



## TERCEIRIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO LABORAL: Análise das relações de trabalho e das reformas no aparelho estatal brasileiro no governo FHC (1995-2002)

Raimundo Campos Castro Júnior<sup>1</sup>

Petra Fernanda Cruz e Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

Este estudo apresenta uma análise das relações de trabalho e das reformas de Estado no Brasil durante o governo FHC, em um contexto de reformas neoliberais e de reestruturação produtiva. A necessidade de conhecer o que leva o Estado a adotar as prescrições do mercado para a gestão de suas atividades, bem como entender o significado da terceirização no âmbito público-estatal. Analisamos como e por que o Estado brasileiro, através de diretrizes iniciadas nos anos 90, terceiriza (*precariza?*) o trabalho do serviço público.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Terceirização; Trabalho

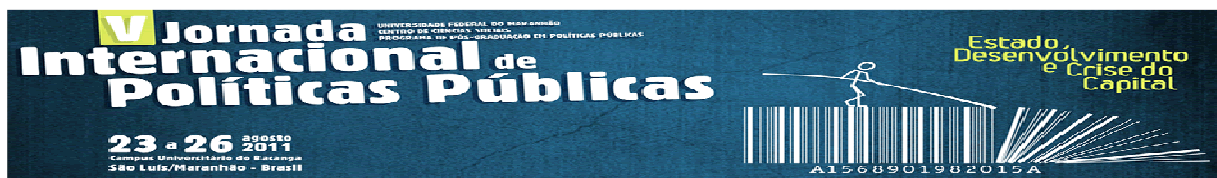
### ABSTRACT

This study presents an analysis of labor relations and reforms of state in Brazil during the Cardoso government, in a context of neoliberal reforms and restructuring process. The need to know what causes the state to adopt the requirements of the market to manage their activities, as well as understand the significance of outsourcing in the public-State. We analyze how and why the Brazilian government, through policies initiated in the year 1990, sources (*precarious?*) the work of public service.

**Keywords:** Neoliberalism; Outsourcing; Work

<sup>1</sup> Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). camposjr88@gmail.com

<sup>2</sup> Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). petrafernanda@gmail.com



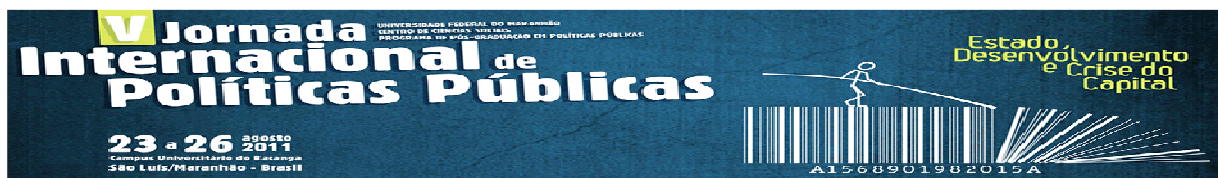
## 1 – INTRODUÇÃO

O aparato estatal, no último quarto do século XX, passou por reformas e adequações objetivando, principalmente, recuperar o ritmo de crescimento do modo de produção capitalista. Através de mecanismos de revigoração de sua capacidade de criar e recriar a acumulação, o capitalismo dissemina a imagem de que chegamos ao fim da história, e que as instituições que o compõem é que vêm passando por sucessivas crises. Desta forma, o Estado é configurado como o responsável pelas principais mazelas de fins do século XX: queda da taxa de lucros, desemprego, má distribuição de renda, pobreza etc.

O modo de produção capitalista, durante o período compreendido entre as três últimas décadas do século XX, principalmente a partir da década de 1980, expressou-se por uma onda de desregulamentação dos mercados e abertura financeira crescente. Retorna à pauta das negociações internacionais o discurso do livre-comércio, e com ele toda a justificativa de que a liberdade dos mercados é o caminho mais curto para a resolução das contradições e para a prosperidade global. É com o desgaste do Welfare State (na década de 1970), a partir da verificação de altas taxas de desemprego na Europa e nos Estados Unidos, e principalmente devido à queda da taxa geral de lucro da economia, confirmando a constatação de uma prolongada trajetória de estagnação e instabilidade à qual se agregam elementos recessivos de longa duração, que ganha força um tipo de pensamento conhecido como *neoliberal*. A resposta do modo capitalista para a crise global é uma ofensiva contra os trabalhadores e sobre as economias dos países periféricos.

