

UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS**

*Este exemplar corresponde à versão final Tese de Doutorado, apresentada à Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Saúde Coletiva, área de concentração em Saúde Coletiva.*

Profa. Dra. *Mari Iguti*  
Orientador

**A TERCEIRIZAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE PARQUES E  
JARDINS (DPJ) DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O ENXUGAMENTO DO  
SERVIÇO PÚBLICO**

**JOÃO PETRÚCIO MEDEIROS DA SILVA**

**JOÃO PETRÚCIO MEDEIROS DA SILVA**

***A TERCEIRIZAÇÃO NO DEPARTAMENTO DE PARQUES E JARDINS (DPJ)  
DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE  
O ENXUGAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO:***

*Tese de Doutorado Apresentada à Pós-Graduação da  
Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de  
Campinas, para obtenção do título de Doutor em Saúde  
Coletiva.*

***ORIENTADORA: Profa. Dra. APARECIDA MARI IGUTI***

**CAMPINAS**

**2009**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DA FACULDADE DE CIÊNCIAS MÉDICAS DA UNICAMP**

Bibliotecário: Sandra Lúcia Pereira – CRB-8ª / 6044

Si38t Silva , João Petrúcio Medeiros da  
A terceirização no Departamento de Parques e jardins (DPJ) da Prefeitura Municipal de Campinas : Um estudo de caso sobre o enxugamento do serviço público / João Petrúcio Medeiros da Silva. Campinas, SP : [s.n.], 2009.

Orientador : Aparecida Mari Iguti  
Tese ( Doutorado ) Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas.

1. Terceirização. 2. Administração pública. 3. Setor público. I.Iguti, Aparecida Mari. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médicas. III. Título.

**Título em inglês : Outsourcing in the Department of Parks and Gardens (DPJ) of Municipal city hall of Campinas: A study of case of the drying of the Public service**

**Keywords:** • Outsourcing  
• Public administration  
• Public sector

**Titulação: Doutor em Saúde Coletiva**  
**Área de concentração: Saúde Coletiva**

**Banca examinadora:**

**Profa. Dra. Aparecida Mari Iguti**  
**Profa. Dra. Mara Alice Conti Takahashi**  
**Prof. Dr. Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela**  
**Prof. Dr. Nelson Filice de Barros**  
**Prof. Dr. Wilson Pereira de Jesus**

**Data da defesa: 02-03-2009**

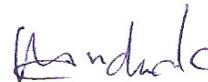
## Banca examinadora da Tese de Doutorado

Aluno(a): João Petrucio Medeiros da Silva

Orientador: Prof.(a). Dr.(a). Aparecida Mari Iguti



Prof(a). Dr(a). Aparecida Mari Iguti  
Presidente da Comissão Julgadora



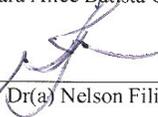
Prof(a). Dr(a). Rodolfo Andrade de Gouveia Vilela



Prof(a). Dr(a). Mara Alice Batista Conti Takahashi



Prof(a). Dr(a). Wilson Pereira de Jesus



Prof(a). Dr(a) Nelson Filice de Barros

Curso de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas.

Data: 02/03/2009

***À minha Família***  
***Maria do Carmo, Newton e Cristina***

## Agradecimentos

À Profa. Dra. Aparecida Mari Iguti, por orientar esse trabalho, por acreditar, confiar e, sobretudo, por me acompanhar neste difícil caminho do trabalho científico. Suas análises e acompanhamento sistemático do trabalho identificando limites, propondo alternativas e sugerindo dinâmicas e leituras, que tornaram possível a realização dessa tese.

Aos Professores Dr. Heleno e Dra. Elenice pela gentileza, pelo trabalho de análise e indispensáveis sugestões por ocasião da qualificação.

À minha esposa Maria do Carmo, meus filhos Newton e Cristina pela paciência, tolerância, carinho, colaboração apoio e compreensão nesse difícil período do trabalho.

Aos colegas da Pós-Graduação do DPMS pelo companheirismo, colaboração e incentivo no decorrer dos trabalhos.

Ao Departamento de Parques e Jardins, seu diretor (Sr. Ronaldo), especialmente ao coordenador (José Carlos, o Talinha) e a todos os trabalhadores que nos acolheram e muito gentilmente colaboraram com depoimentos e descrição de suas trajetórias profissionais e de vida, ajudando-nos a compreender este desafiante mundo do trabalho do setor público.

