

OBSERVATÓRIO DO TRABALHO NO BRASIL: Transformações nos direitos e processos de trabalho nas políticas públicas

Cleier Marconsin

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

Valéria Lucília Forti

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

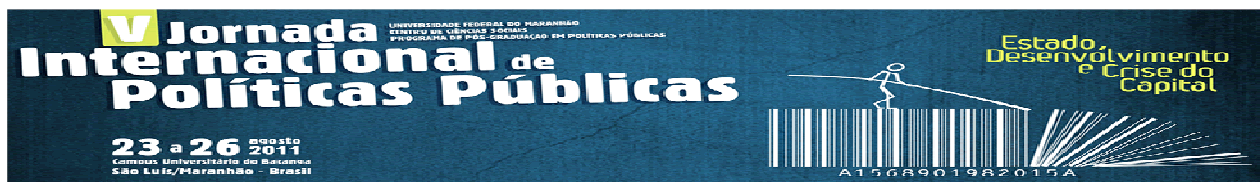
Mary Jane Teixeira

Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

NEOLIBERALISMO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: debatendo a flexibilização dos direitos trabalhistas e suas incidências no Serviço Social.

Observa o texto, que, nesses anos de condução neoliberal, no Brasil, combinada à reestruturação produtiva ocorreram importantes transformações na sociedade de um modo geral e no mundo do trabalho, em particular. O capital vem desconstruindo direitos da classe trabalhadora, tendo como centro a flexibilização da legislação trabalhista. No âmbito do Estado, o ideário neoliberal incide no tratamento das políticas públicas, nos direitos e nas condições de realização do trabalho para os profissionais que atuam nessas políticas. No trabalho dos assistentes sociais, as incidências particularizam-se tanto em função da flexibilização do papel do Estado em relação às políticas públicas, desresponsabilizando-se por sua execução, priorizando ações focalizadas; quanto pelo enxugamento da máquina estatal que, dentre as várias consequências, traz a terceirização, a subcontratação; os contratos temporários para a realização e desenvolvimento de “projetos”, com direitos trabalhistas flexibilizados ou inexistentes. Isso vem trazendo instabilidade, provocando perda de autonomia e de “audácia” no enfrentamento dos conflitos no ambiente de trabalho, ao mesmo tempo em que tem desestimulado a criatividade e a proposição de ações inovadoras - fundamentais no planejamento de soluções e enfrentamento das múltiplas expressões da questão social, atendidas no âmbito das políticas públicas.

Relações estáveis, com garantias, trabalhistas que permitam a permanência do assistente social na instituição são básicas para o desenvolvimento, de maneira criteriosa e cotidiana, de um trabalho continuado, enriquecedor do instrumental científico de análise da realidade social, que acompanhe a dinâmica conjuntural e que seja orientado pelo projeto ético-político profissional atual. Entretanto, a *descontinuidade* dos programas e projetos, que



antes já ocorriam nos órgãos públicos, hoje marcam, também, a própria inserção contratual do profissional, comprometendo essa possibilidade.

ÉTICA, TRABALHO E SERVIÇO SOCIAL: algumas reflexões sobre o sistema penal.

O texto que será apresentado é produto parcial da pesquisa (em curso) intitulada Ética, Direitos, Trabalho e Serviço Social: um estudo no sistema penal, vinculada ao Observatório do Trabalho no Brasil da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Discute a materialização dos Princípios Fundamentais do Código de Ética Profissional do Assistente Social, observando a direção social que este trabalho assume no cotidiano.

Para isso, consideramos que seja imprescindível a apreciação das ingerências socioeconômicas e políticas que definem os direitos/condições de trabalho dos trabalhadores brasileiros e, particularmente desses profissionais. Observe-se que os Princípios Fundamentais do Código Profissional pressupõem a consideração do chamado Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social brasileiro, uma vez que, mesmo sabendo que o referido Código não é o único elemento que lhe constitui, não se pode desconsiderar que o Código seja sua referência destacada já que orientação direta para o trabalho profissional cotidiano.

Além disso, a seleção do local para a discussão proposta parte da premissa presente em nosso campo de estudo desde projeto anterior, ou seja, a de que o Sistema Penal é âmbito de ação do Serviço Social em que as contradições no cotidiano de trabalho se mostram acirradas, tornando-se uma espécie de “campo parâmetro” para outros estudos.

A CRIAÇÃO DAS FUNDAÇÕES ESTATAIS DE DIREITO PRIVADO NA SAÚDE E OS IMPACTOS SOBRE OS DIREITOS DOS TRABALHADORES DO SETOR

Este trabalho trata dos impactos do Projeto de Lei Complementar (PLC) 92/2007 - que cria as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP) – nos direitos dos trabalhadores do setor da Saúde.

O processo de que se fala tem estreita conexão com a crise do capital, desencadeada na transição da década de 1960 para 1970, que dá início ao desmonte, nos países capitalistas centrais, do Estado do Bem-Estar Social, em decorrência do fim do compromisso fordista. No Brasil, nos anos 1980, com o processo de democratização, constrói-se — na contracorrente do que vem ocorrendo nos países centrais do capitalismo — uma possibilidade de Reforma do Estado, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O campo da saúde passa a ter como marco referencial a Seguridade Social e, em 1990, se estabelece o Sistema Único de



Saúde (SUS). Entretanto, com o governo FHC tem início o desmonte dessas conquistas, que vinham se constituindo em incipientes políticas sociais. A política de desfinanciamento do SUS, de financiamento de empresas privadas por contratos de gestão, sem controle social e com políticas focalizadas de atenção à saúde, de precarização dos direitos trabalhistas, de terceirização dos serviços, foi parte fundamental desse processo. O governo Lula aprofunda essa política, que significa o desmantelamento do SUS. Para concretizar a proposta das Fundações Estatais de Direito Privado setorial, o governo Lula resgata legislações do período da autocracia burguesa (Decreto-Lei 200/1967), combinada com legislações do governo FHC as quais, dentre outros, configuraram a contra-reforma do Estado. Nessa concepção, o Estado deixa de ser executor das políticas sociais, repassando-as para o setor privado, criando uma dicotomia entre provisão e financiamento. Embora o Estado permaneça financiando a saúde há uma mudança na direção do fundo público para o setor privado como prioridade, atendendo ao projeto das agências financeiras internacionais, sobretudo o Banco Mundial.

Assim, através do PLC 92/2007, que cria as Fundações Estatais de Direito Privado, definindo sua política de Gestão Pública, o governo Lula redireciona o fundo público, de maneira aprofundada, atendendo aos interesses do capital e, dentre as inúmeras consequências graves para a saúde pública, retira direitos históricos dos trabalhadores do setor, conquistados pela luta do movimento social desde a década de 1980.

NEOLIBERALISMO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: debatendo a flexibilização dos direitos trabalhistas e suas incidências no Serviço Social.¹

Cleier Marconsin²

Resumo

O texto mostra que o neoliberalismo, no Brasil, combinado à reestruturação produtiva provocou importantes transformações no mundo do trabalho, destruindo direitos dos trabalhadores, tendo como centro a flexibilização da legislação trabalhista. No âmbito do Estado, esse ideário incide no tratamento das políticas públicas, nos direitos e nas condições de realização do trabalho dos profissionais que nelas atuam, incluindo os assistentes sociais. A flexibilização do papel do Estado em relação às políticas públicas afeta o trabalho dos assistentes sociais no que se refere às garantias trabalhistas, o que incide de maneira grave nas possibilidades de concretização do atual projeto ético-político profissional.

Palavras-chave: neoliberalismo, reestruturação produtiva, flexibilização dos direitos trabalhistas, Estado, trabalho do assistente social.

ABSTRACT

The text shows that the neoliberalism in Brazil, combined with the restructuring process led to important changes in the working world, destroying workers' rights, centered in the relaxation of labor laws. In the State, these ideas addresses the processing of public policies on the rights and conditions for carrying out the work of professionals who work in them, including social workers. The easing the state's role in relation to public policies affect the work of social workers in regard to labor guarantees, which they will put in serious ability to achieve the current ethical-political project professional.

Keywords: neoliberalism, restructuring of production, flexibility of labor rights, state social work.

¹ Este texto é resultante de pesquisas desenvolvidas e em desenvolvimento junto a assistentes sociais de duas instituições governamentais do estado do Rio de Janeiro, responsáveis pela política de segurança pública.

² Doutor. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. cleiermarconsin@gmail.com. Este trabalho teve como colaboradoras Carolina Nunes. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. c4rolnina@gmail.com e Lobélia da Silva Faceira. UNIRIO. lobeliasfaceira@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O capitalismo reestrutura a produção desde a sua implantação, seja com novas tecnologias, seja organizando novos processos de trabalho, desenvolvendo novos produtos, diferentes padrões de consumo, etc. A implantação do binômio fordista-taylorista foi um desses momentos, resultado e, ao mesmo tempo, produtor de transformações econômico-políticas fundamentais no mundo da produção e na vida social, em sua totalidade. Ou seja, as modificações na produção não são isoladas, não se encerram em si mesmas, mas têm sua razão de ser no contexto sócio-histórico onde se processam. A reestruturação produtiva atual ocorre com o esgotamento do padrão fordista-taylorista — consolidado como *acumulação rígida* — sendo a base, segundo Harvey (1993, p.140), do processo de “acumulação flexível”³.