O mencionado período vem sendo marcado de um lado, por uma ofensiva contra o trabalho na tentativa de recompor a lucratividade do capitalismo, o que se mostra claramente pelas perdas salariais crescentes, ataques contra os sindicatos e tentativas de desregulamentação das legislações trabalhistas e previdenciárias, comuns tanto para os países centrais como para os periféricos. Do outro, prolifera o discurso da auto-regulação dos mercados, sendo propagada a abertura completa das economias, a livre movimentação dos capitais, retirada dos Estados nacionais da intervenção direta na economia, no setor produtivo e no de oferecimento de serviços essenciais (saúde, educação etc). A partir daí, o discurso em voga é o que responsabiliza os Estados nacionais pela crise geral do capitalismo.

Concomitantemente com novas formas de organização da produção (o modelo toyotista), utilizando o *just in time*, qualidade total, firma enxuta, empresas em rede, redução e a



subcontratação da força de trabalho, entre outras estratégias, os Estados nacionais passam também por adequações e reformas sucessivas.

A década de 1990 no Brasil marcou um momento de ríspida implementação do neoliberalismo que, entre outras questões, tinha na flexibilização das leis trabalhistas, nas formas instáveis de contratação da força de trabalho e na *terceirização*, três eixos centrais de sua política. Este fenômeno serviu para cumprir dois requisitos do capital que tentava na época se reescrever após o estouro da crise de *acumulação* da década de 1970: *a precarização do trabalho e a divisão da classe trabalhadora*.

Objetivando superar a crise inflacionária e de legitimidade, além de uma suposta tentativa de “modernizar” a máquina, o Estado faz uso das ferramentas advindas do âmbito privado, através de uma reforma gerencial, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com o então Ministro Bresser Pereira (a partir de 1995). Seguindo esta diretriz, esse governo optou por medidas recessivas na tentativa de soerguer o Estado, adotando os princípios do neoliberalismo.

Tendo como uma de suas principais diretrizes o enxugamento da máquina estatal, apoiou-se nas privatizações, publicizações e *terceirizações* para reduzir o número de servidores públicos. O mecanismo da *terceirização* ancorou-se no discurso depreciativo do servidor público, adicionado à bandeira da modernização, qualidade e redução do Estado.

Neste sentido, este trabalho tem como objetivo analisar o processo de *terceirização* dos serviços e a consequente *precarização do trabalho* (dentro de um contexto de reformas neoliberais), para o funcionalismo público brasileiro, durante o governo FHC (1994 - 2002).

A necessidade de conhecer o que leva o Estado a adotar as prescrições do mercado para a gestão de suas atividades-meio, bem como entender o significado da *terceirização* e a constante *precarização* do trabalho dos servidores no âmbito público-estatal, são o eixo norteador deste estudo. Analisamos como e por que o Estado brasileiro, através de diretrizes iniciadas nos anos 90, *terceiriza (precariza?)* o trabalho do serviço público.

## 2 – O CONTEXTO NEOLIBERAL E O PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Foi uma reação teórica e política veemente



contra o Estado intervencionista (keynesiano) e de bem-estar. A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno (Anderson, 1995).

Segundo Harvey (1996), os postulados promulgados pelos principais teóricos neoliberais (Friedman e Hayek - nas décadas de 1940-50) não lograram êxito imediato, pois o capitalismo, sobre a égide do keynesianismo, cresceu significativamente no pós-segunda grande guerra. Somente na década de 1970, quando se torna visível o desgaste do modelo Fordista e a ascensão da acumulação flexível (Toyotismo como principal modelo) é que as idéias neoliberais ganharam terreno, seja nas universidades, seja na política. O processo de ascensão da acumulação flexível evidencia-se como solução para a crise do sistema, que possuía no Fordismo seu padrão de produção. A explicação para a crise do sistema, segundo os neoliberais, se constituía no poder excessivo dos sindicatos e no movimento do operariado que, ao garantir a ampliação dos direitos sociais, tinham promovido a corrosão da lucratividade das empresas. Emerge assim, a doutrina neoliberal que propõe medidas drásticas para controle da crise e retomada do crescimento econômico.

Podem-se resumir as diretrizes neoliberais como: “a busca pelo equilíbrio orçamentário e estabilidade monetária, a elevação das taxas de juros, o *cutte dos gastos sociais* e assistenciais, a redução do tributo sobre rendimentos elevados, liberdade para fluxos de capitais, a diminuição da proteção social ao trabalho e a privatização” (Anderson, 1995, p. 12).

