

**OS INDICATIVOS DO PROCESSO DE (DES) REGULAMENTAÇÃO DO TRABALHO NO
ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO: implicações e (re) configurações perversas para
a classe trabalhadora ¹**

Lucilia Mendes Rocha ²

RESUMO

Este artigo discute questões essenciais sobre o contexto que compreende às duas últimas décadas, período de transformações históricas, determinadas pelo redimensionamento do mundo do trabalho a partir da implementação e expansão do neoliberalismo. Busca explicitar a condição determinante do serviço público, a partir da reforma gerencial do Estado, direcionada para a desregulamentação do trabalho e do desmonte dos direitos sociais, resultado da ampliação do grau de flexibilidade do sistema de relações do trabalho no Brasil.

Palavras-chave: Mundo do trabalho. Serviço Público. Desregulamentação.

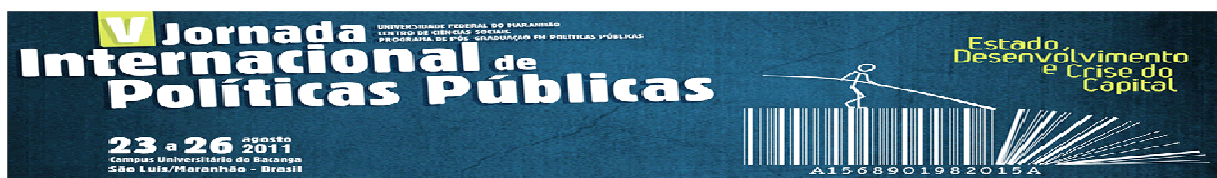
ABSTRACT

This article discusses key issues about the context that includes the last two decades, a period of historical change, as determined by the reshaping of the workplace through the implementation and expansion of neoliberalism. Seeks to clarify the determining condition of the public service, from the management reform of the state, directed towards the deregulation of labor and the dismantling of social rights, the result of expanding the flexibility of the system of labor relations in Brazil.

Keywords: World of work. Public Service. Deregulation.

¹ Este artigo se constitui como um recorte dos ensaios bibliográficos ensejados no Trabalho de Conclusão de Curso, defendido e aprovado em 20/12/2011, sob orientação da Prof^a Dr^a Moema Amélia Serpa Lopes de Souza, Docente do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.

² Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) /Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). lucilia_pba@hotmail.com



INTRODUÇÃO

Este artigo levanta algumas preocupações e discussões, no sentido de analisar a legislação trabalhista que orienta a gestão do trabalho no serviço público. Neste sentido, discute questões essenciais sobre o contexto que compreende às duas últimas décadas, período de transformações históricas para o Brasil, determinadas/influenciadas pelo redimensionamento do mundo do trabalho a partir da implementação e expansão do neoliberalismo, sob a égide da construção de um Estado mínimo, voltado a atender aos interesses do grande capital.

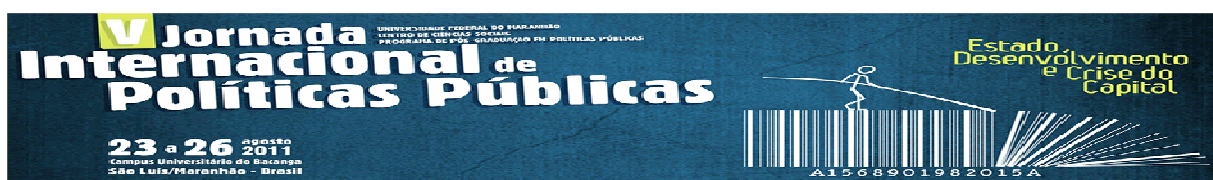
As transformações ocorridas a partir do desenvolvimento do capitalismo contemporâneo acarretaram, entre outros aspectos, no acirramento do processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho. Tais mudanças, orientadas pelos moldes neoliberais, conduziram o processo de (des) construção e (des) regulamentação da legislação trabalhista que orienta a gestão do trabalho no serviço público.

No contexto brasileiro, os “fios invisíveis” que tecem a desregulamentação dar-se-á a partir da década de noventa com a implementação do Plano Diretor, que irá incorporar um padrão modernizador à gestão do trabalho no serviço público, caracterizado, principalmente, pela lógica da racionalização dos gastos públicos, bem como da introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais, voltadas para o padrão da eficiência.