Como existe uma inteira relação entre a economia e a política, combinando com o neoliberalismo, esse novo padrão de acumulação flexível tornou o modelo japonês ou o ohnismo/toyotismo⁴ elemento ativo, introduzindo novas técnicas voltadas para a qualidade e redução de custos. Entretanto, é consenso entre estudiosos como Antunes (2001), Tumolo (2002), Bihl (1999) e outros, que, hoje, não há um modelo unicamente toyotista ou fordista-taylorista. Para Tumolo (2002, p.36), a burguesia, em termos mundiais, não realizou uma ruptura absoluta com os “princípios centrais” do modelo fordista-taylorista, na verdade, amalgamou esses modelos, mesclando ou provocando a convivência de ambos, sempre na perspectiva de economizar força de trabalho. Nesse caminho, sob a égide da condução neoliberal **a flexibilização da legislação trabalhista** acompanha as modificações trazidas pela reestruturação no processo produtivo.

A flexibilização, segundo Almeida (2006), é a diminuição ou o afrouxamento, a adaptação e até a eliminação da proteção trabalhista no sentido *clássico*, mostrados pelos defensores do capital como solução para os investimentos, a competitividade da empresa e o desemprego. Tem sido desenvolvida por medidas legais ou convencionadas, que afrouxam imposições jurídicas nos contratos de trabalho,

³ Acumulação flexível, para Harvey (1993), refere-se às inovações tecnológicas, de gerenciamento da produção e do trabalho, das últimas décadas, que objetivam atender mercados consumidores diferenciados, através de uma real flexibilização da produção e demanda. Funda-se na flexibilização de processos de trabalho, de produtos e de padrões de consumo.

⁴ Ohno: principal engenheiro a elaborar o método, utilizado pela Toyota.

afetando salários, contratação, jornada de trabalho, demissão, férias e outros direitos, cujo resultante imediato é a precarização do trabalho.

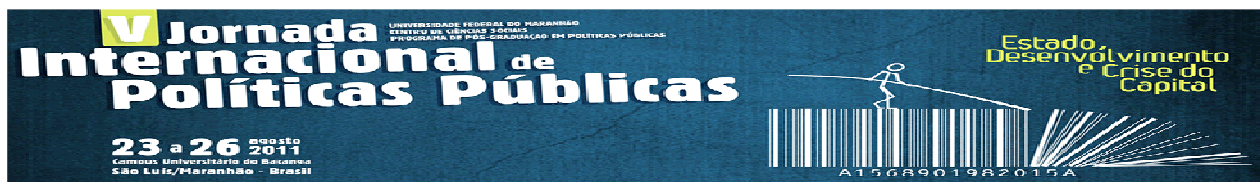
Leite (1997, p.43) diferencia a flexibilização da desregulamentação. A desregulamentação implica em uma atitude absenteísta do Estado nas relações de trabalho, objetivando que a “autonomia privada, coletiva ou individual, disponha, sem limitações legais, sobre as condições de trabalho”. Já a flexibilização, ainda para Leite (1997, p.42), ajusta “a aplicação da norma legal a peculiaridades regionais, empresariais ou profissionais, ainda que alterando condições contratuais para a consecução dessas metas”, com a participação ativa do Estado. Nesse sentido:

... corresponde a uma fenda no princípio da inderrogabilidade das normas de ordem pública e no da inalterabilidade *in pejus* das condições contratuais ajustadas em favor do trabalhador, visando a facilitar a implementação de nova tecnologia ou preservar a saúde da empresa e a manutenção de empregos.

A perspectiva neoliberal de flexibilização, para Almeida (2006, p.2), pressupõe a individualização das relações de trabalho no limite do possível politicamente com a justificativa da necessidade de adaptação das empresas às exigências da competitividade e ocupação de mercado. Para isto, busca coibir a ação sindical combativa, e, ao mesmo tempo em que defende o “afastamento completo do Estado das relações individuais de trabalho”, defende uma forte interferência “do mesmo Estado nas relações coletivas de trabalho”. O ideal neoliberal tem sido a abolição do conceito fundador do direito do trabalho, da intervenção ativa do Estado para a garantia desses direitos e das políticas sociais que os concretizam em vários países, incluindo o Brasil.

I. NEOLIBERALISMO E FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS NO BRASIL

No Brasil, a busca de saídas para a crise do capital sob hegemonia neoliberal ocorreu mais efetivamente a partir da década de 1990. Em fins dos anos setenta, a crise mundial do capital atingiu politicamente a autocracia burguesa, derruindo as bases materiais de sua dominação, potencializando as lutas pela sua finalização. Foi assim que, naquele contexto sócio-histórico, na *contra-corrente* do que ocorria em vários países capitalistas centrais, os direitos trabalhistas, no Brasil, antes de refluírem, avançaram. Direitos estes que, embora insuficientes, foram obtidos no



processo histórico de lutas dos trabalhadores, contra, inclusive, as marcas da escravidão.

Desde a década de 1990, entretanto, a hegemonia neoliberal vem provocando transformações graves em todas as dimensões da vida em sociedade, que inclui, dentre vários elementos, a flexibilização dos direitos trabalhistas e da ação do Estado no âmbito das políticas sociais.

O neoliberalismo começa a ser efetivado durante o governo Collor (1990 – 1992), através do encaminhamento da reforma administrativa, do incentivo à privatização das empresas estatais, como meio de retirar algumas áreas produtivas da esfera estatal e pela introdução da contrarreforma da Previdência Social, buscando um equilíbrio do orçamento fiscal.

Em especial, a partir do governo Cardoso (1995 – 1998/ 1999-2002), a ênfase da flexibilização da legislação trabalhista vem recaindo na busca de imposição do acordado sobre o legislado. Embora esse objetivo não tenha sido alcançado em sua integralidade, ele é perseguido ainda hoje, sendo os direitos trabalhistas alvos de críticas dos arautos neoliberais.

No âmbito do Estado, desde então, além das privatizações e da contrarreforma do aparato estatal, a combinação entre o neoliberalismo e a reestruturação produtiva vem se dando, no que se refere às políticas públicas, através de uma dupla ação, imbricada uma à outra: a **primeira** ocorre com a flexibilização do papel do Estado no trato das políticas sociais mediante a ênfase na focalização e a transferência para a sociedade de ações que ele não se considera responsável. Os governos preocupam-se em fortalecer e regulamentar o chamado “Terceiro Setor”, não-governamental, não lucrativo, voltado para o desenvolvimento social, originando uma esfera pública não-estatal, como coloca Behring (2003). Iamamoto (1998) entende que tal condução política chama os cidadãos a, através de trabalhos voluntários, exprimirem sua “solidariedade, tempo e talento às causas sociais”, e a filantropia empresarial a expressar “a responsabilidade das empresas e o compromisso com a melhoria da comunidade”. Tudo isto com a justificativa da participação e do fortalecimento da sociedade civil. Entretanto, essa condução política da questão social tende a reforçar a desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais.

Essa **primeira** condução imbrica-se com uma **segunda** - que se expressa no enxugamento da máquina estatal. Esse enxugamento relaciona-se, dentre vários aspectos, às prescrições do ideário neoliberal preconizadas na diminuição dos gastos

públicos com as políticas sociais para enfrentar as refrações da questão social. Operacionaliza-se o desmonte do aparato institucional público, viabilizando-se seu sucateamento e a política de privatização, descentralização e focalização das práticas institucionais, em consonância com a contrarreforma administrativa do Estado Brasileiro (SERRA, 1999).

As modificações substantivas trazidas pela **segunda** condução incidem no tratamento das políticas públicas, nos direitos e nas condições de realização do trabalho dos profissionais que nelas atuam, dentre eles, os assistentes sociais.

II. NEOLIBERALISMO, FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS E INSERÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL

A dupla ação do Estado, trazida pela combinação entre neoliberalismo e flexibilização dos direitos trabalhistas, afeta a inserção dos profissionais de Serviço Social no mercado de trabalho, seja nas “novas” requisições que lhes são colocadas, seja nos direitos, seja nas condições de trabalho. Conforme afirma Iamamoto,

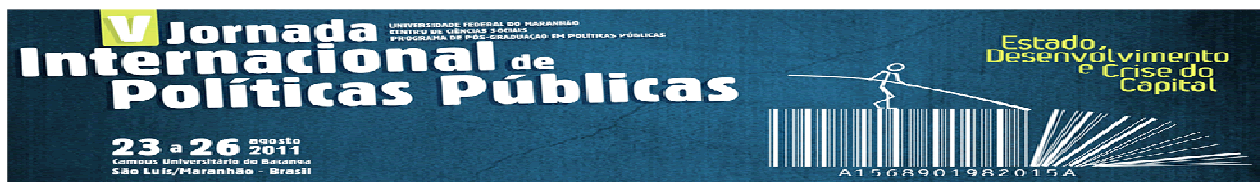
A polivalência, a terceirização, a subcontratação, a queda de padrão salarial, a ampliação de contratos de trabalho temporários, o desemprego são dimensões constitutivas da própria feição atual do Serviço Social e não uma realidade alheia e externa que afeta “os outros” (IAMAMOTO, 1998, p.48-49).

