Público-Privada, tal como a concessão ou permissão de serviços. Ainda que as OSs não sejam o objeto da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004), que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública, entendemos que a relação entre as OSs e o Estado acaba por caracterizar também esta como uma variação deste tipo de relação. Afinal, parece-nos que estas políticas estão organizadas a partir da mesma base, calcadas no processo de Contrarreforma do Estado e de privatização.

A lei das PPPs (BRASIL, 2004), em seu artigo 2º, legaliza a dinâmica de concessões na qual a Administração Pública cede a um ente privado a execução de todo o conjunto de

---

<sup>49</sup> O termo “parceria”, conforme estabelecido pela lei, é considerado inadequado pois procura incutir a ideia de que existiria uma relação cooperativa, harmoniosa e simétrica entre necessidades ou interesses públicos e os interesses do capital. Trata-se de uma espécie de slogan cujo efeito é elidir a sua real natureza privatizante. Na prática, é o setor público quem cede algo — seu patrimônio e servidores — em benefício dessas instituições.

atividades necessárias para a realização de um determinado serviço público (DIEESE, 2007). Neste diapasão, reiteramos, os contratos de gestão estabelecem uma relação similar. Apesar de as OSs serem reconhecidas como entidades públicas de direito privado, as instituições que recebem esta qualificação são as que, até este ato formal, são entidades privadas. Além disso, mesmo que a atividade objeto de contrato não seja completamente transferida para essas instituições – como seria na dinâmica de concessão –, em seu sentido amplo, podemos considerar que estes contratos legislam um vínculo público (União) com um ente de direito privado (OS), introduzindo na execução da política pública a lógica de organização, operação e ideologias próprias do regime privado.

Está estabelecido na legislação (BRASIL, 1998b) que uma instituição se torna uma OS após receber o título pelo respectivo órgão de atuação. O que separa, portanto, uma organização como essa de uma empresa privada é um ato de nomeação do Estado. O uso do termo “publicização” criado por Bresser-Pereira, designa, na realidade, um processo de privatização (MONTAÑO, 2002).

Kruger e Reis (2019) também compreendem as OSs como instituições privadas, geridas pelas normas do direito privado e teoricamente sem fins lucrativos. Suas características são muito semelhantes às de qualquer empresa privada: possibilidade de contrato de funcionários sem concurso públicos, realização de compras sem licitação e gestão dos serviços com liberdade (KRUGER; REIS, 2019). Contudo, à diferença das instituições tipicamente privadas, estas, como regra, recebem equipamento e recursos públicos.

Segundo a orientação de documentos oficiais, as OSs podem surgir a partir de uma reunião entre um grupo de pessoas para fundar uma entidade de direito privado, com estatuto, diretoria e sócios. Neste estatuto devem conter algumas informações ligadas à sede, à denominação e de seus fins – que devem necessariamente ser “não-lucrativos”. É necessário que contenha também o destino do patrimônio social no caso da dissolução da entidade – devendo este ser incorporado ao de outra OS ou ao patrimônio da união (BRASIL, 1998c).

Apesar destas recomendações, na prática, pesquisas apontam que algumas OSs estão ligadas a grandes empresas. Travagin (2019) cita o caso do Instituto de Responsabilidade Social Sírio-Libanês, mantido pelo hospital privado Sírio Libanês, uma grande empresa do setor de saúde. O Instituto é qualificado como OS, ao passo que o Hospital é uma entidade privada, com (elevados) fins lucrativos<sup>50</sup>. Outra instituição analisada pela pesquisadora é a Rede D'Or São Luiz, que está presente em quatro estados do país e mantém uma OSS, o

---

<sup>50</sup>O Hospital Sírio-Libanês é conhecido por ser a primeira escolha para o tratamento de enfermidades de agentes políticos e celebridades nacionais, como no tratamento do vice-presidente José de Alencar, de Lula da Silva, José Sarney, Dilma Rousseff, Geraldo Alckimin, Paulo Maluf, entre outros - em oposição aos hospitais públicos do Sistema Único de Saúde.

Instituto D'Or, ao mesmo tempo que é responsável por hospitais de altíssimo padrão.

Outro princípio que aproxima essas instituições da iniciativa privada é o fato de serem regulamentadas pelo direito privado, podendo dispensar licitações e contratar funcionários por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Elas também contam com imunidade tributária relativa ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, bem como do pagamento de contribuições sociais como a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição Patronal (TRAVAGIN, 2017).

Segundo pesquisa realizada por Romano *et. al* (2015), na Secretaria do Estado de Saúde do Mato Grosso, por exemplo, as OSS recebem valores maiores do que os que estão disponíveis na tabela do SUS, chegando a três ou quatro vezes mais, o que coloca em questão se de fato o princípio da não lucratividade rege essas instituições. Outro ponto a ser levantado sobre a suposta ausência de fins lucrativos diz respeito ao interesse social destas instituições. Mesmo considerando como sendo instituições sem “fins lucrativos”, não significa que são instituições vinculadas ao que é efetivamente público, ou seja, voltadas ao bem coletivo. Pode, por exemplo, haver benefícios a determinados membros dessas instituições. Não há fatores impeditivos para o pagamento de salários exorbitantes para cargos de direção, por exemplo (TRAVAGIN, 2017)<sup>51</sup>. Diferentemente do que ocorre no serviço público – no qual há isonomia entre os cargos e o teto salarial – nas OSs não há limite de remuneração<sup>52</sup> comum a essas instituições.

Duarte *et al.* (2020) destacam que a transferência de recursos públicos às OSS chega a ser maior do que os montantes enviados a convênios. É notável o impacto desses gastos no orçamento estadual. Os dados apontam para uma transferência significativa de parte dos recursos públicos para essas instituições:

Conforme pode ser observado na tabela 1, considerando o período de 2010 a 2017, a SES despendeu R\$ 124,72 bilhões do tesouro estadual, sendo que R\$ 15,02 bilhões foram transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos para a compra de serviços por meio de ‘Convênios’, e R\$ 32,2 bilhões em ‘Contratos de Gestão com OSS’, que representam 12,0% e 25,8% do total dos gastos, respectivamente. Vale ressaltar que, em 2017, último ano do período analisado, os Contratos de Gestão com OSS representaram 28,5% do total de gastos, enquanto, em 2010, esse valor correspondia a 23,7% (DUARTE *et. al.*, 2020, p.968)

---

<sup>51</sup> Segundo a Instrução normativa n°. 1700 (BRASIL, 2017b), as OSs e OSCIPs podem remunerar dirigentes no interior de suas instituições em quaisquer valores, desde que, em valor bruto, estes não excedam o que está estabelecido para os servidores do Poder Executivo Federal, que representam uma parcela da administração pública com salários muito superiores à medida dos demais.

<sup>52</sup> No Estado de São Paulo, por exemplo, o Decreto n° 64.056 de 1998 (SÃO PAULO, 2018) estabelece que as remunerações em cargos das OSs devem seguir a média do terceiro setor, mas não indica um limite específico.

Utilizou-se da retórica da suposta fiscalização rigorosa do Estado no setor chamado de “público não-estatal” para sustentar a ideia de que estas instituições não trariam malefícios ao serviço público. Contudo, há muitas dificuldades de fiscalização dos contratos entre as OSs e a entidade reguladora. Segundo pesquisa realizada por Andreazzi e Bravo (2014), a partir de um relatório técnico do Tribunal de Contas de São Paulo, a prefeitura do município não conseguiu fiscalizar R\$1,4 bilhão do orçamento público destinado ao pagamento de OS na área da saúde. Druck (2016) analisou alguns relatórios do Tribunal de Contas da União de 2012 e constatou irregularidades nos processos de publicização. Na Secretaria Estadual da Saúde da Bahia (SES-BA), em nenhum dos processos de seleção das entidades foram apresentados dados que atestassem as vantagens de manter a gestão sob modelo privado em detrimento da gestão pública. A autora assevera que o processo de qualificação e de seleção de OSs para a execução de serviços não respeita critérios claros e objetivos, bem como que não tem sido possível exercer a fiscalização da execução dos recursos e dos serviços contratados.

Apesar de todos os problemas encontrados a partir da inserção das OSs, o capital, por meio do aparelho estatal e de seus agentes, dissemina a tese de que não são problemas inerentes a essa relação entre público e privado. No Ministério da Saúde, por exemplo, de acordo com pareceres emitidos pelo TCU em relatórios, as irregularidades encontradas na gestão via OSs são vistas como se fossem mero produto da ausência de treinamento dos gestores e não como consequências políticas e econômicas da adoção de um modelo de terceirização dos serviços públicos (DRUCK, 2016).

Essas problemáticas são inerentes a essa relação orientada pela lógica empresarial vigente nas OSs. Para isso, do ponto de vista dos setores dominantes, é necessário reduzir os custos da sua força de trabalho, tal como tipicamente ocorre nas empresas capitalistas. Um dos problemas mais proeminentes diz respeito às relações de trabalho, marcadas pela alta rotatividade dos trabalhadores em face do tempo de vigência dos contratos de trabalho, bem como pela instabilidade de vínculos de trabalhadores atrelados a empresas subcontratadas pelas OSs, para a realização das atividades pactuadas. Ou seja, como essas instituições têm permissão para contratar outros serviços sem controle público, podem terceirizar suas atividades contratando uma outra empresa, como ocorre nos serviços hospitalares estudados por Andreazzi e Bravo (2014), na área da saúde.

É necessário considerar que nos últimos anos houve uma ofensiva significativa do capital em direção aos trabalhadores, incluindo os celetistas, que foram alvo da contrarreforma trabalhista, materializada por um conjunto de normas aprovado nas últimas décadas, especialmente por meio da Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017a). Até a aprovação desta Lei, a terceirização no interior do serviço público era permitida apenas para as

“atividades-meio”, como limpeza e segurança. Entretanto, conforme apontamos, a gestão pelas OSs deu condições para a contratação de outras empresas para a realização de atividades no interior do serviço público. Questionamos se as OSs se constituem como mecanismo existente desde a década de 1990 que antecipou as decisões atreladas à “Reforma Trabalhista” no tocante à terceirização das “atividades-fim”.

Ainda sobre a proximidade destas instituições em relação aos interesses privados, no estado de São Paulo, o Decreto nº 57.108, de 6 de julho 2011 (SÃO, PAULO, 2011), regulamentado pelo então governador Geraldo Alckmin (PSDB), estabeleceu que as OSs que gerem hospitais estaduais poderiam utilizar um quarto de sua capacidade instalada para atender pacientes privados, permitindo-lhes formas desiguais de tratamento aos pacientes dependendo da forma de entrada no serviço. Este decreto entra em contradição inclusive com a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a qual exige que a contratação de serviços privados de saúde deve ocorrer apenas de forma complementar quando não existe capacidade pública instalada (ANDREAZZI; BRAVO, 2014). Este é um exemplo importante para salientar como o setor público não-estatal, além de ligado à iniciativa privada, também permite práticas clientelistas (ANDREAZZI; BRAVO, 2014) e, sobretudo que o caráter não-lucrativo das OSs se sustenta tão somente em uma formalidade.

Druck (2016) ressalta que a terceirização do serviço público via OS — principalmente no setor de saúde — tem crescido nos últimos anos e que essa modalidade de gestão não tem características de um modelo complementar, mas sim, da regra. Trata-se, portanto, de um novo modelo para o serviço público, com trabalhadores celetistas, alta rotatividade e transferência de recursos públicos para a iniciativa privada. Ela aponta que, frente às características apresentadas pelas OSs, não há dúvidas de que são instituições privadas, com fins lucrativos e que podem dispor do patrimônio público para estabelecer contratos precários com os trabalhadores. Corroborando com Druck (2016), do nosso ponto de vista, a principal característica que chama a atenção na relação entre OS e o Estado é de que estas representam uma forma de privatização no qual a empresa terceira pode usufruir de uma infraestrutura de alto custo — como hospitais — sem precisar realizar qualquer investimento inicial.

Essa dinâmica orientada pela lógica mercantil impõe reflexões importantes sobre esse modelo de gestão de políticas sociais por OS, haja vista que estas acabam por se inserir nas disputas do fundo público, bem como alteram significativamente a forma do Estado. Afinal, não se trata de meros serviços, mas da efetivação de garantias e direitos conquistados pela classe trabalhadora sendo transformados em vias de negócios que mesclam, para tanto, diversas formas de apropriação de fundos públicos (transferências patrimoniais, recursos orçamentários, constrição de direitos etc.).

### 4.3 O PAPEL DO TERCEIRO SETOR

Não há um consenso na literatura sobre quais organizações podem ser abarcadas no espectro do termo “terceiro setor”. Um dos elementos relacionados à dificuldade de consenso em torno da tipificação destas organizações diz respeito à sua própria constituição, que enfeixa um conjunto de entidades muito diferentes entre si, com finalidades distintas, diferentes níveis de sustentabilidade financeira e modos de atuação diversos (SILVA; TRIPODI, 2021).

A concepção ideológica e hegemônica deste termo integra entidades como Organizações Não-Governamentais (ONGs), fundações, associações comunitárias e movimentos sociais. Para Fontes (2012), a criação do campo “público não estatal” – como é o caso das OSs – cumpriu um papel fundamental na expansão deste setor.

Muitas pesquisas que envolvem o debate acerca deste campo referem-se ao terceiro setor como composto por “organizações da sociedade civil”, como é o caso da denominação apresentada nos órgãos oficiais do Estado. No mapeamento delas organizado pelo IPEA (BRASIL, 2022), estão registradas instituições com finalidades diversas, como OSCIPS e OSs. Conforme assinalamos, o debate hegemônico em torno da Nova Gestão Pública e da inserção das OSs, defendiam que o novo modelo de administração pública deveria permitir a expansão da chama “sociedade civil”.

Montaño (2002) buscou organizar algumas características em comum entre essas entidades para realizar sua crítica a elas, ao apresentar a forma hegemônica como estas são abordadas e suas implicações para a classe trabalhadora.

Ele destaca que os defensores da existência das instituições ditas do terceiro setor consideram que essas instituições congregam uma nova forma de solidariedade e associativismo, diferente das tradicionais. Estas, supostamente seriam um resultado do desenvolvimento democrático, baseado na parceria entre as classes, no consenso e no diálogo (MONTAÑO, 2002).<sup>53</sup>

Contudo, o autor considera que essas novas formas, diferentemente do que propagam esses ideólogos, constituem uma estratégia de desarticulação da classe trabalhadora, ao

---

<sup>53</sup> Numa chave analítica distinta da desenvolvida por Montaño, Caccia Bava (1994, p. 97-98), afirma que especialmente a partir dos anos de 1980 “[...] foi se construindo uma história da relação das ONG’s com os setores populares e suas entidades, sejam elas associações de bairro, sindicatos, movimentos ambientalistas, de mulheres, de negros, indígenas, e outros. Essa relação sempre foi essencialmente política: buscava-se fortalecer os múltiplos atores sociais coletivos que, na sua relação com o Estado, expressavam demandas pelo reconhecimento de direitos, por medidas concretas que atendessem suas necessidades de saúde, educação, moradia, etc. [...] A democratização da sociedade brasileira gerou novas relações entre os atores coletivos presentes na sociedade civil e destes com o Estado, especialmente na relação de governos municipais com a cidadania. Aí foi onde mais se avançou na criação de um novo modo de governar.”

comprimir o horizonte ligado aos projetos emancipadores, apagando as divergências e conflitos nos quais se sustenta o sistema capitalista. Essa é uma forma de desarticular a estratégia da “tomada do Estado”, fundamental para a construção do socialismo, e ainda, difundir a ideia de que as mudanças sociais podem acontecer a partir de ações atomizadas e bem-intencionadas dos indivíduos. Este elemento pode ser verificado no projeto das OSs, já que a titulação de qualificação recebida do Estado supostamente apagaría os interesses lucrativos de uma classe em nome da atividade pública, do chamado “bem comum”.

Montaño (2002) ressalta ainda que o investimento no chamado terceiro setor é uma forma de diminuir os espaços democráticos do Estado. Além disso, mesmo as instituições filantrópicas visam fins lucrativos. Esta é uma característica fortemente presente no caso das OSs, que não são instituições propriamente filantrópicas, mas regidas formalmente pelo princípio da não lucratividade. Apesar disso, os mecanismos legais que exercem a fiscalização orçamentária são insuficientes. Há diversos casos que desmontam a ideia de que estas são entidades que, de fato, são asseguradas por esse princípio<sup>54</sup>.

Outra característica em comum entre essas múltiplas instituições – segundo a acepção hegemônica – é a de que seriam entidades que supostamente ocupariam um espaço de intersecção entre Estado e mercado, por terem origem privada, mas finalidade pública. Esta abordagem parte do pressuposto de que há três campos que organizam a sociedade: o Estado (“primeiro setor”), o mercado (“segundo setor”) e a sociedade civil (“terceiro setor”). O Terceiro Setor emergiria, nesta perspectiva dominante, como uma alternativa que supostamente superaria a separação entre o público e o privado, bem como a equiparação que existiria entre público e estatal (MONTAÑO, 2002), que foi um dos objetivos explícitos da contrarreforma do Estado e que justificou a inserção das OSs.

Esta cisão é um elemento relevante para compreender o papel do terceiro setor na dinâmica de classes, pois seus fundamentos podem ser localizados em uma determinada concepção de Estado e sociedade civil. Montaño (2002) tece algumas críticas à forma como ambos (Estado e sociedade civil) são abordados por esses ideólogos. Contudo, do nosso ponto de vista, suas críticas também encontram limites ao não enfrentar a questão do papel da sociedade civil na formação do Estado.

Para ele, esta abordagem traz falsas oposições na explicação da realidade social, pois o dito “terceiro setor”, apesar de encobrir suas ligações intrínsecas à lógica do lucro, é uma forma funcional ao capital (MONTAÑO, 2002). Para ele, diferentemente do que pregam os setores

---

<sup>54</sup> Dondossola e Prado (2022), em reportagem publicada no Portal G1, denunciam a “caixinha da propina” ligadas às OS inseridas no Ministério da Saúde no Rio de Janeiro (DONDOSSOLA; PRADO, 2020).

dominantes, o campo da dita sociedade civil está imerso nas contradições das classes, podendo expressar os interesses das classes dominantes. Por essa razão, a ideia de que o Terceiro Setor é um campo isento é falsa.

Também neste sentido, Castelo (2013) critica o liberalismo contemporâneo, que tende a apresentar a sociedade civil como um espaço homogêneo no qual entidades buscam a democracia e o bem-estar geral. Na contramão desta concepção, ele ressalta que a sociedade civil abarca aparelhos privados de hegemonia<sup>55</sup>, que expressam políticas de campos progressistas e conservadores.

Fontes (2012) analisa o papel das ONGs<sup>56</sup> nesse sentido. Para a autora, buscou-se apagar, através destas instituições, a relação entre capital/trabalho, e passou-se a expressar pautas genéricas, como o “combate à pobreza”. Muitos movimentos sociais acabaram operando na lógica de assessoria e “serviços”. Esse deslocamento na concepção dos problemas, bem como nos agentes que solucionariam os dilemas apontados, fizeram parte da estratégia das classes dominantes no Brasil, sobretudo após a ditadura empresarial-militar, como forma de ampliar sua dominação.

No caso das OS, a tendência de buscar a elisão das contradições fundamentais se expressa na formulação desta política. Para Bresser-Pereira e Grau (1999) a contradição entre os interesses públicos e privados seriam resolvidos por meio da participação de membros da sociedade civil em cadeiras institucionais dos órgãos ligados ao âmbito público não-estatal, citando por exemplo experiência de “orçamento participativo” e dos Comitês Municipais. Simione (2014) também argumenta nesse sentido, alegando que a Nova Gestão Pública teria como objetivo tornar os processos de decisão do Estado mais democráticos, por meio da ampliação da participação da sociedade civil. Para estes autores, a sociedade civil é um espaço democrático, isento das contradições de classe.

Para autores críticos ao terceiro setor, como Montañó (2002), a raiz do problema ligado a essas instituições estaria fundamentado no caráter de classe das instituições que compõem a sociedade civil. Para ele, essas entidades desarticulam as estratégias da tomada do poder pelo Estado e diminuem os espaços de atuação deste. Sendo, portanto, ligadas aos interesses das classes dominantes.

---

<sup>55</sup> “Os aparelhos privados de hegemonia são a vertebração da sociedade civil, e se constituem das instâncias associativas que, formalmente distintas da organização das empresas e das instituições estatais, apresentam-se como associatividade voluntária sob inúmeros formatos” (FONTES, 2012, p. 133-134)

<sup>56</sup> Ainda que a análise de Fontes discuta fundamentalmente a presença de OSCIPS na reorganização da correlação de forças, consideramos que as ponderações da autora são importantes para debater o conjunto de entidades que são tratadas hegemonicamente no terceiro setor, como as Organizações Sociais, foco do nosso debate.



