



Cândida da Costa  
Doutora em Ciências Sociais. Professora do Departamento de Serviço Social da UFMA. Coordenadora Regional Nordeste da UNITRABALHO.

## Reforma do Estado e relações de trabalho, a experiência brasileira nos anos 90<sup>1</sup>

### Resumo:

Reflete-se, neste artigo, sobre a natureza da Reforma do Estado realizada em diferentes países, especialmente no Brasil, e suas repercussões nas relações de trabalho. Destacam-se as tendências da Reforma brasileira, no movimento geral de redução do papel do Estado, com a privatização de órgãos públicos e a eliminação de parcelas do patrimônio público. No que concerne ao mundo do trabalho, analisa-se a tendência predominante nas alterações dos direitos e das relações de trabalho, quanto aos processos de negociação coletiva, à política salarial, às formas de nomeação para cargos comissionados, aos planos de carreiras e quaisquer outros instrumentos relacionados à democratização das relações de trabalho.

### Abstract:

This article reflects on the nature of the State Reformation carried out in different countries, especially in Brazil, and its repercussions in the work relations. The article emphasizes the tendencies of the Brazilian Reformation in the general movement of reduction of the State role, with the privatization of public agencies and the elimination of parts of the common wealth. Concerning the world of work, it analyzes the predominant tendency in the alterations of rights and of the work relations, in terms of collective bargaining processes, wage policy, forms of nomination for commissioned positions, careers plans, or any other instruments that could democratize the work relations.

<sup>1</sup> Texto aprovado para apresentação no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, realizado em Coimbra, em 16, 17 e 18 de Setembro de 2004.

## 1. Introdução

O questionamento ao Estado do bem-estar social e as alterações no mundo do trabalho são os ingredientes – intrinsecamente relacionados ao processo de globalização da economia – que incrementam o debate e as iniciativas em torno do que se convencionou chamar de Reforma do Estado. Assim, procuramos lançar luzes sobre a natureza dessa Reforma processada em diferentes países, especialmente no Brasil, e suas repercussões nas relações de trabalho.

Ao abordar a natureza do Estado a ser reformado, devemos considerar que este tem perdido gradativamente poder, mas não influência. O papel desempenhado pelo Estado nos anos 80 e 90, no interior do processo de globalização da economia, é definido por Castells (2000: 287) como:

“o controle do Estado sobre o tempo e o espaço vem sendo sobrepujado pelos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação [...] a tentativa de o Estado reafirmar seu poder na arena global pelo desenvolvimento de instituições supranacionais, acaba comprometendo ainda mais a sua soberania”.

Essa situação se complica ainda mais com a redução do grau de autonomia para a definição da política econômica dos governos nos anos 90, devido à grande mobilidade de capital vivenciada no presente e à dependência das finanças dos governos dos mercados globais e empréstimos externos.

Nesse processo, torna-se preocupante o abandono da responsabilidade coletiva: a substituição do Estado pelo voluntariado na medida em que cresce a importância dada

“é, essencialmente, uma tela de proteção ideológica destinada a evitar que se encare de frente o abandono cínico da responsabilidade coletiva, sob pretexto do exercício da

responsabilidade individual” (CASTELLS, 2000: 341).

É neste cenário de globalização da economia, no qual as atribuições sociais do Estado são questionadas, que emerge o debate sobre a Reforma na década de 70, como parte da redefinição da estratégia de acumulação capitalista. A partir de então, são engendradas iniciativas de Reforma do Estado – e nem todas buscarão resgatar a sua legitimidade, a partir das exigências sociais – mas tentarão criar as condições para que a globalização da economia se materialize, conforme se verá a seguir.

Traçando uma nova divisão internacional do trabalho, esse processo agrava as desigualdades existentes entre países de capitalismo avançado e países de capitalismo periférico. O debate sobre a reforma do Estado passa a considerar, como sinônimos, reforma e redução do papel do Estado e a conseqüente diminuição de gastos públicos.

As correntes neoliberais insistem em ligar a crise do Estado em países desenvolvidos às políticas de bem-estar social implementadas, desconhecendo que a ampliação da esfera pública e o fortalecimento do poder de regulação do Estado estavam ligadas ao enfrentamento dos efeitos do “mercado livre”.

Ao mesmo tempo em que é exigida uma atuação forte do Estado para a instauração da economia globalizada, dissemina-se um discurso de sua redução, de forma a desestimular sua atuação nas esferas da economia cobiçadas pela iniciativa privada. Esse discurso tem encontrado eco na sociedade.

Os países de capitalismo periférico, empenhados em reduzir o papel do Estado, levam a cabo processos de privatização, entregando o patrimônio público e retirando-se de setores estratégicos, com trágicas conseqüências sociais. Os processos de reforma objetivam a modificação do papel do Estado, dando pri-

mazia à política econômica em detrimento da política social. Se, nos países desenvolvidos, a ênfase é para a redução das funções referentes ao bem-estar, nos países latino-americanos o alvo é o Estado desenvolvimentista e interventor na economia (Azevedo; Andrade, 1997). De fato, nos chamados países periféricos, a exemplo do Brasil, embora não tenha se configurado o Estado de bem-estar social, esse Estado, que sequer conseguiu atuar para ampliar o estágio de bem-estar social, está sendo esvaziado abruptamente de suas funções, sendo que a escolha de programas de reforma do setor público baseia-se na contenção ou redução do seu tamanho.