Para Marconsin e Forti (2002, p. 4), “os governos, em todas as esferas, vêm impondo a “nova” racionalidade, tanto técnica quanto ídeo-política, na administração dos recursos humanos, em nome da “modernização” do Estado”. Para isto, desfecha ataques violentos “aos direitos conquistados pelos trabalhadores públicos na Carta Constitucional de 1988”.

Observamos, na inserção dos profissionais nas duas instituições governamentais estudadas, a combinação entre a terceirização e diversas formas de precarização, as quais mostramos abaixo, ainda que brevemente, sem penetrar em toda a sua complexidade:

Primeira instituição:

Na primeira instituição estudada, até 2001, os profissionais eram prestadores de serviços; a remuneração era uma “bolsa”; sem direitos trabalhistas. O contrato temporário de, no máximo dois anos, não era formal, realizava-se através de um “Termo de Compromisso” com deveres e obrigações dos profissionais e nenhum dever do Estado. Assim, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, para a realização do



referido programa, não acordava formalmente a inserção dos profissionais em regime temporário, embora já existisse, desde 1998, uma legislação aprovada pelo Senado, que versa sobre o assunto. Ou seja, a política de criação de empregos públicos, fora do regime estatutário, sem estabilidade, com contratação através da CLT, não tem sido a única forma de relação com o pessoal responsável pela realização das ações no âmbito do Estado. A terceirização tem sido constantemente usada.

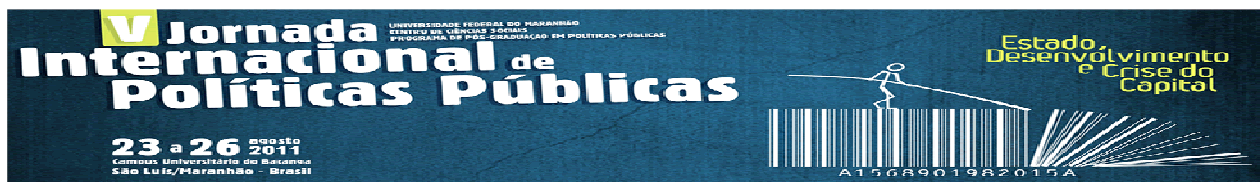
Segunda instituição:

Em outro espaço ocupacional do Serviço Social estudado, na atualidade, o governo do estado não realiza concurso público há mais de uma década, reduzindo, drasticamente, ano a ano, os concursados. A prioridade do governo tem sido o contrato temporário, com respaldo na Lei nº 5490, de 25 de junho de 2009⁵, que permite a contratação de pessoal por 3 anos, prorrogáveis por mais 2 anos.

O Estado vem adotando esse expediente, cada vez mais, combinando-o com a terceirização do pessoal responsável pela realização das suas ações para efetuar a precarização. Este processo que, no Brasil, se dava de maneira incipiente na década de 1980 - em alguns setores do Estado - amplia-se na década de 1990 e o século XXI nasceu marcado por sua intensificação.

Entendemos que esse processo causa *instabilidade* e *insegurança* nos profissionais, elementos também identificados por Cesar (1998), em seu estudo sobre os “impactos do processo de reestruturação produtiva nas políticas de recursos humanos e, particularmente, na experiência do Serviço Social nas empresas”. A *instabilidade* e a *insegurança* interferem, para César (1998), nas possibilidades do profissional conhecer em profundidade o seu objeto de trabalho, de planejar e desenvolver ações com qualidade a médio e longo prazo. Ao mesmo tempo, é possível afirmar que a *instabilidade* e a *insegurança*, podem também, provocar perda de autonomia para o enfrentamento dos conflitos no ambiente de trabalho, ao mesmo tempo em que desestimula a criatividade e a proposição de ações inovadoras - fundamentais no planejamento de soluções às múltiplas expressões da questão social, atendidas no âmbito das políticas públicas.

⁵ Contratados por tempo determinado são aqueles servidores públicos que se submetem ao regime jurídico especial da lei previsto no art.37, IX da Constituição Federal. São sujeitos ao regime geral de previdência social. Iniciado no ano de 1993, o assunto foi tratado pela Lei nº 8.745 de 2008.



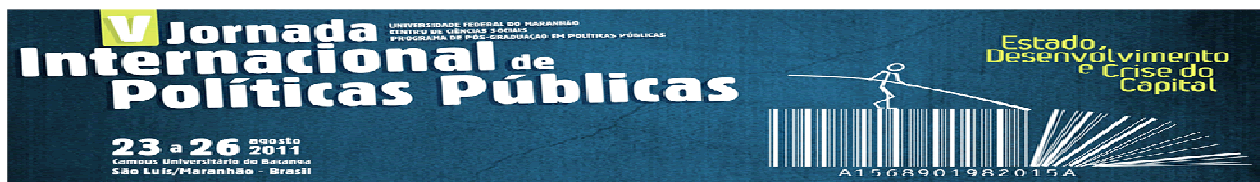
Além desses elementos, identificamos outro aspecto que se torna relevante: a *descontinuidade do trabalho*. Historicamente, o Estado tem tratado a questão social de forma *descontínua* através de ações de política social assistemáticas, emergenciais, clientelísticas e de acordo com interesses dos grupos que o assumem. Nos últimos anos, essa forma de tratamento se acentua com a condução neoliberal dada ao papel do Estado na questão social, imbricando-se com a relação contratual dos profissionais por ela responsável (MARCONSIN & FORTI, 2001, p. 217). Relações estáveis, com garantias, que permitam a permanência do profissional na instituição são básicas para que o assistente social possa desenvolver, de maneira criteriosa e cotidiana, um trabalho continuado e orientado por um projeto ético-político diferente daquele posto pelas instituições. Isso exige, por sua vez, o enriquecimento do instrumental científico de análise da realidade social e o acompanhamento atento da dinâmica conjuntural. Entretanto, a *descontinuidade* dos programas e projetos, que antes já ocorriam nos órgãos públicos, hoje marcam, também, a própria inserção contratual do profissional, comprometendo essa possibilidade.

De forma imbricada a todas as questões já apontadas, uma outra aparece: a *intensificação do trabalho*, discutida também por Cesar (1998) em relação ao setor privado. Nas instituições estudadas ela se expressa no número de população a ser atendida, nos atendimentos e na amplitude e variedade das situações postas aos profissionais. A *intensificação* do trabalho obstaculiza o processo de reflexão, uma prática pensada, refletida, crítica – condição para um trabalho criativo, que vá além das requisições postas pela instituição.

CONCLUSÃO

Observamos que, nesses anos de condução neoliberal no Brasil, combinada à reestruturação produtiva ocorreram importantes transformações na sociedade brasileira de um modo geral e no mundo do trabalho, em particular, gerando graves perdas de direito para os trabalhadores, em seu conjunto, em decorrência da flexibilização da legislação trabalhista.

No âmbito do Estado, adota-se uma política de criação de empregos fora do regime estatutário, sem estabilidade, com contratação pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ou combinando com a terceirização do pessoal responsável pela realização das suas ações. O caso em debate, aqui, o governo do estado do Rio de Janeiro, vem utilizando-se do expediente de direitos trabalhistas flexibilizados, com



ênfase no trabalho temporário para realizar seus “programas” e “projetos” (MARCONSIN e FORTI, 2002). Ou seja, os assistentes sociais, como outros profissionais, sofrem inflexões em sua inserção contratual em função da combinação entre o neoliberalismo e a reestruturação produtiva e a forma como ela se reflete no Estado em suas várias instâncias.

Esse processo engendra vários elementos no próprio desenvolvimento do trabalho profissional: *instabilidade e insegurança, descontinuidade e intensificação do trabalho*, os quais, combinados, provocam em diversos profissionais *apatia, sentimento de desvalorização, desestímulo, dificuldades no enfrentamento das divergências e na proposição de ações inovadoras*. Embora não afetem a todos da mesma maneira, persistindo em uma grande parte deles a disposição de superar tais limites, os profissionais dos órgãos pesquisados afirmam que tais elementos provocam, sem dúvida, *fragilidade técnica e política* da própria profissão.