Fontes (2012) apresenta argumentos que corroboram como o argumento de Montaña (2002). Ela considera que um dos perigos relacionados à noção de terceiro setor é que suas entidades aparecem ligadas à sociedade civil, como se representassem os interesses da maioria, quando em grande medida são expressão da vontade política do empresariado. Atesta isso a posição de Silvio Caccia Bava, representante da ABONG na época, imerso na concepção política de Fernando Henrique Cardoso e da contrarreforma do Estado:

No futuro governo Fernando Henrique as ONG's (sic) serão chamadas a participar da implementação de políticas sociais. Esta é uma oferta do governo e uma rei-vindicação das ONG's (sic). Trata-se de uma iniciativa inovadora por parte do Estado, que demonstra com isso uma vontade política de reforma do Estado e de uma democratização do espaço público  
(CACCIA BAVA, 1994, p. 99)

As críticas de autores que aqui procuramos apresentar, são importantes para desmontar a tese de que o chamado terceiro setor é um campo isento das contradições de classe. Ainda que algumas das fontes utilizadas se concentrem principalmente no debate sobre o papel das ONGs (OSCIPS), consideramos essas reflexões importantes para desmistificar a ideia de que o setor “público não-estatal” é neutro. Destacamos o papel que este cumpre na expressão da política da classe dominante.

É necessário questionar o conceito de sociedade civil e se de fato ele desarticula o espaço estatal, ou se, através dele, altera-se a forma do Estado.

Antes de adentrar nesta questão, tratemos da oposição Estado e mercado. Parte da estratégia do social-liberalismo (CASTELO, 2013) consistiu em construir a ideia de que o neoliberalismo seria uma forma de organização econômica na qual o Estado teria um papel mínimo e o mercado, um papel máximo. Contudo, conforme argumentamos anteriormente, o social-liberalismo é uma expressão do neoliberalismo, no qual, diferentemente do que argumentam seus ideólogos, o Estado passa a ampliar seu espaço de atuação e dominação em favor do capital.

Esta suposta cisão que existiria entre “primeiro” e “segundo” setores edifica-se no pressuposto de que o Estado faz frente, ou se constitui alheio ao mercado. Como se, na realidade, houvesse um setor específico de atuação do Estado e outro, desassociado, no qual atuaria o mercado. Entretanto, o Estado cumpre um papel fundamental para manter as engrenagens do mercado funcionando. Basta ver seu papel na aplicação de remédios anticíclicos para salvar o capital de suas crises (IASI, 2017). Esta ideia de que há uma oposição entre o Estado e o mercado, portanto, está lastreada em um determinado entendimento sobre as formas de dominação, as quais seriam sustentadas pela ideia de que há espaços no conjunto da vida social que estariam acima da luta de classes.

No nosso entendimento, o Estado, em sentido amplo, se constitui por meio de um processo social, que envolve as disputas entre as classes – incluindo a classe dominante do chamado “mercado”. Por essa razão, essa separação em “setores” da sociedade nos parece distante da realidade e insuficiente para explicar as disputas que ocorrem no conjunto da vida social. Assim, a crítica que Montaño (2002) realiza em relação ao Terceiro Setor, apesar de importante para destacar o caráter de classe destas instituições, é insuficiente, pois ele adere à tese de que essa cisão entre setores opera na realidade.

Para Fontes (2012), a diferença entre Estado e sociedade civil só pode ser assumida para fins explicativos, e ela é de cunho liberal. Nesse sentido, o Estado forjou o crescimento da dita “sociedade civil”<sup>57</sup>, voltada para desmontar organizações populares ou classistas.

Segundo os desenvolvimentos de Gramsci, a sociedade civil compõe o Estado e, por isso, não pode ser dele destacado (FONTES, 2012):

O conteúdo conceitual da sociedade civil, em Gramsci, se afasta resolutamente de sua origem liberal, quando era contraposto ao Estado ou centrado no terreno do interesse, da propriedade e do mercado. Em Gramsci, o conceito de sociedade civil procura dar conta dos fundamentos da produção social, da organização das vontades coletivas e de sua conversão em aceitação da dominação, através do Estado (FONTES, 2012, p.133)

Na abordagem gramsciana da sociedade civil e do Estado é possível encontrar o fundamento dos problemas sobre o terceiro setor. Os organismos que participam da chamada sociedade civil são um momento do Estado e, portanto, não existem em oposição a ele. A categoria de Estado ampliado, cunhada a partir de Gramsci<sup>58</sup>, é resultado de um entendimento que abarca tanto a sociedade política - mecanismos pelos quais a classe dominante exerce o monopólio da repressão e da violência do Estado e que é controlado pelas burocracias – quanto a sociedade civil – que são os segmentos responsáveis pela elaboração e difusão de ideologia, como as escolas, igrejas, entre outros (VIOLIN, 2006).

O conceito gramsciano de sociedade civil está atrelado à organização e produção da vida, abarcando, portanto, os conflitos encontrados na totalidade da sociedade. Este campo é composto por aparelhos privados de hegemonia, que cumprem um papel na disseminação nas visões de mundo burguês (hegemônica) mas também das ideias contra-hegemônicas, expressando formas de consciência que têm como horizonte uma sociedade igualitária (FONTES, 2012).

---

<sup>57</sup> No projeto da contrarreforma do Estado esta política se torna evidente.

<sup>58</sup> Gramsci utiliza em seus textos nos Cadernos do Cárcere a categoria Estado integral para designar o momento no qual as classes se tornam dominantes e alcançam a hegemonia. A partir da leitura de Gramsci, Buci-Glucksmann (1980) cunhou a categoria Estado ampliado que se tornou corrente entre os autores que estudam Gramsci no Brasil.

O que está denominado entre os autores liberais como Estado, Gramsci denomina sociedade política, pois o autor busca enfatizar que a dominação política exercida pelo Estado atravessa e ultrapassa o aparelho de Estado em sentido estrito. Assim, o Estado é mais do que o poder de polícia, as forças armadas, o território, os aparelhos jurídico-administrativos ou a lei. Gramsci percebe que para melhor dominar, o Estado se amplia (BUCI-GLUCKSMAN, 1980) aparecendo simultaneamente como Estado estrito e como uma série de aparelhos privados aparentemente dispersos<sup>59</sup>. A oposição entre Estado e sociedade civil não passa, portanto, de uma abstração. A luta de classes, para Gramsci, atravessa o conjunto da vida social, seja na dita sociedade civil seja no Estado, que representa um momento de aparente resolução dos conflitos (FONTES,2012). Sendo assim:

Nessa relação ampliada entre Estado e sociedade civil, o convencimento se consolida em duas direções – dos aparelhos privados de hegemonia em direção à ocupação de instâncias estatais e, em sentido inverso, do Estado, da sociedade política, da legislação e da coerção, em direção ao fortalecimento e à consolidação da direção imposta pelas frações de classe dominantes através da sociedade civil, reforçando a partir do Estado seus aparelhos privados de hegemonia (FONTES, 2012, p. 136)

A ampliação do número e da influência social de organizações do assim chamado terceiro setor, busca produzir o sentimento de participação social ao mesmo tempo em que difunde, implicitamente, o ideário de que as grandes mudanças podem ocorrer sem transformações profundas no próprio modo de produção, acumulação e repartição da riqueza. Trata-se de um modo pelo qual as classes dominantes podem sinalizar quais são formas aceitáveis de mobilização das forças sociais (ações atomizadas, de caráter pseudo-filantrópico ou pseudo-humanista, preferencialmente voltadas para a amenização dos efeitos da própria exploração capitalista) e, conseqüentemente, quais são as formas inaceitáveis — aquelas que questionam ou afrontam os seus interesses e o exercício de seu poder.

Admitindo-se a relação intrínseca entre Estado e sociedade civil, no qual a segunda dá forma ao primeiro, as alterações que analisamos nesta subseção implicam diretamente na forma do Estado. A partir de autores gramscianos, buscamos sinalizar que a presença de organizações do dito terceiro setor – como as OSs – na administração pública, seria uma forma de transformar a forma de dominação exercida pelo Estado. Buscamos, com isso, distanciar nossa análise de teses que analisam as transformações ocorridas sobretudo a partir da década de 1990 no Brasil – que para muitos autores marcam o início do neoliberalismo – como um momento em que o

---

<sup>59</sup> Daí sua análise sobre as diversas formas de organização da dominação política. Pode-se dizer que em Gramsci, importa menos a compreensão dos limites precisos do Estado *em si*, pois seu objeto de investigação é o modo como as classes e as frações de classe se tornam dominantes ou hegemônicas (BUCI-GLUCKSMAN, 1980; FONTES, 2012).

Estado passa a diminuir sua presença, apontando para os efeitos da transformação dos mecanismos de dominação para as lutas sociais. Por essa razão, destacamos as OSs tanto no seu caráter privatista — terceirização do serviço público e forma privilegiada de privatização — quanto em seu papel na alteração da forma de dominação do Estado — enquanto entidade do chamado Terceiro Setor.

A presença das OSs no serviço público responde a uma transformação da forma do Estado para atender a um novo momento do capital. Uma das questões centrais para compreender a alteração da forma do Estado está relacionada às disputas em torno do fundo público. Pensamos que esta é uma temática central para a abordagem sobre a dinâmica da relação entre Estado e sociedade civil — como uma unidade dialética — nos termos aqui explicitados, considerando a particularidade das OSs nessa relação.

#### 4.4 A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO: O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO

Conforme apontam Nascimento e Júnior (2019), um dos mecanismos de privatização impulsionado pelo próprio Estado é a transformação do que é arrecadado para a composição do fundo público em recursos para servir aos interesses empresariais.

A formação deste fundo se dá

a partir de uma punção compulsória — na forma de impostos, contribuições e taxas — da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro e renda da terra e é apropriado pelo Estado para o desempenho de suas múltiplas funções (BEHRING, 2021, p. 29).

Além da apropriação do valor produzido pelo trabalho excedente — que produz a mais-valia—, Behring (2021) destaca que na atual etapa do desenvolvimento do capital o fundo público também é formado por meio da apropriação do valor produzido pelo trabalho necessário — parte destinada à compra de bens-salário—, como é o caso das tributações sobre o consumo.

É importante considerar que os montantes arrecadados pelo Estado também se expressam no patrimônio público, como as estruturas físicas de serviços públicos das quais as OSs se apropriam para executar suas atividades. Diferentemente de outras formas de terceirização do serviço público, as OSs usufruem destes recursos, dispendo da estrutura fundada com dinheiro público para ser gerida de forma privada. A partir do processo de publicização e da seleção, essas entidades passam a usufruir dos recursos do Estado, seja pelo acesso direto ao orçamento, à infraestrutura predial e tecnológica das instituições públicas<sup>60</sup> ou

---

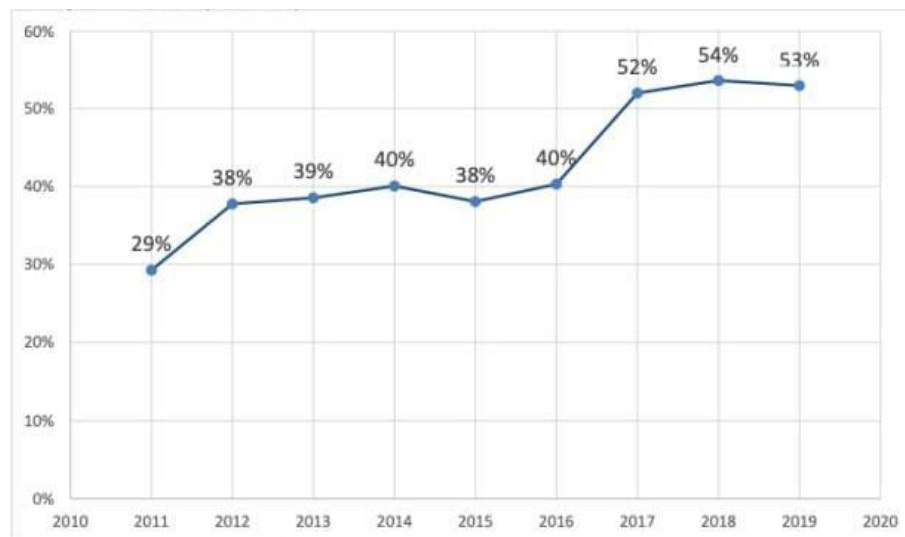
<sup>60</sup> Segundo Ximenes (2015, p. 152), “essas entidades acabam assumindo a gestão de uma edificação nova, com equipamentos de alta tecnologia fornecidos pelo Estado.”

pela cessão de servidores. Por essa razão, do nosso ponto de vista, o que há de essencial na relação público privada e na terceirização dos serviços públicos são as disputas em torno da apropriação do fundo público.

Conforme aponta Ximenes (2015, p. 159), as OSs representam uma forma de privatização não-clássica, na qual, subjacente a ela, encontra-se uma dinâmica de transferência de parte do fundo público para controle privado. Segundo ele, são utilizados diferentes mecanismos: “[...] subsídios financeiros, desonerações tributárias, incentivos fiscais e pela redução da base tributária da renda do capital pelo financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizaram sua reprodução”.

A título de exemplo, na Figura 1 é possível analisar a evolução de transferências do fundo público para a iniciativa privada via contrato de gestão e convênios, considerando a realidade do município de São Paulo, entre os anos de 2011 e 2019 (CORREIA, 2020):

**Figura 1** - Evolução da apropriação do fundo público pelos Contratos de Gestão e Convênios no Município de São Paulo (2011-2019) (%)



Fonte: elaboração própria com dados do Relatório Anual de Gestão (RAG)<sup>61</sup> e nos Relatórios de Prestação de Contas (Correia, 2020)

É possível verificar o crescimento da apropriação do fundo público pelas OSs e outras instituições privadas no município de São Paulo. Destaca-se que até 2016 a quantia era inferior a 50%. Após a aprovação da Emenda Constitucional n° 95 (BRASIL, 2016)<sup>62</sup> – que instituiu

<sup>61</sup> O Relatório Anual de Gestão (RAG) do Ministério da Saúde é um documento que mostra uma prestação de contas à população e ao controle social sobre as realizações anuais da pasta e as perspectivas para o Sistema Único de Saúde (SUS).

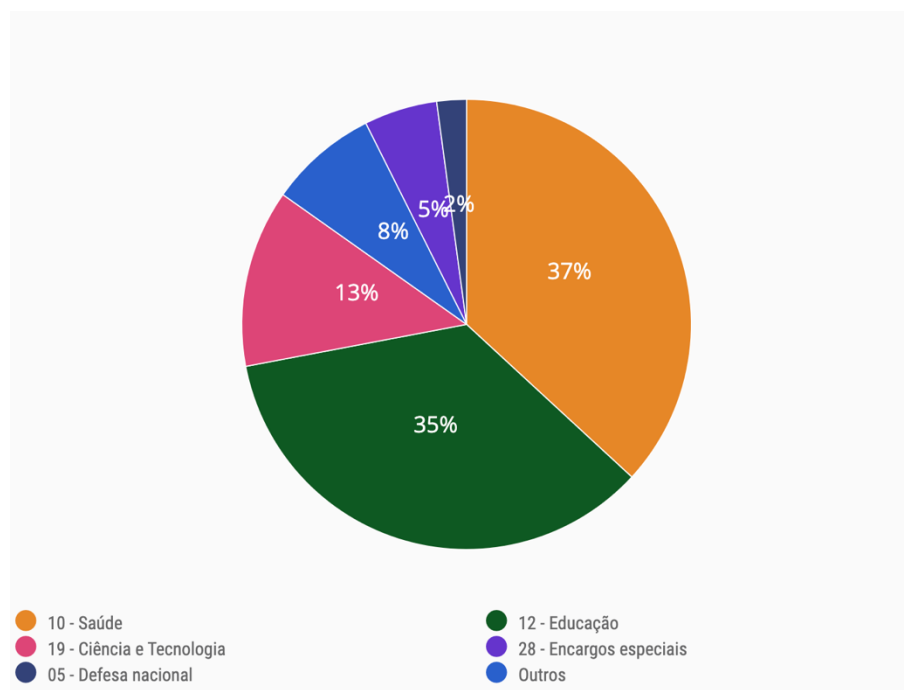
<sup>62</sup> Em linhas gerais, a Emenda Constitucional 95 (BRASIL, 2016) congelou por 20 anos os investimentos em políticas sociais.

um teto para o investimento do Estado nos chamados “gastos primários”, como educação, saúde e cultura — o valor passa a ser superior à metade do orçamento. Essa alteração constitucional, que instituiu o Novo Regime Fiscal, é um importante marco para a diminuição dos recursos do Estado para políticas sociais.

Na educação, também encontramos dados que demonstram quantidades significativas de recursos drenados para as entidades do assim chamado terceiro setor. Segundo levantamento realizado por Carvalho e Pires (2020) com base nos dados do Painel Cidadão, as transferências diretas do orçamento efetivo da União para instituições privadas sem fins lucrativos – como OS e OSCIPs – foram significativas. Entre 2015 e 2019, foram transferidos cerca de R\$ 5,2 bilhões de reais do orçamento da União destinado à educação para essas entidades.

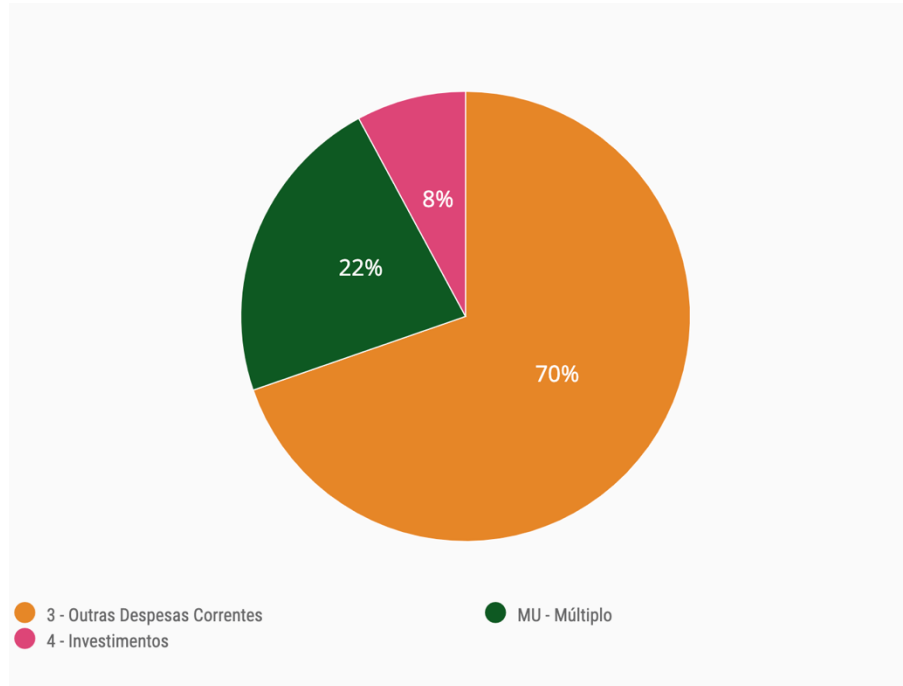
Os dados do Portal da Transparência (BRASIL, 2022) permitem verificar que entre janeiro de 1998 e outubro de 2022, em valores nominais, foram transferidos recursos do orçamento público federal para Entidades Sem Fins Lucrativos da ordem de R\$ 67,7 bilhões, sendo que saúde (37%), educação (35%) e Ciência e Tecnologia (13%) comparecem como os principais *loci* destas (Gráfico 1). Do montante total, 58% aparecem como transferências diretas para instituições privadas sem fins lucrativos, 14% através de transferências a municípios e 8% pela mesma via aos estados e Distrito Federal. Ainda, do montante indicado, aproximadamente R\$ 47,2 bilhões (70%) correspondem às despesas correntes, R\$ 5,3 bilhões à investimentos e R\$ 15,2 a destinações múltiplas (gráfico 2)

**Gráfico 1** - Transferências por tipo de Função Orçamentária, Brasil, 1998-2022



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência (BRASIL, 2022).  
Obs. os dados encontram-se em valores nominais.

**Gráfico 2 - Transferências por Grupo de Despesa, Brasil, 1998-2022**



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência (BRASIL, 2022).  
Obs. os dados encontram-se em valores nominais.

Esses exemplos em campos diferentes, saúde e educação, que representam duas das maiores alocações orçamentárias federais entre as áreas das políticas sociais, demonstram que há uma forte tendência de transferência de parte do fundo público para o terceiro setor. Esse deslocamento do orçamento passa a ser considerado na própria organização dos investimentos ano a ano, conforme apresentado na formulação da política das OSs (BRASIL, 1998b). Essas instituições estão diretamente ligadas às tendências verificadas na atual etapa do capitalismo, no qual há um assalto ao fundo público para beneficiar os capitais. Conforme Andreazzi e Bravo (2014, p. 509), o “fundo público, na conjuntura de crise crônica do capitalismo, é chave para a manutenção da taxa de acumulação de todo o setor, de várias formas”.

Conforme destaca Brettas (2020), o fundo público<sup>63</sup> é apresentado, por alguns setores, como uma questão técnica, como se o manejo deste se reduzisse à condução de receitas e despesas de maneira responsável, desarticuladas de um projeto político<sup>64</sup>. Contudo, nas últimas

<sup>63</sup> Para Brettas (2020, p. 210), fundo público representa “[...] o conjunto de recursos à disposição do Estado para intervir na economia e nas expressões da questão social. A sua forma mais visível é o orçamento, mas não se esgota nele. Envolve também os montantes disponíveis nas empresas públicas e demais instituições governamentais, como o Banco Central”.