A opção expressa na defesa do Estado neoliberal define que, embora sejam mantidos alguns bens e serviços de consumo coletivo sob a responsabilidade estatal, o Estado fica excluído de sua produção direta. Nessa perspectiva, a reestruturação do Estado deve garantir o enxugamento da máquina pública e uma atuação normativa. Para Azevedo e Andrade (op.cit.: 62), as mudanças têm sido apresentadas como portadoras de benefícios, tais como:

- a) compatibilizar a máquina pública com a atual situação de escassez de recursos;
- b) reduzir o quadro de pessoal, aliando maior qualificação e maior remuneração;
- c) priorizar o desenvolvimento de políticas e programas públicos vinculados aos setores de ponta.

Seguindo o pensamento de Oszlak (1994: 58), podemos sintetizar os principais aspectos das Reformas de Estado em três instâncias:

- a) transformação do papel do Estado, pela privatização, quebra de monopólios, desregulação e descentralização; excetuando a descentralização, tais medidas reivindicam a superioridade do mercado sobre o Estado;
- b) a reestruturação e redução do seu aparato institucional, geralmente

aplicando regras gerais para toda a administração pública;

c) a redução do quadro de pessoal, via demissão, disponibilidade ou desligamento voluntário e, ainda, redução dos salários reais ou contração da estrutura de remunerações.

Diante desse cenário, em 1993, emergia como necessário o redesenho do Estado diante dos novos problemas e demandas. Além dos desafios postos pela economia, Klisberg (1994) destaca a existência de aspirações cada vez mais intensas e generalizadas da população mundial nos sistemas políticos e o crescimento dos graus de desigualdade.

Kliksberg (*op. cit.*) considera que, no enfrentamento dessa nova agenda, o Estado será um dos atores fundamentais, e refuta a idéia de que a definição do papel do Estado se dê em torno do tamanho como, usualmente, tem sido feito. As questões centrais dizem respeito às relações com a sociedade civil, com os processos de democratização, a eliminação de corrupção e um novo estilo gerencial, capazes de formatá-lo como um Estado inteligente.

No novo Estado, a descentralização seria peça-chave, “entendida não como algo que necessariamente promove a democratização, mas como forma de estabelecer certas condições para que ela se produza” (*op. cit.*: 32); também o seria a revalorização do pessoal, pois “é imprescindível conformar uma função pública com critérios totalmente modernos, profissionalizada, avaliada pelo rendimento, bem remunerada, com amplas possibilidades de capacitação permanente, informada e participativa” (*op. cit.*: 35) além de ter o cidadão como foco e recuperar a credibilidade na função pública.

Ao contrário do propagado, “muitos dos programas de Reforma do Estado realizados na América Latina, cegos por uma lógica estritamente reducionista, têm produzido efeitos devastadores sobre sua capacidade de gestão” (OSLAK, 1994: 67). Se, por um lado, as medidas

adotadas para redução de pessoal e as de contenção de gastos contribuíram para encolher o Estado, por outro, também contribuíram para aumentar sua deformidade. Evidencia-se, nesse quadro, que a privatização tende a fortalecer a sociedade mercantil – não, necessariamente, a sociedade civil – e que a ausência de barreiras permite que o capitalismo gere níveis inaceitáveis de desigualdade e iniquidade sociais.

Em parte abalado pela mudança dos valores referentes à justiça e à liberdade, relações entre indivíduo e sociedade, entre público e privado e às formas de solidariedade, o papel do Estado se vê confrontado, ainda, com as mudanças do mundo do trabalho em decorrência da reestruturação produtiva. É neste cenário que Draibe (1997: 8) assinala a nova relação que se funda entre sistemas de proteção social e economia do trabalho:

“é o sistema de proteção social [...] que se vê abalado pela vigorosa economia do trabalho e suas mais contundentes manifestações: o desemprego estrutural; o subemprego; o emprego precário e de baixa qualidade; a informalização das relações de trabalho”.

As mudanças no mundo do trabalho, indubitavelmente, pressionam a redefinição do papel do Estado. A flexibilização e precarização das relações de trabalho evidenciam a imposição das regras de mercado e de desvalorização do trabalho.

Por outro lado, os processos de transformação produtiva têm exigido uma forte atuação do Estado no sentido de garantir que a legislação trabalhista assegure o novo *status* conferido ao trabalho. Há, assim, uma relação recíproca entre transformação do trabalho e do papel do Estado.

## 2. A reforma do Estado no Brasil

Ao analisar as tendências da Refor-

ma brasileira, procuramos confrontá-la com uma perspectiva de democratização do Estado, o que possibilitou perceber um movimento geral de redução de seu papel, pela privatização de órgãos públicos e eliminação de parcelas do patrimônio público. Na relação com a sociedade, procuramos identificar os mecanismos de debate utilizados junto às organizações da sociedade civil.

No que se refere ao Estado brasileiro nos anos 90, há dois aspectos-chave a destacar no processo de redefinição das prioridades de sua atuação, com forte impacto no emprego, nos serviços públicos e nas prioridades de investimento estatal: as privatizações e a Reforma administrativa.

As privatizações ocorridas a partir de 1994, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, caracterizaram-se pelas concessões dos serviços de utilidade pública ao setor privado e a venda de empresas públicas do setor produtivo.

De acordo com os registros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desde a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), em 1991, foram privatizadas 68 empresas e participações acionárias estatais federais, a maioria na siderurgia, química e petroquímica, fertilizantes e energia elétrica, totalizando uma receita de US\$ 30,48 bilhões obtida com vendas, e US\$ 9,20 bilhões relativos a dívidas transferidas para o setor privado, totalizando US\$ 39,68 bilhões (BNDES, 2002).