Se em nossas atividades da pesquisa temos podido constatar a percepção que os assistentes sociais têm dessas condições, cabe-nos aprofundar o conhecimento sobre as estratégias colocadas em andamento por eles para enfrentar estas e todas as demais contradições presentes no processo, avançar no conhecimento do trabalho profissional em sua totalidade, confrontando tais condições objetivas com o contexto institucional das políticas públicas onde ele se processa e todas as suas determinações. Esse é um desafio intelectual e histórico de fundamental importância para o Serviço Social em uma dupla perspectiva: para apreender as várias expressões da questão social e para projetar formas de resistência e de defesa da vida e dos direitos dos trabalhadores. O que se torna imprescindível se pretendemos a materialização da direção social do nosso atual projeto ético-político profissional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

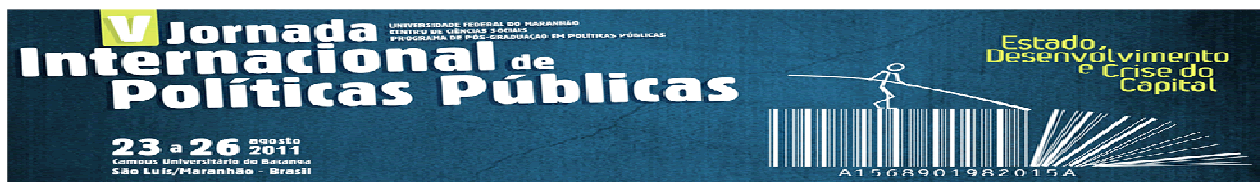
ALMEIDA, J.M. A reforma trabalhista e sindical em preparação pelo governo federal: mais ataques aos direitos dos trabalhadores. São Paulo. Disponível em www.conlutas.org.br consultado em outubro de 2006.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5ª edição, São Paulo, Boitempo, 2001.

BEHRING, E.R. **Brasil em Contra-Reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2003.

BHIR, A. **Da grande noite à alternativa**: o movimento operário inglês em crise. Col. Mundo do Trabalho. 2ª ed. São Paulo, Boitempo, 1999.

CESAR, M. de J. Serviço Social e reestruturação industrial: requisições, competências e condições do trabalho profissional. In: **MOTA, A. E. (org.) A nova fábrica de**



consensos – Ensaio sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. São Paulo, Cortez, 1998, p.115-148.

CHESNAIS, F. A Mundialização do Capital. São Paulo, Xamã, 1996.

FORTI, V.L. Ética, Crime e Loucura: reflexões sobre a dimensão ética bo trabalho profissional. Rio de Janeiro, Lume Juris, 2009.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. São Paulo Loyola, 1993.

IAMAMOTO, M.V. O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 1998.

LEITE, J.C.do P. A internacionalização da economia e a proteção do trabalhador. In

MACCALÓZ, M.S. (org.). Globalização, neoliberalismo e direitos sociais. Rio de Janeiro, Destaque, 1997.

MARCONSin, C. Cerco aos direitos trabalhistas e crise do movimento sindical no Brasil contemporâneo. **Tese de doutorado em Serviço Social.** Rio de Janeiro, UFRJ, 2009.

MARCONSin, C. e FORTI, V. L. Em tempos neoliberais, o trabalho dos assistentes sociais em cena. In: **SERRA, R.M.S (org). Trabalho e Reprodução: enfoques e abordagens.** São Paulo, Cortez, 2001, p. 207 – 224.

_____; **FORTI, V.** A reestruturação produtiva e o serviço social: discutindo a inserção profissional na área da segurança pública. **Anais do VII ENPESS.** Juiz de Fora, ABEPSS, 2002.

MOTTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J.P. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. 3ª ed., Coleção Questões de Nossa Época; v.20, São Paulo, Cortez, 2001.

SERRA, R.M.S. (coord.). O Serviço Social e os seus empregadores: o Mercado de Trabalho nos Órgãos Públicos, Empresas e Entidades Sem Fins Lucrativos no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, CRESS – 7ª Região, ABESS – LESTE, ENESSO, FSS/UERJ, ESS/UFRJ, 1998.

TUMOLO, P. S. Da contestação à conformação: a formação sindical da CUT e a reestruturação produtiva. Campinas, SP, Editora da UNICAMP, 2002.

Sites:

http://www.socialcarceraria.org.br/estabelecimentos_penais/R003_RJ.pdf

<http://www.conjur.com.br/2009-fev-17>.

ÉTICA, TRABALHO E SERVIÇO SOCIAL: algumas reflexões sobre o sistema penal.

Valéria Lucília Forti⁶

RESUMO

Afinado à lógica neoliberal, o Sistema Penal do Rio de Janeiro vem utilizando como forma de renovação do quadro de assistentes sociais a flexibilização e a desregulamentação dos contratos de trabalho. Se problemáticos para os trabalhadores em geral, podemos considerar que se configuram ainda mais para aqueles, em razão da convivência com a violação de direitos da população institucionalizada e as péssimas condições de trabalho a que estão expostos. Estes aspectos denotam contradições face às premissas do atual Projeto Ético-Político Profissional. Este cenário, além de ocasionar sofrimento aos trabalhadores compromete significativamente à qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Palavras-chave: neoliberalismo, Sistema Penal, assistente social, Projeto Ético-Político, desregulamentação e flexibilização, criminalização da pobreza.

ABSTRACT

Tuned neoliberal logic Penal System in Rio de Janeiro, has been using as a way to renew its social workers, flexibility and deregulation of employment contracts. Is problematic for workers in general, we can consider that constitute more for those, because of the coexistence with the violation of rights of the institutionalized population and poor working conditions they are exposed. These contradictions denote aspects of the current premises in relation to ethical-political project professional. This scenario, in addition to causing suffering to workers significantly compromises the quality of services provided to users.

Keywords: neoliberalism, the penal system, social worker, ethical-political project, deregulation and flexibility, the criminalizing poverty.

⁶ Doutora. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. vlf17@oi.com.br. Este trabalho teve como colaboradoras Rita Bravim. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. ritabravin@ig.com.br e Érika Ressureição. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ. erikaressureicao@gmail.com

INTRODUÇÃO

Cabe observarmos que diferentemente da hipótese do Serviço Social ser mera⁷ consequência da qualificação, por meio da ampliação de conhecimentos teóricos, de ações que, mediante a filantropia e o assistencialismo, se voltavam para a “questão social”, a emersão dessa profissão corresponde a determinadas estratégias do capital em um período específico — a era dos monopólios —, haja vista a própria configuração do capitalismo e da “questão social” à época (NETTO, 2001). É profissão que, na maior parte da sua história, mostrou-se fundamentada em princípios e valores conservadores, mas se renovou e formulou um novo projeto profissional, cujos compromissos assumidos são progressistas e democráticos. Esses compromissos — claramente firmados no atual Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais, em outros instrumentos sociojurídicos e outras produções da profissão — são dissonantes das diretrizes atualmente propaladas e efetivadas pelos ditames econômicos neoliberais, o que pode implicar repercussões importantes no cotidiano de trabalho dos profissionais.

Assim sendo, pensar a concretização do atual projeto profissional — Projeto Ético-Político do Serviço Social — e, portanto, a materialização dos Princípios Fundamentais do Código de Ética Profissional no cotidiano profissional e/ou captar a percepção dos Assistentes Sociais a esse respeito, por meio das concepções expressas no cotidiano do trabalho profissional, é mister para a compreensão dessa profissão frente à crise capitalista contemporânea. Isso significa buscarmos entender em que medida as mudanças macrossocietárias e, portanto, os rumos político-econômicos, vêm sendo captados e/ou produzindo alterações nas necessidades e demandas sociais, espaços de intervenção, finalidades, competências e objetivos profissionais, requisições institucionais e condições objetivas de trabalho (destacam-se os direitos do trabalhador, sejam os direitos do Assistente Social ou daqueles para quem se dirige o trabalho deste profissional); em síntese, em que medida essas

⁷ Este texto é fruto da pesquisa *Ética, direitos, trabalho e Serviço Social: um estudo no sistema penal*, desenvolvida pelas professoras da FSS- UERJ Cleier Marconsin e Valeria Forti.

mudanças vêm tocando condições histórico-materiais e ideológicas que delimitam as possibilidades e os limites do exercício profissional do Assistente Social.

Dessa maneira, entendemos a relevância de estudarmos as condições de trabalho de parcela expressiva da categoria profissional, uma vez que os Assistentes Sociais do Sistema Penal são profissionais que atuam em condições de trabalho peculiarmente difíceis e com usuários institucionalizados que têm características, apesar de comuns a maioria dos demais atendidos pelo Serviço Social, em certa medida, também acirradas, ou seja, um campo de ação profissional cujo grau de exclusão social⁸ e cujo estigma da população atendida são particularmente significativos. Trata-se de um campo de trabalho que mescla diferentes facetas da “questão social” e sofre injunções dos aspectos considerados entre os mais complexos da atualidade brasileira (especialmente das suas metrópoles): a violência/criminalidade e a política penitenciária. Daí porque a possibilidade de podermos considerar um âmbito de ação possível de ser apreciado como uma espécie de campo parâmetro para outros estudos similares.