<sup>64</sup> Para os ideólogos da terceirização do serviço público — como Bresser-Pereira — o que justificou a inserção das OSs foi a crise fiscal do Estado e a escassez de recursos. Esses setores alegavam que o mercado não poderia ser

décadas, a autora destaca que houve uma mudança na forma como são geridas as políticas sociais no Brasil, com uma vinculação cada vez mais profunda entre estas e o sistema bancário e creditício.

Pela natureza do Estado capitalista, a composição do fundo público enfrenta questões eminentemente políticas. Atualmente, a política tributária, fundamentalmente regressiva, dificulta a composição do fundo público – e conseqüentemente, a implementação de políticas sociais redistributivas – ao passo que favorece a acumulação capitalista (BRETTAS, 2020).

O papel do fundo público na construção de políticas sociais, em um Estado fundamentado na lei do capital, tem um papel contraditório. Segundo Oliveira (1998 *apud* BRETTAS, 2020) mesmo quando os gastos públicos são orientados para atender às demandas parciais da classe trabalhadora (seguridade, educação, saúde, por exemplo), ainda assim, suas finalidades estão entrelaçadas à dinâmica de exploração e acumulação capitalistas. O investimento em determinadas políticas sociais, por exemplo, reduz o custo do capital com a reprodução da força de trabalho<sup>65</sup> ao mesmo tempo em que dispõe de fundos públicos para amortecer contradições inerentes ao tipo específico de capitalismo dependente existente no Brasil, marcado por intenso uso de força de trabalho e elevado grau de exploração.

Discordando da tese de Oliveira (1998), que afirma residir na forma contemporânea do fundo público uma atuação "anticapital", Brettas (2020) reforça que

[...] tanto produzindo mercadorias diretamente, como por meio de suas ações de incentivo ao capital ou de atendimento às demandas da classe trabalhadora, o fundo público atua sobre a lei do valor e está inevitavelmente inserido neste processo. Se olharmos também do ponto de vista da sua composição, veremos que parte considerável de recursos utilizados para estas ações é obtida por meio da canalização de mais-valia para o fundo público (BRETTAS, 2020, p. 220)

A autora reforça que a lei do valor continua operando na organização dos gastos do Estado e, por isso, o fundo público passa a ser um espaço central de disputas. A partir da década de 1970, há uma intensificação do processo de deslocamento do orçamento público para a esfera financeira (BRETTAS, 2020). E, em nossa concepção, as disputas em torno do fundo público estão totalmente atreladas ao projeto de transformação dos princípios constitucionais operado durante a contrarreforma do estado desde os anos 1990.

Brettas (2020) destaca que o texto constitucional promulgado em 1988 expressou conquistas inéditas no campo das políticas sociais, fruto das demandas e disputas travadas pela

---

castigado em função disso (MONTAÑO, 2002). Assim, o fundo público é tratado como se não restasse outra saída para a chamada “crise fiscal do Estado” que não a contrarreforma do Estado e a terceirização dos serviços públicos.  
<sup>65</sup>A inserção dependente do Brasil implica em traços ainda mais severos dessa contradição. A constante transferência de parte da mais-valia para países de capitalismo central traz como resposta a superexploração da força de trabalho, que, em síntese, pode ser compreendida como os mecanismos lançados pelas classes dominantes para compensar essas transferências, onerando ainda mais a classe trabalhadora. Ver em Marini (2017).



classe trabalhadora. Houve a partir deste período uma busca por romper com os princípios da tutela e ajuda na elaboração das políticas sociais. Entretanto, que a elaboração da Carta Magna tenha expressado as complexidades das lutas sociais travadas durante a década de 1980, ainda assim ela se constitui como um mecanismo de dominação capitalista.

O desafio seguinte da aprovação do texto era a implementação dos direitos ali expressos. A conjuntura particular da implementação das políticas expressas na Constituição foi justamente o momento de ajuste ao projeto neoliberal na década de 1990, momento em que se acentua a capacidade de tornar os serviços públicos um espaço de rentabilização dos capitais. A autora discorda da tese de que nesta década inicia-se um desmonte das políticas sociais, pois as bases de constituição dessas políticas ainda estavam sendo montadas quando, durante a década de 1990, os capitais passam a buscar novos espaços de valorização, voltando-se para os direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora.

Conforme assinalamos anteriormente, o Brasil não expressou – tal como diversos países da Europa – a universalização de uma rede de proteção social universal, condição verificada em também em outros países de capitalismo dependente.

O que caracteriza as políticas sociais no Brasil em seu período neoliberal não seria apenas a focalização e privatização — pois estes traços estão presentes durante outros momentos da história do país, mas sim a relação com a financeirização e a apropriação do fundo público (BRETTAS, 2020).

Neste período, criam-se condições expressas no aparelho do Estado que permitem uma ampliação da rentabilidade do capital, como a meta de superávit primário, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a). Essas medidas foram uma forma de intensificar a transferência de valor dos países dependentes em direção aos imperialistas por meio de pagamento da dívida (BRETTAS, 2020). Essa política intensifica-se após o golpe de 2016, quando há aprovação da política de ajuste fiscal por meio de um Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2016).

Nessa disputa em torno do fundo público, as OS representam uma das várias instituições que cumprem o papel de inserção da iniciativa privada no interior do Estado para barganhar os recursos públicos em prol das classes dominantes.

Conforme aponta Travagin (2017), ao transferir serviços a empresas do setor privado, as classes dominantes ligadas a ele acabam ganhando espaço para influenciar nas decisões daquilo que compreendemos como público, como as diretrizes, o sentido, a forma de gerenciamento e de execução de determinadas políticas sociais.

Com a inserção das OS a partir da contrarreforma do Estado, as classes dominantes puderam ampliar seus mecanismos de dominação por meio do acesso direto ao fundo público

– seja pela apropriação privada de uma infraestrutura robusta construída pelo Estado, seja pela tomada direta de parte do orçamento público para a realização de suas atividades. Do nosso ponto de vista, as mudanças em curso desde a década de 1990, que implicaram em uma reorganização na forma de execução das políticas sociais, está atrelada também a uma alteração na forma de dominação das classes dominantes.

Com a presença de organizações privadas como as OS, presenciamos não apenas a destruição dos serviços públicos tal como concebidos na Carta Magna, mas também à permeabilidade mais direta para as classes dominantes determinarem os rumos da política nacional.

Se adotamos a concepção gramsciana de Estado integral, conforme acepção de Fontes (2012), **o significado da inserção das OS na dinâmica do Estado não implica em uma redução deste, mas sim, em sua transformação.** Talvez se possa pensar, como hipótese, que o Estado amplia suas formas de exercício de dominação de classe, de produção de consenso e de atendimento dos interesses econômicos e políticos das classes dominantes, ao mesmo tempo em que reduz a o campo de ação direta do Estado em sentido estrito, ou seja, o Estado estrito seria constricto em favor da ampliação do Estado como processo social.

## 5 ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A FUNÇÃO PÚBLICA

Conforme exposto anteriormente, a Contrarreforma do Estado dos anos 1990 trouxe diversas mudanças que impactaram tanto na organização e nas concepções sobre a natureza dos serviços públicos, como nas relações laborais dos trabalhadores deste setor. Ao introduzir modificações no regime de trabalho dos trabalhadores do Estado, dedicados às funções públicas e, em particular, ao planejamento, gestão e execução de políticas sociais, tal reconfiguração alcança o próprio sentido da ação do Estado. As consequências daí derivadas são de largo alcance para a sociedade brasileira, tendo em vista que quaisquer mudanças da forma de organização e execução das políticas representam, em última instância, modificações na forma estatal e suas funções.

Destacamos na Seção II como o diagnóstico da crise atravessada durante os anos 1980/1990 pressupunha como uma de suas soluções a redução no quantitativo de servidores públicos na execução de atividades do Estado. O RJU foi alvo constante de críticas de setores da classe dominante. Neste contexto, argumentamos que a inserção das OSs permitiu a expansão dos contratos celetistas no interior do serviço público, o que traz implicações diretas tanto para a garantia de direitos à população através dos serviços públicos quanto para a dinâmica entre diferentes setores da classe trabalhadora.

### 5.1 A IMPORTÂNCIA DA FUNÇÃO PÚBLICA

A função pública no Brasil, em sua origem, era baseada principalmente em práticas clientelistas ligadas ao poder monárquico. Uma análise da exegese do texto constitucional de 1824 permite-nos afirmar que a ocupação dos cargos públicos estava muito atrelada aos atos discricionários do Imperador, haja vista que não havia regras definidoras das formas de acesso às funções dos “empregados públicos, conforme disposto no art. 179 daquela primeira Constituição (BRASIL, 1824). Segundo Venco e Sousa (2021), na Constituição de 1824, a menção feita aos “empregados públicos” versava, em especial, acerca da responsabilização destes por eventuais excessos cometidos em exercício.

Na Constituição de 1934, começam a aparecer as normas para a ocupação dos cargos públicos, como por exemplo, a responsabilização do trabalhador público no caso de negligência.

A estabilidade, princípio importante da função pública, é mencionada na Constituição de 1939 — fundada durante o período ditatorial do Estado Novo. Poderiam adquirir estabilidade ocupantes do cargo por cinco anos ou mais, entretanto, sem que estes tenham passado por

concurso.

Na década de 1940, umas das principais reivindicações do funcionalismo incluíam a necessidade da realização de um processo seletivo de cunho universal. Durante o período da ditadura empresarial-militar, a estabilidade mediante concurso público passa a ser obrigatória (VENCO; SOUSA, 2021).

Nesse sentido, a aprovação do Regime Jurídico Único (BRASIL, 1990a) representou, no plano imediato, uma conquista corporativa, ligada às necessidades profissionais. Contudo, na sua raiz, a aprovação do estatuto representou um fundamental avanço na constituição das carreiras públicas (FONTES, 2010).

Na atual Carta Magna, ficou estabelecido no art. 37, inciso II, que o ingresso no setor público deve obrigatoriamente ser via concurso público. Entretanto, estabelece mecanismo que viabiliza contratos atípicos no serviço público, ainda que para circunstâncias que caracterizem necessidade temporária e excepcional interesse público<sup>66</sup> (BRASIL, 1988).

A realização de concursos públicos foi central para romper com a herança patrimonialista da Administração Pública brasileira (VENCO; SOUSA, 2021). Pors e Aschieri *apud* Venco e Sousa (2021) ressaltam que os agentes públicos são responsáveis, por exemplo, pela execução de políticas públicas, que são necessárias para a garantia de direitos. Estes trabalhadores, nesta perspectiva, responderiam aos interesses gerais da população e não às demandas da concorrência capitalista ou de particulares. A seleção pública por meio de concurso configura a forma fundamental para separar os interesses privados dos interesses comuns, e ainda, garantir a independência dos agentes públicos na execução das suas funções no âmbito das políticas de Estado e/ou de governos.

Segundo Venco *et. al* (2021) a concepção de que os servidores públicos devem, ao menos no aspecto formal, transpor interesses particulares e da concorrência capitalista em nome de um bem comum foi construída na França e alicerçada no pacto republicano. São os valores de liberdade, laicidade e igualdade que sustentam essa concepção.

No mesmo sentido, Bacellar Filho (2003) ressalta que os princípios constitucionais que regem a administração pública e, por conseguinte, o exercício das atribuições dos servidores

---

<sup>66</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II- A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (BRASIL, 1988).

[...]

IX- A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” (BRASIL, 1988).

públicos no Brasil, são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para o autor, a finalidade pública seria sustentada pelo princípio da impessoalidade administrativa, importante para garantir que seja exercido o “bem comum” na prática destes trabalhadores. Sob a égide dos valores republicanos, a função desses trabalhadores seria gerir a “res publica” a “coisa pública”. Bacellar Filho (2003) ressalta que elementos norteadores da administração da coisa privada são totalmente distintos, pois neste caso, o administrador age em nome de um objetivo próprio, diferentemente de um agente público, que deve zelar pela coletividade.

Druck (2020) também argumenta nesse sentido, apontando que há uma diferença na natureza do trabalho realizado pelos trabalhadores subordinados ao mercado de trabalho — diretamente ligado à lógica da acumulação — e os trabalhadores da carreira pública — que não estão diretamente submetidos à lógica da concorrência.

Venco *et. al* (2021) afirmam que o Estado é o único ente capaz de oferecer serviços de interesse geral para a população. Os servidores públicos, ao executarem atividades em nome da coletividade, poderiam atuar, ainda que sob os constrangimentos das contradições da sociedade capitalista, para diminuir as desigualdades sociais em face das sempre renovadas expressões da questão social. Os mesmos autores ressaltam que esses trabalhadores carregam uma importância e responsabilidade em razão de sua função.

Temos acordo acerca da importante função pública no tocante à responsabilidade social na execução de políticas sociais, e que os trabalhadores públicos têm condições de direcionar seu exercício profissional ao conjunto da população, diferentemente do que é verificado em práticas voltadas aos interesses privados. Entretanto, é necessário ressaltar que o caráter coletivo que a execução de determinadas atividades pode ter no âmbito do Estado não é o mesmo que atestar a universalidade do acesso aos recursos e políticas.

Apesar da universalidade formal dos serviços implementados por meio da estrutura do Estado, estes foram historicamente seletivos, mesmo que o princípio da universalidade do acesso a determinadas políticas tenha sido uma conquista legal significativa na Constituição de 1988. Contudo, coexiste tal princípio com regras de restrição do acesso por meio de várias estratégias, tais como a contrapartida dos usuários, via contribuições (como é o caso da previdência social) ou como a focalização (como a tendência que se observa na política de assistência social). Esta limitação está relacionada com a própria seletividade do Estado, cujas funções estão extremamente ligadas ao capital e aos aparelhos privados de hegemonia. Por isso, a defesa pela função pública precisa problematizar o fato de que a formação de determinados trabalhadores para o capital se desenvolve no interior do Estado em sua concepção ampliada (FONTES, 2012).

Nesse sentido, ainda que a execução das políticas sociais pelos servidores públicos

cumpra um papel importante — conforme assinalado acima — é necessário considerar que a natureza do Estado capitalista é só aparentemente universal — ao impor a visão de mundo de uma classe às demais —, mas seletiva em seus interesses<sup>67</sup>. Este caráter universal do Estado burguês, aliás, foi confrontado por Marx (2010) ao se opor às teses de Hegel que acreditava ser esta a instância portadora de uma vontade universal, capaz de suprimir o individualismo, o egoísmo e os antagonismos próprios da sociedade civil. Neste sentido, o Estado, enquanto instância fundada pela sociedade civil e atravessada pelos interesses de classes em disputa, configura uma criação humana que se coloca contra a própria humanidade, como estranhamento. Dirá Marx que

[...] a imagem conceitual [...] de Estado moderno, apartada do *verdadeiro ser humano*, só é possível porque e na medida em que o próprio Estado moderno está apartado do *verdadeiro ser humano* ou só satisfaz o ser humano *integralmente* de maneira imaginária (MARX, 2010, p. 43, grifo do autor).

As contradições supramencionadas permeiam o papel dos agentes do Estado no exercício de sua função. Apesar disso, a defesa da função pública está localizada, sobretudo, em dois pontos fundamentais: 1) no impacto social de sua atividade; e 2) no resguardo de determinados direitos essenciais para a classe trabalhadora.

Em razão do papel que pode cumprir mesmo em uma sociedade capitalista, a função pública deve ser protegida com direitos, como a estabilidade dos cargos, a despeito de este direito estar condicionado ao exercício regular de suas atribuições.

A estabilidade dos servidores públicos é fundamental para que seja resguardada a execução dessa função sob o princípio da impessoalidade. Esse direito garante que estes trabalhadores estejam em exercício independente dos governos de ocasião. Além disso, assegura que haja uma continuidade das políticas voltadas para a população (VENCO; SOUZA, 2021)

Conforme Druck (2020), a perda da estabilidade afeta diretamente não apenas estes trabalhadores, mas também os serviços públicos necessários à sociedade brasileira. O impedimento da regularidade e continuidade dos serviços públicos traz implicações para o conjunto da sociedade brasileira.

Há outros direitos que asseguram o melhor desenvolvimentos dos serviços públicos, tais como o direito a férias remuneradas, para que o trabalhador não seja levado à extrema exaustão; à aposentadoria, que garante a existência futura desses trabalhadores; à remuneração

---

<sup>67</sup>O capitalismo dependente brasileiro expressa essas contradições de forma aguda. Há uma tendência de que o fundo público que deveria ser direcionado, dentre outras atividades, para políticas sociais, acabe sendo apropriado pelos capitais, conforme aponta Brettas (2021).

em caso afastamento do posto de trabalho por questão de saúde; à livre associação sindical; à garantia de não sofrer privação funcional ou restrição de seus direitos em virtude de suas convicções filosóficas, políticas ou religiosas; o direito à proteção de seu cargo, que conforme a Lei nº 8112 (BRASIL, 1990a) só pode ser perdido após processo administrativo ou sentença judicial transitada em julgado.

Esses são um conjunto de medidas protetivas desses trabalhadores que dão garantias e segurança mínima para que não fiquem reféns dos interesses de forças políticas que assumam a direção das estruturas estatais, bem como das próprias oscilações de mercado que poderiam pressionar no sentido de suprimir funções públicas à revelia e, sumariamente, como estratégia de enfrentar crises, por meio de ajustes voltados para a redução dos gastos com a máquina pública.

Esses direitos dão condições mínimas para que o exercício dos trabalhadores possa ser executado nos moldes tradicionalmente republicanos, operando, ainda que de forma tímida, na diminuição de desigualdades sociais. Qualquer alteração nessas garantias transforma também o sentido da função pública, seja pela impossibilidade de que haja uma continuidade nas políticas voltadas para a população, seja porque a deterioração das condições de trabalho implica também prejuízos à qualidade da execução das políticas sociais, particularmente aquelas direcionadas para o atendimento das necessidades daqueles segmentos da classe trabalhadora que são mais pauperizados.

Ademais dos direitos, a forma de ingresso na função pública é importante para a mensurar a qualidade dos serviços. Os concursos públicos são uma forma democrática de ingressar na carreira pública, pois representam uma forma de mensurar a qualificação, conhecimento e capacidade da pessoa ingressante, bem como de estabelecer uma distância das práticas “coronelistas”, dando condições para que as políticas sejam executadas com impessoalidade (DRUCK, 2020).

Segundo Nogueira e Cardoso Jr. (2011), a ocupação de cargos públicos exige o cumprimento de determinados requisitos de nível educacional, jornada de trabalho relativamente padronizada, remuneração isônoma para as mesmas funções, proteção social e representação sindical.

Este último aspecto é muito importante, pois os trabalhadores deste setor são uma categoria com elevado nível de sindicalização quando comparadas às demais, e acumulam experiências históricas para a classe trabalhadora no campo da luta social, conseguindo organizar diferentes formas de resistência para frear o avanço dos processos de destruição da proteção do trabalho (VENCO *et. al.*, 2021).

Exatamente porque as condições de trabalho do funcionalismo público repercutem

sobre as condições laborais do conjunto dos trabalhadores, a redução de seus direitos e do valor de sua força de trabalho tem sido um objetivo constantemente perseguido pelas classes dirigentes. Isso porque esta redução contribui também para a implementação de políticas que legitimam os processos de precarização e o rebaixamento do valor da força de trabalho do conjunto da classe trabalhadora. Uma das estratégias para que este intento seja alcançado é a adoção de formas de contratação adversas à regra constitucional.

## 5.2 A HIBRIDIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

Já na Primeira República havia algumas unidades da Federação que em suas legislações previam a realização de concursos como forma de ingresso no serviço público, ainda que estas não fossem garantia de que tal regra fosse respeitada. Na prática, o clientelismo e a troca de favores continuavam a definir a forma de contratação de pessoal para o exercício das funções públicas no interior da estrutura estatal, conforme se denota dos estudos de Victor Nunes Leal (1997).

Algumas alterações desse quadro foram observadas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1934, haja vista que no seu próprio texto havia a previsão de concursos para a ocupação de funções da administração pública:

Art 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

[...]

2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos [...] (BRASIL, 1934).

Foi também neste período que foi criado um conjunto de regras que até hoje estão presentes na organização da estrutura estatal em relação à força de trabalho: planejamento das carreiras com critérios para promoção, estágio probatório, tempo integral para o exercício de algumas funções, entre outras (CAMMAROSANO, 1984).

Em relação à Carta Magna de 1937, esta acabou seguindo, em linhas gerais, o que fora instituído na Constituição anterior, com exceção das regras relativas ao ingresso para o exercício das funções no Ministério Público e no Magistério federais. Contudo, por meio de decreto, em 1939<sup>68</sup>, foram viabilizadas formas adversas à regra geral instituída para a ocupação de cargos vagos enquanto não fosse realizado novo concurso. A previsão de concurso interno foi outra flexibilização à regra do concurso público de ampla concorrência, bem como a

---

<sup>68</sup> Nos referimos ao Decreto-Lei nº 1.713, de 1939, que dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (BRASIL, 1939).



previsão de cargos em comissão, cujo provimento se dava por ato discricionário e, portanto, sob influências diversas ao interesse público.