Nesta perspectiva, tal discussão insere-se no debate da formação e no exercício profissional do Serviço Social, visto que o assistente social está inserido na divisão sócio-técnica do trabalho e, dentro deste contexto, também é atingido diretamente por esse novo padrão de relações trabalhistas que buscam reduzir os custos com a força de trabalho, a exemplo do contrato temporário, do voluntariado, da prestação de serviços, da precariedade das condições de trabalho, etc. Destarte, as análises aqui apresentadas explicitam a condição determinante, direcionada para a desregulamentação do trabalho e do desmonte dos direitos sociais, resultado da ampliação do grau de flexibilidade do sistema de relações do trabalho no Brasil.

1 As (re) configurações do trabalho no serviço público brasileiro: uma análise das expressões particulares do processo de desregulamentação do trabalho na conjuntura contemporânea

Para compreendermos o processo de desregulamentação do trabalho no país, a priori, é necessário entendermos os fatores que o determinam, sendo estes fatores responsáveis pelo desenvolvimento social e econômico do país, articulando o papel desenvolvido pelo Estado, o processo de mundialização do capital, as investidas dos organismos internacionais como o Banco



Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como a introdução de novas tecnologias, possibilitadas pela globalização do sistema capitalista.

Ao final do século XX, consolida-se na organização capitalista, uma articulação entre as diversas economias, sob a hegemonia do grande capital monopolista norte-americano, que impõe padrões econômicos de consumo e produção. Uma articulação que consolida a internacionalização do capital financeiro e a divisão internacional dos mercados e do trabalho (MOTA, 1995).

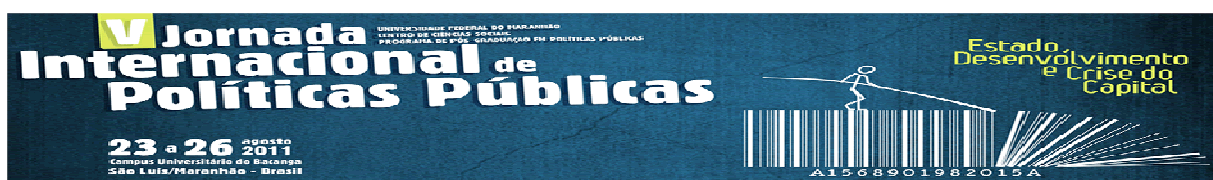
Conjuga-se uma crise global agudizada a partir dos anos 1970 e com interferências profundas no processo de reprodução social, uma crise que comporta um

conjunto de transformações econômicas, políticas, institucionais e culturais que interferem no processo de reprodução social, seja no sentido de incorporar potencialmente elementos ameaçadores da reprodução, seja no sentido de catalisar mudanças que permitam a reestruturação da produção (MOTA, 1995, p.90)

A estratégia de superação desta crise pelo capitalismo é enfrentada de forma a reorganizar o ciclo reprodutivo, mas preservando seus fundamentos essenciais. Gesta-se uma mutação do padrão de acumulação não alterando o modo de produção capitalista. A tendência é dinamizar o processo produtivo superando e transitando do padrão taylorista e fordista para as novas formas de acumulação flexibilizada (ANTUNES, 2000). Impulsionada pela mundialização do capital, a acumulação flexível emerge como um novo padrão de acumulação decorrente da necessidade do capital em reconstituir e consolidar sua base de valorização (ALVES, 2000).

No intuito de superar a crise de 1970, o sistema capitalista buscou enfrentá-la a partir do processo de reestruturação produtiva de base toyotista. Este modelo produtivo desenvolveu-se no Japão, entre os anos de 1950 e 1970, através da montadora Toyota. Para atender e superar as exigências do capitalismo, o modelo de produção toyotista propõe uma otimização no processo produtivo a partir de uma produção em menor tempo e melhor qualidade, horizontalizada, através da intensificação da exploração da força de trabalho, com a instituição do fator da polivalência nas relações de trabalho.

Uma característica essencial do toyotismo é que para a efetiva flexibilização do aparato produtivo, torna-se imprescindível a flexibilização dos direitos dos trabalhadores, submetendo a classe trabalhadora às condições de extrema precariedade, no que tange ao padrão de trabalho socialmente protegido.