I. BREVE HISTÓRICO DO IDEÁRIO CAPITALISTA.

A denominada “época de ouro” do capitalismo configurou ciclos expansivos na ordem capitalista, possibilitando particularmente nos países centrais — países capitalistas mais ricos — certa estabilidade entre a aceleração da acumulação de capital e a qualidade de vida dos trabalhadores. Para isso, contou com a intervenção do Estado na formulação de políticas reguladoras dos ciclos de crescimento e recessão e com importante sistema de proteção social. Os antagonismos inerentes à relação entre o capital e o trabalho, que se objetivam nas múltiplas expressões da “questão social”, impulsionaram movimentos dos trabalhadores em prol da conquista de direitos, suscitaram e fortaleceram as políticas sociais. Essas políticas, estratégicas

⁸ Entendemos ser a exclusão inerente à sociedade capitalista, uma vez que essa supõe hierarquia e desigualdade. Todavia, destacamos que, além de questões vinculadas diretamente à “não-integração” no processo produtivo, a população ora referida é excluída do convívio social — institucionalizada —, podendo até ser referida como desnecessária economicamente e, em consequência, dispensável. Com isso, não estamos desconsiderando que nesse espaço institucional possam ocorrer atividades que viabilizem lucros (compatíveis com a lógica capitalista).

para a contenção da “questão social”, também favoreciam o consumo de mercadorias e, portanto, a dinamização da economia.

No entanto, a partir da década de 1970, mais uma das crises da economia capitalista põe em curso um processo recessivo, no qual a classe trabalhadora foi apontada como responsável, em função de suas conquistas sociais, pela queda da produtividade, pela elevação dos custos e pelos obstáculos à competitividade. Daí tomar fôlego uma reação teórica e política, ou seja, um ideário propagador da efetivação de um capitalismo mais duro e livre de regras, com forte apelo contrário à intervenção estatal e aos direitos do trabalho — o neoliberalismo —,⁹ um indicativo do mercado, desde que implantado plenamente, como instituição perfeita ou “sujeito” capaz para equilibrar e solucionar os problemas econômicos e sociais nas sociedades modernas. Assim, com o ideário neoliberal e a reestruturação capitalista nos defrontamos com estratégias de desobrigação do Estado, com forte combate à sua intervenção seja na planificação/regulação da economia seja na implantação e no financiamento de políticas sociais, a desregulamentação do trabalho, a flexibilização dos direitos, o aprofundamento da desigualdade social e a ampliação e “criminalização” da pobreza.

II. O ESTADO PENAL COMO RESPOSTA A “QUESTÃO SOCIAL” E A FLEXIBILIZAÇÃO E A DESREGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO NO CONTEXTO DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO RIO DE JANEIRO.

Segundo Waquant (2008), a desregulamentação da economia e a destruição do Estado de Bem-Estar Social acarretaram o fortalecimento do Estado Policial e Penal. Isso nos remete a uma concepção aparentemente superada que considera o trato da “questão social” limitado à mera repressão, caracterizando-a, exclusivamente, como “caso de polícia”. O que, logicamente, repercutirá nas condições de trabalho dos profissionais voltados à área da segurança pública.

⁹ Destacamos a importância do texto de Perry Anderson, no qual o autor faz distinção entre liberalismo clássico e neoliberalismo e descreve a gênese dessa reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar: Perry Anderson, *Balço do neoliberalismo*: In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Prosseguindo nessa lógica de raciocínio, nos cabe destacar que o contexto da reestruturação produtiva — da flexibilização e desregulamentação do trabalho — é uma realidade vivenciada por grande parcela dos Assistentes Sociais, que atuam na Secretaria de Administração Penitenciária do Estado do Rio de Janeiro (SEAP).¹⁰

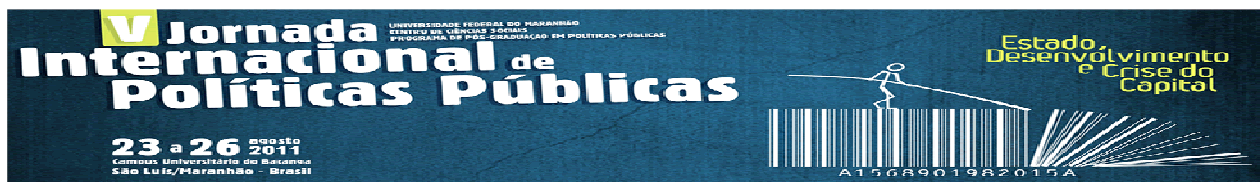
O atual quadro do Sistema Penitenciário evidencia a lógica neoliberal, ou seja, uma estratégia do capitalismo em termos nacionais e internacionais em resposta a mais uma de suas crises, cuja atrofia do Estado, o desmonte das políticas sociais e a precarização do trabalho são aspectos destacados. Isso em um âmbito profissional em que as condições de trabalho já mereciam ser observadas pela complexidade e precariedade, comprometendo significativamente a qualidade da prestação dos serviços aos usuários. Processo que hoje traz importantes questões e peculiares preocupações, haja vista as condições de vida e trabalho dos Assistentes Sociais no Setor e as condições daqueles que são atendidos por esses profissionais.

Os contratos de trabalho precários, que, como se pode facilmente observar, vêm sendo celebrados pela administração pública, se problemáticos para os trabalhadores em geral, podemos considerar que se configuram ainda mais para alguns, como o exemplo daqueles inseridos no Sistema Penal. Alegamos isso em razão de certas particularidades do trabalho desenvolvido nessa área. Quanto ao que dissemos podemos nos referir, por exemplo, ao constante sentimento de dor e tensão experimentado pelo convívio com o cárcere, a miséria, a desesperança, a repressão, a disciplina excessiva, a segurança, por vezes irracional, que se traduz em humilhação, em praxes desnecessárias etc.

Por se tratar de um profissional que atua em Unidades de Segurança, a legislação que trata das atribuições do Assistente Social no Sistema Penal, deve ser taxativamente seguida, sob pena de responsabilização administrativa e judicial. Estes dispositivos legais estão materializados na Lei de Execução Penal - 7.210 de 11 de julho de 1984, no RPERJ¹¹, nas Portarias e Resoluções, que normatizam as ações do Serviço Social do Sistema Penal do Rio de Janeiro. Evidentemente, esta ampla legislação não pode estar em conflito com as leis específicas, que amparam e

¹⁰ A partir daqui poderemos usar apenas a sigla.

¹¹ Regulamento do Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro – Decreto nº 8897 de 31 de março de 1986.



fiscalizam o exercício profissional dos Assistentes Sociais. Dessa forma, o Código de Ética e a Lei de Regulamentação da Profissão – Lei nº 8.662 de 07 de junho de 1993 são “instrumentos” que, considerados pelos profissionais da área, por vezes, são questionados, como “instrumentos” que ultrapassam aspectos definidos e necessários à Secretaria de Administração Penitenciária.

Além do exposto, cabe citar que os Assistentes Sociais do Sistema Penitenciário estão submetidos a péssimas condições de trabalho. Os locais para atendimento se configuram insalubres e inadequados do ponto de vista físico, contrariando ao disposto na Resolução do CFESS nº 493 de 21 de agosto de 2006 e na Lei Estadual nº. 5.261 de 11 de junho de 2008. Um cenário que dificulta a realização de um trabalho profissional qualificado e coloca em questão determinados preceitos éticos, terminando por deixar que “o seu tom” seja dado pelas exigências imediatas da situação. Ou seja, ora estamos falando de imediatismo no exercício profissional, da ação profissional cujo critério torna-se a “exigência da ação quase irrefletida pelo tom agudo da necessidade da demanda”.

No organograma institucional da SEAP, os Assistentes Sociais estão subordinados a Subsecretaria de Tratamento Penitenciário e tecnicamente à Coordenação de Serviço Social. Todos os Assistentes Sociais estão lotados, independente do local onde efetivamente trabalham, na Coordenação de Serviço Social. No que se refere à autonomia, essa organização funcional configura-se positivamente para esses profissionais. Este cenário passa a vigorar a partir de 2002, quando os profissionais deixam de ser subordinados aos diretores das Unidades Prisionais e Hospitalares, com chefia técnica nos setores de Serviço Social e passam a ter uma Coordenação própria. Partindo da premissa de que estes espaços de trabalho são permeados por uma acirrada correlação de forças e de interesses divergentes, a situação anterior propiciava uma tensão mais acentuada entre os objetivos profissionais dos Assistentes Sociais e os da segurança e, isso tendia a tornar ainda mais vulnerável o Assistente Social em seu cotidiano de trabalho.

No entanto, não obstante os avanços alcançados, não deixamos de ter claro que a ênfase na instituição é a segurança e a questão do tratamento penitenciário pouco ultrapassa a mera perspectiva retórica. As dificuldades no cotidiano do trabalho profissional são inúmeras e os enfrentamentos entre os diferentes (e demais)

profissionais e os agentes de disciplina são frequentes. Em linhas gerais, quanto ao Assistente Social se pode dizer que em seu cotidiano de trabalho tem as ações significativamente influenciadas pelas regras institucionais impostas. Se o profissional não for suficientemente competente e crítico para analisar a realidade e captar o seu objeto de trabalho, entendendo que as contradições e dificuldades inerentes à realidade social não são obstáculos externos a ele, tenderá a sentir-se impotente, declinando face ao que identificará como dicotomia insuperável entre os objetivos profissionais e institucionais.