Na Constituição Federal de 1946, a regra do concurso público foi mantida, a despeito de algumas variações. A despeito disso, em suas Disposições Constitucionais Transitórias, o texto constitucional deu azo a mais uma forma de flexibilização da regra, autorizando que trabalhadores públicos em atividade há mais de cinco anos, fossem efetivados. Ao mesmo tempo, os trabalhadores públicos com investiduras em cargos de forma precária (denominados extranumerários) que, de modo permanente, exercessem funções, pelo mesmo período de cinco anos, ou, ainda, em havendo sido selecionados por meio de concurso ou provas pelas quais suas habilidades tivessem sido comprovadas, deveriam ser também efetivados (ESPÍNDULA, 1946).

Há que se ressaltar que o texto constitucional em comento também não instituiu a regra do concurso baseada em provas e títulos, haja vista que permitiu a sua realização considerando apenas os títulos dos candidatos concorrentes para determinadas funções, o que, mais, uma vez, fragilizava a observância dos princípios norteadores da administração pública<sup>69</sup>. Regras infraconstitucionais semelhantes, instituídas à época, ampliaram as possibilidades de efetivação de pessoal nas estruturas estatais, sem a realização de concursos, conforme apontam os estudos de Pimenta (1984).

Já no texto da Constituição Federal de 1967, na vigência do regime militar, identifica-se uma inovação. Em sentido distinto das anteriores que, de algum modo, impuseram o concurso — nem sempre de provas — apenas para a primeira investidura em cargo de carreira próprio da administração pública, a Carta Magna de 1967 estabeleceu taxativamente que a nomeação para ocupação de cargos públicos estaria sujeita à aprovação em concurso público precedente. Mais, definiu que o concurso público deveria prever a realização de provas ou de provas e títulos. Desta regra, estariam excetuadas a ocupação dos chamados cargos em comissão, de livre nomeação e dispensa, consoante o disposto no art. 95, em seus parágrafos 1º e 2º (BRASIL, 1967a). Ainda, em relação à estabilidade do trabalhador público concursado, definiu que esta seria garantida após 2 anos de efetivo exercício, excetuando desta regra os trabalhadores públicos da administração direta e também das autarquias, não admitidos por

---

<sup>69</sup> No art. 26 da referida Constituição Federal de 1946, é possível identificar esta possibilidade: “ Art 26 - A Mesa da Assembleia Constituinte expedirá títulos de nomeação efetiva aos funcionários interinos das Secretarias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ocupantes de cargos vagos, que até 3 de setembro de 1946 prestaram serviços durante os trabalhos da elaboração da Constituição (BRASIL, 1946).

concurso e que, à época da promulgação da referida Constituição, contavam com pelo menos cinco anos de serviço público (BRASIL, 1967a).

A despeito dessas regras, o texto constitucional de 1967, em seu art. 104, previa a contratação de trabalhadores por meio de contratos temporários, via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com vistas a responder às necessidades de se contar com profissionais técnicos especializados ou, ainda, aquelas relacionadas à realização de obras públicas.

A inovação supracitada, contudo, não prosperou por muito tempo, pois a regra de concurso público de provas ou de provas e títulos para os cargos de carreira (exceto os de livre nomeação) foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 24 de janeiro de 1969. Esta retrocedeu às regras instituídas já em outros textos constitucionais, definindo que o concurso — ainda que de provas ou de provas e títulos — seria uma exigência apenas para a primeira investidura em cargos públicos. Desta feita, reiterou a possibilidade de o trabalhador público ocupar cargos superiores ao do ingresso, sem concurso. Além disso, o texto da Emenda, no art. 97, em seu § 1º, *in fine*, acabou por excetuar a necessidade de concurso para a primeira investidura em cargos públicos, conforme previsão legal. Isso ampliou as possibilidades de ingresso nas carreiras da administração pública de trabalhadores não admitidos por meio de concurso público, amparados por relações de compadrio que reproduziam o empreguismo no âmbito da estrutura estatal.

Outros estudos mostram que, em virtude de o texto constitucional se referir a “cargos”, não estariam abrangidos pelas regras do concurso as funções e empregos criados por decretos oportunistas de governos, ampliando enormemente a contratação de pessoal por meio das regras estabelecidas na CLT, o que facilitava não só a admissão, mas também a dispensa de trabalhadores públicos de acordo com as conveniências políticas. Como bem aponta Dallari (1990), este retrocesso configurou a reprodução, de um lado, do fisiologismo e do protecionismo e, de outro, da perseguição aos que, porventura, se contrapunham às forças políticas, cujas representações ocupavam funções de direção dentro da estrutura do Estado. Esta forma alternativa de contratação foi amplamente utilizada não somente pela administração direta, mas também pelas fundações (muitas criadas exatamente para esta finalidade) e empresas públicas.

Sob a alegação de que era preciso levar a cabo uma reforma administrativa para que a estrutura estatal fosse desburocratizada e alcançasse níveis de eficiência mais elevados, foram realizados estudos que resultaram num conjunto de legislações. Neste particular, foi publicado o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre a organização da

administração federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa. Em seu artigo 4º, o referido decreto estabelecia:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. (Renumerado pela Lei nº 7.596, de 1987) (BRASIL, 1967b).

Esta normativa, na concepção do governo, à época, balizaria as iniciativas de descentralização, haja vista que criava entidades que comporiam a estrutura da administração indireta e que passariam a assumir atividades antes implementadas por órgãos da administração direta. Uma das constatações dos estudos realizados para orientar a proposta de reforma era o fato de que o regime estatutário tinha imobilizado a estrutura administrativa do Estado, devendo, por isso, serem ampliadas as possibilidades de contratação pela CLT, garantindo maior eficiência e dinamismo às ações.

Esta forma de flexibilizar e burlar a regra constitucional de ingresso de trabalhadores na estrutura estatal, por meio de concurso público, permitiu a contratação de significativos contingentes, cujos fundamentos se afastavam, mais uma vez, dos princípios norteadores da administração pública que servem de parâmetros para a atuação dos agentes públicos ainda hoje.

Há que se destacar ainda que o referido decreto previa a atuação complementar da iniciativa privada nas atividades de assistência médico-social estatais<sup>70</sup>, abrindo espaço para a atuação de empresas nesta área, principalmente aquelas vinculadas ao setor hospitalar.

Foi também neste contexto que foi editada a Lei n.º 6.185, de 11 de dezembro de 1974, dispondo sobre os servidores públicos civis da administração federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício. Na essência, esta norma acabou por criar dois regimes jurídicos distintos no âmbito da administração pública. Nela a realização de

<sup>70</sup> Art. 156. A formulação e Coordenação da política nacional de saúde, em âmbito nacional e regional, caberá ao Ministério da Saúde.

§ 1º Com o objetivo de melhor aproveitar recursos e meios disponíveis e de obter maior produtividade, visando a proporcionar efetiva assistência médico-social à comunidade, promoverá o Ministério da Saúde a coordenação, no âmbito regional das atividades de assistência médico-social, de modo a entrosar as desempenhadas por órgãos federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal, dos Territórios e das entidades do setor privado.

§ 2º Na prestação da assistência médica dar-se-á preferência à celebração de convênios com entidades públicas e privadas, existentes na comunidade (BRASIL, 1967b)

concursos estaria circunscrita àquelas atividades consideradas próprias do Estado. Já as demais, poderiam ser exercidas por trabalhadores contratados pelo regime celetista, mesmo que o texto constitucional em vigência determinasse que essas contratações só poderiam ser realizadas em situações específicas, conforme mencionamos anteriormente. Ademais, por meio desta lei, trabalhadores públicos estatutários poderiam migrar para o regime celetista (BRASIL, 1974).

Podemos dizer que muitas dessas perspectivas de organização da estrutura administrativa do Estado persistem até hoje, complexificando no interior das lutas de classes. E, nesta dinâmica, a hibridização dos contratos de trabalho no serviço público não figura como característica eventual ou esporádica.

Como já mencionado, a atual Constituição Federal (1988) aprovada no chamado processo de democratização do país, em seu art. 37, inciso II, prevê que a regra de ingresso nos cargos, empregos e funções públicas deve ser mediante concurso. Todavia, reproduzindo previsões de textos anteriores, permitiu que houvesse contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, ainda que em situações de excepcionalidade (BRASIL, 1988).

Nos anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988, com a ofensiva neoliberal expressa na Contrarreforma do Estado, a ampliação da contratação de trabalhadores “atípicos” no serviço público era um objetivo expresso. Conforme disposto no Caderno 15 do MARE (BRASIL, 1998d):

Os dispositivos que terão maior impacto na reorganização da administração pública são aqueles que tratam de suprimir a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único para os servidores públicos, permitindo a admissão de servidores sem estabilidade e a diferenciação, na organização dos quadros de pessoal, entre as prerrogativas e garantias funcionais conferidas aos servidores [...] Por outro lado, a revisão das regras da estabilidade, permitida a sua flexibilização em situações de premente necessidade de redução do comprometimento do gasto público com a folha de pagamentos, deverá facultar, em especial às administrações estaduais e municipais, o recurso à redução de quadros, possibilitando o ajustamento das contas públicas e o resgate da capacidade de implementação de políticas (p. 23).

As propostas que passavam a integrar o processo de Contrarreforma do Estado a partir dos anos de 1990 tiveram como objetivo não apenas a ampliação dos contratos celetistas no interior do serviço público, mas, através desta, a redução do quantitativo de servidores e a supressão de direitos que compunham o sistema de garantias dos trabalhadores estatais. A elaboração dessa política explícita que as alterações envolvendo o RJU teve como objetivo fazer com que essa força de trabalho pagasse a conta nos momentos de crise orçamentária.

O então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado teceu duras críticas à estabilidade dos funcionários públicos como um argumento a favor da “Reforma”. Segundo ele, esta seria uma característica da administração burocrática que foi importante para enfrentar o

caráter patrimonialista da administração pública, mas que teria se tornado um princípio obsoleto, porque impediria a implementação de mecanismos de incentivos e punições. Para ele, o problema da estabilidade estaria relacionado com a impossibilidade de demitir um trabalhador que não correspondesse aos padrões exigidos no âmbito da administração pública, tal como na iniciativa privada (BRESSER-PEREIRA, 1996). Os princípios do serviço público resguardados na Constituição teriam como objetivo, para ele, proteger uma burocracia privilegiada no interior do Estado.

Evidencia-se, nos termos explicitados por Bresser-Pereira, que eliminar a estabilidade de parte da força de trabalho empregada na estrutura estatal era um dos objetivos da contrarreforma. Cabe destacar aqui que, do nosso ponto de vista, este não foi um efeito secundário do processo da contrarreforma, mas um dos seus objetivos centrais e que impactou, em médio prazo, não apenas nas condições laborais de trabalhadores públicos, mas nas do conjunto da classe. Isto porque a retirada de direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores estatais, permitindo a redução progressiva do quantitativo de contingentes estáveis e, ainda, comprimindo a massa salarial destes, implicou que o conjunto da força de trabalho nacional ficasse sujeita à níveis de exploração mais intensos, bem como a um maior grau de exploração.

Para que um projeto como esse fosse assimilado pelos trabalhadores, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) cumpriu um papel relevante. Essa escola foi fundada em 1986 e está atrelada à estrutura do Estado, recebendo aportes orçamentários públicos para executar suas atividades. A então presidente da ENAP, Regina Silvia Pacheco, afirmou, em 2002, que as escolas de governo deveriam cumprir um papel crucial na disseminação do novo modelo de administração pública, de forma a capacitar os quadros e profissionais na perspectiva da administração gerencial (PACHECO, 2002). Segundo ela, o objetivo dessa escola seria o de exercer uma função corporativa à gestão do governo, atrelando seus projetos pedagógicos aos objetivos da agenda governamental. Assim, a ENAP se apresenta como um polo de difusão dos valores e princípios da reforma, ao visar incutir as concepções sobre a função do Estado e os conceitos interpretativos da função pública. Através da ENAP, as capacitações dos trabalhadores empregados na estrutura do Estado são mediadas pela perspectiva ideológica das classes dominantes e que deu sustentação às propostas da Contrarreforma da década de 1990.

Era necessário, do ponto de vista desses setores, que os trabalhadores do setor público fossem formados sob a perspectiva das classes dominantes acerca de qual modelo de serviço público deveria ser traduzido na prática cotidiana dos trabalhadores. Esse elemento reforça nossa hipótese de que foram esses trabalhadores um dos alvos centrais da Contrarreforma.

Neste ínterim, as OS foram um dos mecanismos que permitiu uma ampliação da flexibilização do RJU ainda durante a década de 1990. Instituições — que do nosso ponto de vista são privadas — passam a administrar parte dos serviços públicos, sendo seus trabalhadores regidos pelas regras da CLT, distintas, portanto, daquelas que balizam a contratação no âmbito do regime estatutário. Os desdobramentos destas diferentes formas de contratação são constatáveis na realidade, quando nos mesmos espaços de trabalho, trabalhadores que exercem as mesmas funções, são submetidos a condições laborais díspares em termos de proteção e também de remuneração.

Vale lembrar que a Lei das OS (BRASIL, 1998b) prevê em seu artigo 14 que trabalhadores sejam cedidos a essas organizações, permitindo, por isso, a coexistência de diferentes formas contratuais dentro dessas entidades e principalmente no setor público. Esse cenário estabelece uma espécie de “hibridização” do regime trabalhista no local de trabalho, o que coloca desafios significativos para a classe trabalhadora. A título de exemplo, em um estudo realizado por Barbosa (2010) em unidades hospitalares do Estado de São Paulo, foram identificados cinco tipos de vínculos trabalhistas: regime jurídico único, trabalhadores celetistas, contratação comissionada, contratação individual para prestação temporária de serviços e terçamento<sup>71</sup>. Do ponto de vista da organização dos trabalhadores, essas condições dificultam a capacidade organizativa da classe, porque tende a inserir elementos de diferenciação inerentes aos distintos regimes. Como mencionado, trabalhadores que executam atividades semelhantes passam a ser submetidos a relações e condições de trabalho muito diversas. Por essa razão, compreendemos o processo da Contrarreforma da década de 1990 e a inserção das OSs como uma forma de ataque ao acervo de direitos conquistado historicamente pelos trabalhadores.

Um estudo da Sindicato Nacional dos Servidores do IPEA – AFIPEA (CARVALHO, 2021) baseado principalmente nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)<sup>72</sup> mostra a evolução do quantitativo de trabalhadores sem vínculo no interior do serviço público. Durante o período de 1992 a 2002, houve crescimento dos trabalhadores sem vínculo direto, caiu o número de trabalhadores contratados via CLT e aumentou o número de trabalhadores estatutários. Nos primeiros, o crescimento foi de 9,2%. As áreas em que houve crescimento de

---

<sup>71</sup> De acordo com Barbosa (2010, p. 2499), o terçamento constitui “[...] vínculo de grupos profissionais, empresas ou outros órgãos”.

<sup>72</sup> Os dados da PNAD e da PNADC são alicerçados com base na ocupação principal de cada trabalhador, por isso, pode haver uma diferença entre esses e o que mostra a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Como nosso objetivo é demonstrar uma tendência, julgamos que essas divergências não geram tantos prejuízos.

trabalhadores sem vínculo direto foram principalmente na saúde, na educação e em outros serviços prestados à população (como alimentação). O estudo mostrou também que este aumento está relacionado tanto às atividades-fim quanto às atividades-meio nessas áreas.

Entre 2002 e 2012 também o número de trabalhadores sem vínculo direto cresceu, mas de forma menos intensa que no período anterior, indo de 19,6% para 20,4% — crescimento de 0,8%. Em relação à contratação de professores do ensino fundamental, o crescimento foi de 215 mil docentes sem vínculo neste período. Em 2008, houve um crescimento mais significativo de trabalhadores sem vínculo direto e de contratados pela CLT, e uma queda correspondente de trabalhadores estatutários.

No período de 2012 a 2021 houve um aumento de contratos sem vínculo direto com o Estado, sendo que entre 2016 e 2019 observou-se um acréscimo — indo de 18,9% a 20,9% — e uma queda destes em 2020, quando se inicia a crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, recuando para 17%, em 2021. Segundo o estudo, a diminuição deu-se principalmente nos serviços prestados à população, principalmente ligado aos municípios.

Neste estudo, nos chama a atenção que os setores nos quais mais cresceram trabalhadores sem vínculo direto com o Estado foram os de serviços prestados à população — como saúde e educação. Os trabalhadores contratados em regime temporário têm menos direitos do que os estatutários — como o acesso à estabilidade. A tendência indicada é de que os trabalhadores vinculados à execução de políticas importantes para a população sejam submetidos a contratos com menos direitos, o que implica diretamente na perda de qualidade destes serviços,

Ainda acerca deste estudo, é significativo que em momentos de crise são os setores com menos direitos que pagam pelas dificuldades orçamentárias do Estado, como em 2020, quando devido às incertezas ligadas à crise econômica e sanitária, observou-se uma redução dos contratos temporários.

Estes elementos atestam como a hibridização dos contratos no serviço público traz prejuízos para o exercício da função pública, tanto no tocante à proteção destes trabalhadores quanto na execução das políticas sociais.

Além destas questões, outro ponto que se destaca sobre o processo de hibridização dos contratos de trabalho no serviço público se expressa nas condições para a organização de lutas pelos trabalhadores. A adoção destas diferentes formas de vínculos pode dificultar bastante a organização política dos trabalhadores, posto que a fragmentação decorrente de relações de trabalho distintas, torna mais complexo seu reconhecimento enquanto classe (ILEASE, 2021).

Essa tendência já é verificada atualmente quando se analisa a realidade envolvendo os

trabalhadores do setor público, sendo certo que a presença das OSs potencializou as dificuldades enfrentadas nos processos de organização política em face das necessárias lutas pela manutenção e/ou ampliação de direitos. Esta é uma forma de tornar a relação entre os trabalhadores mais passível de conflitos, pois a diferença entre os regimes de trabalho dentro de um mesmo setor pode também incentivar a desagregação entre eles, o que pressiona os trabalhadores a um processo de fragmentação das lutas, que afasta a organização destes enquanto classe. Venco *et. al* (2021) argumentam neste sentido, afirmando que a introdução de diferentes carreiras no serviço público atua em nome da dissolução da solidariedade, implicando em uma diminuição da capacidade mobilizadora deste segmento.

### 5.3 A OFENSIVA CAPITALISTA CONTRA OS DIREITOS DOS TRABALHADORES

Fontes (2017) destaca a diferença entre emprego e trabalho, e as mistificações na aparência de que o segundo existe à condição do primeiro. No sistema capitalista, os princípios criativos do trabalho, ligado à modificação que os seres humanos aplicam à natureza, é submetido à condição de alienação da força de trabalho. O emprego, nessas circunstâncias, é uma forma jurídica específica de mediar essa relação. Nela, a venda da força de trabalho é mediada por um contrato entre explorador e explorado.

Principalmente a partir do século XIX, as lutas encabeçadas pela classe trabalhadora impuseram limites à fúria do capital, expressas em determinados regimes de trabalho — como o de “salário por peças”<sup>73</sup> — e nas disputas em torno de políticas sociais — como saúde e educação (FONTES, 2017).

Para Souto Maior e Severo (2020), a Justiça do Trabalho seria um espaço importante da determinação social do trabalho frente ao capital. O Direito do Trabalho seria objeto de permanente incômodo para este último porque possibilitaria que a classe dominada pudesse inserir suas necessidades e visão de mundo na defesa de seus interesses e necessidades. Por esses elementos, defendem que este é um instrumento importante para que os trabalhadores exerçam a democracia.

Contudo, do nosso ponto de vista, o direito em geral no modo de produção capitalista — e as diretrizes jurídicas em particular — regulam a relação capital-trabalho subordinando o segundo às necessidades do primeiro.

Conforme aponta Edelman (2016), o direito é um instrumento da classe dominante e

---

<sup>73</sup> Marx debate as implicações do salário por peça no capítulo 19 do Livro I do Capital: O processo de produção do Capital. Cf Marx (2011)



os contratos de trabalho refletem a relação de propriedade do capitalismo. O direito do trabalho, assim como outros espaços de atuação de força do Estado, pode abrigar disputas entre as classes. Entretanto, em uma sociedade regida sob o princípio da exploração, ele acaba sendo um instrumento de poder das classes dominantes. E, conforme assevera o mesmo autor, o direito do trabalho é, em essência, o direito burguês do trabalho (EDELMAN, 2016).

No contrato de trabalho está explícita uma relação ideológica, já que na aparência a formalização desta relação jurídica se daria por meio de um contrato com um homem que vende seu trabalho — e não de um trabalhador que aliena sua força de trabalho.

A greve, por exemplo, sempre foi um instrumento importante de combate dos trabalhadores. Ao passar a ser contratualizada, foi absorvida pela condição de que ela não mais deveria romper contratos de trabalho (EDELMAN, 2016). O que se perdeu com a contratualização desse direito foi parte da radicalidade de um instrumento forjado pela classe trabalhadora.

O crescimento do número de trabalhadores desde o século XIX para hoje pressionou o valor da força de trabalho para baixo, bem como dificultou sua capacidade de barganha enquanto classe trabalhadora. O resultado dessas condições, somadas ao elevado e inédito nível de acumulação e centralização de capitais, são ofensivas capitalistas — mediadas pelo poder estatal — extremamente agressivas, cujas consequências para os trabalhadores é uma ampla maioria de sujeitos expropriados da condição de emprego (FONTES, 2017).