Dentre as empresas privatizadas, podemos destacar, pelo papel estratégico que têm na economia e pelo volume de recursos financeiros envolvidos nas transações de venda, as privatizações das Telecomunicações de São Paulo (TELESP), da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), da Telesp Celular, da Tele Norte Leste, da Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL, da Usina Siderúrgica de Minas Gerais (USI-

MINAS) e de várias concessionárias estaduais de energia elétrica. Porém, as privatizações dos bancos oficiais de grande porte, a exemplo do Banespa, chamam a atenção por envolver o setor financeiro – o mais estratégico das economias capitalistas. Destaque-se, ainda, que muitas dessas instituições foram adquiridas por grupos estrangeiros, como o holandês Abn-Amro-Bank que comprou o Banco Real, o Banco de Pernambuco S. A (BANDEPE) e o Banco do Estado da Paraíba (PARAI-BAN). O Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) foi comprado pelo grupo espanhol Santander.

Segundo o levantamento feito por Biondi (1999: 41), as privatizações de estatais efetuadas pelo governo brasileiro, até 1999, resultaram em 24.800 demissões de trabalhadores, como parte do “saneamento” das estatais, antecedendo sua privatização. A sangria ao patrimônio público se revela no processo de venda de duas formas: pela entrega do patrimônio público e pela não lucratividade. Biondi (*op. cit.*) apresenta uma conta surpreendente: “o governo diz que arrecadou R\$ 85,2 bilhões [...] mas [...] há um valor maior, de 87,6 bilhões de reais a ser descontado daquela entrada de caixa”. Não houve redução da dívida interna. Essa afirmação pode ser comprovada a seguir:

Dessa forma, encontra-se um déficit de 2,4 bilhões de reais. Semelhante raciocínio pode ser encontrado em Mattoso (1999: 28):

“as privatizações deveriam gerar recursos destinados à redução da dívida pública, segundo o governo. No entanto, a despeito da alienação de cerca de 75% do patrimônio público, a dívida líquida do setor público, puxada pelos juros elevados e pela redução do ritmo do crescimento econômico, não parou de crescer [...] relação dívida líquida/PIB, que era de cerca de 29% ao final de 1994, alcançou 41% em 1998 e chegou a cerca de 50% em junho de 1999”.

Mattoso conclui que os sucessivos ajustes fiscais feitos pelo governo, trouxeram como resultado “o agravamento do desmonte do Estado nacional, com a deterioração dos serviços públicos e de sua capacidade de investimento, geração de emprego e crescimento”. (*op. cit.*: 20).

### 2.1. Relações de trabalho, Reforma administrativa e Direitos dos trabalhadores

A Reforma do Estado brasileiro, empreendida entre 1995 e 2000, alterou tanto o tamanho do Estado quanto as suas atribuições. Dentre as medidas que fizeram parte dessa Reforma, queremos destacar a Reforma administrativa, seja porque alterou um conjunto de elementos das relações de trabalho, seja porque a sua realização foi justificada em termos de melhoria de eficiência e de eficácia. A análise que pretendemos fazer parte do pressuposto de que uma sociedade, como a brasileira, cujas desigualdades sociais lideram o *ranking* dos relatórios da Orga-

nização das Nações Unidas (ONU), é, ela própria, expressão do funcionamento não satisfatório do Estado brasileiro. Além disso, tomando-se como referência os elementos da Reforma e os argumentos que a sustentaram, pretende-se considerar os seguintes elementos: o processo de deliberação em torno da Reforma; a eficácia das medidas tomadas frente aos problemas apresentados pela máquina administrativa; a melhoria do ambiente profissional e das condições de trabalho; políticas de qualificação e de valorização dos servidores e a contribuição da Reforma para o redesenho do Estado brasileiro

Pochmann (2001:119), revela as alternativas adotadas nessa perspectiva:

“as alternativas de demissão de funcionários públicos não-estáveis pelo poder executivo federal, por meio da adoção de programas de demissão voluntária, do fechamento de organismos estatais, da privatização e de aprovação da reforma administrativa indicam uma firme intenção governamental visando o enxugamento do pessoal”.

Caso essa perspectiva se confirme, o autor estima que cerca de 700 mil empregos públicos são passíveis de destruição.

Ao apresentar sua proposta de Reforma do Estado, a ênfase do governo brasileiro recaiu sobre a necessidade de alterar as dimensões fiscal, a intervenção na economia e organização do aparelho estatal:

“superar a crise fiscal [...] completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e de seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas e clientelistas, mas também no modelo burocrático clássico (Pereira, 1995: 1)”.

Os pontos centrais do diagnóstico

QUADRO 1 – BALANÇO DAS PRIVATIZAÇÕES

Item	Valor em bilhões (R\$)
1. Vendas de estatais a prazo	14,8
2. Dívidas engolidas pelo governo	16,1
3. Juros de 15% sobre dívidas engolidas	8,7
4. Investimentos feitos antecedendo as privatizações	28,5
5. Juros sobre esses investimentos	8,9
6. "Moedas podres" usadas	8,9
7. Dinheiro deixado pelo governo aos compradores	1,7
<b>Total</b>	<b>87,6</b>

Fonte: BIONDI, 1999.

da crise do aparelho estatal, na visão governamental, remetem para o clientelismo e a profissionalização incompleta, identificando, a partir de 1988, o enrijecimento burocrático extremo, do qual decorreria a ineficiência e má qualidade dos serviços públicos. Nesse enfoque, a Constituição de 88 teria retroagido aos anos 30, privilegiando um modelo de administração burocrática clássica que se caracterizaria como:

“centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente, baseada no controle por processo e não por resultados e objetivos, quando sabemos que a administração de empresas modernas estão, hoje, baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança, no controle dos resultados e não dos processos (op. cit.)”.