*Aos meus pais e irmãos in memória:  
Antonio Medeiros, Maria Beatriz, Gilmar e  
Elizabete*

## SUMÁRIO

---

	<i>PAG.</i>
<b>RESUMO</b> .....	<b>xxix</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>xxxí</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>xxxiii</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>01</b>
1.1- Método.....	<b>02</b>
1.1.1- Objetivos.....	<b>02</b>
1.1.1.2-Geral.....	<b>02</b>
1.1.1.3- Específico.....	<b>02</b>
1.1.1.4- O Contexto Local- O Município de campinas.....	<b>10</b>
1.1.1.5- O verde de Campinas: o processo de arborização e o Departamento de Parques e Jardins (DPJ).....	<b>13</b>
<b>1.2- O EMPREGO PÚBLICO EM ALGUNS PAÍSES ECONOMICAMENTE BEM SUCEDIDOS</b> .....	<b>20</b>
1.2.1- A Administração Pública em Portugal.....	<b>35</b>
1.2.2- Os Serviços Públicos no Brasil.....	<b>41</b>
1.2.3- Origem do funcionário Público.....	<b>57</b>
1.2.4- Definição da Função Pública.....	<b>60</b>
1.2.5- Evolução do Emprego Público no Brasil nos anos 1990.....	<b>66</b>
1.3- Os Serviços e o Emprego Público na Esfera Municipal.....	<b>72</b>
<b>2- A CRISE ECONÔMICA DOS ANOS 1980 E OS AJUSTES NO APARATO DO ESTADO</b> .....	<b>77</b>
2.1- A Terceirização.....	<b>84</b>
2.2- A Terceirização no Setor Público.....	<b>107</b>
2.3- A Terceirização e o Direito do Trabalho.....	<b>108</b>

<b>3- O PROCESSO DE TRABALHO, SUA ORGANIZAÇÃO E A QUESTÃO SAÚDE/TRABALHO.....</b>	<b>115</b>
3.1- .A Organização do Trabalho.....	119
3.2- A Questão do Álcool no Trabalho (e fora dele).....	136
<b>4- Resultados.....</b>	<b>143</b>
4.1.1- O Departamento de Parques e Jardins (DPJ).....	146
4.1.2- O Trabalho no DPJ.....	153
4.1.3- Quem é o Trabalhador do DPJ?.....	155
4.1.4.- Os Tipos (Categorias).....	161
4.1.5- Trabalhador efetivo.....	163
4.2- Trabalhador Encostado.....	163
4.2.1- Trabalhador Terceirizado.....	166
4.2.2- Trabalhador Reeducando.....	168
4.2.3- Diferença das Relações de trabalho.....	168
4.2.4- Um Dia de Trabalho no DPJ.....	169
4.2.5- A Organização do Trabalho no DPJ.....	176
4.3.- Reconstituindo Estórias de Vida.....	179
4.3.1-.Estórias de Trabalho.....	188
4.3.2- O Ingresso na Prefeitura.....	193
4.3.3- Retrabalho.....	196
4.3.4- O Sistema Municipal de Saúde e os Trabalhadores.....	198
4.3.5- Readaptados, Reabilitados ou “Encostados”?.....	203
4.4- O Significado do Trabalho na Prefeitura.....	206
4.4.1-Apêndice I (Ficha Cadastral dos Trabalhadores).....	208
4.4.2-Apêndice II (Quadro Referente ao Tempo de Serviço)..	209
4.4.3-Apêndice III (Quadro Geral das Ocupações).....	211
<b>5- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>213</b>
<b>6-REFERÊNCIAS.....</b>	<b>218</b>

<b><i>ANEXO I- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....</i></b>	<b><i>228</i></b>
<b><i>ANEXO II- Local de Residência.....</i></b>	<b><i>229</i></b>
<b><i>Anexo III- Queixas Mais Freqüentes e Sistemas de Saúde.....</i></b>	<b><i>232</i></b>
<b><i>Anexo IV- Empresa de Economia Mista.....</i></b>	<b><i>234</i></b>
<b><i>Anexo V- Quadro de Ocupações do Serviço Público.....</i></b>	<b><i>236</i></b>

<b>Anexo VI- Minuta do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido...</b>	<b>223</b>
<b>Anexo VII- Local de Residência e Bairros.....</b>	<b>224</b>
<b>Anexo VIII- Queixas mais freqüentes.....</b>	<b>226</b>
<b>Anexo IX- Empresa de Economia Mista.....</b>	<b>227</b>
<b>Anexo X- Quadro de Ocupações.....</b>	<b>230</b>