O Regime CLT foi instituído na década de 1940 como resultado de um processo de luta dos trabalhadores. As diretrizes das leis de trabalho foram sendo alteradas desde então a partir da correlação de forças entre as necessidades do capital e as disputas travadas pelos trabalhadores. Há uma ofensiva agressiva contra os direitos laborais, principalmente em direção aos trabalhadores celetistas, ampliando sobremodo as diferentes estratégias de exploração pelo espraiamento da informalidade e das novas formas de uso da força de trabalho por formas encobertas de assalariamento, como o contrato intermitente (zero hora) e o de autônomo exclusivo, modalidades legitimadas no processo de contrarreforma trabalhista no Brasil (BRASIL, 2017a).

Para Fontes (2017) os Estados capitalistas reduziram sua intervenção na reprodução da força de trabalho empregada para que a massa de trabalhadores fosse subordinada diretamente ao capital, sem contratos de trabalho que mediassem direitos mínimos, fruto de lutas históricas. Esse processo tem envolvido um trabalho pedagógico direto — por meio de instituições de educação formal — e indireto — via aparelhos privados de hegemonia — do Estado. A disciplinarização dos trabalhadores tem se sustentado principalmente pela ideologia do

“empreendedorismo”, cujos alicerces de trabalho constituem uma forma de subordinação direta ao capital e o desemprego como condição normal.

Segundo Silva (2019) sob efeito da agudização da crise de 2008, a partir de 2011, a burguesia, principalmente o setor industrial (mas não só), tem apresentado ofensivas aos direitos trabalhistas brasileiros, pautando estratégias legislativas, econômicas e políticas para a redução do investimento em capital variável em nome da recuperação das taxas de lucro (SILVA, 2019). Ante muita pressão e investimento ideológico da classe dominante, no cenário brasileiro nos últimos anos ficaram estabelecidos dois marcos importantes para os trabalhadores celetistas: a contrarreforma trabalhista — antes mencionada — e a contrarreforma da previdência social<sup>74</sup>.

A contrarreforma trabalhista que tem seu ápice na promulgação da Lei n.º 13.467, de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017a), consolida um processo que se desenvolveu progressivamente nos anos anteriores. A execução dos contratos e acordos trabalhistas passam a ser realizados diretamente entre empregador e empregado (DRUCK *et. al*, 2019), sem necessariamente envolver as entidades representativas dos trabalhadores. Além disso, a Lei n.º 13.429/2017 permite a ampliação das contratações de terceirizados tanto para atividades-fim como atividades-meio da empresa-mãe (DRUCK *et. al*, 2019).

Em nota técnica (DIEESE, 2017) o Departamento de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) debate a amplitude e a gravidade das mudanças imbricadas nestas leis. Segundo o estudo, as novas regulamentações geram impactos tanto nas condições de trabalho quanto às formas de organização sindical e de negociação coletiva, estabelecendo a sobreposição do negociado ao legislado (DIEESE, 2017).

Um aspecto desta contrarreforma ressaltado por DRUCK *et. al* (2019) é ampliação da perspectiva intermitente de trabalho, na qual o empregado está exposto aos riscos de oscilações das necessidades do empregador. Chama a atenção como a contrarreforma administrativa — que debateremos a seguir — tem previsão de instaurar essa dinâmica no interior do serviço público, com a previsão de uma forma de contratação intermitente.

Os termos impostos pela Lei 13.467/2017 é uma forma de expropriação secundária, segundo acepção de Fontes (2017). O termo faz menção ao conceito de expropriação, desenvolvido por Marx, no qual os trabalhadores são privados — através de processos violentos encabeçados pelo Estado capitalista — dos meios de produção, não restando a eles alternativa

---

<sup>74</sup> Ainda que possamos localizar a concretização de normas específicas e centrais que viabilizaram estas “reformas”, como a Lei n.º 13.467/2017 — “reforma” trabalhista — e a Emenda Constitucional n.º 103/2019 - “reforma” da previdência social -, entendemos que estas se inserem num contexto mais longo, num processo de contrarreformas.

que não vender sua força de trabalho. No caso das expropriações secundárias, seriam um desdobramento dessa condição, quando os trabalhadores passam a ser expropriados dos direitos conquistados. O processo de contrarreforma trabalhista ampliou as expropriações secundárias, privando diversos trabalhadores do acesso a direitos históricos da classe trabalhadora.

No caso da destruição da Previdência, conforme salientam Esteves e Gomes (2020), já no governo de Fernando Collor (1990-1992) há alteração do modelo público, com, dentre outras questões, a aprovação de dois regimes de contribuição. No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi criado o Fundo Social de Emergência, depois renomeado de Desvinculação de Receitas da União (DRU). Isso possibilitou que 20% de todos os tributos federais pudessem ser manejados livremente, principalmente em função de pagamentos da dívida pública. Destaca-se que os recursos da DRU são majoritariamente derivados das contribuições sociais e, portanto, essa manobra impactou e vem impactando diretamente na sustentação financeira de toda a seguridade social. Durante o mandato de Michel Temer (2016-2018) esse percentual de desvinculação subiu para 30%.

No período de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi aprovada uma contrarreforma, que atingiu principalmente o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos. Foi instituindo um teto da aposentadoria para os dois regimes — geral e próprio e, em relação a este último, a este teto estariam submetidos os novos trabalhadores públicos admitidos após a aprovação da Emenda Constitucional nº 41/2003 (BRASIL, 2003). Ao mesmo tempo, autorizou os entes da federação instituírem a previdência complementar (fundos de pensão), por meio de entidades fechadas e de natureza pública, sendo que os benefícios ofertados aos participantes de seus planos deveriam ser implementados pela modalidade de contribuição definida. O teor dessas alterações demonstrava o alinhamento da proposta com os interesses do capital financeiro e às agendas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Além disso, esta “reforma” gerou polêmicas porque autorizou a cobrança da contribuição de trabalhadores públicos inativos e pensionistas, o que foi considerado por muitos juristas como uma bi-tributação. Aderindo ao discurso do déficit previdenciário tanto quanto foi possível, o governo conseguiu aprovar o fim da integralidade dos vencimentos destes mesmos trabalhadores públicos, sem qualquer regra de transição.

No governo de Dilma Rousseff, por meio da Lei n.º 12.618, de 30 de abril de 2012 (BRASIL, 2012), a criação dos fundos de pensão para os trabalhadores públicos ganhou impulso. A lei autorizou a União a instituir três entidades fechadas de previdência complementar: Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público

Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud). Não obstante houvesse muita pressão para que os trabalhadores públicos aderissem à previdência complementar, esta não teve muito êxito. Por esta razão, em 2015, por meio da Lei n.º 13.183, de 4 de novembro de 2015 (BRASIL, 2015), os trabalhadores públicos com remuneração superior ao limite do teto estabelecido para o acesso aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ingressantes no serviço público a partir da vigência da referida norma instituidora do regime de previdência complementar, passaram a ser nele inscritos compulsoriamente, ainda que com a previsão de poder requerer formalmente o cancelamento desta inscrição.

Já a proposta de contrarreforma aprovada em 2019 — instituída pela Emenda Constitucional n.º 103/2019 (BRASIL, 2019) —, agora no período do governo Bolsonaro, traduzia, mais uma vez, o intuito de o capital em reduzir os custos com a reprodução da força de trabalho, impondo ao conjunto da classe trabalhadora regras ainda mais restritivas para o acesso aos direitos previdenciários, especialmente em relação à idade mínima para a aposentadoria e o tempo de contribuição para requerê-la. Além disso, ampliou o espectro de atuação do capital privado no interior da política previdenciária, autorizando, por exemplo, que empresas de seguro privado possam comercializar planos de cobertura para acidentes do trabalho. É importante mencionar que na proposta de emenda à Constituição, havia a intenção de instituir o regime de capitalização da previdência social, o que, certamente, forçaria empregadores, tanto do setor privado como do público, a condicionar a admissão de trabalhadores à adesão ao regime de capitalização. Do ponto de vista dos interesses do capital, a defesa da proposta se fundamentava na necessidade de sustentabilidade financeira do sistema previdenciário. Ainda que a pretensão não tenha se concretizado no contexto de uma mais uma fase do processo de contrarreformas, a capitalização da previdência continua na agenda político-econômica em detrimento do atual regime de repartição.

Os processos regressivos, como já assinalamos, atingem o conjunto dos trabalhadores. E, neste sentido, também entre os trabalhadores celetistas a ofensiva sobre os direitos tem sido intensificada. Em síntese, os reveses sofridos na arena de luta de classes têm levado os trabalhadores para formas extremamente regressivas no contexto da relação capital-trabalho, com uma tendência de subordinação direta dos trabalhadores ao capital, sem mediação da relação de emprego ou contratos. Segundo Fontes (2017):

Ao lado da permanência de empregos com contratos regulares (e direitos), multiplicam-se formas paralelas, com contratos parciais (tempo determinado, jornada parcial ou alongada), terceirizações em vários níveis (subcontratações), subordinação sem contrato (bolsistas, esta- giários etc.), salário por peças, trabalho a domicílio, pessoa jurídica (quando o trabalhador cria uma empresa cujo objetivo é vender sua força de trabalho, uma das modalidades do empreendedorismo, na qual o próprio trabalhador torna-se ‘empresa’, para a qual não estão previstos direitos trabalhistas,

ou ainda ‘trabalho voluntário’, quando trabalhadores aceitam realizar tarefas ‘sociais’ com a expectativa de posteriormente conseguirem empregos) (p. 52-53).

A tendência exposta no cenário brasileiro é de que os trabalhadores celetistas e os sem contrato fiquem mais expostos aos ditames da capital quando comparados aos servidores públicos. Historicamente, os os sem contrato possuem menos capacidade organizativa<sup>75</sup> quando comparados aos do setor público, fator que contribui para o avanço agressivo dessas ofensivas capitalistas. O princípio da estabilidade — tão condenado pelas classes dominantes que articularam a contrarreforma do Estado — tem sido importante para assegurar a capacidade de lutas pelos trabalhadores estatutários. Estes últimos têm, inegavelmente, condições distintas e mais favoráveis para fazer o enfrentamento das ofensivas do capital do que os que estão submetidos ao regime de CLT.

Entretanto, como procuramos evidenciar, há uma tendência de ataques conservadores em direção aos direitos dos trabalhadores públicos. No cenário atual, estes ataques trazem consequências não apenas para uma categoria, mas para o conjunto dos trabalhadores.

É importante afirmar que apesar das diferenças significativas em termos de direitos e salários entre os trabalhadores públicos e os demais. Segundo dados do Fórum Nacional das Entidades Nacionais dos Servidores Públicos Federais (Fonasefe), as perdas salariais que foram acumuladas por pelo menos 90% da categoria foram de mais de 48% entre 2020 e 2021<sup>76</sup>. Há anos a categoria vem sofrendo com as correções abaixo do nível da inflação e tiveram, em 2020, os salários congelados (BRUNO; GENTIL, 2022). Essas perdas têm como uma das consequências a pressão para que a categoria suplemente a renda recorrendo ao sistema de crédito, por exemplo (BRUNO; GENTIL, 2022).

Venco *et. al* (2021) destacam algumas medidas em curso desde 2018, como o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 550 / 2018 , o PLP 248/1998 e o Projeto de Lei do Senado (PLS) 116/2017. Os autores destacam que todas essas medidas tiveram o intento de construir

---

<sup>75</sup> No artigo 37 da Constituição, está estabelecido a garantia ao servidor público a livre associação sindical (BRASIL, 1988). Segundo Venco *et. al* (2021) esse segmento tem mais capacidade de mobilização e acumula experiências históricas de luta pelas condições nas quais estes trabalhadores se encontram. Em 2018, o número de greves realizadas pelos servidores públicos foram de 791 no serviço público e 655 no setor privado (DIEESE, 2019); em 2019 houve 566 greves no setor público e 548 no setor privado (DIEESE, 2020). Já em 2020, inicia uma inversão nessa tendência: no primeiro semestre foram realizadas 160 greves no serviço público e 195 na esfera privada (DIEESE, 2021). Em 2021, foram 250 greves na esfera pública e 468 na esfera privada (DIEESE, 2022).

<sup>76</sup> “A PEC Emergencial 186, aprovada em 15 de março de 2021, transformada em Emenda Constitucional 109, além de vetar aumentos ou reajustes de salários, realização de concursos públicos para novas vagas e qualquer reestruturação nas carreiras, determina a redução de jornada de trabalho e de salários do funcionalismo público em 25%, quando as despesas se aproximarem do teto dos gastos definidos pela EC 95 [...]. Ademais, é parte da Emenda Constitucional 109, autorizar o Executivo federal a adotar processos simplificados de contratação de pessoal para combater a calamidade, através de contratos temporários, assim como para obras, serviços e compras.” (DRUCK, 2020. p. 78-79)

a ideia de que estavam atacando os supostos privilégios dos servidores públicos, e que as propostas viabilizariam a redução dos gastos com a máquina pública. No início de 2020, foi apresentada a Medida Provisória nº 922, que permitiu a ampliação das formas de contratação temporária e terceirização<sup>77</sup>. Essa Medida Provisória (MP) perdeu sua vigência após 120 dias, mas sua lógica foi transposta na PEC da Reforma Administrativa em tramitação (VENCO *et. al.*, 2021). Essa é uma proposta colocada pelas classes dominantes para mudar o parâmetro da força de trabalho no serviço público, buscando transformar os princípios mais elementares da função pública no Brasil.

Desde a década de 1990 há uma contradição no interior do segmento de trabalhadores públicos, pois há setores extremamente bem pagos e outros pauperizados (FONTES, 2012). Segundo matéria do *Universidade à Esquerda*, em 2020, apenas 3% dos servidores públicos recebiam mais de R\$ 20 mil; metade dos servidores recebiam até R\$ 3 mil reais (LIMA, 2022). Tais diferenças internas têm sido exploradas pela mídia burguesa que acusa os servidores de “privilegiados” (MOTA, 2017). Este tipo de abordagem visa fortalecer o conteúdo do Projeto de Emenda Constitucional nº 32/2020 (BRASIL, 2020), a mais recente estratégia para fazer avançar o processo de contrarreforma administrativa. Ainda que essa PEC tenha sido apresentada pela primeira vez em setembro de 2020, do nosso ponto de vista, ela faz parte do projeto em curso desde a contrarreforma do Estado concebida no contexto da década de 1990.

Se aprovada, serão instituídas cinco formas de contratação da força de trabalho estatal: vínculo de experiência (como uma etapa do concurso, caracterizada pela instabilidade e não garantia de efetivação), vínculo por prazo determinado (admissão por processo de seleção simplificado, sem estabilidade, vínculo com o RGPS), cargo com vínculo por prazo indeterminado (admissão via concurso, submetido inicialmente ao vínculo de experiência, permanência no cargo sujeita à classificação dentro do quantitativo de vagas previamente definido no texto do edital, sem estabilidade garantida, vínculo previdenciário dependente da situação concreta, no regime próprio de previdência social ou regime geral de previdência social), cargo típico de Estado (admitido via concurso público, submetido inicialmente ao vínculo de experiência e, ao final, precisaria ser classificado dentro do quantitativo de vagas previamente definido no texto do edital, adquire estabilidade após 3 anos no estágio probatório —, dois anos no vínculo de experiência e um de efetivo exercício —, regime previdenciário próprio), e cargo de liderança e assessoramento (nomeado livremente pelo chefe do Poder a

---

<sup>77</sup> A justificativa apresentada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, para a adoção dessa medida foi a necessidade de adequação ao Novo Regime Fiscal (VENCO *et. al.*, 2021), o que demonstra a centralidade da EC nº 95 na ofensiva do capital ao trabalho.

que se vincula, sem estabilidade, submetido ao regime geral de previdência social) . Apenas os cargos típicos do Estado, que devem ser definidos em lei complementar, teriam a estabilidade garantida, portanto. O vínculo de experiência seria uma etapa do concurso público pela qual os aprovados devem passar para serem efetivados. Já a contratação de temporários, no nosso entendimento, seria apenas para suprir calamidades e emergências, projetos esporádicos ou atividades sob demanda.

Este fluxo acabaria por criar uma fragmentação no interior da força de trabalho empregada na estrutura estatal, pois permitiria a coexistência de níveis distintos de vínculos, situação na qual alguns trabalhadores públicos seriam mais valorizados que outros. Além disso, como a proposta remete à lei complementar a definição sobre quais seriam as carreiras típicas de Estado e quais seriam os cargos a serem ocupados por contratação por tempo indeterminado, deixaria facilmente que este aspecto central fosse definido por interesses mais políticos e menos técnicos. A dinâmica proposta a partir do cumprimento de um período de experiência que pode ou não resultar na classificação e efetivação no cargo público, pode não ser atrativa para trabalhadores qualificados — haja vista que a forma e o conteúdo da avaliação de desempenho não está definido no texto da PEC n.º 32/2020 (BRASIL, 2020) — e, por isso, podem optar por outras oportunidades no mercado de trabalho. Ademais, a dinâmica em comento acabaria por criar outras inseguranças relacionadas, por exemplo, à validade de atos administrativos de agentes públicos realizados no curso do período de experiências. Isso porque, em caso de questionamentos jurídico-formais, poderiam se tornar sem efeito, haja vista que realizado por agentes ainda não investidos, efetivamente, no cargo público (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021).

Em relação à criação de cargos de liderança e assessoramento, a proposta se afasta da histórica luta para que trabalhadores públicos de carreira ocupem cargos superiores, caracterizados por serem estratégicos à gestão pública, fato que serviria até mesmo de estímulo na carreira (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021)<sup>78</sup>.

O relatório apresentado pelo Deputado Darci de Matos do Partido Social-Democrata (PSD) na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania ligada à Câmara dos Deputados, em

---

<sup>78</sup> Os mesmos autores, em estudo comparado, asseveram: “Cabe ressaltar que, no Brasil, há, segundo o Ministério da Economia (BRASIL, 2022) mais de 31.900 pessoas em posições comissionadas no Poder Executivo (entre cargos e funções), sendo que pelo menos 3,5 mil são indicações do chefe do Executivo, podendo ser preenchidos por profissionais sem concurso público. Enquanto isso, nos Estados Unidos, o número de livre nomeação do presidente é cerca de metade do número brasileiro, com 1.714 (USG, 2016). Nota-se, ainda, que desde 2017 tem havido um movimento de redução de cargos de menor porte, por exemplo, DAS 1 e 2, com expansão de cargos de mais elevados, como DAS 4 e 5. Assim, trata-se de uma estratégia para reduzir o número de funções no total – o que soa bem para o público geral –, mas que, na prática, não tem efeito fiscal. Além disso, como funções de menor porte normalmente são ocupadas por servidores, estes estão perdendo seus cargos e dando lugar a profissionais do setor privado em cargos superiores e com remuneração mais elevada” (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021, p. 492)

maio de 2021, apresenta uma análise, sob o ponto de vista das classes dominantes, acerca desta proposta. Segundo ele, a PEC 32/2020 (BRASIL, 2020) visa transformar o Estado brasileiro para trazer mais **agilidade e eficiência** aos serviços públicos. Esses princípios foram trazidos à administração pública principalmente na década de 1990, o que reforça nossa hipótese de que se trata de um projeto em curso desde então. Conforme aponta Druck (2020), nenhum governo da Nova República revogou as medidas aprovadas na Contrarreforma do Estado. Segundo ela, isso permitiu o crescimento da terceirização sem controle e o uso expansivo de OSs no serviço público.

A retórica da suposta ineficiência do Estado permitiu aos capitais gerenciar de maneira privada e lucrativa as políticas públicas. Ao mesmo tempo, direcionou a razão dessas deficiências aos funcionários públicos, que seriam ineficientes por estarem distantes do parâmetro do mercado (FONTES, 2012).

O relator Darci de Matos ressalta que a PEC retiraria o termo “função pública” da Constituição, substituindo este por “vínculos”. Essa é uma questão chave para a presente análise, pois trata-se, em última instância, de encerrar o que é constituído como função pública hoje: um conjunto de atribuições comuns que possui qualquer agente público, independente de sua função ou cargo.

Outro ponto apresentado pelo relator diz respeito ao regime previdenciário. Atualmente, o conjunto de servidores contribui via regime próprio de previdência. Se aprovada, a PEC irá criar uma cisão entre aqueles que terão vínculo previdenciário, via regime próprio, e os que contribuirão via regime geral. Estes últimos estariam expostos às medidas aprovadas na última contrarreforma da previdência, em 2019 (BRASIL, 2019)<sup>79</sup>.

Nessa proposta, os servidores com vínculo por prazo indeterminado ou de cargo típico do Estado poderiam contribuir via regime próprio, já os cargos de liderança e assessoramento e servidores com vínculo por prazo determinado, contribuiriam para o regime geral.

A tendência é que haja um aumento da taxação dos aposentados e dos remanescentes do Regime Próprio de Previdência, podendo inclusive levar à finalização deste, tendo em vista a inviabilidade econômica (ILEASE, 2020a).