Vasapollo (2006) apresenta em seus estudos alguns indicativos dos mecanismos de flexibilização que incluem a liberdade de suspender contratos, demitir sem aviso prévio, aumentar ou reduzir jornadas de trabalho, estabelecer remunerações baixas sem respeitar a equidade entre as funções desempenhadas e a possibilidade de estabelecer diferentes modalidades de contratos de trabalho, como temporário e parcial, adequando às necessidades e exigências da produção.

Neste processo, agudiza-se a precarização do trabalho e enfrentamos, como diz Alves (2005, p.265), um novo e precário mundo do trabalho,

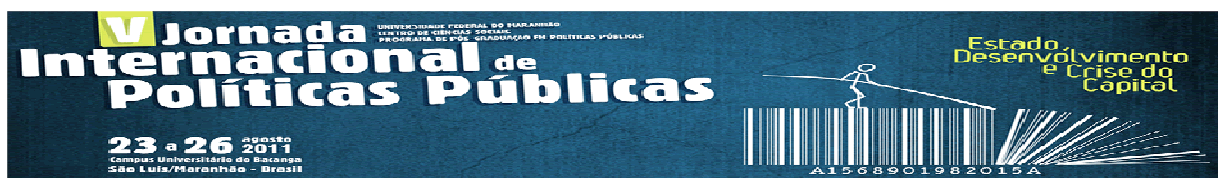
O mundo do trabalho precário é decorrente de uma das motivações indutoras da terceirização. Por trás da lógica da precarização do trabalho (...) está a necessidade das grandes empresas (...) de descentralizar a produção com objetivo de reduzir custos(...). A adoção de uma flexibilidade do contrato de trabalho (...) tende a construir um estatuto salarial precário para amplas parcelas da classe trabalhadora, expondo-as, cada vez mais, à disposição das idiosincrasias do capital.

A rigor, a flexibilização atinge o trabalho assalariado não se restringindo ao operariado tradicional das indústrias de bens materiais, mas expandindo-se para o setor de serviços que, também, assume neste momento de reestruturação, um papel estratégico nos processos de distribuição, circulação e consumo de mercadorias, bem como na reprodução social, a exemplo dos serviços públicos oferecidos pelo Estado.

Ao interpenetrar-se produção e serviços sob as exigências da reestruturação capitalista, pela lógica da mundialização do capital, também interpenetram-se os elementos da flexibilização da força de trabalho que impõem a precarização do trabalho no serviço público. Ao indicar a expansiva flexibilização do trabalho no âmbito público, exige-se pensar e argumentar o papel do Estado no conjunto dessas transformações societárias.

O papel assumido pelo Estado determinado pelas exigências do capitalismo contemporâneo é o de assegurar a expansão, a consolidação e a lucratividade do grande capital. Desde a década de 1970, o capitalismo contemporâneo começa a constituir uma nova fase, correspondendo ao estágio imperialista do capital, denominada neoliberalismo.

Portanto, a partir da década de 1990, o papel exercido pelo Estado sobre o conjunto dos direitos sociais é alterado. O mercado torna-se o lugar ideal para a alocação dos recursos, diante das participações mínimas do Estado. A redução do poder do Estado dá margem para a dependência dos mercados financeiros e, por conseguinte, para o financiamento internacional e,



como consequência dessas ações dar-se-á a privatização dos patrimônios públicos, o corte dos gastos sociais e a busca da restrição dos direitos sociais.

2 Processo histórico da (des) regulamentação do trabalho no Brasil: algumas reflexões

Apresentados os aspectos que atribuímos como expressões particulares do processo de (re) configuração do trabalho na conjuntura contemporânea, passamos a delinear o processo histórico de que conformou na (des) regulamentação do trabalho no serviço público brasileiro, marcado pela reforma gerencial proposta para o Estado nos anos de 1990.

É neste contexto neoliberal que o processo de desmonte dos direitos sociais e de desregulamentação do trabalho assume a condução da gestão do trabalho no Brasil. Conforme afirma Souza (2009, p. 140):

[...] ao corporificar os ditames neoliberais, o Estado brasileiro responde às novas requisições da acumulação capitalista, visíveis nos seus mecanismos de intervenção que, empenhados nas estratégias de desregulamentação do aparato institucional, passam a atender às orientações de adaptabilidade, eficiência, produtividade e flexibilidade.