<b>AIS</b>	<b>Ações Integradas da Saúde</b>
<b>CFSPC</b>	<b>Conselho Federal de Serviço Público Civil</b>
<b>CLT</b>	<b>Consolidação das Leis Trabalhistas</b>
<b>CNPC</b>	<b>Cadastro Nacional de Pessoa Civil</b>
<b>CONASP</b>	<b>Conselho Nacional de Administração da Saúde Previdenciária</b>
<b>DASP</b>	<b>Departamento de Serviço Público</b>
<b>DLU</b>	<b>Departamento de Limpeza Urbana</b>
<b>DPJ</b>	<b>Departamento de Parques e Jardins</b>
<b>DSP</b>	<b>Departamento Administrativo do Serviço Público</b>
<b>FUNDEF</b>	<b>Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do ensino Fundamental</b>
<b>IBAM</b>	<b>Instituto brasileiro de Administração Municipal</b>
<b>MARE</b>	<b>Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado</b>
<b>NOB</b>	<b>Norma Operacional Básica</b>
<b>OCDE</b>	<b>Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico</b>
<b>OMS</b>	<b>Organização Mundial de Saúde</b>
<b>PDU</b>	<b>Plano de Demissão Voluntária</b>
<b>PEA</b>	<b>População Economicamente Ativa</b>
<b>PIASS</b>	<b>Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento</b>
<b>RJU</b>	<b>Regime Jurídico Único</b>
<b>SAF</b>	<b>Secretaria da Administração Federal</b>

**SEAP/MOG Secretaria Especial de Agricultura/Ministério de Orçamento e  
Gesta (Grupo de Estudos Temáticos Ambientais)**

**STF Superior Tribunal Federal**

**SUDS Sistema Único e Descentralizado de Saúde**

## **LISTA DE TABELAS**

---

Tabela 1- Um século de crescimento do Emprego Público.....	<b>23</b>
Tabela 2- O crescimento do Emprego Público (1951- 1981).....	<b>31</b>
Tabela 3- Percentual do Emprego em relação ao Emprego Total da População nos Países da OCDE e do Brasil.....	<b>33</b>
Tabela 4- Evolução do Emprego Público nos Países da OCDE: 1988-1996 (em Milhares).....	<b>34</b>
Tabela 5- Emprego Público por Esfera de Governo no Trabalho Principal (1992-1999).....	<b>67</b>
Tabela 6- Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo (%).....	<b>69</b>
Tabela 7- Trabalhadores Entrevistados.....	<b>155</b>

## **LISTA DE GRÁFICOS**

---

Gráfico 1- As Categorias.....	<b>155</b>
Gráfico 2- Porcentagem de Trabalhadores em anos de idade.....	<b>157</b>
Gráfico 3- Escolaridade.....	<b>157</b>
Gráfico 4- Estado de Origem.....	<b>158</b>
Gráfico 5- Moradia.....	<b>158</b>
Gráfico 6- Porcentagem de Trabalhadores em anos de serviço.....	<b>159</b>
Gráfico 7 – Funções de Ajudantes Gerais x as Funções mais Técnicas....	<b>161</b>
Gráfico 8 – Local de Residência e as UBS Trabalhadores.....	<b>202</b>
Gráfico 9- Trabalhadores e Queixas Referidas Espontaneamente.....	<b>202</b>

**LISTA DE QUADROS**

---

Quadro 1- Serviço que os Municípios Mantinham em 1958.....**73**

Quadro 2- Funções iniciais e atuais.....**159**

## **LISTA DE FIGURAS**

---

Figura 1- Mapa da Região Metropolitana de Campinas.....	<b>13</b>
Figura 2- Mapa do Município de Campinas, Administrações Regionais e Subprefeituras.....	<b>14</b>
Figura 3- Organograma do Departamento de Parques e Jardins (DPJ).....	<b>148</b>
Figura 4- Conjunto de Bosques e Praças vinculados ao DPJ.....	<b>149</b>
Figura 5 -Sede do Departamento de Parques e Jardins (DPJ).....	<b>150</b>
Figura 6- Parte Interna do DPJ .....	<b>152</b>
Figuras 07/08 – Trabalhadores mais Qualificados.....	<b>169</b>
Figuras 09/10 –Deslocamento para o Trabalho .....	<b>170</b>
Figuras 11 a 14 – Situação Concreta de Trabalho.....	<b>171</b>
Figuras 15/16- Trabalhos de Jardinagem e descanso das Refeições.....	<b>173</b>
Figuras 17/18/19/20 – Lazer dos Trabalhadores/Confraternização.....	<b>174</b>
Figuras 21/22- Seu Toninho.....	<b>182</b>
Figura 25- Mapa e Regiões das UBS.....	<b>201</b>

## **RESUMO**

O leitor encontrará nesta tese uma discussão sobre o processo de terceirização e como este se estrutura no Departamento de Parques e Jardins (DPJ), da Prefeitura Municipal de Campinas, frente ao enxugamento do Estado decorrente das políticas neoliberais a partir dos anos 1990. O foco da pesquisa são os trabalhadores das categorias: efetivos, terceirizados, reeducandos e os “encostados”, que por problemas de saúde decorrentes do trabalho e por recomendação médica, realizam atividades apenas de natureza leve.