Nisso também se inclui a sobrecarga de atribuições (atendimentos aos presos e aos familiares, a realização dos exames criminológicos etc.), - em razão do crescimento da população carcerária – o que torna o cumprimento das inúmeras tarefas, objetivo quase inalcançável, gerando frustração entre os Assistentes Sociais. Atividades que, sem qualquer demérito, talvez pudessem ser melhor avaliadas se houvesse tempo para isso e, quiçá houvesse alteração da rotina, uma vez que parte delas é solicitação institucional. Solicitação que, por vezes, exacerba o acúmulo de tarefas inviabilizando a implementação de projetos, que verdadeiramente poderiam incorporar qualidade ao trabalho e viabilizariam direitos aos usuários.

Somado a isso, o efetivo carcerário do Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro vem aumentando vertiginosamente e novas Unidades Prisionais são inauguradas. São menos de 100¹² Assistentes Sociais (entre estatutárias e contratadas) para prestar atendimento a aproximadamente 27.000 presos distribuídos em quarenta e nove Unidades Prisionais e hospitalares, cumprindo pena em diferentes regimes (fechado, semi-aberto e aberto), bem como a seus familiares. Obviamente, o trabalho nestas condições vai além dos limites de resistência desses profissionais.

No entanto, como foi dito, o crescimento da população carcerária e o aprimoramento do aparato coercitivo, não são proporcionais ao investimento em pessoal técnico capacitado, para o atendimento das expressões da “questão social”. Em 1998 ocorreu o último concurso para o cargo efetivo de Assistente Social, com garantias trabalhistas, amparadas no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – Decreto nº 2479 de 08 de março de

¹² Quase 50% desses profissionais têm vínculo de trabalho precário.

1979. Em um lapso temporal de cerca de dez anos muitos profissionais se aposentaram ou pediram desligamento. Para ocupar esses postos de trabalho foram realizados concursos para contratação temporária, precarizando a força de trabalho que atua no Sistema Penitenciário deste Estado. Na Secretaria de Administração Penitenciária do Rio de Janeiro, o contrato de trabalho precário vigente data de 2007 e sua validade vem sendo prorrogada anualmente. Acreditamos que deva atingir um total de cinco anos, prazo máximo estipulado pela legislação.

CONCLUSÃO

Esse quadro se configura em imenso sofrimento para os Assistentes Sociais que atuam no Sistema Penal do Rio de Janeiro, uma vez que exacerba a realidade de um profissional que lida com carência de recursos, dificuldade no trato com as áreas de segurança, riscos de violências físicas (como exemplo de possíveis rebeliões) e emocionais, trato diário com repercussões da criminalização da pobreza e com expressões da “questão social”. É evidente a amplificação do caráter perverso da flexibilização e da desregulamentação dos vínculos trabalhistas desses profissionais.

Estamos diante de um âmbito de trabalho do Serviço Social em que a violação de direitos dos usuários e as de condições de trabalho dos Assistentes Sociais escancaram contradições face às premissas do atual Projeto Ético-Político Profissional, ou seja, suscitam aspectos que tornam o debate sobre a possibilidade de materialização dos Princípios Fundamentais do nosso Código de Ética Profissional, os compromissos firmados por esta profissão nas últimas décadas imprescindível.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2009.

CFESS. *Código de ética profissional do Assistente Social*. Brasília:1993.

DEJOURS, Christophe. *A Banalização da Injustiça Social*. Rio de Janeiro: FGV, 7ª Ed. 2006.



FORTI, Valeria. *Ética, Crime e Loucura: reflexões sobre a dimensão ética no trabalho profissional*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____ e GUERRA, Yolanda. *Ética e Direitos: ensaios críticos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010 (Coletânea Nova de Serviço Social).

_____ e BRITES, Cristina M^a. *Direitos Humanos e Serviço Social: polêmicas, debates e embates*. Lumen Juris, 2011 (Coletânea Nova de Serviço Social).

IAMAMOTO, Marilda V. *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2010

WACQUANT, Loic. *As duas faces do gueto*. São Paulo: Boitempo, 2008.

A FUNDAÇÃO ESTATAL DE DIREITO PRIVADO NA SAÚDE E OS IMPACTOS SOBRE OS DIREITOS DOS TRABALHADORES DO SETOR

Mary Jane Teixeira¹³

RESUMO

Este trabalho trata dos impactos do Projeto de Lei Complementar 92/2007 nos direitos dos trabalhadores do setor da Saúde. Com FHC tem início o desmonte de conquistas que constituíam incipientes políticas sociais. O desfinanciamento do SUS e financiamento de empresas privadas, precarização dos direitos, terceirização, foram partes fundamentais. Lula aprofunda esse processo. Para concretizar as Fundações Estatais de Direito Privado, resgatou legislações do período militar combinadas com leis da era FHC. Através da criação das Fundações Estatais de Direito Privado, o governo Lula redireciona o fundo público, atendendo aos interesses do capital e retira direitos históricos dos trabalhadores do setor.

Palavras-Chave: Saúde, SUS, Políticas Públicas, Fundações, Crise do Capital.

ABSTRACT

This work deals with the impacts of Bill Complementary 92/2007 on the rights of workers in the sector of Health. FHC begins with the dismantling of rights that were incipient social policies. The disfunding the SUS and private financing, precarious rights, outsourcing, were key parts. Lula deepens this process. To implement the State Foundations of Private Law, legislation rescued from the military period was combined with the laws of FHC. Through the creation of the State Foundations of Private Law, the Lula government redirects the public fund, given the interests of capital and removes the historical rights of the workers.

Keywords: Health, SUS, Public Policy, Foundations, Crisis of Capital.

¹³ Doutora. Universidade estadual do Rio de Janeiro – UERJ. mary-teixeira@uol.com.br. Este trabalho teve colaboração de Mira Caetano. Universidade estadual do Rio de Janeiro – UERJ mira.caetano@gmail.com

INTRODUÇÃO:

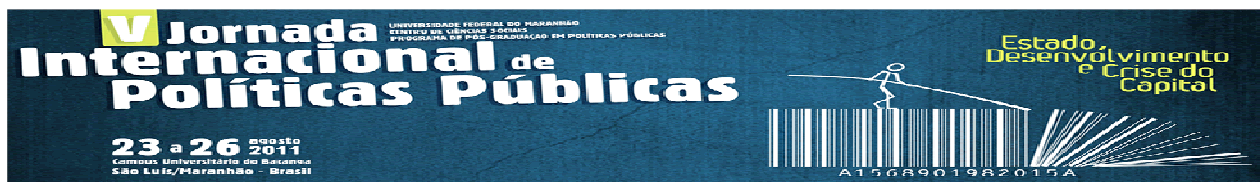
O Projeto de Lei Complementar (PLC) 92/2007 que cria a Fundação Estatal de Direito Privado (FEDP) na Saúde, apresentado pelo governo Lula ao Legislativo, não trata apenas dessa política setorial, abrange todas as que integram a área social, consideradas atividades “não-exclusivas do Estado”, dando continuidade à concepção neoliberal que impregna os documentos dos organismos financeiros internacionais, dentre eles, o Banco Mundial. Por via de consequência mantém o caminho seguido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), durante seus dois mandatos. A proposta está ancorada na concepção de “governança administrativa” e de governabilidade, importada para o Brasil expressa claramente no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), elaborada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995, quando retira direitos dos trabalhadores baseados na contra-reforma do Estado.

I. A CRISE DO CAPITAL E O IDEÁRIO NEOLIBERAL.

O ideário neoliberal, imposto pela burguesia em termos mundiais, como saída para a crise do capital desencadeada desde a transição da década de 1960 para 70, incide em cada país de forma particular. Nesse processo, quando o modo de produção capitalista busca recuperar a queda da taxa de lucro, o Estado adquire outra conformação, passando a implementar políticas de desregulamentação da economia, privatização e terceirização dos serviços, com destaque para a quebra do “pacto social” entre capital-trabalho realizado após a Segunda-Guerra Mundial, nos países capitalistas centrais.

Na reconfiguração do Estado, a ideologia neoliberal fortalece-se, transformando tudo em mercadoria, inclusive as políticas sociais: do fornecimento de água, da luz, à educação e à saúde. Vive-se, assim, tempos de predomínio do “capital fetiche” (IAMAMOTO, 2007), quando o processo de acumulação e valorização do capital se encontra financeirizado, com o objetivo precípuo de desvalorizar a força de trabalho e sua organização como instrumento de acumulação.