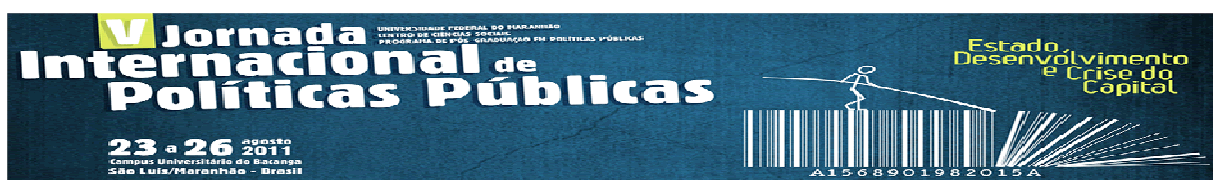
No intuito de referenciar o processo de desconstrução do aparato jurídico-legal que regula as relações de trabalho no país, torna-se relevante, de início, apresentar os parâmetros construídos para assegurar o direito ao trabalho protegido e sua regulamentação no país.

É importante destacar o conceito de trabalho regulamentado apresentado por Souza (2009),

o trabalho regulamentado insere-se num construto de proteção social que lhe assegura relações de trabalho mediadas pela intervenção de atores sociais – como o Estado, o empresário e a organização sindical - que lhe certifiquem direitos de proteção ao trabalho e a vida. A legislação trabalhista, os acordos e negociações coletivas são instrumentos que formalizam esta relação e refletem as correlações de forças e contradições presentes na construção social do trabalho protegido e regulamentado (SOUZA, 2009, p.141).

Portanto, o processo de desregulamentação se contrapõe ao propósito do trabalho regulamentado, por significar um conjunto de desarranjos e desmontes da proteção social do trabalho. E, de acordo com Costa (2005, p.112), “o sistema de regulação do trabalho no Brasil é um capítulo central na própria história das instituições políticas do país”.

No início do século XX surgem as primeiras conquistas dos trabalhadores, no tocante à criação de leis trabalhistas. Já em 1919 foi promulgado o Decreto Lei nº 3.734, que estabeleceu o Seguro de Acidentes de Trabalho, como resposta aos inúmeros acidentes ocorridos naquele período, ficando a cargo do empregador o provimento de indenizações em caso de morte, lesões corporais ou moléstias incapacitantes para o exercício do trabalho.



A partir da década de 1920 são instituídas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) e, entre os anos de 1930 e 1940 há a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), que eram entidades de proteção social que reuniam as categorias profissionais, diferindo-se das CAP's, pois tinham uma maior abrangência por serem organizadas a partir das categorias profissionais e não por empresas, como propunham as Caixas.

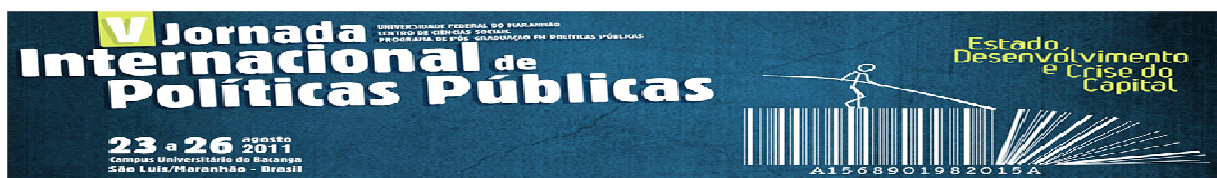
A década de 1930 foi bastante significativa para o Brasil, pois significou um período de mudanças no panorama político, econômico e social. Foi um período de expansão da indústria brasileira, que permite ultrapassar o modelo econômico agro-exportador para o modelo urbano-industrial, requerendo assim, um novo padrão de acumulação. Isso exigiu do Estado o estabelecimento de novas bases para regular a relação capital-trabalho e assegurar a lucratividade do sistema capitalista. No tocante, à legislação trabalhista, muito se avançou neste período a partir da criação do Departamento Nacional do Trabalho, o Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio, criou-se Leis Sindicais e Decretos a fim de regulamentar jornada de trabalho e férias para diversas categorias, condições de trabalho das mulheres e crianças e, como afirma Souza (1999, p. 143):

Neste contexto, foi criada em julho de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que passa a reunir a legislação relacionada com a organização sindical, a previdência social, a proteção ao trabalhador e a justiça do trabalho. Esta legislação ampara um contingente de trabalhadores vinculados a diversos setores econômicos, entretanto não estabelece cobertura social equânime entre trabalhadores urbanos e rurais.