Esses foram os argumentos nos quais se basearam as iniciativas governamentais que redefiniram as relações de trabalho e a prestação de serviços à população, bem como a dimensão social das políticas públicas e do papel do Estado.

Assinala-se, ainda, que a reforma do Estado atinge, no plano mais geral, o conjunto dos trabalhadores, quando um de seus pilares se assenta na desregulamentação das relações trabalhistas, privatizações e demissões. Por meio dessa desregulamentação, surge, por exemplo, o contrato temporário de trabalho.

A Reforma administrativa, entretanto, atinge direitos conquistados pela população, ligados à maior democratização da máquina pública e, simultaneamente, atinge, em cheio, os trabalhadores do setor público.

O ingresso em empregos na função pública – legislativa, executiva e judiciária – no período anterior a 1998, quando foi promulgada a Constituição, podia ser por concurso público ou por nomeação. Embora prestando serviços de igual ou semelhante complexidade,

os trabalhadores do setor público não tinham os mesmos direitos, nem recebiam salários iguais desempenhando as mesmas atribuições. Tampouco, possuíam direito de greve e sindicalização. A normatização das relações de trabalho foi consolidada através de duas legislações: a Lei 1.711/1952 e a Lei 8.112/90, que instituiu o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais. A primeira legislação admitiu a existência de funcionários admitidos por concurso público, e dos extra-numerários, admitidos por nomeação. Os funcionários admitidos por concurso público, porém, poderiam ser admitidos sob o regime estatutário ou celetista, de tal forma que o funcionalismo chegou aos anos 80 com sua força de trabalho composta em 80% por trabalhadores regidos pela CLT.

## 2.2. A perspectiva de desenho de relações de trabalho apontada pela Constituição de 88

No final da década de 70, os trabalhadores do setor público reforçam sua presença no cenário político do país, transformando o caráter de suas organizações – geralmente assistencial e recreativo – para sindical. São essas diversas associações, grande parte integrada à movimentação política responsável por gerar o novo sindicalismo, que atuaram, durante o processo Constituinte nos anos 80, para garantir o reordenamento das relações de trabalho no setor público.

Esse movimento dos trabalhadores do setor público foi acompanhado de iniciativas de outras entidades organizadas da sociedade, que objetivavam produzir alterações nas relações entre Estado e sociedade civil, buscando democratizá-las, através de controle social e participação popular. Nessa direção, conseguiram incluir na Constituição de 1988, a idéia de serviço público como direito do cidadão e dever do Estado, de que é exemplo a inclusão da educação, da saúde, e da assistência social naquela perspectiva.

Como desdobramento, foram criadas leis instituindo o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Os mecanismos que permitiriam a democratização de tais políticas seriam os Conselhos paritários de gestão, compostos por representantes da sociedade civil e do governo.

Dessa forma, foram dados os primeiros passos para redefinição da relação entre trabalhadores, Estado e usuários na prestação de serviços públicos, uma vez que o controle social passou a integrar o processo de gestão das políticas públicas e os princípios de moralidade e impessoalidade, associados com o ingresso através de concurso público, possibilitavam condições para o combate ao clientelismo no serviço público.

A Constituição de 88 estabeleceu novos parâmetros para as relações de trabalho no serviço público: ingresso no serviço público através de concurso público; a instituição de diretrizes de plano de carreiras; isonomia salarial (garantia de salários iguais para exercício de cargos de igual complexidade ou atribuições); estabilidade após 02 anos de estágio probatório ou para quem possuía cinco anos de exercício antes de 1988; direito de greve e regime jurídico único.

Embora tais direitos sejam, muitas vezes, compreendidos pela população como privilégios de trabalhadores do setor público, estes, uma vez implementados, poderiam colaborar significativamente para a melhoria dos serviços públicos. O ingresso no serviço público, via concurso, garantiria o ingresso de quadros competentes e contribuiria para reduzir o clientelismo; os planos de carreiras permitiriam a definição das atribuições e cargos e estimulariam o funcionário no desempenho de tais atribuições; a estabilidade possibilitaria a continuidade dos serviços; com a isonomia salarial, seriam eliminadas as distorções salariais exis-

tentes; com o regime jurídico único, seria estabelecido apenas um regime de trabalho para os trabalhadores do setor público.

É interessante registrar que a Constituição de 1988 inovou, em termos de administração pública no Brasil, ao sugerir a bilateralidade nas relações de trabalho, ao introduzir mecanismos de controle social e a descentralização administrativa. Tais elementos apontavam claramente para a democratização da máquina pública no Brasil, rompendo com a verticalização, até então, presente. Essa democratização expressava o desejo de grandes parcelas da sociedade em alterar as relações entre Estado e sociedade no Brasil, inserindo-se no movimento geral de democratização da sociedade brasileira.

A democratização da máquina pública, obviamente, não atendia a um interesse comum na sociedade e as negociações, em torno das mudanças na administração pública, desaguaram na aprovação de princípios gerais, que necessitariam de posterior regulamentação. Dentre os princípios gerais, destacam-se: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade no tratamento da coisa pública.