No Brasil, país periférico cujas classes dominantes, alojadas no Estado, manifestaram historicamente uma imensa dificuldade em conviver com os “de baixo”, alijando-os dos processos decisórios, as classes subalternas precisaram lutar de forma intensa por direitos. O Estado foi obrigado a incorporar reivindicações, ou seja,



desempenhando ocasionalmente o papel “civilizatório de mediador” entre as classes fundamentais no capitalismo. Um desses momentos ocorreu nos anos de 1980, em que, na luta contra a ditadura, os trabalhadores avançaram em importantes conquistas, em especial com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nos anos de 1990, a contra-reforma do Estado transcorre de maneira efetiva, principalmente a partir do governo FHC, marcando a ruptura com a possibilidade de avanços sócio-culturais e ideopolíticos obtidos na Constituição, com muitos retrocessos para os trabalhadores, em especial quando nos debruçamos sobre a questão da saúde. Esse fenômeno combinou-se ao gradativo abandono e sucateamento da rede pública do setor, à uma política racionalizadora fundada na seletividade da atenção, contribuindo de forma direta e indireta para a instalação e expansão da rede privada. A contratação de serviços de terceiros para prestação da atenção à saúde nos níveis secundário e terciário, as isenções tributárias e os subsídios para os planos e seguros de saúde marcaram esse período expansionista de forma mais expressiva.

Com o avanço e aprofundamento da matriz neoliberal, destrói-se o que havia sido proposto de positivo. A contra-reforma que busca remodelar os Estados nacionais em termos mundiais muda, também no Brasil, substancialmente, deixando de ser interventores passando a serem reguladores e financiadores, destruindo direitos sociais. Assim, a classe trabalhadora assiste ao desmonte da incipiente proteção social brasileira (construída no campo jurídico-institucional) devido à hegemonia do capital financeirizado de um lado e à fragilidade do movimento social por outro. O governo FHC lidera as mutações pelas quais passa o Estado brasileiro, com ênfase, no âmbito da saúde, da lógica do seguro e não da Seguridade Social, da focalização ao invés da universalidade; da privatização contra o investimento no serviço público; da desregulamentação e flexibilização dos direitos trabalhistas. Nessa direção, o modelo empresarial é o “tipo ideal” para a “boa administração”, coerente com a lógica mercantil. Os serviços sociais tornam-se, também, o *locus* do capital. Desse modo, a lógica contra-reformista fragiliza ainda mais as possibilidades do Estado responder às necessidades de saúde da maioria da população.

II. A SAÚDE PRECARIZADA, AS FUNDAÇÕES E CONTRATOS DE GESTÃO.

O Caderno do MARE (1998), conjugado com os Relatórios do Banco Mundial, define a continuidade e aprofundamento da fragmentação da assistência à Saúde. A proposta traz a implantação da terceirização, sob diferentes modalidades através dos **Contratos de Gestão** seja com Organizações Sociais (OSs), ou com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) que são tratadas como instrumento de viabilização e implementação de políticas públicas. Aparecem no conjunto das medidas relacionadas à contra-reforma do Estado e apresentam entre as diversas características, uma autonomia administrativa que significa ter o poder de dar a direção política assistencial à unidade e contratar/demitir os trabalhadores. A precarização do trabalho, através da terceirização foi se impondo cada vez mais como forma de contratação dos profissionais de saúde. Nessa conjuntura reduziram-se os concursos públicos federais até sua extinção e os ajustes salariais dos servidores.

A partir de 2003, nos dois mandatos do governo Lula, observamos a continuidade em relação aos elementos de contra-reforma do governo anterior. Embora haja diferenças em planos, programas e projetos específicos, essencialmente, não consideramos que as mudanças sejam expressivas e apontem para uma ruptura da condução precedente. Nessa linha, no âmbito de nosso debate, vale ressaltar que, já em 2003 o MPOG¹⁴ conceitua e apresenta a “estratégia de transformação da gestão pública”, através do Plano de Governo. Nesse documento, aponta a necessidade da recomposição da força de trabalho, mostrando uma tendência que inclui a construção de “um novo padrão de relacionamento entre o governo e as empresas estatais, no qual fiquem definidos os **marcos da gestão empresarial** e da gestão voltada ao interesse público” (MPOG, 2003, p.8 – *grifo nosso*). O texto do governo reproduz o diagnóstico contido nos Cadernos do MARE, de 1995-1998, sobre as instituições públicas e absorve as categorias pertinentes à concepção mercadológica transportada para a administração pública, considerando que, para ser atingido, seu objetivo deverá criar “meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados” (MPOG, 2003, p.9).

¹⁴ O documento aqui referido é “**Gestão Pública para um Brasil de Todos: um Plano de Gestão para o Governo Lula**”. Secretaria de Gestão (SEGES/MPOG). Brasília, 2003.

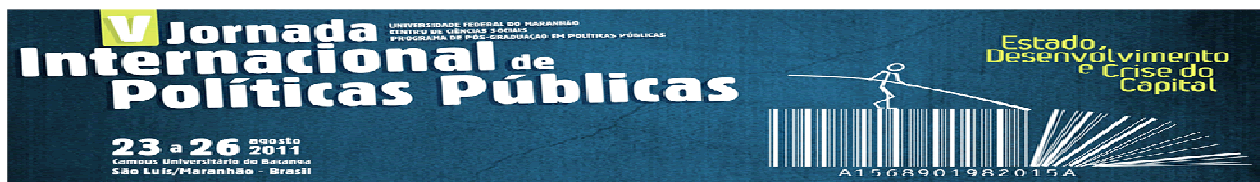
Documento o qual se posiciona quanto à sua forma de lidar com os servidores públicos, “adequando os quadros funcionais, reestruturando carreiras e quadros de cargos, remunerando-os em níveis compatíveis com as responsabilidades e competências exigidas”. Os servidores são tratados como meros componentes contábeis, ao se propor a aperfeiçoar os “processos de trabalho, adotando novos padrões de desempenho, regras mais flexíveis e incorporando inovações tecnológicas e gerenciais” as quais possibilitem “redimensionar, quantitativa e qualitativamente, os recursos humanos, orçamentários, financeiros e logísticos” (MPOG, 2003, p.10). As premissas e os princípios entendem o Plano como “um instrumento de geração de resultados, flexível para permitir soluções específicas para as diversas áreas de ação governamental [...]” (*idem*, p.12 – *grifo nosso*).

Na Agenda da Gestão Pública – 2007-2010¹⁵, o governo brasileiro define a operacionalização do Plano de Gestão. Nele, privilegia a “melhora na racionalidade administrativa, com profissionalização da função pública” (2007, p.5), incluindo a “Estruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Servidor da União: adequando-o ao novo modelo da previdência complementar e revisão das aposentadorias por invalidez concedidas”, entre outros aspectos. Nesse período, no documento “FUNDAÇÃO ESTATAL: proposta para o Debate” (2007) aponta a “necessidade” de criação de Fundações Estatais no setor público, informando o MPOG¹⁶ que haveria de passar pela elaboração de uma Lei Complementar. O documento revela a identificação doutrinária com o MARE como fio condutor. A finalidade da lei complementar é evitar as Ações de Inconstitucionalidades (ADINs) impetradas pelo Ministério Público Federal (MPF) e algumas entidades sindicais contra as OSs e Fundações de Apoio e a pressão do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto aos contratos terceirizados no setor público. Assim, “com base no amparo constitucional e na doutrina jurídica brasileira”, em janeiro de 2006 a SEGES/MPOG constituiu um Grupo de Trabalho – e propôs:

... identificar um formato institucional adequado às áreas do Estado que exercem atividades não-exclusivas e atuam em regime de concorrência com a livre iniciativa, necessitando de um modelo dotado de maior autonomia e **flexibilidade de gestão e que favoreça a aquisição, incorporação tecnológica, contratação, estruturação de carreira e remuneração da força de trabalho** (*grifo nosso*) (MPOG, 2007b, p.11).

¹⁵ SEGES/MPOG, fevereiro de 2007.

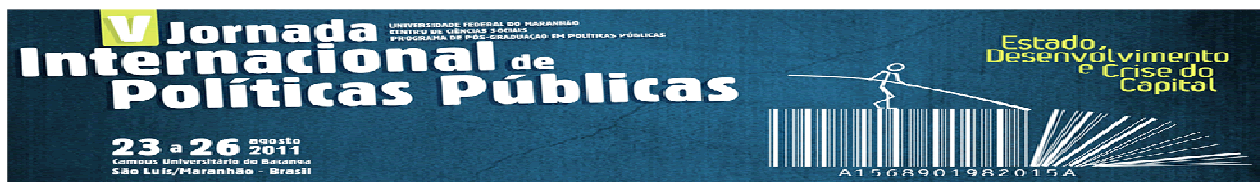
¹⁶ SEGES/MPOG, fevereiro de 2007b.



O PLC 92/2007 estabelece no artigo 1º que a fundação “será integrante da Administração Indireta, [...] para o desempenho de atividade estatal que não seja **exclusiva do Estado** [...]”. As áreas definidas são: Saúde, assistência social; cultura; desporto; ciência e tecnologia; meio ambiente; **previdência complementar do servidor público**; comunicação social e promoção do turismo nacional. O fato de estarem incluídos outros setores da **área social** (na esfera da **Seguridade Social – grifo nosso**) desconstrói o argumento da preocupação exclusiva com a problemática hospitalar. Ela se revela como política de Estado para a Gestão Pública, com nítidas configurações do ideário neoliberal.