O objetivo da pesquisa é compreender como o processo de terceirização, o que consideramos um instrumento da reestruturação do capital no país, a partir da reposição sistemática de trabalhadores efetivos que se aposentam, se afastam para tratamento de saúde e eventualmente se demitem, interfere na organização e relações de trabalho de uma categoria que sempre encontrou no setor público, possibilidades concretas de inserção social e aspectos de cidadania.

Inicialmente discutimos o histórico da função pública, sua importância para as políticas públicas em países economicamente bem sucedidos, a similaridade histórica da questão pública entre Portugal e Brasil, a crise econômica dos anos 80, os ajustes no aparato do Estado e o processo de terceirização. Em seguida, discutimos o processo saúde/trabalho, a organização do trabalho, o trabalho no Departamento de Parques e Jardins, a questão dos trabalhadores “encostados” e, por conseguinte, a relação de trabalho (direitos e benefícios) das categorias estudadas.

Os resultados da pesquisa apontam que a política de enxugamento do Estado através do processo de terceirização, deforma a noção de servidor público e a realidade do mundo do trabalho nesse setor. Para as categorias estudadas, trata-se de um trabalho complexo e penoso; os funcionários públicos efetivos tiveram alguma ascensão social e progressão na carreira, com estabilidade, melhores salários e proteção social, observada no caso dos readaptados, indicando a possibilidade de inclusão sócio-econômica e bem-estar social. Entretanto, com as aposentadorias, afastamentos e eventuais pedidos de

demissão, a sistemática reposição por trabalhadores terceirizados, aponta para a possível transformação da categoria.

**Palavras- chaves:** terceirização, administração pública, setor público.

## **Abstract**

The reader will find in this thesis a discussion on the process of outsourcing and as this structure in the Department of Parks and Gardens (DPJ), of the Municipal City hall of Campinas, in front to the drying of the State of the neoliberal politics from years 90. The focus of the research is the workers of the categories: effective, third workers, reeducation and "leaned" that they are effective workers that for recurrent problems of health of the work, for medical recommendation, realize activities only of soft nature.

The objective of the research is to understand as the outsourcing process, what we consider an instrument of the reorganization of the capital in the country, from the systematic replacement of effective workers that retire, move away for treatment of health and eventually they are quit, interfere with the organization and relations of work of a category that always found in the public sector, concrete possibilities of social insertion and aspects of citizenship.

Initially we discuss the description of the public function, its importance for the public politics in economically successful countries, the historical similarity of the public question between Portugal and Brazil, the economic crisis of years 80, the adjustments in the apparatus of the State and the process of outsourcing. After that, we discuss health and work, the organization of the work in the Department of Parks and Gardens, as the workers "leaned" they had been led to this condition and, therefore, a comparison between the rights and benefits of the studied categories.

The results ones of the research point that the politics of drying of the State through the process of outsourcing, deformed the notion of public workers and the reality of the world of the work in this sector. For the studied categories, one is about a complex work and laborious, the effective public workers, had some social ascension and progression in the career, with stability, better salary and observed social protection in the case of the readjusted ones, indicating the possibility of social-economic inclusion and social welfare. However, with the retirements,

eventual removals and of resignation, the systematic replacement for third workers, point to the possible transformation of the categories.

Word-keys: outsourcing, public administration, public sector

## **APRESENTAÇÃO**

Minha experiência no setor público como trabalhador, teve início no ano de 1983 na Universidade Estadual de Campinas, quando esta implantou o Centro de Manutenção para equipamentos, o Cemeq. Considerado pioneiro no âmbito da manutenção do parque de equipamentos de Universidades, o projeto partiu da necessidade de se compor uma equipe de profissionais técnicos com relativa experiência para que a Universidade passasse a realizar seus próprios trabalhos de manutenção e avaliação técnica de seus equipamentos, evitando assim, os altíssimos custos exigidos pelos inúmeros prestadores de serviços externos.

De formação técnica e tendo trabalhado nas indústrias: química, de petróleo e metalúrgicas por 17 anos, permaneci neste departamento por um período de 6,5 anos e posteriormente por 8,5 anos no Laboratório de Óptica do Instituto de Física, aposentando-me então por tempo de serviço em 1997. Paralelamente ao meu trabalho na Universidade iniciei a graduação em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, concluindo-o dois anos após a aposentadoria.