Ainda, segundo a referida autora, essa característica que circunda a CLT, não dá cobertura social igualitária entre trabalhadores urbanos e rurais, faz com que ela estabeleça um viés seletivo de certificado de cidadania.

Nos estudos de Carvalho Filho (2002), o autor evidencia que no período entre os anos de 1940 a 1960 a gestão da força de trabalho no serviço público não apresentou rigorosidade, acompanhando uma expansão do emprego público por nomeações sem a observância do ingresso mediante concurso. Prevaleceu a lógica de uma administração pública voltada para a racionalização burocrático-administrativa, mantendo traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público.

Segundo o estudo de Souza (2009), prevaleceram, inclusive durante todo período de regime militar, as práticas clientelistas de gestão de pessoal desconhecendo as reais necessidades da prestação dos serviços públicos e incorporando uma força de trabalho de forma indiscriminada. Instaurou-se um vínculo do servidor com quem lhe forneceu o emprego, retribuindo com sua lealdade política e seu compromisso com os interesses diretos de quem lhe conseguiu a vaga no serviço público.



Contudo, o marco regulatório do trabalho no serviço público se estabelece oficialmente, a partir da Constituição Federal de 1988, pois possibilita arregimentar o emprego no setor público ao nível de trabalho regularmente protegido, através de medidas normativas como a instituição do concurso público (forma exclusiva de ingresso no serviço público), a instauração do Regime Jurídico Único (RGU), possibilitando assim materializar um patamar de trabalho regulamentado e protegido para os trabalhadores do setor público.

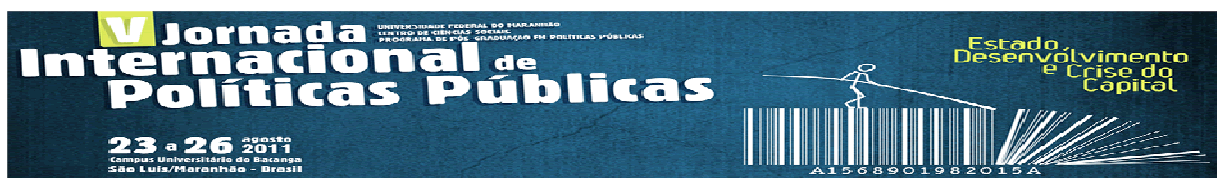
Os avanços conquistados pela CF/1988 e suas Leis Complementares, no que se refere à legislação trabalhista no serviço público foram bastante significativos, entretanto, como afirma Souza (2009, p.149):

Não significou nem a superação, nem ruptura com a herança conservadora, patrimonialista e clientelista arraigada nas relações trabalhistas no serviço público. Entretanto, foi possível edificar um patamar de direitos trabalhistas no serviço público federal, orientando também as outras esferas de governo, principalmente, os municípios.

A promulgação da Constituição Federal significou para o serviço público, um padrão de regulação, no tocante ao processo de gestão da força de trabalho, na medida em que propõe uma relação de trabalho socialmente protegida e, onde a inserção no serviço público pautar-se-ia por dois parâmetros básicos: o ingresso via concurso público e/ou prova de títulos e pela regulação de um Regime Jurídico Único. Sobre os aspectos de proteção contidos no texto constitucional, Souza (2009, p. 131) afirma que:

A Constituição de 1988 projetou um aparato institucional com efetivas possibilidades de valorização do trabalho no serviço público e de qualificação da prestação das ações públicas. O texto constitucional expressa a síntese da correlação de forças presentes no momento, é o resultado de confronto de interesses antagônicos, que possibilitou avanços na busca de uma ordem democrática que teve como parâmetro o Estado conduzindo as relações sociais e provendo a proteção social.

Contudo, após esse período de conquistas ensejado pela Constituição, inicia-se um período de contra-reforma do Estado brasileiro. Nesse contexto pós-constituição, especificamente, com a vigência do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado implantado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (PDRE/MARE), há um redimensionamento nas formas de gerenciar as relações de trabalho a partir da adoção de medidas restritivas de ajuste fiscal. O objetivo maior evidenciado pelo Plano Diretor direciona-se para a adoção de estratégias do ajuste fiscal, descentralização da administração pública, flexibilização das relações de trabalho, privatização das empresas estatais e publicização da relação público-privado.