Uma das primeiras tentativas de democratização das relações de trabalho foi o Regime Jurídico Único (RJU). Entretanto, mal foi aprovado em 1990, foi submetido a uma total descaracterização, pois foram eliminados, ou transformados, mais de 150 itens que normatizavam a relação entre o Estado e os trabalhadores. A inserção do direito à negociação coletiva foi interpelada pelo governo Collor de Mello, em 1991 junto ao Supremo Tribunal Federal, que negou a perspectiva de uma relação híbrida de trabalho. Em seguida, a Lei 8.162/1991, a Lei 8.745/93, a Lei 9.527/97 e a Lei 9.783/99 modificaram mais de 150 pontos do RJU.

### 2.3. A retirada de direitos trabalhistas nas reformas previdenciária e administrativa

Os novos direitos dos trabalhadores no setor público não estavam autogerulamentados na Constituição. A iniciativa do governo brasileiro, entretanto, não foi de garantir sua regulamentação, mas de extingui-los, via Reforma do Estado. Com as principais alterações produzidas pela Proposta de Emenda Constitucional – PEC 20/98, que alterou as regras de previdência para o funcionalismo, os trabalhadores perderam, por exemplo, a aposentadoria por tempo de serviço, que foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição; a aposentadoria especial para professores universitários (aos 25 anos de trabalho, para as mulheres e aos 30, para os homens), substituída pela inclusão da idade mínima associada ao tempo de contribuição (48 anos para as mulheres e 53 anos para os homens) e tempo de exercício no cargo e no serviço público, de 5 e 10 anos, respectivamente.

A Reforma administrativa foi apresentada à sociedade brasileira como uma forma de modernizar a administração pública e melhorar os serviços públicos. Dentre as principais alterações introduzidas nas relações de trabalho, justificadas em nome da flexibilização, cabe destacar, com base nos estudos de Costa (1997 e 2001) e Azevedo & Andrade (1997):

a) o estabelecimento de carreiras exclusivas de Estado, acarretando a separação entre os funcionários públicos que passam a integrar diferentes núcleos: carreiras típicas ou exclusivas de Estado (militares, policiais, juízes, promotores, fiscais e diplomatas) e setor de serviços ou infra-estrutura, cujos serviços também podem ser realizados pela iniciativa privada;

b) a introdução da figura das organizações sociais, qualificadas através de contrato de gestão firmado entre

governo federal e organizações da iniciativa privada para administrar órgãos públicos, terceirizando a gestão sem estabelecer critérios para impedir a prevalência dos interesses privados;<sup>2</sup>

c) a criação das agências executivas, figura na qual se qualificam os órgãos públicos, passando a executar as atividades definidas por um Ministério, com metas e resultados previamente estabelecidos;

d) a exigibilidade de programas de qualificação profissional, especialmente, para a alta administração pública;

e) a possibilidade de mais de um regime jurídico regulando as relações de trabalho no Estado;

f) a manutenção do regime estatutário (Regime Jurídico Único- RJU) e da estabilidade para os funcionários do “núcleo burocrático do Estado”;

g) a supressão do direito de greve para os funcionários do núcleo estratégico e das atividades exclusivas do Estado;

h) exigência de projeto de lei para a revisão dos vencimentos do funcionalismo público;

i) a alteração das regras relativas à disponibilidade de servidores;

j) a supressão do direito à isonomia salarial entre servidores dos Três Poderes;

k) a autorização para demissão dos servidores públicos não-estáveis;

l) a perda da estabilidade, já que o servidor poderá ser demitido por insuficiência de desempenho, de orçamento ou por excesso de quadros;

m) o direito de greve deve ser estabelecido em lei ordinária.

Percebemos, portanto, que a maioria das modificações teve, como alvo, os direitos e as conquistas sociais dos trabalhadores e da população, uma vez que as iniciativas em torno da reforma do aparelho estatal se restringiram à extinção/fusão de órgãos, privatizações e ataques aos direitos dos trabalhadores do setor público, chocando-se com

<sup>2</sup> Conforme aprovado através da Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.

as inovações inseridas na Constituição de 88.

Quanto à reconfiguração de pessoal, esta vem ocorrendo via terceirização de atividades de apoio, recrutamento prioritário para o núcleo estratégico e descentralização de serviços para organizações sociais. A projeção do governo é de que as medidas adotadas nesse âmbito possibilitem, no cenário pós-reforma administrativa, a seguinte configuração (MARE: 66):

a) manutenção dos servidores públicos de carreiras do núcleo estratégico e de atividades típicas de Estado no quadro de pessoal da União;

b) substituição dos servidores, incluídos em outras carreiras, por empregados contratados no regime celetista, com a transferência dessas atividades para o setor público não-estatal;

c) transferência dos servidores que atuam nas estatais para o setor privado, em função da privatização de empresas estatais;

d) remanejamento e substituição progressiva dos servidores que realizam atividades auxiliares, tais como manutenção, segurança e informática, em decorrência da terceirização dessas atividades;

Pode-se dizer, portanto, que as alterações nas relações de trabalho no setor público estão ligadas à modificação da gestão do serviço público, através das organizações sociais; e às iniciativas governamentais em relação ao regime jurídico único, à estabilidade, às formas de ingresso e de redução de salários.

É interessante notar que, embora o governo federal tenha conseguido aprovar a proposta que dividia o serviço público em núcleos diferenciados, a definição das carreiras exclusivas de Estado vai aparecer no Projeto de Lei 248/98, que dispõe sobre a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável, em tramitação no Congresso Nacional desde o ano de 1998, definindo, de maneira absolutamente restritiva o rol

de carreiras de servidores efetivos que seriam mantidos sob a égide do regime estatutário, a saber: Advogados e Assistentes Jurídicos da União (AGU), Defensores Públicos, Policiais Federais, Policiais Rodoviários e Ferroviários Federais e os integrantes das carreiras privativas de brasileiro nato (diplomacia). Essa definição exclui os demais servidores públicos federais, remetendo ao abrigo do regime celetista de trabalho, os admitidos após a data de vigência da nova lei.