No ano de 2001 convidado pelo então prefeito eleito Antonio da Costa Santos, aceitei a função de gestor público para coordenar por quatro anos uma Administração Regional (AR8), período no qual surgiram algumas inquietações sobre as relações que permeavam aquele universo de trabalho, o que me levou a realizar uma pesquisa de mestrado através da Faculdade de Educação da Unicamp. A pesquisa referiu-se a uma investigação sobre o processo de racionalização das relações e organização do trabalho no âmbito das Administrações Regionais e Subprefeituras da Prefeitura Municipal de Campinas.

O doutorado é um aprofundamento desse estudo, porém com outra categoria.

O objetivo dessa tese é compreender como se estrutura o processo de terceirização no Departamento de Parques e Jardins (DPJ) da Prefeitura Municipal de Campinas e seus desdobramentos para as relações e organização do trabalho. O foco desse estudo são os trabalhadores que prestam serviços de manutenção das áreas verdes da cidade de Campinas e que constituem as categorias: efetivos, terceirizados, reeducandos e uma subdivisão da categoria dos trabalhadores efetivos, denominada aqui de efetivos “encostados”.

No universo de trabalho desse departamento as atividades mais braçais denominadas de: “ajudantes de serviços gerais”, são realizadas por trabalhadores que iniciaram suas carreiras como aprendizes, tendo como escola o próprio trabalho em que parte deles se qualificou para as ocupações de: carpinteiro, jardineiro, pedreiro, eletricista, pintor, etc.

Com o processo de enxugamento do Estado a partir dos anos 90 e a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal que não permite despesas com folha de pagamento para além dos 54% do orçamento, a reposição dos trabalhadores dessas atividades, afastados por eventuais demissões, aposentadorias, tratamento médico, ou mesmo falecimento, passou a ser operacionalizada por trabalhadores terceirizados, o que reduz desta forma, possibilidades de progressão de carreira e ascensão social para uma categoria, que possuía no setor público, formas de inclusão sócio-econômica e acesso à cidadania.

A progressiva terceirização dos serviços no âmbito do Departamento de Parques e Jardins, assim como, em setores similares da Prefeitura de Campinas, além de flexibilizar e precarizar as relações de trabalho, compromete a qualidade desses serviços de política pública e, sobretudo, a manutenção dos trabalhadores efetivos enquanto categoria. Portanto, o nosso problema de pesquisa pode se configurar no seguinte termo:

A terceirização no Departamento de Parques e Jardins: um estudo de caso sobre o enxugamento do serviço público na Prefeitura de Campinas.

## **1.1- MÉTODO**

### **1.1.1- Objetivos:**

#### **1.1.1.2- Geral**

- Compreender como se estrutura o processo de terceirização no Departamento de Parques e Jardins da Prefeitura Municipal de Campinas e, como esse processo interfere nas relações e organização do trabalho das categorias: efetivos, terceirizados efetivos “encostados” e reeducandos.

#### **1.1.1. 3- Específicos**

- Descrever os tipos (categorias), a organização do trabalho, as histórias de vida e trajetórias profissionais;
- Analisar as relações de trabalho (contratos, direitos e benefícios sociais) das categorias (sujeitos da pesquisa);
- Analisar as atividades e o sentido do trabalho para as referidas categorias;
- Analisar os impactos das atividades de trabalho e seus desdobramentos à saúde dos trabalhadores, sobretudo, a condição dos “encostados”.

A escolha do tema desta pesquisa e das categorias de trabalhadores está associada, diretamente a uma compreensão elaborada como hipótese no projeto de doutorado e muito bem sistematizada por Pochmann (2007): a terceirização é hoje um elemento estruturador de uma nova configuração das relações de trabalho no Brasil. Ela não tem importância secundária; antes, é o mais importante mecanismo da reestruturação do capital para recompor taxas de lucro, otimizar a exploração da força de trabalho e reconstruir o consentimento dos trabalhadores.

Nesse sentido, a terceirização provoca uma reconfiguração também no setor público, interferindo nas relações e organização do trabalho em decorrência

do processo de enxugamento do Estado e políticas neoliberais que, a partir dos anos 90, desencadearam uma das mais sérias crises<sup>1</sup> para o mundo do trabalho (Antunes, 1995, p. 41).

Para tornar exeqüível este estudo, delimitamos um campo de pesquisa empírica que envolve três importantes categorias de trabalhadores no universo de trabalho do Departamento de Parques e Jardins, (DPJ) da Prefeitura Municipal de Campinas: os funcionários públicos efetivos, os trabalhadores contratados por empresas terceirizadas, (os terceirizados), os reeducandos, que são presos em regime semi-aberto trabalhando para a redução da pena através de um acordo entre Prefeitura e Estado e, uma subdivisão da categoria dos trabalhadores efetivos, denominadas nesse estudo de efetivos “encostados”. Esses trabalhadores por terem adquirido problemas de saúde em atividades braçais realizadas ao longo do tempo, por recomendação médica, passaram a executar apenas atividades de natureza leve. A fim de facilitar a compreensão do nome do Departamento de Parques e Jardins, adotaremos no decorrer do trabalho as siglas DPJ.