Além disso, outro aspecto que gerou transformações no mundo do trabalho foi a introdução de novas modalidades de produção. Mattoso (1994) chama o desenvolvimento de novas tecnologias mais flexíveis, iniciadas no final dos anos 1970 e começo da década de 1980, de terceira revolução industrial. Sob a forma de uma “*modernização conservadora*”, a terceira revolução industrial caracterizou-se por novos padrões tecnológicos, novas regras de produção e novos esquemas de organização do trabalho.

Segundo Dedecca (1997), foram adotados novos modelos de gestão caracterizados por uma “*maior mobilidade de tarefas, ocupação e responsabilidade dos trabalhadores*”. Além disso, a jornada de trabalho e a política salarial das organizações sindicais foram *flexibilizadas*.



As transformações tecnológicas e gerenciais pelas quais o mundo passou fizeram surgir um novo modelo de organização produtiva (Toyotismo) com maior capacidade de adaptação às demandas do mercado e, também, um “*novo*” trabalhador, que apresenta um elevado nível de formação escolar e técnica, disposição para o trabalho em equipe, pouca rigidez na definição dos postos de trabalho e reduzidas garantias de emprego. Além disso, ganharam força novas relações, tais como: trabalho temporário e parcial, *terceirização*, *subcontratação* e outros (Antunes, 1995).

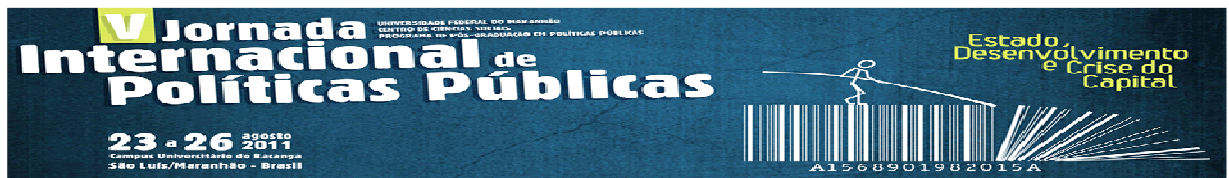
Portanto, as transformações no mundo do trabalho devem ser atribuídas às políticas neoliberais e também à reestruturação dos processos produtivos. O pensamento neoliberal difundido nas duas últimas décadas do século XX preconizava não somente a saída do Estado de todas as atividades produtivas e intervencionistas, mas também um processo de privatização e de desregulamentação generalizado.

Os anos 1980 viram o triunfo da ideologia neoliberal nos países de capitalismo avançado. Na América Latina, embora o Chile de Pinochet tenha sido nos anos 1970 testemunha da primeira experiência neoliberal no mundo, somente em fins dos anos 1980 e início dos anos 1990 é que houve uma virada no continente em direção ao neoliberalismo (Petras, 1999). No Brasil, a partir do governo Collor é que foram implementadas, de forma sistemática, políticas neoliberais.

### **3 – TERCEIRIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO**

Soares (2002, p. 12 e 16) ressalta que o ajuste neoliberal não tem uma natureza apenas econômica, mas “faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional e das relações sociais [...] centradas na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na *privatização do setor público* e na redução do Estado”. Soares (2002), ao realizar uma análise dos países que adotaram o neoliberalismo, ressalta que ocorreu, “em quase todos os casos, cortes lineares do gasto social e deterioração dos padrões de serviço público”. Ao deteriorar este setor, o Estado tinha que responder de alguma maneira à falta de trabalhador. A *terceirização* foi umas das mais “eficientes” medidas encontradas.

O incremento da *terceirização* se expressa na transferência para outra empresa de: tarefas, de atribuições, de parte da produção e dos serviços. A *flexibilização* dos contratos de trabalho é configurada como uma diretriz para diminuir custos com força de trabalho. As



relações intra-empresas se estruturam através de redes de subcontratação ou *terceirização* - complementaridade entre as, micro, pequenas, médias e grandes empresas (Druk, 2001).

As empresas contratadas fornecem insumos, produtos e força de trabalho (estabelecendo uma relação de fidelidade e subordinação hierárquica com as grandes empresas). Na grande maioria dos casos, representam um padrão de salários e benefícios inferiores à empresa mãe, acirrando a precarização do trabalho e a perda gradativa de direitos, além da redução salarial, queda nas condições de saúde e segurança e enfraquecimento da organização sindical (Alves, 2005).

Alves (2005) relata que a empresa tende a descentralizar suas atividades subsidiárias (atividades-meio) concentrando-se nas atividades-fim, e, para tal, contrata empresas terceiras que dão respaldo aos demais serviços. Pochmann (2007) referencia que a adoção da *terceirização* teve ênfase no Brasil na década de 1990, quando se inaugura o Plano Real, objetivando a redução de custos, em um ambiente econômico de liberalização comercial e financeira, acompanhado da diminuição da expansão produtiva.