Por fim, Darci Matos também ressalta que a PEC ampliaria os poderes do Presidente da República. Ele teria mais capacidade de transformar ou criar cargos e funções por meio de decreto de forma mais autônoma do que hoje é possível.

---

<sup>79</sup> Para contribuintes do Regime Geral, a Contrarreforma da Previdência aumentou o tempo de contribuição mínima, exigindo 15 anos de contribuição e pelo menos 62 anos de idade para as mulheres e 65 anos e 20 anos de contribuição para os homens. Já para servidores públicos federais, contribuintes do Regime Próprio, passaram a vigorar as mesmas faixas etárias, somada à necessidade de terem contribuído por pelo menos 25 anos (BRASIL, 2019).



Há outra menção feita pelo relator, de que esta é “uma proposta de modificação para os novos servidores públicos, uma reforma para o futuro” (CÂMARA, 2021, p. 13). Essa afirmação indica que se trata de uma mudança que busca um ajustamento também em médio e longo prazos do padrão de reprodução da força de trabalho deles.

Uma das questões-chaves nessa proposta é a perda de estabilidade da ampla maioria dos trabalhadores públicos. Essa é uma perda significativa para os trabalhadores do setor público. Para Venco *et. al* (2021) abriria a possibilidade para que o Estado pudesse admitir facilmente e demitir administrativa, ou judicialmente, bem como discricionariamente, também de forma mais célere, sua força de trabalho. Além disso:

Em curto espaço de tempo, parte significativa do funcionalismo público – a contar pelos próprios órgãos da Administração Direta, como os Ministérios e órgãos superiores, cuja média de idade dos servidores públicos da atual carreira é relativamente elevada, e com maior previsão de aposentadorias nos próximos dez anos – deverá ser alocada nos tipos de contratos não-estáveis, tornando essa massa de servidores cada vez mais sujeita à discricionariedade dos governos (VENCO *et. al*, 2021, p. 22)

Em nota técnica, o ILEASE (2021) afirma que frente ao cenário atual da classe trabalhadora, o que deveria estar na ordem do dia é o oposto, ou seja, a ampliação da segurança no emprego de milhares de trabalhadores que, cotidianamente, têm sido pressionados a irem de uma vaga a outra. A estabilidade dos trabalhadores do setor privado foi perdida durante o regime da ditadura empresarial-militar, substituída pela ilusão das benesses advindas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Há marcos significativos que indicam que esta política traria vínculos precários<sup>80</sup> para os trabalhadores alvo da PEC 32/2020 (BRASIL, 2020). Não há indicações de que estes trabalhadores teriam sua reprodução social assegurada por mecanismos de proteção social, FGTS ou fundo indenizatório por rescisão antecipada. Essa proposta poderia impor aos trabalhadores do serviço público condições ainda mais precárias do que atualmente em vigor pelos trabalhadores celetistas (VENCO *et. al*, 2021).

Para Druck (2020), a PEC n.º 32/2020 (BRASIL, 2020) representa uma proposta aos moldes da “reforma trabalhista” para os servidores públicos. Ambas têm em comum a diminuição de direitos e a mercantilização do trabalho e bens públicos e sua submissão às premissas do neoliberalismo e, ainda, estabelecem a precarização como regra.

---

<sup>80</sup> Druck (2020) define a precarização social do trabalho como um processo de dimensão econômica, política e social que está atrelada ao novo padrão de reprodução do capital. Para ela, essa é uma forma de sujeição dos trabalhadores a uma situação que beira a submissão e subordinação absoluta do trabalho ao capital. Para isso, as classes dominantes lançam mão de estratégias como o incentivo à concorrência e divisão entre os trabalhadores.

No texto da PEC n.º 32/2020 (BRASIL, 2020) ainda consta uma proposta de modificação do Artigo 37 da Constituição Federal, indicando a possibilidade de firmar instrumentos de cooperação entre órgãos e entidades públicos e privados para a execução de serviços públicos. Prevê, ainda, a possibilidade de compartilhamento de estrutura física e força de trabalho com a iniciativa privada, com ou sem contrapartidas financeiras.

Chama a atenção que o argumento ventilado pelo governo é de que o salário dos servidores públicos estaria consumindo grande parte do orçamento da União. Mas os gastos com salários e benefícios na administração pública em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB) cresceram apenas 0,76% de 2002 a 2017 (ILEASE, 2021a). Druck (2020) aponta que em declarações à imprensa realizadas pelo atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, foi afirmado que a contrarreforma administrativa **traria uma economia de R\$ 300 bilhões de reais para o orçamento público**. Segundo ela, mesmo se esse dado pudesse ser comprovado, isso representaria apenas um terço do montante transferido do orçamento público aos bancos, em 2019. Além disso, podemos inferir que afirmações como esta — de que deve haver “economia” na força de trabalho no serviço público —, além de construir a tese de que os investimentos em políticas sociais são um gasto — e não um investimento — realizado pelo Estado, evidencia que o objetivo da proposta é economizar com os custos do trabalho também no serviço público.

O número de trabalhadores públicos também não é demasiado como a mídia burguesa diariamente procura fazer crer. O tamanho da força de trabalho neste setor, no Brasil, ocupa cerca de 12% do total dos trabalhadores ativos, sendo que a média dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de 21% (ILEASE, 2021a).

Para Druck (2020), a aprovação da PEC 32/2020 (BRASIL, 2020) significa a extinção dos trabalhadores públicos estatutários a médio prazo, pois 40% dos atuais se aposentam até 2030.

Em estudo realizado por Oreiro e Ferreira-Filho (2021), os autores, com base em dados de organismos internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Fundo Monetário Internacional, bem como em dados de órgãos nacionais, apresentam argumentos que se contrapõem aos utilizados pelos defensores da PEC em comento. Segundo eles, dados sistematizados a partir de relatórios da OIT mostram que o Brasil possui um percentual de 12,3% de empregados públicos, considerando a totalidade de empregos do país, o que não configura uma situação destoante entre as nações que possuem maior proporção de empregos públicos (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021, p. 498). Quando se leva em conta as despesas do executivo federal com pessoal, constata-se que estas variam entre 3,8% e 4,4% do Produto

Interno Bruto (PIB), de 2010 a 2019. E, no mesmo período, a média das despesas com pessoal do executivo federal foi de 4,1% do PIB, nada indicando um quadro de descontrole. Contudo, análises comparativas de despesas com pessoal entre Poderes evidenciam distorções. Considerando o lapso temporal entre 2013 e 2019, as despesas com militares subiu de 0,92% para 1,12% do PIB, sendo que, neste Poder, há mais gastos com inativos (incluindo pensões) do que com ativos (OREIRO; FERREIRA-FILHO, 2021, p. 498-499).

Na continuidade de suas análises, os mesmos autores (2021, p. 499), fazendo uso de um conjunto variado de estudos, afirmam que

[...] dos servidores ativos, temos 367.527 militares e 764.293 civis (1.131.820 no total), no Poder Executivo, de acordo com o Portal da Transparência, e representam 2,29% do PIB em despesas. Enquanto isso, o Poder Judiciário como um todo (e não somente o Federal) possui 286.266 servidores (e magistrados) ativos (CNJ, 2020), ao custo de 1,3% do PIB em 2014 (Da Ros, 2015) – em 2019, esse valor já era de 1,5% do PIB (Fabrini, 2020). Ou seja, com um quantitativo de servidores de cerca de 25%, o Poder Judiciário custa cerca de 65% das despesas com os ativos federais do Executivo. Outro dado que apresenta essa desigualdade é o salário médio dos servidores de cada um dos três poderes. No Executivo, o salário médio é de R\$ 3,9 mil, equivalente a 65% do salário médio de R\$ 6 mil de um funcionário do Legislativo, que por sua vez é metade do salário médio de R\$ 12 mil do Judiciário (Lopez e Guedes, 2020).

Para além dos argumentos aqui desenvolvidos sobre o projeto de reestruturação administrativa do Estado brasileiro, cuja objetivação se expressa na referida PEC, é importante mencionar que estariam excluídos das inovações apresentadas os militares, membros do Ministério Público, magistrados e parlamentares, cujas remunerações e vantagens configuram conhecidas distorções quando comparadas às dos demais trabalhadores públicos.

Em síntese, concordamos com os argumentos de Oreiro e Ferreira-Filho (2021, p. 494) para quem

[...] a PEC 32 pretende fazer as seguintes alterações: (i) criar novos vínculos e meios de acesso ao serviço público; (ii) facilitar a entrada de pessoas do setor privado em cargos de liderança; (iii) retirar direitos constitucionais dos servidores públicos; (iv) modificar a gestão de pessoal, carreiras, política remuneratória; (v) flexibilizar ou eliminar a estabilidade do servidor público; (vi) elevar o poder do Presidente da República na definição da organização de cargos públicos e suas atribuições; (vii) reduzir a capacidade de atuação e intervenção estatal; (viii) reduzir do Legislativo prerrogativas de decidir sobre os aspectos da administração pública; (ix) reduzir graus de liberdade dos chefes de executivo dos Estados e Municípios da função de gerir a administração pública sob sua responsabilidade.

Complementando outros dados apresentados anteriormente sobre o quantitativo de trabalhadores públicos ocupados na estrutura estatal federal, recorreremos a outros levantados por Jaloretto e Ohana (2020). Os autores excluem do levantamento os militares, pois, estes, de acordo com o próprio texto constitucional (art. 142, § 3º, inciso II, III e IV, especialmente), não seriam servidores públicos. De acordo com os dados, em maio de 2020, havia quase 603, 3 mil trabalhadores públicos ativos, sendo que cerca de 66% deles estavam vinculados aos

órgãos executivos das políticas públicas de saúde, educação e assistência social. Vejamos:

**Tabela 1 – Distribuição de trabalhadores públicos ativos nos órgãos da administração pública federal, 2020 (nº abs)**

Órgãos do Executivo Federal	Trabalhadores públicos ativos
Ministério da Infraestrutura	7.399
Ministério da Saúde	99.875
Ministério das Relações Exteriores	3.171
Ministério de Minas e Energia	3.895
Ministério do Desenvolvimento Regional	2.668
Ministério do Meio Ambiente	5.326
Ministério do Turismo	367
Controladoria Geral da União	2.249
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	449
Ministério da Justiça e Segurança Pública	31.919
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	12.374
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	7.639
Ministério da Cidadania	4.242
Ministério da Defesa	15.441
Ministério da Economia	94.369
Ministério da Educação	298.334
Presidência da República	13.563
<b>Total</b>	<b>603.280</b>

Fonte: Elaboração própria com dados e informações de Jaloretto; Ohana (2020).

É importante destacar que à época deste levantamento, a estrutura do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) —, hoje vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência —, compunha o Ministério da Economia, sob a direção do ministro forte do governo Bolsonaro, Paulo Guedes, opositor declarado dos trabalhadores públicos a quem já se dirigiu sob a alcunha de “parasitas”. Portanto, o percentual de trabalhadores públicos vinculados a órgãos executivos de políticas sociais centrais para a reprodução da classe trabalhadora é ainda maior. Segundo dados publicados no site do INSS, havia cerca de 19.207 trabalhadores ativos no instituto

(BRASIL, 2022c). Considerando esta informação, podemos dizer que mais de 69% dos trabalhadores públicos brasileiros estão vinculados aos órgãos implementadores de políticas essenciais para o atendimento das demandas da classe trabalhadora.

O levantamento realizado por Jaloretto e Ohana (2020), mostra ainda que mais de 80% dos trabalhadores públicos do executivo federal possuem curso superior e quase 30% são doutores ou mestres, evidenciando um quadro bastante qualificado.

Segundo dados publicados no Painel Estatístico de Pessoal (PEP) alimentado pelo Executivo federal, em dezembro de 1999, havia 1.100.186 trabalhadores públicos, sendo que destes, 504.759 (45,88%) eram ativos, 394.651(35,87%) eram inativos e 200.776 (18,25%) eram pensionistas. Do total, 98,21% estavam vinculados ao RJU e 1,07% tinham contratos temporários, sendo que o remanescente tinha outros tipos de vínculos (CLT —, 0,10%, anistiado —, 0,30%, contrato especial —, 0,03%, médico residente —, 0,29%) (BRASIL, 2022e). Trata-se do período de fechamento da década na qual a proposta do antigo MARE foi aprovada.

Já no ano de 2003, quando teve início o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, havia 1.107.371 trabalhadores públicos vinculados ao executivo federal (incluindo administração direta, autarquias e fundações), sendo que destes, 493.422 (44,56%) eram ativos, 387.245 (34,97%) eram inativos e 226.704 (20,47%) eram pensionistas. Do total, 97,35% estavam vinculados ao RJU e 2,03% tinham contratos temporários, sendo que o remanescente tinha outros tipos de vínculos. Dentre estes, apenas 0,13% eram celetistas (BRASIL, 2022).

Considerando os mesmos parâmetros, no ano de 2016, momento em que é operado o golpe sobre o governo eleito de Dilma Rousseff, havia 1.265.875 trabalhadores públicos, sendo que destes, 632.485 (49,96%) eram ativos, 388.425 (30,68%) eram inativos e 244.965 (19,35%) eram pensionistas. Do total, 94,78% estavam vinculados ao RJU e 1,88% tinham contratos temporários, sendo que o remanescente tinha outros tipos de vínculos, incluindo o vínculo no Programa Mais-Médico. Dentre estes, 0,73% eram celetistas (BRASIL, 2022).

No ano de 2022, considerando o mês de outubro como referência e os mesmos parâmetros dos anos anteriores, havia 1.221.826 trabalhadores públicos, sendo que destes, 568.471 (46,53%) eram ativos, 417.728 (34,19%) eram inativos e 235.627 (19,28%) eram pensionistas. Do total, 94,26% estavam vinculados ao RJU e 2,43% tinham contratos temporários, sendo que o remanescente tinha outros tipos de vínculos. Dentre estes, 1,14% eram celetistas (BRASIL, 2022).

Ainda que os dados supracitados não possam ser imediatamente detalhados, tendo em vista que consideram, em relação a alguns indicadores, o conjunto dos trabalhadores públicos (ativos, inativos e, ainda, pensionistas), é possível, a partir deles, identificar algumas

tendências. Se compararmos o número absoluto de trabalhadores ativos no ano de 1999 (504.759) com o do ano de 2003 (493.422), podemos observar uma queda de 2,3% do quantitativo desses trabalhadores. Usando os mesmos períodos como parâmetro, podemos constatar uma redução de 1,86% do quantitativo total de trabalhadores (ativos, inativos e pensionistas) que estavam abrigados pelo RJU. Por outro lado, constata-se, no mesmo período, um aumento de quase 1% de contratos temporários.

Já quando comparamos os dados de 2003 e os de 2016, constatamos um aumento do número de trabalhadores públicos ativos em torno de 28,1%. Contudo, observa-se uma redução —, de aproximadamente 2,57% —, do total de trabalhadores públicos (ativos, inativos, incluindo os pensionistas) regidos pelo RJU. Ainda, constata-se no mesmo período, um crescimento importante de trabalhadores celetistas (de 0,13% para 0,73%).

Na comparação entre o ano de 2016 e o ano de 2022, os dados mostram que, em relação aos trabalhadores ativos vinculados ao executivo federal (administração direta, autarquias e fundações), houve uma redução de aproximadamente 11,2%. Ao mesmo tempo, considerando o total de trabalhadores indistintamente vinculados ao executivo federal (ativos, inativos e, ainda, pensionistas), observa-se também uma queda de cerca de 0,52% de vínculos regidos pelo RJU. No mesmo período, constata-se também um aumento de contratos temporários (de 1,88% para 2,43%) e dos vínculos celetistas (de 0,73% para 1,14%).

Do que mais nos interessa, se tomarmos os dados relativos aos trabalhadores públicos federais ativos, dos anos de 1999 e 2022, verificamos que houve um aumento de 11,3% do contingente. Aparentemente, isso parece um dado positivo. Contudo, este aumento não constitui uma tendência contínua e tampouco acompanha o crescimento populacional do país e, por certo, as demandas a serem respondidas pelos serviços operacionalizados no âmbito da esfera estatal. Ora, em 1999 a população do Brasil era de 172,3 milhões de pessoas (POPULATION PYRAMID, 2022) e, em 2022, segundo projeções do IBGE, a densidade demográfica será de mais de 215 milhões de pessoas (BRASIL, 2022a), o que significa um aumento de 24,8%. Há, portanto, uma desproporcionalidade entre o crescimento do número de trabalhadores públicos ativos no executivo federal e o aumento da população brasileira. Em 1999, tínhamos 0,029 trabalhador público ativo por habitante e, em 2022, temos 0,002 trabalhador público ativo no executivo federal por habitante. Considerando o crescimento da população em mais de 24,8% entre os anos de referência e fazendo uma projeção sobre o número de trabalhadores ativos do executivo federal existentes em 1999, a população brasileira, em 2022, deveria contar com os serviços de aproximadamente 629.850 trabalhadores públicos, mas conta com cerca de 568.471, ou seja, quase 10% a menos. Nesta projeção, contudo, não estamos levando em conta outros aspectos qualitativos relacionados à

complexificação da realidade social e, vale dizer, um conjunto de indicadores sociais e econômicos que revelam as precárias condições de vida da classe trabalhadora em sua totalidade.

A despeito das críticas que podem e devem ser direcionadas para o período dos governos petistas, no Brasil (2003-2016), o período se caracterizou pela ampliação de ações de proteção social, o que exigiu um aumento do efetivo de trabalhadores públicos, também na esfera federal, para implementar tais ações. Isso demonstra, mais uma vez, que para haver uma ampliação da proteção social, por exemplo, é necessária uma correspondente recomposição do quadro de pessoal do Estado para levar a cabo as políticas que integram esta proteção.

Por esta razão, as ofensivas sobre a estrutura do serviço público brasileiro, notadamente aquelas que visam a redução do quantitativo de pessoal, podem ter impactos significativos na realidade social do país, marcado por históricas e profundas desigualdades sociais. Neste sentido, também consideramos que as estratégias políticas por nós aqui problematizadas, notadamente a da inserção das OSs na estrutura estatal como intermediadoras de força de trabalho, repercutem negativamente sobre a função pública do Estado. Ao mesmo tempo que estas organizações servem de mediação para a reestruturação administrativa do Estado, constituem espaços laborais com menos direitos assegurados, como procuramos evidenciar. Isso nos leva a insistir na hipótese de que se há a intensificação da deterioração das condições e relações de trabalho dos trabalhadores públicos, a classe trabalhadora é duplamente prejudicada: rebaixamento das condições de vida dos trabalhadores públicos que integram a classe e dos trabalhadores em geral usuários das diversas políticas sociais que são diretamente afetadas por estes processos.

Avançando em nossas reflexões, podemos dizer que nos últimos anos foram aprovadas diversas contrarreformas significativas para os trabalhadores vinculados ao regime privado, como a contrarreforma trabalhista e a contrarreforma da previdência, conforme alhures analisado. Soma-se a isso o fato de que além da aprovação de medidas que alteram os regimes de trabalho e previdenciário, a EC n°. 95 congelou constitucionalmente, a partir de 2016, os investimentos em políticas sociais e direcionou ainda mais o orçamento público para o pagamento de juros e amortização da dívida, o que significa um quadro extremamente regressivo nos direitos dos trabalhadores.

No caso dos trabalhadores públicos, a quebra geral do Estatuto significaria a submissão destes às condições de trabalho degradantes presentes no conjunto geral da classe trabalhadora. Isso representaria a perda dos parâmetros de direitos ainda presentes no regime de trabalho deste segmento de trabalhadores, resultando na sujeição deste a patamares extremamente degradantes de reprodução da força de trabalho.

#### 5.4 IMPLICAÇÕES PARA O CONJUNTO DA CLASSE TRABALHADORA

A degradação das condições de reprodução de vida deve ser compreendida como um projeto de Estado, que foi sendo aprofundado pela classe capitalista desde o início da Nova República. O contexto da Assembleia Constituinte, que elaborou uma nova constituição após os vinte e um anos de ditadura empresarial-militar foi bastante sensível. Por um lado, havia setores amplos defendendo políticas de reparação em relação aos anos de violência explícita do Estado. Por outro, observou-se a inserção cada vez mais profunda de organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial pressionando a inserção de políticas em acordo com o Consenso de Washington (ESTEVEZ; GOMES, 2020). Essas contradições se desdobram e compõem elementos importantes acerca das condições de reprodução da classe trabalhadora hoje.

A agência dos capitais na destruição de direitos mínimos está em curso há anos, e tem, particularmente, desde 2016, intensificado a degradação das condições de vida dos trabalhadores. Conforme mencionamos, foram aprovadas as contrarreformas trabalhista e previdenciária, e está sendo pautada a Contrarreforma Administrativa.

Venco *et.al* (2021) trazem importantes contribuições acerca do significado dessas medidas para o conjunto da classe trabalhadora. O projeto que sustenta essas contrarreformas visa **“ajustar as condições de reprodução da força de trabalho ao padrão de acumulação capitalista dependente”** (VENCO *et. al.*, 2021, p. 23, grifo nosso).