A proposta continuava em tramitação em setembro de 2003, tendo sofrido a pressão de inúmeras carreiras prejudicadas pelo projeto governista. Entretanto, em 2000, o governo conseguiu a aprovação de uma nova lei que define a contratação dos servidores públicos federais a partir de então, pela CLT, os quais seriam contratados sob a nomenclatura “emprego público”.

A corrida de algumas categorias para ser considerada como carreira exclusiva de Estado, em lugar de enfrentar um debate sobre o papel do Estado na construção de um projeto de nação e no atendimento das necessidades das maiorias excluídas dos mínimos sociais, expressa uma aceitação tácita, por parte dos servidores, da divisão entre “carreiras típicas de Estado” e as demais.

A proposta do governo Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, aprovada pelo Congresso Nacional, dividiu a Administração Pública em quatro núcleos: O Núcleo Estratégico; o Núcleo de Atividades Exclusivas; Núcleo de Serviços Não Exclusivos e Núcleo de Produção para o Mercado. Esse é o modelo que foi implementado pelo governo federal, notadamente, no tocante à política salarial. Ainda que no plano legal, a classificação adotada pelo governo não esteja vigorando, algumas categorias classificadas como pertencentes ao núcleo estratégico e de atividades exclusivas de Estado vêm recebendo aumentos diferenciados (vide, entre outras, a Medida Provisó-

ria 2.048/2000, que concedeu aumento de até 70% aos servidores em atividade da área de ciência e tecnologia, fiscais, Banco Central, procuradores federais, etc.), enquanto outras categorias não receberam nenhum reajuste.

A rigor, não existe uma carreira no serviço público, pois as legislações que instituíram as normas da relação de trabalho no serviço público federal sempre se referiram, genericamente a “carreiras e categorias isoladas”. Entretanto, a definição de carreiras típicas de Estado foi objeto de legislações esparsas. Com a implementação da Reforma Administrativa, iniciada com a edição do Decreto-Lei nº 200/67, a Lei Federal nº 6.185/74 (posteriormente alterada pelas Leis nº 6.335, de 31 de maio de 1976, e 6.856, de 18 de novembro de 1980), foi o primeiro instrumento legislativo a definir as carreiras típicas de Estado, incluindo as áreas de segurança pública, diplomacia, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, Procuradoria da Fazenda Nacional, controle interno e Ministério Público. Estes cargos só poderiam ser preenchidos através de concurso público, o que asseguraria a estabilidade, estando os deveres, direitos e vantagens definidos na Lei nº 1.711/52. O art. 3º da referida Lei nº 6.185/74 definia que, para as demais atividades desenvolvidas na administração pública, só se admitiriam servidores regidos pela legislação trabalhista com a aplicação das normas disciplinadoras do FGTS.

As chamadas carreiras típicas de Estado deixaram de ser regidas pelo Plano de Classificação de Cargos (PCC), instituído pela Lei nº 5.645/70. Essa mesma tendência apareceu no governo de Fernando Henrique Cardoso, ao definir as carreiras exclusivas de Estado. Cabe ressaltar, ainda, que a interpretação dada ao instituto da ascensão funcional após a Constituição de 1988, praticamente, impediu a ascensão na carreira, já que a jurisprudência firmada sobre o assunto consi-

derou que toda forma de ingresso no serviço público seria através de concurso público externo, devendo os servidores concorrer, em iguais condições, com novos postulantes aos cargos públicos.

A Lei nº 9.527, de 10.12.97, que alterou o RJU, uma vez mais postergou a elaboração de diretrizes de planos de carreiras, já que definiu o acesso através da habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem de classificação e o prazo de sua validade, mas prescreveu que os demais requisitos para o ingresso e o desenvolvimento do servidor na carreira, mediante promoção, deveriam ser estabelecidos pela lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos.

De acordo com Alberto Felippi Barbosa (2003), existem 32 carreiras no serviço público federal e 8 cargos com *status* de carreira, que geram 40 tabelas salariais.

### 3. Considerações finais

O método de condução da reforma não incorporou os trabalhadores, pois o Conselho Nacional de Reforma do Estado (CNRE), não incluiu a participação de nenhum representante dos trabalhadores do setor público e de nenhum movimento social. É interessante notar que o discurso adotado pelo MARE procurou associar a necessidade da Reforma à inadiável mudança na máquina administrativa herdada da Era Vargas. Entretanto, as principais medidas de reforma administrativa tiveram o objetivo de retirar do texto constitucional os artigos que instituíam mudanças nas relações de trabalho ainda não regulamentados. Se ainda não haviam sido introduzidas na administração, como podiam ser, tais mudanças, as responsáveis por eventuais problemas no funcionamento da máquina pública? Na verdade, o go-

verno não permitiu a experiência do funcionamento da máquina pública pautada na bilateralidade das relações trabalhistas, na continuidade da prestação de serviços e na democratização das relações de trabalho.

A regulamentação da Reforma administrativa instituiu novos elementos nas relações de trabalho que aumentam a insegurança dos trabalhadores do setor público. Dentre estes, cabe registrar os Projetos de Lei que tratam, respectivamente, da demissão de servidores públicos estáveis por excesso de gastos com a folha de salários e do limite das despesas com pessoal, bem como o Projeto de Lei Complementar que trata da demissão de servidores públicos estáveis por insuficiência de desempenho.