Optamos pela pesquisa participante de natureza etnográfica, inserindo-nos no local de trabalho para acompanhamento de todas as atividades rotineiras das categorias para explorar suas trajetórias profissionais, pessoais e ocupacionais. O dispositivo de convivência com os trabalhadores revelou-se muito valioso, proporcionando-nos a aproximação para o desenvolvimento do trabalho. Enquanto estratégia, ele tem início em sua preparação, com a definição dos setores a ser visitados e planejados através de contato prévio estabelecido. Este processo inicia-se antes mesmo da entrada do pesquisador no setor, na observação e vivência da chegada no local de trabalho (sede), nos bosques, nos parques, nas ruas, no contato corporal e visual com o ambiente, a arquitetura, os cheiros, sons,

---

<sup>1</sup> Verificou-se uma significativa heterogeneização do trabalho, expressa também através da crescente incorporação do trabalho feminino no mundo operário. Vivencia-se também uma subproletarização intensificada, presente na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, “terceirizado”, que marca a sociedade dual no capitalismo avançado, da qual os *Gastarbeiters* na Alemanha e o *lavoro nero* na Itália, são exemplos do enorme contingente de trabalho imigrante que se dirige para o chamado Primeiro Mundo, em busca do que ainda permanece do *Welfare State*, invertendo o fluxo migratório de décadas anteriores, que era do centro para a periferia (Antunes, 1995).

cores e nomes. Através de entrevistas os trabalhadores narraram sua trajetória de vida familiar, escolar e experiência profissional, autorizando-nos a gravação das conversas para posterior análise.

Redigir um diário de campo, descrever fenômenos sociológicos e interpretá-los à luz de um referencial teórico, foram também instrumentos desse projeto. A pesquisa de campo teve início em março e encerrou-se em outubro de 2008. No último bimestre do referido ano, foram realizadas mais 13 entrevistas com trabalhadores do mesmo grupo focalizando desta vez, os problemas crônicos de saúde que fizeram com que esses, por recomendação médica, passassem a realizar apenas tarefas consideradas de natureza leve, permanecendo assim, na condição dos chamados “encostados”. Desta forma este universo da pesquisa é formado por três categorias de trabalhadores e uma subdivisão de uma delas que, embora vivenciem o mesmo espaço de trabalho, realizando atividades semelhantes, as realizam, separadamente por equipes.

Foram utilizados recursos metodológicos qualitativos, não desconsiderando algumas ferramentas próprias dos estudos quantitativos, na medida em que essas possibilitassem uma visão geral do fenômeno estudado, conforme argumenta Minayo (1996). Embora, no levantamento do perfil dos trabalhadores tenham surgido outras questões de natureza pessoal, marcadamente, foi o trabalho, o foco da pesquisa.

A observação participante consistiu no acompanhamento das atividades concretas de trabalho realizadas pelos trabalhadores do início à sua conclusão, nos vários locais da cidade da alçada do DPJ, a saber, bosques, parques e jardins, ruas, praças, margens de córregos, além das atividades realizadas nas oficinas da sede do departamento.

Num espaço de atividades tão diversificadas, o acompanhamento foi realizado em dias e horários também diversificados. As manutenções e conservação dos bosques, parques, praças e vias públicas, puderam ser acompanhadas e fotografadas mais facilmente; já os acompanhamentos de reformas de bens públicos, plantio e remoção de árvores, foram mais esparsos,

pois, estiveram sempre sujeitos a um cronograma pré-estabelecido, uma vez que, são atividades que necessitam de programação prévia.

O universo de trabalho do DPJ é composto por 660 trabalhadores, sendo 310 efetivos, 270 terceirizados e 80 reeducandos. Para a realização da pesquisa, tivemos um encontro inicial com a diretoria do DPJ para a apresentação do projeto. Em seguida esta nos permitiu uma reunião coletiva com os trabalhadores para que estes tomassem conhecimento do nosso propósito. A partir de então, tivemos encontros individuais com os trabalhadores que espontaneamente se dispuseram a participar da pesquisa. Tais encontros foram realizados em uma sala cedida pela diretoria. Neste espaço realizamos tão somente os cadastros iniciais dos trabalhadores que aderiram à pesquisa (Apêndice 1 p. 209).