O Estado atua diretamente na expansão dos capitais, seja legalizando práticas empresariais que burlam a legislação social do trabalho, seja ignorando ou até mesmo atuando contra as reivindicações concretas dos trabalhadores. Nesse sentido, tem atuado pelo reconhecimento legal de condições extremamente degradantes de trabalho (FONTES, 2017). Por isso, o Estado não está acima das contradições de classe ou tem estabelecido freios às inúmeras violências dos capitais, mas sim, atuando para ampliar essas práticas.

Em um país de capitalismo dependente, como é o caso do Brasil, a destruição dos direitos tem sido extremamente agressiva, pois as classes dominantes apoiam seus lucros nos mecanismos de superexploração — formas de compensar as constantes transferências de valor aos países de capitalismo central (MARINI, 2017)

O aprofundamento da degradação das condições de vida, em um país dependente, pode atingir patamares que beiram a barbárie. Isso porque, conforme apresenta Marini (2017), há uma diferença entre os países de capitalismo central e os dependentes na realização do valor. Enquanto para os primeiros a classe trabalhadora é um fator relevante na realização (consumo) de parte importante das mercadorias, nos países dependentes opera uma cisão entre produção e consumo: “a produção latino-americana não depende da capacidade interna de consumo para



sua realização” (MARINI, 2017, p. 155). Os principais produtos produzidos o são para a exportação.

Dessa forma, o parâmetro da renda dos trabalhadores não tem uma relação proporcional com a taxa de realização das mercadorias produzidas pela indústria. O padrão de industrialização do Brasil — voltado, sobretudo à exportação — tem como efeito a autonomização entre a produção e a realização de mercadorias (VENCO *et. al*, 2021). Essa condição traz implicações significativas para as condições de reprodução da força de trabalho:

Essa autonomização relativa entre os ciclos de produção e de realização da mercadoria, no território, permite que a resolução dos ciclos de crise intensifique a queima de parcelas significativas de meios de vida dos trabalhadores, sejam eles diretos (renda, auxílios, benefícios e salários) ou indiretos (direitos trabalhistas, sociais, previdenciários e acesso às políticas sociais, tais como educação, saúde, saneamento etc.) sem, com isso, comprometer a capacidade de escoamento da produção e dos estoques (VENCO *et. al.*, 2021, p. 23).

Sendo assim, as condições de reprodução da força de trabalho — no tocante aos salários, direitos, entre outras — podem ser extremamente degradantes. Dadas as condições de produção e reprodução das mercadorias, não há elementos estruturais que freiem as ofensivas das classes dominantes.

Percebe-se, considerando a realidade brasileira, que os trabalhadores públicos são os que estão na mira da ofensiva do capital. Esse fato é relevante porque estes resguardam ainda direitos trabalhistas que não integram o acervo de direitos do conjunto da força de trabalho do país, como férias, décimo terceiro salário, estabilidade, direito à livre associação sindical, entre outros. A classe dominante tem explorado essa diferença, apontando que determinados direitos são privilégios. A laboriosidade nesse argumento é que, dada as condições extremamente precárias nas quais os demais trabalhadores se encontram, esses de fato aparecem como “privilégios” dos trabalhadores do setor público.

Entretanto, os supostos “privilégios” dos trabalhadores públicos sustentam, na verdade, uma métrica acerca dos direitos do trabalho. Perder esse parâmetro no tocante a direitos trabalhistas, significa rebaixar as condições de reprodução da força de trabalho de todos os trabalhadores, porque implica em não haver nenhum segmento da classe para fazer contraponto ao que tem se apresentado aos demais.

Conforme apontam Venco *et. al* (2021):

[...] o ajuste das condições de vida dos trabalhadores em cada unidade nacional depende da equalização desses ajustes para a maioria dos estratos sociais. Nesse sentido, procura-se com a Reforma Administrativa reduzir ao máximo as diferenças entre a maior parte dos servidores públicos [...] e o restante dos trabalhadores empregados nos diferentes ramos da indústria, nivelando por baixo as relações de trabalho, renda e acesso às políticas sociais. Por isso, não é demasiado afirmar que a Reforma Administrativa (PEC 32) procura dilapidar a função pública, atribuindo conceitos e estruturas próprias a um regime de concorrência pela venda da força de trabalho estatal, com vistas não apenas a transferir perdas consequentes das crises,

desde pelo menos a de 2007/2008, também para a parcela de renda intermediária dos trabalhadores nacionais (servidores públicos dos extratos mais baixos, especialmente do Poder Executivo, das empresas públicas e das autarquias), como, simultaneamente, o faz para alcançar os trabalhadores brasileiros como conjunto (p. 24).

Nesse sentido, alterações no regime de trabalho da administração pública podem atingir a capacidade de mobilização, o nível salarial e os direitos destes trabalhadores, mas também, pressionar o conjunto da classe trabalhadora a nível nacional (VENCO *et. al.*, 2021). Em um cenário em que o Estado tem operado para que seja estabelecida — de forma cada vez mais intensa — uma relação direta de exploração da força de trabalho pelo capital, a defesa dos direitos ainda expressos no regime de trabalho dos trabalhadores públicos é de importância social.

Este processo de ofensiva sobre os direitos dos trabalhadores públicos integra um conjunto de estratégias que pode ser situado no campo do que Fontes (2010) denomina de expropriações contemporâneas secundárias, relacionadas à destruição de direitos sociais e trabalhistas. Ao problematizar estas formas contemporâneas de expropriação, Mota (2018, p. 179) afirma que estas não só configuram violências diversas por suprimirem importantes conquistas históricas da classe trabalhadora, mas constituem, em essência, a “matéria-prima” de manipulações de cunho ideológico, com vistas a naturalizar e legitimar os processos de precarização do trabalho e da vida dos trabalhadores. Segundo seus argumentos, essas expropriações, que se materializam num intenso processo de mercantilização dos direitos que passam a ser operados por meio de serviços privados e considerados complementares ou suplementares aos serviços públicos, “[...] afetam a vida material e social das classes trabalhadoras [...]” (MOTA, 2018, p. 179).

Ora, conforme procuramos demonstrar no presente trabalho, as ofensivas do capital sobre os direitos dos trabalhadores públicos, afetam todas as dimensões da vida social. Elas têm impacto direto sobre as economias locais, haja vista que em muitos municípios brasileiros, a renda desses trabalhadores é essencial para dinamizar as atividades econômicas. Além disso, a instabilidade e a rotatividade de trabalhadores, as possibilidades do uso político para a nomeação de cargos, o uso privado de recursos públicos por meio de contratos de gestão com OS, etc., resultarão em descontinuidade da oferta de serviços essenciais à população, obstáculos à construção de informações e conhecimentos técnicos consistentes sobre serviços em virtude da rotatividade de pessoal, irracionalidade em relação ao uso de recursos públicos em face da exigência de reiterados processos de qualificação decorrente da substituição contínua de

trabalhadores, fragilização dos mecanismos de controle social, entre outras consequências deletérias ao conjunto dos trabalhadores brasileiros (DIEESE, 2021).

Ao nosso ver, a importância da função pública, neste cenário, é tripla. Em primeiro lugar, os trabalhadores públicos são aqueles que executam as políticas sociais, o que torna fundamental a defesa dos direitos necessários de trabalho (condições e relações de trabalho condizentes com o patamar civilizatório alcançado pela humanidade, recursos e estruturas em quantidade e necessidade suficientes, possibilidade de qualificação permanente, etc.) para que estas sejam efetivadas também com qualidade e referenciadas nas necessidades sociais do conjunto dos trabalhadores que fazem uso dos serviços públicos. Outra questão importante é a defesa das condições necessárias para que esse exercício seja realizado independentemente de governos de ocasião, superando as práticas clientelistas que fazem parte da história dessa função no Brasil. E por fim, algo que é muito significativo nesta conjuntura, na qual o conjunto da classe trabalhadora tem sido pressionada a níveis de exploração próximos à barbárie, e que a condição de emprego é uma exceção perante os níveis de desemprego e informalidade. Neste cenário, a importância da defesa da função pública se constrói pelo caráter referencial que os direitos e condições laborais destes trabalhadores em comparação aos demais representam. Caso este último segmento também perca os direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores, representaria uma derrota para toda a classe trabalhadora.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visamos analisar ao longo do texto como os efeitos da implementação do neoliberalismo no Brasil para a forma do Estado, e especificamente, para a execução dos serviços públicos através das OSs.

Do nosso ponto de vista, esse novo momento histórico só pode ser analisado como uma consequência do período anterior. A acumulação de capital até a década de 1970 pressionou os capitais para novos espaços de valorização, bem como tensionou as próprias disputas entre eles, inaugurando um período cujas bases focam em uma nova escala de concentração e centralização de capitais.

Nessa análise, buscamos diferenciar nossa leitura desse processo histórico das teses que enxergam que neste período abre-se uma crise estrutural irreversível, que poderia trazer consequências para um colapso do sistema capitalista. Nossa leitura é a de que o período conhecido como neoliberalismo deixa em evidência como o capital não tem limites absolutos em sua busca por novos espaços de valorização, podendo implementar por coerção ou consenso, políticas econômicas extremamente regressivas para o conjunto da sociedade e, especialmente, contra o trabalho.

A formação capitalista-dependente do Brasil torna os efeitos dessas medidas ainda mais deletérias, uma vez que não há condições, dentro do regime do capital, para conter as constantes transferências de valor operacionalizadas em direção aos países de capitalismo central. Os efeitos dessas medidas são os mecanismos de superexploração da força de trabalho, que, em síntese, expressam medidas do capital contra os trabalhadores dos países da periferia do mercado mundial, com o objetivo de compensar essas perdas. Os contornos do neoliberalismo aqui, portanto, são muito mais intensos.

Uma das questões relevantes para o neoliberalismo no Brasil foi o ajuste operacionalizado na administração pública durante o Governo FHC. Do nosso ponto de vista, foi importante resgatar que a Emenda Constitucional que implementou a Reforma do Estado teve seus fundamentos gestados desde a ditadura empresarial-militar de 1964. Estes, inclusive, foram ressaltados por dirigentes considerados democratas da Nova República brasileira, o que demonstra que os projetos do capital, expresso nas posições das classes dominantes, não se restringem somente aos períodos correspondentes aos governos Collor-FHC, por exemplo, cabendo a figuras públicas do Ministério da Reforma Administrativa do Estado defender medidas tomadas em um período extremamente penoso da história do nosso país que persistem sendo atualizados até os dias que correm.

Essas mudanças trouxeram consequências para: (1) a forma e conteúdo das políticas sociais; (2) a forma do Estado. Sobre o primeiro ponto, a mudança na gestão das políticas sociais, operacionalizadas por meio das OS, aproximaram as atividades que eram exclusivas do Estado nos termos da Constituição de 1988 de instituições vinculadas à iniciativa privada, ou seja, aos interesses dos capitais. Realizamos alguns apontamentos sobre como essa mudança de forma altera o conteúdo das políticas sociais, tornando-as mais próximas aos padrões de lucratividade e intervindo em favor da acumulação de capitais e do domínio de classe da burguesia sobre os trabalhadores. Seria interessante investigar com maior profundidade os rebatimentos desses padrões na elaboração de políticas sociais nas principais áreas, como saúde, educação e assistência social, desde a década de 1990 – tal verticalização, contudo, escapou aos limites da presente pesquisa.

Em segundo lugar, destacamos nossa compreensão de que a forma do Estado também se alterou com a inserção das OSs. Do nosso ponto de vista, uma das questões centrais do trabalho era demonstrar que a permeabilidade dos interesses privados na estrutura do Estado, por meio das OS, altera o aparelho estrito do Estado (privatizações, concessões, transferências de fundos públicos, cessões de servidores, redução do quadro de pessoal, constrição da prestação direta de assistência e da política social e assim por diante), mas expande os mecanismos de dominação do Estado – ou seja, o Estado aqui compreendido em seu sentido mais amplo.

Também vislumbrou-se destacar a relação entre uma determinada maneira de tratar as expressões da questão social vinculadas ao padrão do social-liberalismo com a inserção das OS. O social-liberalismo conseguiu absorver certas demandas da classe trabalhadora com a brutalidade necessária ao novo momento do capital. Nesse sentido, o chamado “terceiro setor” cumpriu um papel decisivo na reorganização das demandas e lutas da classe trabalhadora dentro de um horizonte que absorve as necessidades das classes dominantes, como, por exemplo, a suposta impossibilidade de superar o regime de produção capitalista.

Outro fator da nossa pesquisa foi tecer os marcos legais que evidenciam uma reatualização e expansão dos princípios organizadores da contrarreforma do Estado da década de 1990. Os marcos legais das OSs foram se expandindo, bem como as medidas que consideram essas instituições compatíveis com o que está estabelecido na Constituição de 1988. Uma das medidas mais significativas nesse sentido é a atual proposta de Reforma Administrativa, que em razão da profundidade das violências contra a classe trabalhadora e da desorganização dos setores dominantes enquanto classe desde o golpe de 2016, não encontrou, ao menos até o momento, condições para ser aprovada. Entretanto, é nítido como hoje exige-se no cotidiano do trabalho dos servidores públicos os moldes de eficácia e eficiência típicos da iniciativa privada, o que

implica metodologicamente em uma ampliação das dimensões teóricas do próprio conceito de precariedade, que devem ser consideradas na análise da situação dessa parcela da força de trabalho.

Sobre a dimensão da eficiência no serviço público, consideramos relevante destacar que, de fato, este poderia ser um parâmetro importante na execução das políticas sociais. Mas a eficiência deve ter como parâmetro a qualidade social dos serviços prestados. Para isso, são necessárias condições laborais e investimento no quantitativo de servidores, o que vai na contramão das tendências verificadas. Do nosso ponto de vista a eficiência do serviço público é uma demanda da classe trabalhadora, mas não nos moldes indicados pela Contrarreforma do Estado. Ali, eficiência é desfigurada e comparece como a exigência de intensificação do processo de trabalho ou *fazer mais com menos e por menos* para mais pessoas, uma vez que a população aumenta. Como tal, é uma dimensão, não apenas instrumental, da contrarreforma que tem rebatimentos muito atuais e que precisa ser examinada neste complexo contraditório.

Outro ponto levantado pela pesquisa diz respeito à hibridização dos contratos no serviço público, que foi uma consequência bastante deletéria no processo de implementação das OSs, consequência de um dos principais objetivos da contrarreforma do Estado que foi a quebra do Regime Jurídico Único. Esta produziu rebatimentos entre os trabalhadores no interior do serviço público e tem produzido efeitos também no conjunto de trabalhadores duplamente expostos a essas medidas: seja pelos efeitos que elas produzem no interior do serviço público *em si* (desfigurando o sentido social da função pública, dos direitos e das políticas sociais), seja pelas consequências na precariedade das relações de trabalho e a desorganização sindical desses trabalhadores, que são apenas algumas das condições que também terminam por influenciar valor global da força de trabalho nacional – ou seja, impactam também as condições e relações de trabalho nas empresas privadas.

Nesse sentido, acreditamos que novas pesquisas poderiam investigar com maior profundidade os elementos que aparecem nessa reconfiguração dos regimes de trabalho no serviço público, seja analisando os dados nos Contratos de Gestão das OSs em comparação com os trabalhadores estatutários ou até mesmo através de pesquisas empíricas sobre as condições de trabalho desses trabalhadores, o que requer – entre outras técnicas de investigação – entrevistas, observações e estudos etnográficos; algo que escapa também ao nosso objetivo de estudo.

A investigação aqui desenvolvida pretendeu contribuir com alguns elementos para a análise de aspectos da realidade brasileira que consideramos relevantes, como os contornos do aparelho do Estado, a forma como são executadas as políticas sociais e as consequências para os

trabalhadores. Esses problemas se atualizam no atual cenário. Os ajustes impostos aos trabalhadores brasileiros principalmente a partir de 2016, que foram expressos na aprovação da Reforma Trabalhista e da Reforma da Previdência, parecem seguir sendo impostos com a apresentação de outras duas medidas decisivas: a Reforma Administrativa e a Reforma Tributária. Apesar da importante eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) nas urnas, em outubro de 2022, a classe trabalhadora ainda enfrenta desafios tremendos para recuperar sua capacidade organizativa e seu peso decisivo na conjuntura nacional e, portanto, sua eleição não encerra necessariamente as enormes contradições e desafios que precisam ser enfrentados pela classe trabalhadora brasileira nesta quadra da história. Nesse sentido, esperamos que os elementos aqui discutidos e analisados possam orientar as lutas que serão travadas pela classe trabalhadora no próximo período.

## 7 REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Monica Picollo. **Reformas neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. Tese (Doutorado em História) — Departamento de História, Universidade Federal Fluminense, 2010.
- ANDREAZZI, Maria de Fátima; BRAVO, Maria Inês de Souza. Privatização da Gestão e Organizações Sociais na Atenção à Saúde. **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 499-518, set-dez 2014.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da Função Pública no Brasil. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 3, n. 12, p. 9-17.
- BAMBIRRA, Vânia. **O Capitalismo Dependente Latino-Americano**. 1 ed. Florianópolis: Insular, 2019. 224 p.
- BARBOSA, Nelson Bezerra. Regulação do trabalho no contexto das novas relações público versus privado na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.L.], v. 15, n. 5, p. 2497-2506, ago. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-81232010000500024>.
- BARCELOS, Catarina.; ANDRADE, Mônica; BOTEAGA, Laura.; MALIK, Ana Maria. Censo das organizações sociais de saúde brasileiras: levantamento e caracterização. **Jornal Brasileiro de Economia da Saúde**. [S.L.], v. 14 n. 1, p. 15-30, ago. 2022
- BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visao neoliberal dos problemas latino-americanos**. 1994. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Consenso%20de%20Washington.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamento e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2006. 216 p.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2003. 304 p.
- BEHRING. Elaine. **Fundo Público, valor e Política Social**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2021. 286 p.
- BRASIL **Emenda Constitucional n.º1**, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 23 nov. 2022.
- BRASIL. BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO – BNDES. **Privatização - Federais – PND**. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3UB80ad>. Acesso em: 30 nov. 2022.
- BRASIL. CAMARA DOS DEPUTADOS. **Lei n° 12.618, de 30 de abril de 2012**. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3H0gm8a>. Acesso em: 30 nov. 2022.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição n° 32**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3UIZ4VK>. Acesso em 16 jul. 2021.



BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 23 nov. 2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Decisão 592 (1998)**. Projeto de Instrução Normativa. Acréscimo de dispositivo à Instrução Normativa TCU nº 12/96, que estabelece normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e rol de responsáveis. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tcu/320801342/inteiro-teor-320801437>. Acesso em: 19 set. 2021

BRASIL. **Decreto Federal nº 2442**, de 23 de dezembro de 1997. Qualifica como organização social a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP e autoriza a absorção das atividades da extinta Fundação Roquette Pinto. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2442.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2442.htm). Brasília, 23 dez. de 1997. Acesso em 15 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 3605**, de 20 de setembro de 2000. Qualifica como organização social a Associação Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada — IMPA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/D3605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D3605.htm). Brasília, 20 set. de 2000. Acesso em 15 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4077**, de 9 de janeiro de 2002. Qualifica como Organização Social a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4077.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4077.html). Brasília, 20 set. de 2000. Acesso em 15 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 4078**, de 9 de janeiro de 2002a. Qualifica como organização social o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4078.htm). Brasília, 09 jan. de 2002. Acesso em 15 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8078**, de 19 de agosto de 2013. Qualifica como organização social Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - Cebraspe. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/D8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8078.htm). Brasília, 19 ago. de 2013 Acesso em 15 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8114**, de 4 de junho de 1999. Qualifica como Organização Social o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá — IDSM. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/anterior%20a%202000/1999/Dnn8114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior%20a%202000/1999/Dnn8114.htm). Brasília, 4 jun. de 1999. Acesso em 15 de julho de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.190**, de 1º de novembro de 2017. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1º de novembro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9190.htm). Acesso em: 29 nov. 2022

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#view](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view). Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1717**, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o estatuto dos funcionários públicos da união. Rio de Janeiro, 28 out. de 1939. Acesso em: 22 nov. 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998a. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 04 jun. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências Disponível em: <https://bit.ly/3ux37o1>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm).

BRASIL. IBGE. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Atlas do Estado brasileiro. 2022b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado>. Acesso em: 30 nov. 2022

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS. **Servidores**. 2022c. Disponível em: <https://bit.ly/3AY0nUi>. Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. 2000a. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 17 set. 2022

BRASIL. **Lei Federal nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.. Brasília, 19 de setembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm).

BRASIL. **Lei Federal nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990a. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Brasília, 11 dez. de 1990a. Acesso em 10 outubro de 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)

BRASIL. **Lei Federal nº 8.745**, de 09 de junho de 1993a. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 09 jun. de 1993a Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm). Acesso em: 18 set. 2022

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)

BRASIL. **Lei Federal nº 9.074**, de 07 de julho de 1995a. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, 07 de julho de 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm)

BRASIL. **Lei Federal nº 9.491**, de 09 de setembro de 1997a. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, 09 set. 1997 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm). Acesso em: 10 out 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.637**, de 15 de maio de 1998b. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Brasília, 15 maio de 1998 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm). Acesso em: 10 out 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 23 maio de 1999 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm). Acesso em: 10 out 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)

BRASIL. **Lei Federal nº 13.467**, de 13 de julho de 2017a. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 13 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm)

BRASIL. **Lei nº 6.185**, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6185.htm). Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1591**, de 9 de outubro de 1997b. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, 07 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1591.htm).