Em 1994, assumiu a presidência do Brasil Fernando Henrique Cardoso, com clara diretriz neoliberal. No período de seus dois governos (1994-2002), presenciou-se o discurso das reformas tributária, previdenciária e administrativa, sendo esta última, objeto de nossa análise. Com o redirecionamento das funções estatais foi sendo difundida a perspectiva de reduzir o tamanho da máquina administrativa, visando torná-la mais ágil, eficaz, moderna e eficiente. A *terceirização* da força de trabalho foi uma estratégia eficaz para alcançar este objetivo, bem como sucessivos "ajustes" na política de educação (Bresser Pereira, 1997).

A *terceirização* da força de trabalho vem sendo amparada pela legislação e legitimada com a Reforma Gerencial de 1995 (idealizada pelo ministro Bresser Pereira), sendo, a partir daí, uma medida crescente e aparentemente irreversível de gestão da força de trabalho na esfera pública e privada, corroborada pelos sucessivos governos que ocupam diferentes esferas de poder no país, sedimentando a *terceirização* como uma técnica moderna, econômica e um eficaz mecanismo de gestão.

Na esfera pública estatal, a *terceirização* vem ocorrendo em alguns setores, através da substituição de servidores públicos – expressão que está acentada nas determinações constitucionais ou serviços por entidades privadas, por meio da contratação de empresas terceiras (Soares, 2002). A reforma do Estado que se engendra no Brasil a partir de 1995 tem



como tônica o corte de pessoal e utiliza como principal instrumento para mudança na política de recursos humanos a terceirização da força de trabalho.

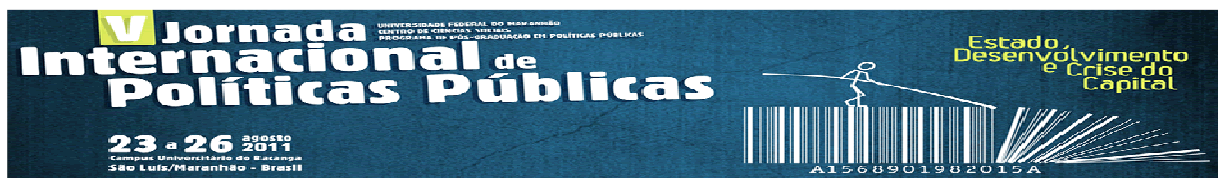
De acordo com os idealizadores da Reforma Gerencial do Aparelho do Estado (BRASIL, 1997, p. 07), "as sociedades contemporâneas parecem profundamente insatisfeitas com os serviços públicos em particular, e com o funcionamento do Estado, de modo geral". Assim, a resposta do Governo foi uma reformulação do Estado, dotando o mesmo de um núcleo estratégico capaz de formular e controlar a implementação de políticas públicas, e, ao mesmo tempo, transferir para organizações privadas a provisão de serviços públicos. Para tanto, o Ministro Bresser Pereira, propôs um sistema de administração de Recursos Humanos condizente com a administração do tipo gerencial, que era proposta no país.

Os idealizadores desta Reforma ressaltam ainda que os fundamentos da nova política de recursos humanos consistem na redefinição do âmbito de ação do Estado, deixando claro que a reforma preconiza a transferência de atividades que podem ser desenvolvidas pelo mercado e os serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado devem ser transferidos para o setor privado e para o setor público não estatal por meio dos contratos de gestão. A terceirização é entendida como a ferramenta prioritária: "para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas (...) transferindo-as para entidades privadas" (BRASIL, 1997, p. 11).

Bresser Pereira expressa a necessidade da terceirização de serviços como tática para retenção de gastos públicos.

Segundo a lógica da reforma do Estado dos anos 90, estes serviços devem em princípio ser *terceirizados*, ou seja, devem ser submetidos à licitação pública e contratados com terceiros. Dessa forma, esses serviços, que são serviços de mercado, passam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o Tesouro (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 29).

Com a *terceirização* da força de trabalho no âmbito público estatal, o que se almeja é a eficiência, a qualidade, a redução de custos dos serviços prestados aos cidadãos e a racionalização de atividades auxiliares, através do reagrupamento e extinção de diversos cargos, cujas atribuições não são vistas como necessárias de forma permanente e podem ser exercidas por terceiros contratados.