A amostra dita acidental “não-probabilística” (Laville e Dionne, 1999), foi composta de sujeitos do universo de trabalho retidos unicamente em virtude de sua presença no momento em que se tinha a necessidade, ou seja, os trabalhadores foram escolhidos aleatoriamente. As entrevistas propriamente ditas foram realizadas nos locais de trabalho dos sujeitos da pesquisa desde os deslocamentos para a execução de tarefas; durante a execução e principalmente nos intervalos para o almoço, quando retornavam para o departamento e eventualmente pós-trabalho em momentos de lazer (jogos de futebol, churrascos, festas e comemorações).

Os trabalhadores narravam suas trajetórias e experiências de vida sempre gravadas (com a prévia autorização dos mesmos) para posterior transcrição e análise. As visitas e o acompanhamento das atividades, tanto no interior quanto fora do DPJ, possibilitaram o desenvolvimento de conversas informais e o estreitamento de laços extremamente úteis para o desenvolvimento do trabalho.

Procuramos permanecer com todos os sentidos aguçados, captando os aromas/odores, sabores, sons, ruídos e imagens presentes no ambiente de trabalho. Buscamos perceber o cotidiano do DPJ e das pessoas, as relações intersubjetivas, os comentários, o ambiente interno e externo ao DPJ, o local onde ele está situado, o bairro, a infra-estrutura, a comunidade circunvizinha, a cidade; tentamos, enfim, um olhar ampliado.

Inicialmente fizemos um levantamento do número de trabalhadores de cada categoria que compunha o universo de trabalho do DPJ, e um levantamento sobre categorias similares no interior da Prefeitura, para em seguida, definirmos o tamanho da nossa amostra. Os Departamentos de Limpeza Urbana (DLU), o Departamento de Ações Integradas (DAI), as Subprefeituras e Administrações Regionais, embora integrem no seu quadro, ocupações similares às realizadas pelo DPJ, o universo de trabalho do DPJ possui características únicas em relação às esses departamentos, sobretudo, em relação à questão dos trabalhadores mais bem qualificados no âmbito das atividades e das ocupações, dos trabalhadores “encostados” e dos reeducandos. A seguir, faremos uma breve descrição dos “tipos” ou seja, das categorias de trabalhadores no âmbito da pesquisa que detalharemos ao longo dessa tese.

A denominação de trabalhadores efetivos aqui, refere-se aos funcionários públicos estáveis da Prefeitura que prestam serviços de manutenção das áreas verdes da cidade. Estes trabalhadores estão no setor público há pelo menos 10 anos e, foram admitidos em um período anterior a Constituição de 1988. Naquele período, não se exigia a realização dos concursos públicos para o ingresso no setor público e as principais características desses trabalhadores, são: possuem pouca escolaridade, um conhecimento adquirido através do próprio trabalho e, foram contratados para realizar atividades similares as que desenvolviam no meio rural.

Os trabalhadores efetivos “encostados”, são trabalhadores que ao longo do tempo realizando atividades de natureza braçal, adquiriram problemas de saúde e por recomendação médica, passaram a realizar apenas atividades de natureza leve. O longo período realizando atividades braçais como, carregamento de caminhões com materiais pesados, sacos de cimento, toras de madeira, ferro areia e pedras para construção civil, utilizando o corpo como ferramenta, lhes causaram dores constantes na coluna e membros inferiores.

Os trabalhadores terceirizados, contratados por empresas interpostas, as chamadas terceirizadas, são mais jovens, mais bem escolarizados e permanecem em atividade somente pelo tempo de conseguir melhores oportunidades de

trabalho. A alta rotatividade é um fator preponderante nessa categoria. Dificilmente ultrapassa períodos entre três e seis meses de trabalho. Essa permanência breve decorre de vários fatores: pouca adaptação à dureza do trabalho de ajudante geral (braçal), pouca experiência nessa atividade, o aparecimento de uma outra ocupação e, sobretudo, a precarização das relações de trabalho, ou seja, a ausência de direitos e benefícios nos moldes dos trabalhadores efetivos.

O trabalhador reeducando é um preso em regime semi-aberto que através de um acordo entre Estado e Prefeitura, presta serviços para a redução da pena. Para essa categoria o trabalho no DPJ, mesmo em condições de precariedade, é considerado um “benefício”. Ou seja, é uma forma deste “trabalhador” ver o mundo além muros. Significa a aproximação da sonhada liberdade e por pior que sejam as condições de trabalho, diz ser melhor que a permanência no presídio. Alimenta sonhos futuros de estudo, trabalho e resgate da condição familiar. Para ele, o trabalho no DPJ, possui o sentido da libertação.