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da Reforma do Estado: Organizações Sociais. Brasília: MARE, 1998c.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Cadernos MARE da Reforma do Estado: Os avanços da reforma na administração pública — 1996-1998. Brasília: MARE, 1998d.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília, DF, MARE, 1995b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Acesso à informação. 2022d. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Brasília, DF: ME, 2022d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 25 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa RFB Nº 1700, De 14 De Março De 2017. 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3ufEIDe>. Acesso em: 30 nov. 2022

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113183.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113183.htm). Acesso em: 30 nov. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.923 Distrito Federal. 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3VqUSFF>. Acesso em: 30 nov. 2022. Brasília, 12 nov. de 2019. Acesso em 16 julho de 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. 1995. Disponível em: [http://bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado\\_Constituicao.pdf](http://bresserpereira.org.br/papers/1995/98.ReformaAparelhoEstado_Constituicao.pdf). Acesso em: 31 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], n. 28, p.9-30, jun. 2007

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 120, n. 1, p. 7-40, Jan-Abr 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. GRAU, Nuria. (orgs). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fgv, 1999. p. 15-48.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, [S.L.], v. 50, n. 4, p. 5-29, Out-Dez 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Princípios práticos da Administração pública. Comunicação à Quarta Reunião Anual do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Nova York: 2005. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/works/smallpapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2023

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo Dependente, Neoliberalismo e Financeirização das Políticas Sociais**. 1 ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020, 296 p.

BRUNO, Miguel; GENTIL, Denise. Endividamento dos Servidores Públicos Brasileiros: armadilhas da expropriação salarial impulsionada pelo próprio Estado. In: MARQUES, Rudinei; CARDOSO JR, José Celso (ORGs). **Dominância Financeira e Privatização: das Finanças Públicas no Brasil**. Brasília: Fonacate, 2022, p. 420-444.

BUCI-GLUCKSMAN, Christine. **Gramsci e o Estado**. São Paulo, Paz e Terra, 1980.

CACCIA BAVA Silvio. **As ONG's e as políticas públicas na construção do estado democrático**. Revista do Serviço Público, v. 45 n. 3, p. 97-100, 1994. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/836/650>. Acesso em: 4 nov. 2022.

CAMMAROSANO, Marcio. **Provimento de cargos públicos no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, 112 p.

CANZIAN, Fernando. **R\$ 1 tri em privatização é ficção eleitoral, diz criador do programa de desestatização.** Folha de São Paulo, São Paulo, 18 set. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/r-1-tri-em-privatizacao-e-ficcao-eleitoral-diz-criador-do-programa-de-desestatizacao.shtml>. Acesso em 19 set. 2022.

CARCANHOLO, Marcelo Dias; NAKATANI, Paulo. Capitalismo especulativo e alternativas para a América Latina. In: GOMES, Helder. **Especulação e Lucros Fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea.** 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 89-124.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Conteúdo e forma da crise atual do capitalismo: lógica, contradições e possibilidades. **Revista Crítica e Sociedade**, [S.L.], v.1, n.3, p.73-84, dez. 2011.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora. **Revista Aurora**, [S.L.], v. 3, n. 2, p. 1-10, ago. 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma e Imaginação.** Folha de São Paulo, 10 de julho de 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/7/10/mais!/3.html>. Acesso em 19 set. 2022.

CARVALHO, Elma.; PIRES, Daniela. Arranjos de Desenvolvimento da Educação: da parceria público-privada à disputa pelo fundo público educacional. **Educar em Revista**. Curitiba, v. 36, 2020.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Nota Técnica 11: a evolução dos servidores sem vínculo no emprego público no Brasil (1992-2021).** 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3ufgSaC>. Acesso em: 30 nov. 2022.

CASTELO, Rodrigo. **O Social-liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. 396 p.

CASTIN, Maria Pereira da Silva. Dependência e ultraliberalismo: as políticas sociais no pós-golpe de 2016. **Temporalis**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 17-33, jan/jun. 2022

CORREIA, Daniele. **A apropriação do fundo público da saúde pelas Organizações Sociais no município de São Paulo: o distanciamento da concepção original da Reforma Sanitária Brasileira.** 2020. 108 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2020.

COSTIN, Claudia. Organizações Sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Administração em Diálogo**. São Paulo, v. 1, n. 7, p. 101-117, jun. 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 416 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Balanco de greves de 2018.** Estudos e pesquisas n° 89. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2019.

Disponível em:  
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2018/estPesq89balancoGreves2018.html>.  
 Acesso em: 10 out 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Balanco de greves de 2019**. Estudos e pesquisas n° 93. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em:  
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2019/estPesq93balancoGreves2019.html>  
 .Acesso em: 04 mar 2023.

SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Balanco de greves de 2020**. Estudos e pesquisas n° 99. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2021/estPesq99greves2021.html>.  
 .Acesso em: 04 mar 2023.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Balanco de greves de 2021**. Estudos e pesquisas n° 102. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em:  
<https://www.dieese.org.br/balancodasgreves/2022/estPesq102Greves2021.html>. .Acesso em: 04 mar 2023.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **O Processo de Terceirização e Seus Efeitos Sobre os Trabalhadores no Brasil**. Relatório Técnico. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2007. Disponível em: [encurtador.com.br/abBN7](http://encurtador.com.br/abBN7).  
 Acesso em: 10 outubro 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Os efeitos da reforma administrativa para a sociedade brasileira**. Nota Técnica n.º 254. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2021. Disponível em:  
<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec254ReformaAdm.html>. Acesso em: 26 nov. 2022.

DONDOSSOLA, Edivaldo; PRADO, Anita. Pelo menos cinco Organizações Sociais alimentaram a ‘caixinha da propina’ da Saúde do RJ, diz MPF. Portal G1: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/09/16/pelo-menos-cinco-organizacoes-sociais-alimentaram-a-caixinha-da-propina-da-saude-do-rj-diz-mpf.ghtml>>.

DRUCK, Graça. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v.14, n. 1, p.15-43, nov. 2016.

DRUCK, Graça. Reforma Administrativa: A “Reforma Trabalhista” dos servidores públicos. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 13, n. 2, p. 69-84, out. 2020.

DRUCK, Graça. Reforma Administrativa: A “Reforma Trabalhista” dos servidores públicos. *In*: IVO, Anete; KRAYCHETE, Elsa, VITALE, Denise, MERCURI, Daniela; BORGES, Angela, SENES, Stella. (org) **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social**. Ed Annablume, 1a ed. 2013, 2a ed. 2020, pp 500-508.

DUARTE, Ligia; LEME JUNIOR, Jair.; SANTOS, Júlia; FELIPE, Luiz.; MENDES, Aquilas. Tendências da mercantilização no SUS do estado de São Paulo: análise territorial dos gastos com convênios e contratos de gestão com Organizações Sociais. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 127, p. 962-975, out-dez, 2020.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edílson José. A Teoria da Dependência: Interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. In: 5° COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX ENGELS, 5., 2007, Campinas. Comunicação. Campinas: Cemarx, 2007. p. 1-10. Disponível em: [https://www.unicamp.br/cemarx/anais\\_v\\_coloquio\\_arquivos/paginas/gt3sessao4.html](https://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/paginas/gt3sessao4.html). Acesso em: 05 maio 2021.

DUNKER, Cristian; JUNIOR, Nelson da Silva; SAFATLE, Vladimir (orgs.) **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. 1 ed. São Paulo: Autêntica, 2021. 322 p.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. São Paulo: Boitempo, 2016.

ESPÍNOLA, Eduardo. **A nova Constituição do Brasil**: Direito Político e Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946.

FARAGE, Eblin. **Os ataques ao serviço público e construção das lutas**. Florianópolis: Prelúdio, 2022. 1 vídeo (128 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nSmSsEGJmB4> . Acesso em: 15 ago. 2022.

FONSECA, Francisco. A “governança empresarial” das metrópoles sob o predomínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.21, n.45, p. 393-415, mai/ago. 2019.

FONTES, Virginia. A transformação dos meios de existência em capital: expropriações, mercado e propriedade. In: BOSCHETTI, I. **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2018. p. 17-61.

FONTES, Virgínia. Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho. **Marx e o Marxismo**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, p. 45-67, jan./jun. 2017

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ufrj Editora, 2012. 388 p.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES — FUG. Uma Ponte para o Futuro. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3tcvDKC>. Acesso em: 08 nov. 2022.

GALASTRI, Leandro de Oliveira. **A construção do bloco histórico**: via jacobina e o “debate” com Georges Sorel nos Cadernos do Cárcere. Revista Lutas Sociais, n. 23, v. 1, dez. 2009.

GOMES, Helder. (org.) Introdução. **Especulação e Lucros Fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea**. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015. p. 10-27. 393 p.

ESTEVEZ; Juliana; GOMES, José. **A contrarreforma da previdência, crise do capital e da previdência privada**. Revista de Direito e Práxis. Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2572-2608, out/dez, 2020.



GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** – Vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

GRANEMANN, Sara. Estado e questão social em tempos de crise do capital. In: **O Averso dos Direitos: Amazônia e Nordeste em questão**. 1 ed. Recife: Editora da UFPE, 2012. 323 p.

HAYEK, Friederich. **O caminho da servidão**. 1 ed. São Paulo: LVM editora, 2010, 232 p.

IASI, Mauro. **Estado, Poder e Ideologia na Trama Conjuntural**. 1 ed. São Paulo: Instituto Caio Prado Júnior, 2017. 437 p.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – ILEASE. **Boletim Contra-Corrente Especial Reforma Administrativa**, vol 1. Belo Horizonte: Instituto Latino Americano de Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em: <http://ilaese.org.br/wp-content/uploads/2020/10/BCC-Reforma-Administrativa-vol-1-pdf.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – ILEASE. **Boletim Contra-Corrente Especial Reforma Administrativa**, vol 2. Belo Horizonte: Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos, 2020. Disponível em: <http://ilaese.org.br/boletim-contra-corrente-especial-reforma-administrativa-vol-2/> Acesso em: 25 set. 2021a.

JALORETTO, Cláudio; OHANA, Felipe. (2020) **Reforma do Estado ou ideologia contra o serviço público: o caso dos servidores federais**. Brasília: Corecon, 2020. Disponível em: <http://corecondf.org.br/reforma-do-estado-ou-ideologia-contra-o-servico-publico-o-caso-dos-servidores-federais/>; Acesso em: 25 nov. 2022.

KRÜGER, Tania.; REIS, Camila. Organizações sociais e a gestão dos serviços do SUS. **Serviço Social & Sociedade**, [S.L.], n. 135, p. 271-289, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.178>.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEITE, Marcel Guedes.; DEPIERI, Mcarcelo; MARQUES, Rosa Maria.; BERWIG, Solange. **Pandemias, crises e capitalismo**. 1ed. São Paulo: Expressão Popular, 2021. 160 p.

LENIN, Vladimir. Imperialismo: fase superior do capitalismo. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 144–224, 2013. DOI: 10.9771/gmed.v4i1.9412. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9412>. Acesso em: 29 nov. 2022.

LIGUORI, Guido.; VOZA, Pasquale. Subalterno/subalternos. In: BUTTIGIEG, J.; Pasquale, V. (orgs.) 1. ed. **Dicionário Gramsciano 1926-1937**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017. p. 1014-1018.

LIMA, Helena. **Privilégios no funcionalismo público existem, mas se concentram nos 3% do topo**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ORcFDF>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. **Germinal: marxismo e educação em debate**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 325–356, 2017. DOI: 10.9771/gmed.v9i3.24648. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/24648>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MARINI, Ruy Mauro. **A Constituição de 1988**. 2022. Disponível em: [http://www.marini-escritos.unam.mx/067\\_constitucion\\_brasil\\_1988.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/067_constitucion_brasil_1988.html). Acesso em: 19 set. 2022a.

MARINI, Ruy Mauro. **Desenvolvimento e Dependência**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marini/1992/mes/desenvolvimento.htm> Acesso em: 30 nov. 2022b

MARINI, Ruy Mauro. **El experimento neoliberal en Brasil**. 2022a. Disponível em: [http://www.marini-escritos.unam.mx/072\\_experimento\\_neoliberal\\_brasil.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimento_neoliberal_brasil.html). Acesso em: 03 maio 2022b.

MARINI, Ruy Mauro. **La “interdependencia” brasileña y la integración imperialista**. Disponível em: [http://www.marini-escritos.unam.mx/357\\_brasil\\_integracion\\_imperialista.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/357_brasil_integracion_imperialista.html). Acesso em: 05 maio 2021.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 1.ed. Florianópolis: Insular, 2017. 272 p.

MARTINS, Morgana. **Eletrobrás inicia Plano de Demissão Voluntária após privatização. 2022**. Disponível em: <https://universidadeaesquerda.com.br/eletrobras-inicia-plano-de-demissao-voluntaria-apos-privatizacao/>. Acesso em 26 fev. 2023.

MARTUSCELLI, Danilo. O PT e o impeachment de Collor. **Opinião Pública**, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 542-568, nov. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-62762010000200010>

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da filosofia do direito de Hegel**: introdução. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl. **O Capital**: livro I. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2011. 894 p.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, [s. l], v. 42, n. 1, p. 61-82, fev. 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. 288 p.

MORAIS, Heloisa; ALBUQUERQUE, Maria do Socorro.; OLIVEIRA, Raquel.; CAZUZU, Ana Karina.; SILVA, Nadine. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 1-13, fev. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00194916>.

MOTA, Ana Elizabete. Expropriações contemporâneas: hipóteses e reflexões. In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

MOTA, Camilla Veras. **Privilégio do servidor público é um dos maiores problemas do país, diz juiz do trabalho**. 2017. Disponível em: <https://bbc.in/3XJduCr>. Acesso em: 30 fev. 2022.

MULINARI, Mauricio. P. **Greves de massas e aristocracia operária: elementos para a construção dos caminhos da revolução brasileira** 2010. 2022 p. 345. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2022.

NASCIMENTO, Iolivalda Lima do; JUNIOR, Sérgio Estrela. **A privatização do fundo público em razão dos movimentos do capital: subsídios à ordem produtiva geradora de riqueza acumulada.** In: 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 2019, Brasília. Disponível em: <https://broseguini.bonino.com.br/ojs/index.php/CBAS/article/view/709/690>. Acesso em: 21 fev. 2023

NETTO, José Paulo. **Karl Marx: uma biografia.** São Paulo: Boitempo, 2020.

NOGUEIRA, Roberto Passos; CARDOSO JR., José Celso. Transformações da ocupação no setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. In: CARDOSO JR, José Celso; BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. **Boletim de Análise Político Institucional.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8091>. Acesso em: 30 nov. 2022.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à Razão Dualista/O ornitorrinco.** 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. 150 p.

OREIRO, José Luis; FERREIRA-FILHO, Helder Lara. A PEC 32 da Reforma administrativa: Uma análise crítica. **Revista de Economia Política**, 41 (3), 2021, p. 487- 506. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/djDvQj9mJ9xQS5RcWw8sVbq>. Acesso em: 25 nov. 2022.

PACHECO, Regina Silva. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n.1, jan-mar 2002.

PIMENTA, Cornélio Octávio Pinheiro. Os funcionários públicos nas constituições federais brasileiras. **Revista de Ciência Política.** Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 13-34, maio/ ago. 1984.

POPULATION PYRAMID. Pirâmides Populacionais do Mundo desde 1950 até 2100. 2022. Disponível em: <https://www.populationpyramid.net/pt/brasil/1999>. Acesso em: 25 nov. 2022.

REGULES, Luis Eduardo; HIGA, Alberto. **Supremo definiu elementos indispensáveis para legalidade das OSs.** 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-23/stf-definiu-elementos-indispensaveis-legalidade-oss>. Acesso em: 24 out. 2022.

REZENDE, Flávio da Cunha. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias.** Porto Alegre, v. 11, n° 21, p. 344-36, jan/junho. 2009.

RIBEIRO, Isabel. **Burguesia dependente, bloco de poder e a conformação da hegemonia o Brasil entre 2003 e 2018.** 2020. 254 p. Tese (Doutorado em Política Social)—Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2020.

RODRIGUES, Carlos Henrique; JURGENFELD, Vanessa. Desnacionalização e Financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Economia e sociedade**, [S.L.], v. 28, n. 2, p. 393-420, ago. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art05>.

ROMANO, Cátia; SCATENA, João Henrique., KEHRIG, Ruth. Articulação público-privada na atenção ambulatorial de média e alta complexidade do SUS: atuação da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 25. p. 1095-1115, out-dez, 2015.

SÃO PAULO. **Decreto nº 64.056, de 28 de dezembro de 2018**. Estabelece, para os fins que especifica, diretrizes alusivas à celebração de contratos de gestão com organizações sociais de que trata a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998. São Paulo, 28 de dezembro de 2018. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-64056-28.12.2018.html>. Acesso em: 30 nov. 2022.

SABÓIA, João. Regulação, crises e relação salarial fordista. **Texto para Discussão**, n. 177, IEI/UFRJ, 1988.

SABÓIA, João. Salário e produtividade na indústria brasileira: os efeitos da política salarial no longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, 1990.

SALLUM JUNIOR, Basílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**, [S.L.], v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52582011000200002>.

SANTOS, Theotônio dos. **Do terror à esperança: auge e declínio do neoliberalismo**. 1 ed. Brasília: Ideias e Letras, 2004. 549 p.

SÃO PAULO. **Decreto nº 57.108, 06 de julho 2011**. Regulamenta dispositivos da Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, introduzidos pela Lei Complementar nº 1.131, de 27 de dezembro de 2010. São Paulo, 06 de julho de 2011. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-64056-28.12.2018.html>. Acesso em: 30 nov. 2022.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Organizações Sociais qualificadas e desqualificadas**. 2023. Secretaria Municipal de Gestão. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/organizacoes\\_sociais/index.php?p=13877](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/organizacoes_sociais/index.php?p=13877). Acesso em: 4 mar. 2023.

SEKI, Allan Kenji. **O Capital Financeiro no Ensino Superior Brasileiro (1990-2018)**. 1. ed. Florianópolis: Editora em Debate, 2021. 557 p.

SECCO, Lincoln. **Gramsci e a revolução**. 1 ed. São Paulo: Alameda, 2006, 240 p.

SILVA, Ariane.; TRIPODI, Zara. Organizações Sociais e educação: perfis e tendências em marcos legais nordestinos. **Educação & Sociedade**, [S.L.], v. 42, p. 1-18, 2021. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/es.241677>.

SILVA, Mauri Antônio da. Os reflexos da crise econômica sobre os direitos trabalhistas no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 22, n. 2, p.252-272, mai/ago. 2019.

SIMIONE, Albino. A modernização da gestão e a governança no setor público em Moçambique. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 48, n. 3, p. 551-570, jun. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121425>.

SINGER, André.; LOUREIRO, Isabel. (orgs.). **As contradições do Lulismo**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 288 p.

SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; SEVERO, Valdete Souto. A Justiça do Trabalho como instrumento de Democracia. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 11, n. 4, p. 2773-2801, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50494>. Acesso: 18 out. 2022.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **“A CLT é velha”**. Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/i-a-clt-e-velha>. Acesso em: 16 set. 2022.

SOUZA, Fábio Araújo.; FLORES, Maria Marta. Uma análise sobre a implementação das Organizações Sociais nas escolas de Goiás: os recursos públicos em questão. **Revista Eletrônica em Educação**. [S.L.], v. 11, n. 1, p. 217-229, jan-maio 2017.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012, p. 909-941. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/WRPZxp3LrymkXcqsR6gmNXD/?lang=pt>. Acesso em: 4 mar. 2023.

TRASPADINI, Roberta. **A teoria de (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

TRAVAGIN, Leticia. O avanço do capital na saúde: um olhar crítico às Organizações Sociais de Saúde. **Saúde em Debate**, [s.l.], v. 41, n. 115, p.995-1006, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-1104201711501>.

VENCO, Selma; SOUSA, Flávio. O crepúsculo da função pública: distopia ou realidade? **Revista Educación, Política y Sociedad**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 149–176, 2021. DOI: 10.15366/reps2021.6.1.006. Disponível em: [https://revistas.uam.es/reps/article/view/reps2021\\_6\\_1\\_006](https://revistas.uam.es/reps/article/view/reps2021_6_1_006). Acesso em: 8 ago. 2021.

VENCO, Selma.; ASCHIERI, Gerárd.; SEKI, Allan. O sentido social e os desafios da função pública no Brasil e na França. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 4, 20 dez. 2021.

VIOLIN, Tarso. A Sociedade Civil e o Estado Ampliado, por Antonio Gramsci. **Revista Eletrônica do CEJUR**. [S.L.], v.1, n.1, ago-dez 2006.

VIZZOTTO, Liane; CORSETTI, Berenice.; PIEROZAN, Sandra. O público e o privado para os serviços sociais. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 11, n. 21, p. 543–556, 2018. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/794>. Acesso em: 26 out. 2022.

XIMENES, Assuero. **A apropriação do fundo público da saúde pelas Organizações Sociais em Pernambuco**. 2015. 195 p. Tese (Doutorado em Serviço Social - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