3 Conclusões

O processo de desregulamentação do trabalho no Brasil vem se estabelecendo de forma legal, a partir de alterações graduais e estruturais da legislação trabalhista e social. Este processo afirmou-se através da introdução de Medidas Provisórias, Emendas Constitucionais, Projetos de Lei, Decretos, que vem delineando um novo arcabouço jurídico para a gestão do trabalho.

A concretização de medidas restritivas à proteção ao trabalho aparece como indicadores de um processo mais geral de flexibilização e precarização do trabalho que afeta os trabalhadores nos diversos ramos da atividade econômica, conforme abordamos anteriormente.

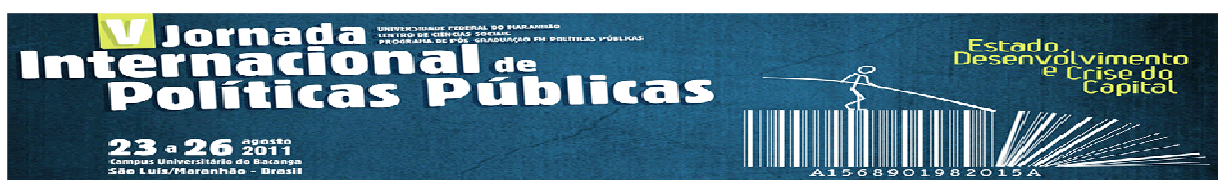
O fator que desencadeou esta série de mudanças tem seu marco principal na implementação do Plano Diretor, sendo este o articulador central do processo de desemprego, através da legalização da flexibilização das leis que regem e normatizam as relações de trabalho tanto no setor público quanto no privado. Consolidam um ataque aos direitos trabalhistas já consagrados, significando que a força de trabalho é encarada como custo e não como agente fundamental no processo de produção e os direitos, não como um elemento de redução das desigualdades e incorporação dos ganhos da produção para melhorar qualidade de vida (KREIN, 2001, p.65).

A estruturação de um novo aparato jurídico-legal foi, sem dúvida, o elemento central do processo de flexibilização do trabalho no serviço público a partir da utilização de regimes jurídicos distintos, estabelecendo uma maior flexibilidade nas formas de contratação. A criação de medidas como: a instituição do serviço voluntário, o contrato temporário e a diversificação de vínculos trabalhistas, bem como a criação de outras medidas que buscam reduzir os custos com a força de trabalho, podem ser compreendidas como uma estratégia do sistema capitalista, operando através da “mão-invisível” do Estado, no sentido de regular – desregulamentando – a gestão da força de trabalho. Todo este processo vem ocorrendo enviesado pelo fetiche da flexibilização das relações e das condições de trabalho

Referências

ALVES, G. **Dimensões da Reestruturação Produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2ª ed. Londrina: Praxis, 2005.

_____. **Desemprego estrutural e trabalho precário na era da globalização**, 2000. Disponível em: <www.globalization.sites.uol.com.br/desempre.htm>. Acesso em 05 de maio de 2010.



ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 3ª ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. **A desertificação neoliberal no Brasil**: Collor, FHC e Lula. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2004.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (1995). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Câmara da Reforma do Estado.** Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acessado em: 03 de setembro de 2009.

CARVALHO FILHO, E. D. P. de. **Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90.** 2002. 158 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 2002.

KREIN, J. D; OLIVEIRA, M. A. de. Mudanças institucionais e relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995-1998. In: **VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho** – ABET, 1999. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/abet/vienc/ST9B.doc>>. Acesso em maio de 2010.

MOTA, A. E. **Cultura de crise e Seguridade Social.** 1ªed. São Paulo: Cortez, 1995.

SOUZA, M. A. S. L. **Condições de trabalho**: o fazer-se reivindicação trabalhista. Recife 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE, 1996.

_____, M. A. S. L. **O trabalho em saúde: os fios que tecem a (des) regulamentação do trabalho nos serviços públicos.** Recife 2009. Tese de Doutorado em Serviço Social/ UFPE.

VASAPOLO, L. **O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista.** In: ANTUNES, R. (Org.) Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.