#### 4 - CONCLUSÃO

A terceirização adotada pelos diferentes governos com a perspectiva de diminuir o quadro de servidores públicos, evidencia o poder de intervenção do projeto neoliberal e sua ideologia do Estado mínimo. No governo Collor de Mello os servidores foram associados à crise no país, iniciando um ciclo de medidas reformistas de desestruturação do setor público, não revertido até hoje. No governo de FHC, novamente os servidores públicos foram alvo dos ajustes propostos pela reformas gerenciais, voltadas a adequação das contas públicas.

O estrondoso aumento do número de contratos terceirizados no âmbito do serviço público, durante o governo FHC, reforça um discurso com um cariz ideológico embasado na preocupação de justificar a diminuição do tamanho da máquina estatal em termos de pessoal, como já ressaltado, uma vez que nas décadas de 1980 e 1990 a crítica ao Estado reduz-se ao grande número de servidores públicos do quadro. Borges (2004) é uma das estudiosas que discordam desta opinião, uma vez que baseada em dados da OIT, afirma que o Brasil não tem servidores públicos demais, mas de menos: "numa lista de 64 países para os quais foram obtidas informações sobre participação do emprego público no emprego total dos anos 1990, o Brasil ocupa o 58º lugar" (BORGES, 2004, p. 256), ficando bem atrás de países como Estados Unidos e Reino Unido, referências de implantação do neoliberalismo.

O discurso que deu lugar a Reforma Gerencial no Brasil, considerava "excessivo, dispendioso, inadequado e ineficiente o quadro de pessoal existente e as relações trabalhistas vigentes no setor, igualmente inadequadas e rígidas" (BORGES, 2004, p. 257).

Boito Jr. (2003) faz uma análise mais profunda ao refletir sobre a instauração do neoliberalismo no Brasil. Para ele, o modelo de Estado foi "satanizado", visto como um "elefante gordo e balofo". Isto respaldou a implantação do neoliberalismo no Brasil, colocando os servidores públicos como "bode expiatório" do neoliberalismo. Até a estabilidade no emprego, que deveria ser concebida como um ganho e estendida a todos os trabalhadores, passou a ser vista como um privilégio a ser eliminado.

Neste sentido compreendo que o neoliberalismo se apresenta como um desdobramento histórico do capital. Nesta fase, a terceirização vem sendo apontada como uma outra "opção" de que o capitalismo propõe formas de gestão ao setor público e privado respostas a problemas e crises que vêm enfrentando, ou seja, uma tentativa de contrariar a lei da queda tendencial da taxa de lucro. É com base em reformas que o capital se fortalece e





busca se reestruturar mediante consequências advindas de suas crises e que tem implicado, no contexto contemporâneo, até na reforma do aparato estatal.

Instabilidade e insegurança são pré-condições do desenvolvimento da nova materialidade do capitalismo, um novo matiz da subsunção real do trabalho ao capital, através da tentativa de captura e da manipulação da subjetividade operária (ALVES, 2005). Utilizar a instabilidade no trabalho, sendo o mercado de trabalho cada vez mais seletivo na sociedade capitalista, é uma forma de garantir o controle do trabalhador, bem como reduzir direitos sociais e trabalhistas. Desta forma garante-se uma maior estabilidade das classes dominantes no poder.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, G. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In.: SADER, E. ; GENTILI, P. (orgs.). *Pós - Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, R. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Campinas: Ed. Cortez, 1995.

BOITO JR, A. *Neoliberalismo e Relações de Classe no Brasil*. São Paulo: USP, 2003.

BORGES, A. M. C. Reforma do estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. Salvador: *Caderno CRH*, v. 17, n. 41, mai./ago. 2004.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - *A Nova política de recursos humanos*. Brasília: MARE, n. 11, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. In: *Cadernos MARE da Reforma do Estado*. v. 1. Brasília, Ministério da Administração e da Reforma do Estado, 1997.

DEDECCA, C.S. As ondas de racionalização produtiva e as relações de trabalho no capitalismo avançado. *Economia e Sociedade*: Campinas, UNICAMP, v.9, 1997.

DRUCK, M. G. *Terceirização: (des)fordizando a fábrica*. Um estudo complexo petroquímico. São Paulo: Boitempo, 2001.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.



MATTOSO, J.E.L. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. In.: OLIVEIRA, C.A.B. et al. (orgs.). O Mundo do trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta, 1994. p. 521-562.

PETRAS, J. Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa. Blumenau: Editora da FURB, 1999.

POCHMANN, M. *A Transnacionalização da Terceirização na Contratação do Trabalho*. Campinas: Idéias, 2007.

SOARES, L. T. *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002.