Caso os gastos ou da União ou dos Estados ou dos Municípios ultrapassem o limite estabelecido no Projeto, as seguintes metas terão que ser atingidas: redução do excesso, em no mínimo 2/3, nos primeiros 12 meses do exercício seguinte à vigência da lei e 1/3 restantes nos 12 meses seguintes. Para tanto, devem-se respeitar os seguintes passos: reduzir em 20% as despesas com cargos de confiança; exonerar servidores não estáveis; demitir servidores estáveis; e reduzir da jornada de trabalho com adequação proporcional dos salários.

Mantendo a incompletude dos direitos trabalhistas, a nova relação de trabalho eliminou a estabilidade, mas não estendeu, aos trabalhadores públicos, o direito ao FGTS, tendendo a unificar, sob a nomenclatura "emprego público", os elementos mais restritivos aos trabalhadores presentes na CLT e no RJU. A Reforma aprofunda o desmonte do serviço público e das áreas essenciais para a população, especialmente, a de baixa renda, como saúde, educação e assistência social que não são consideradas como carreiras exclusivas de Estado. O governo assume a perspectiva de mercado para as políticas sociais.

Na ausência de debate entre governo e trabalhadores para a definição de uma política para gestão de pessoal do setor público, esta tem se resumido, no cenário pós-reforma administrativa ao que dispõem a Constituição reformada e as novas leis. A ampliação de quadros da administração direta, autárquica e fundacional deve ser feita considerando os limites de 60% de gastos com pessoal no total de gastos da administração pública municipal e estadual, e 50% no caso do poder federal, sendo que os gastos com terceirização de pessoal, por qualquer via, devem entrar neste cômputo na qualidade de "serviços de terceiros". Todos os servidores estão condicionados, em sua permanência em cargos e empregos públicos, à avaliação de desempenho, sendo suscetíveis de demissão devido a resultados negativos obtidos nesta avaliação, da mesma maneira que o são em caso de excesso de quadros.

A via preferencial de renovação de quadros da administração pública é o emprego público sob contrato celetista e subordinado ao regime geral de previdência social, salvo quando se trata de carreiras essenciais de Estado, às quais é assegurado o regime estatutário. O concurso público, com avaliação através de provas e títulos, é obrigatório para a entrada em à complexidade técnico-administrativa da função. É assegurado, a todos os servidores, o direito de organização sindical e o de greve em serviços públicos não-essenciais.

As tendências da Reforma brasileira, confrontadas com uma perspectiva de democratização do Estado, atenderam a um movimento exercício de qualquer cargo ou emprego público, devendo a complexidade do processo seletivo ser proporcional geral de redução do papel do Estado, privatizando órgãos públicos e eliminando parcelas do patrimônio público. Direcionando-se ao mundo do trabalho, a Reforma apresentou as mesmas tendências que se manifestam nas mu-

danças em curso no mundo do trabalho: eliminação de postos de trabalho; aumento da insegurança dos trabalhadores; retirada de direitos conquistados e utilização de instrumentos de precarização da força de trabalho, a exemplo das terceirizações.

Nas relações de trabalho entre trabalhadores, governo e entidades sindicais, a Reforma manteve o mesmo padrão unilateral já existente. Não promoveu alterações no que se refere a processos de negociação coletiva, política salarial, formas de nomeação para cargos comissionados, plano de carreiras ou quaisquer outros instrumentos que pudessem democratizar as relações de trabalho.

Fica claro, também, como a Reforma foi levada a cabo contra as inovações constitucionais de 1988, que possibilitariam maior democratização das relações entre Estado e sociedade, via instituição de mecanismos de controle social.

Esse processo enseja, como consequências para os trabalhadores do setor público, alterações na sua subjetividade e o surgimento de uma insegurança semelhante àquela enfrentada pelos trabalhadores do setor privado. A quebra da estabilidade e a possibilidade de demissões, por exemplo, geram grande insegurança nos trabalhadores. A instauração de regimes jurídicos diferenciados cria dois tipos de trabalhadores, um sob regime celetista e outro sob regime estatutário, com salários diferenciados. A possibilidade de ser colocado em disponibilidade, com redução salarial, transforma-se em uma preocupação para trabalhadores que dependem do salário para a sua sobrevivência; a gestão do serviço público por organizações sociais, cujos gestores serão escolhidos pelo próprio governo, diante da quebra da estabilidade do funcionalismo, poderá se transformar em inibidor da autonomia dos servidores públicos no desempenho de suas funções.

O processo de deliberação em torno da Reforma, no que tange à rela-

ção com a sociedade, manteve a relação hierarquizada, pois a Reforma foi realizada sem debate prévio com as organizações da sociedade civil. O que indica um quase divórcio entre Estado e sociedade, dificultando e/ou impossibilitando o diálogo e confronto de interesses diferenciados.

#### Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz (1997). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter (Org). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE & Luiz Aureliano G. de (1997). A reforma do Estado e a questão federalista. In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UNB, 1997.
- BARBOSA, Alberto Felippi (2003). Boletim Contato, SRH/MOG. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/> Acesso em 20.10.2003.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (2003). Privatizações federais – PND. Disponível em: < <http://www.bndespar.com.br/>. Acesso em: julho 2002.
- BIONDI, Aluísio (1999). *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Perseu Abramo.
- BRASIL (Diário Oficial da União) (1998). Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.98; dispõe sobre a Reforma administrativa. Brasília, 05.06.1998.
- BRASIL (Diário Oficial da União) (1998). Emenda constitucional 20, de 15/12/98; dispõe sobre a Reforma da previdência. Brasília.
- BRASIL. Governo Federal (1998). Projeto de lei complementar 248/98; trata da demissão dos servidores públicos estáveis por insuficiência de desempenho. Brasília.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado (1999). Os avanços da reforma na administração pública; 1995-1998. Brasília.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado.
- BRASIL. Diário Oficial da União (2000). Medida Provisória n. 2.048/2000, de 21.12.2000. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (2000). Lei n. 9.962, de 22 de fevereiro de 2000; Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1990). Lei 1.711/52, de 11.12.1990. Dispõe sobre o regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1990). Lei Orgânica da saúde nº 8.080/90, de 19.09.1990. Institui o Sistema Único de Saúde – SUS. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1997). Lei 8.069/90, de 13.07.1990. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Brasília, 14.07.1990 (alterado pela Lei no 9.455).
- BRASIL. Diário Oficial da União (1993). Lei 8.742/93, de 07.12.1993. Institui a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1993). Lei nº. 8745/93, de 9.12.1993 (alterada pela Medida Provisória 1554-29 de 18.06.98). Disciplina a terceirização de serviços nos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1967). Decreto-Lei nº. 200/67 (Trata sobre Reforma administrativa da administração pública federal). Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1980). Lei Federal nº. 6.185/74, posteriormente alterada pelas Leis nº 6.335, de 31 de maio de 1976, e 6.856, de 18 de novembro de 1980 (Trata sobre Reforma administrativa da administração pública federal). Acessado em: junho 2003. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br).
- BRASIL. Projeto de Lei n. 4.812-c/98. (1999). Estabelece os critérios para a demissão dos servidores públicos estáveis

- quando os gastos na folha de pagamento ultrapassarem 60% da receita líquida dos Estados e Municípios e 50% da receita líquida da União. Brasília: Câmara dos Deputados, 26 de janeiro de 1999.
- BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 249/98 (1999). Estabelece o limite de gastos com pessoal em 60% da arrecadação de Estados e Municípios e em 50% da arrecadação da União. Brasília, Câmara dos Deputados, 27 de janeiro de 1999.
- BRASIL. Diário Oficial da União (2000). Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Institui a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1970). Lei 5.645/70, de 10.12.1970. Estabelece Diretrizes para a Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais, e dá outras Providências. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1997). **Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997.** Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180 de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1993). Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília.
- BRASIL. Diário Oficial da União (1998). Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, 18.05.98, Seção I, pág. 8.
- CASTELLS, Manuel (2000). *O poder da identidade*. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra.
- COSTA, Cândida (1997). *Nem vítima nem vilão: reflexões sobre o serviço público no Brasil*. 2 ed. São Luís: UFMA.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Sindicalismo e cidadania: análise da relação entre CUT e Estado na construção da esfera pública no Brasil*. São Paulo: Unitrabalho; São Luís: EDUFMA.
- \_\_\_\_\_. (2001). Processo de trabalho, relações de trabalho e os impactos da reforma administrativa. In: HORTA, Carlos Roberto; CARVALHO, Ricardo Alves (Org.). *Trabalho, globalização e desemprego: um enfoque internacional*. Belo Horizonte: Editora C/Arte. p.278-288.
- CROZIER, Michel (1981). *O fenômeno burocrático*. Brasília: UNB (Coleção Sociedade Moderna).
- DALLARI, Adilson (1989). *O que é funcionário público*. São Paulo: Brasiliense, (Primeiros Passos).
- DINIZ, Eli (1997). Governabilidade, democracia e reforma do Estado. In: DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio de (Org.) *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UNB.
- DUPAS, Gilberto (2000). *Economia global e exclusão social*. São Paulo, Paz e Terra.
- DRAIBE, Sônia (1997). Uma nova institucionalidade das políticas sociais? *São Paulo em Perspectiva*, n 11, v.4.
- FERREIRA, Marcelo Dias (2003). *Carreiras Típicas de Estado*. Disponível em: [http://www.apriori.com.br/artigos/profissionalizacao\\_do\\_servico\\_publico.shtml](http://www.apriori.com.br/artigos/profissionalizacao_do_servico_publico.shtml). Acessado em: junho de 2003.
- FRANÇA, Bárbara Heliodora (1994). *Funcionário público: um trabalhador como os outros*. *Revista do serviço público*. Brasília, Ano 45, v.118, n.1, Jan/Jul. 2004.
- KLIKSBERG, Bernard (1994) El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. In: *El rediseño del Estado*. México, Fondo de Cultura económica.
- MATTOSO, Jorge (1999). *O Brasil desempregado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- MATTOSO, Jorge et al. (1991). Mundo do trabalho. *Teoria e Debate*. São Paulo, Partido dos Trabalhadores, n. 50, v. 15, p. 32-37, set/. 1991.
- OSZLAK, Oscar (1994) Estado y sociedad; las nuevas fronteras. In: KLIKSBERG, Bernard (Org). *El rediseño del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica.
- PEREIRA, Luis Carlos Bresser (1995) Discurso de posse. In: A reforma administrativa na imprensa; *Cadernos MARE*, nº 7, Brasília DF (Correio Brasiliense, 11 jan 1995).
- \_\_\_\_\_. O Estado do século XXI (1998) In: A reforma administrativa na imprensa; In (Folha de São Paulo, 28 nov 1996). *Cadernos MARE*, nº 7, Brasília.
- POCHMANN, Marcio (2001). *Globalização e desemprego*. São Paulo: Boitempo.