Para a específica situação dos trabalhadores das fundações, há uma alteração substancial: o contrato de trabalho a ser realizado está submetido ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a justificativa de que é “mais próprio dos entes públicos que atuam em regime de concorrência com a livre iniciativa [...] e a admissão será por concurso público” (*idem*). Retira, fundamentalmente, o direito ao Regime Jurídico Único (RJU) conquistado na CF/88, com a estabilidade, a paridade (ativos e aposentados), como a aposentadoria integral, entre outros direitos. Segundo o texto, essa forma de relação de trabalho “possibilita assegurar a agilidade e flexibilidade necessárias aos processos de **contratação, remuneração e dispensa** de seus empregados, mediante adoção de políticas de avaliação de desempenho”. A proposta, então, busca diferenciar os trabalhadores, comparando-os e dirigindo-os como se pertencessem à uma empresa privada, estimulando a competitividade interna, entre outros parâmetros (MPOG, 2007b, p.18 – *grifo nosso*). Quanto às perspectivas de futuro profissional e vínculo institucional na carreira, a tendência é se encerrarem, na medida em que o **Plano de Carreira, Emprego e Salários** terá especificidades: “[...] os acordos coletivos disporão, entre outros temas, sobre remuneração, horas-extras, regimes de horários flexíveis, planos de saúde diferenciados, planos de previdência complementar, dentre outros **benefícios**” (MPOG, 2007b, p.20 – *grifo nosso*).

Para efetivar a proposta de Fundação Estatal de Direito Privado no campo da Saúde, referente aos direitos trabalhistas, o governo Lula utiliza-se de uma série de argumentos, dentre eles, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Justifica a mudança de vínculo: agora não mais contratado pelo RJU, e sim sob o regime da CLT, permitindo a admissão e demissão pelo empresário da saúde na unidade pública, nos moldes privatistas da reestruturação neoliberal.



No movimento organizado na área da Saúde reivindicava-se, historicamente, a isonomia salarial frente aos três níveis de governo e categorias profissionais. Entretanto, como se encontra estabelecido na legislação que cria a Fundação Estatal de Direito Privado, os empresários da saúde têm a liberdade de “ganhar” a adesão dos trabalhadores que hoje vivem com salários aviltados. Além de tratar de forma mercantil a saúde, a ausência de isonomia provoca a competição interna entre as categorias profissionais e das mesmas entre si, deslocando o foco, o que se reflete sobre a qualidade da atenção. O Plano de Cargos e Salários (PCCS) coletivo, de competência de cada unidade fundacional, esvazia, assim, a luta do movimento organizado, construído com intenso debate e negociação em Congressos e Conferências específicas. Para além de outros problemas, essa condição de trabalho quebra o vínculo do profissional de saúde com a população adscrita, tendendo a reduzir a qualidade da assistência prestada.

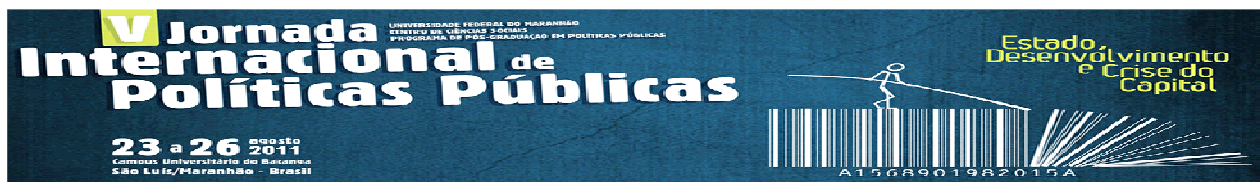
Essa visão aparece no documento do Banco Mundial, a “**Estratégia de Parceria com o Brasil**” para o período 2008-2011 (EPP, 2008). Nele, revela-se a identidade com a concepção de Estado aqui debatida e as recomendações para o trato dado à força de trabalho no projeto de Fundação. No diagnóstico apresentado, pelo documento, sobre a situação brasileira, dentre vários determinantes, aparece “a carga excessiva de despesas com benefícios sociais sobre as finanças públicas” e que as instituições e leis trabalhistas são inadequadas, por “privilegiarem a estabilidade no emprego” (EPP, 2008, p.10, p.13 e p.19). O documento traz como proposta, as (contra) reformas tributária, fiscal e da previdência (EPP, 2008, p.13). Os documentos nacionais referidos e o material produzido pelo Banco Mundial ofereceram, elementos fundantes para a apresentação pelo executivo, do Projeto de Lei 92/2007, ao Congresso Nacional, a proposta de criação de Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP) para a área da saúde.

A lógica mercadológica tem conseqüências graves também para os usuários do serviço, pois a tendência da atenção à saúde restringe-se ao atendimento, sem criar um vínculo na relação profissional-usuário. Pode, também, provocar um auto-desligamento freqüente por parte dos trabalhadores, já que “outra fundação pode estar pagando melhor”. O Programa Mais Saúde refere-se à proposta de criação de novos modelos de gestão como inovadora para o campo da saúde, entre eles, o das **Fundações Estatais de Direito Privado** (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2008). As recomendações do Programa ministerial direcionam-se, claramente, também, na definição da “melhor gestão” (MS, 2008, p.72): “... estabelecer contratos de desempenho com as 27 unidades federativas e hospitais filantrópicos; criar mecanismos e critérios que permitam a premiação por desempenho dos municípios que **alcancem ou superem as metas pactuadas**; [...] **aprovar o Projeto de Lei Complementar** e as leis ordinárias necessárias para implantar o modelo de FUNDAÇÃO ESTATAL nos hospitais públicos federais (MS, 2008, p.72).

CONCLUSÃO

Constatamos em nosso estudo, uma estreita linha de ligação entre o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE/MARE), os documentos do Banco Mundial (BM) e os documentos do governo Lula (MPOG e Ministério da Saúde), com prejuízo sério da universalização dos direitos sociais, mantendo a retirada dos direitos dos trabalhadores. Esse Projeto de Lei (PL) desmonta o SUS na linha da contra-reforma do Estado e favorece a acumulação do capital. Em nenhum momento dirige-se a extinguir as modalidades terceirizadas. Ao contrário, recupera legislações da contra-reforma do governo FHC e aprofunda as condições de retirada de direitos trabalhistas no âmbito do Estado. O processo como um todo confirma que a modalidade de atenção à Saúde, através das Fundações, em sua essência, atua como um instrumento de realização do capital, em detrimento das demandas do trabalho. Com as Fundações, o Estado permanece realizando a transferência do fundo público para o setor privado; a diferença é que o ideário neoliberal insere o capital diretamente dentro de unidades públicas, transformando-as em um importante *locus* de lucratividade, com base na **lógica produtivista**, em busca de “**resultados**”. A inserção dentro das unidades públicas regidas por um Contrato de Gestão, assinado em cartório, e a montagem dos Conselhos Administrativos, reafirma o caráter privado e antidemocrático das Fundações, em que a propriedade das instituições está submetida aos interesses mercantis. Descaracteriza, assim, o real significado do público no sentido clássico da palavra, em que a saúde deveria ser vista como um “bem público”, de relevância pública e um direito social.

No entanto, observamos que há resistências. Na 13ª Conferência Nacional de Saúde, por exemplo, realizada em novembro de 2007, o referido PLC 92 de 2007, que cria as fundações, foi rejeitado. Ao mesmo tempo, foi debatido e definido que, em relação à força de trabalho, a perspectiva da Conferência caminha em direção inteiramente inversa à do PLC, recomendando, em especial, a “desprecarização” do trabalho na saúde. A proposta estabelecida pela Conferência é pela implantação imediata do PCCR/SUS e pela realização de “concurso público para o preenchimento de cargos nas diversas áreas da saúde, (...), visando a substituição dos aposentados” (Relatório da 13ª CNS, 2007, p.84-85). Vale ressaltar que, até o momento o PLC 92 de 2007 não foi votado no Congresso. As injunções políticas, as pressões do movimento



social e outros determinantes (como a questão do financiamento), encontram-se impedindo a sua imediata implantação.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Estratégia de Parceria com o País para a República Federativa do Brasil – período de 2001 à 2008 - Relatório n° 42677 - 6 de maio de 2008

BRASIL - Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

_____. A Reforma Administrativa do Sistema de Saúde. Caderno 13. MARE, Brasília – DF, 1998.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão Pública para um Brasil de Todos.** Brasília: SEGES/MPOG, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **AGENDA DA GESTÃO PÚBLICA (2007-2010).** SEGES/MPOG, fevereiro de 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Fundação Estatal:** proposta para o debate, 2007b.

_____. Ministério da Saúde. **Relatório da 13ª Conferência Nacional de Saúde.** Conselho Nacional de Saúde. Brasília, 2007.

_____. **Programa Mais Saúde. Direito de Todos. SUS** – um País de Todos. Governo Federal. Metas para 2008-2011. Brasília, 2008.

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo. Cortez: 2007

TEIXEIRA, M. J. O. A Política Nacional de Saúde na contemporaneidade: as Fundações Estatais de Direito Privado como estratégia de direcionamento do fundo público. Tese de Doutorado da Faculdade de Serviço Social/UERJ, 2010.