Compreender a importância desses trabalhadores na cadeia de reprodução de preconceitos e de representações sobre o trabalho no setor público, a estagnação profissional relacionada à ausência de escolarização como impedimento à mobilidade profissional e a perda de importância frente ao processo de terceirização, foi também de grande importância neste estudo. Para isso, consideramos necessário pesquisar em cada sujeito a sua trajetória de vida, seja ela pessoal ou profissional, a organização do trabalho no DPJ, a forma como se reconhecem enquanto trabalhadores do serviço público e também, o modo como operam o elevado grau de desconsideração não só por setores da população, como também, por parte da própria estrutura burocrática municipal.

As informações obtidas durante as visitas aos bosques, parques, jardins e ruas onde os trabalhadores desenvolviam suas tarefas, foram minuciosamente anotadas, relatórios foram elaborados, conversas foram gravadas, diversas situações e ambientes foram fotografados e, muitas perguntas foram feitas. Estivemos atentos à forma como o ambiente de trabalho estava organizado, como as pessoas se relacionavam como participavam da vida no departamento, como se dava a relação com a comunidade (e como essa era considerada), enfim,

procuramos captar, por meio de diálogos e observações, todos os elementos que poderiam ser reveladores da problemática estudada. "O pesquisador deve encontrar os meios para estar onde tem necessidade de estar, ver e ouvir o que pode desenvolver a confiança entre ele e os seus sujeitos a estudar e, fazer muitas perguntas" (Coulon, 1995). Pensamos que os procedimentos metodológicos podem, portanto, ser os mais variados, desde que não signifique invasão à situação de trabalho ou desrespeito às pessoas, já que defendemos a idéia de que essas devem ser consultadas a esse respeito, autorizando ou não o pesquisador a fazer esses registros. Lançamos mão de uma planilha acompanhada por uma ficha composta de questionário que permitia registrar os mais variados dados da história de vida do trabalhador.

Procuramos também acompanhar os seus momentos de descontração e de comemorações em modalidades esportivas e confraternização de final de ano, em que compareceram com a família. Na pesquisa qualitativa a entrevista caracteriza-se como um instrumento importante por possibilitar a produção de conteúdos fornecidos diretamente pelos sujeitos envolvidos no processo: materiais que tanto podem ser objetivos quanto subjetivos.

Para descrever as atividades de trabalho no DPJ, optamos pelo acompanhamento das equipes que logo pela manhã se deslocavam para os locais de trabalho pré-determinados. São atividades bastante variadas e também de características duras, ou seja, trata-se de um trabalho braçal e pesado uma vez que comporta a utilização da força física, como carregamento de caminhões, corte de árvores e por vezes enterro de animais mortos, etc. Há os trabalhos mais técnicos realizados por ex ajudantes de serviços gerais como os de carpintaria, marcenaria, encanador, pedreiro, eletricista e os mais artesanais como confecções de jaulas para animais dos bosques, brinquedos para as praças públicas e casinhas de bonecas para as creches.

Inicialmente foram realizadas 67 entrevistas. Da análise dessas primeiras entrevistas, evidenciou-se uma categoria de treze entrevistados com problemas de saúde, o que levou-nos à realização de uma segunda entrevista com os categorizados, a partir da primeira entrevista, como efetivos "encostados". As

entrevistas foram realizadas tendo por base um roteiro de questões abertas, resultando em longos relatos. Dessa forma, não há uma padronização de respostas e de conteúdo. Ocorreu também que, em função do vínculo estabelecido entre entrevistador e entrevistado, este fornecia outras informações espontaneamente no processo da entrevista.

O material obtido através dos depoimentos é rico em observações vivenciadas e relatadas, permitindo um mergulho na cultura desta categoria. Vale mencionar que são vários os aspectos possíveis de se analisar nos conteúdos das entrevistas, como por exemplo, a linguagem para demonstrar o entendimento daquilo que vivenciam nesta esfera mais imediata do cotidiano de trabalho. Uma linguagem que revela a formação cultural deste trabalhador considerando sua região de origem, a atividade profissional anterior e outras atividades sociais, as quais se misturam com a linguagem apreendida no cotidiano de trabalho, e que certamente podem revelar as facetas de uma subjetividade constituída num processo truncado de absorção de informações.

Foi-nos cedida uma sala para onde os trabalhadores eram chamados para a realização do cadastro. Na medida em que nos apresentávamos, o trabalhador era informado sobre o trabalho de pesquisa que estávamos desenvolvendo. Apresentávamos a ele o termo livre de consentimento, explicávamos os objetivos do estudo, sempre deixando claro que não haveria qualquer tipo de comprometimento tanto para ele ou para o seu trabalho, e após concordar, o trabalhador assinava e começávamos a preenchê-lo.

Os dados para preenchimento do cadastro referiram-se: às ocupações dos trabalhadores efetivos, terceirizados e reeducandos em situação normal e de readaptação (encostados); naturalidade, faixa etária, estado civil, escolaridade, número de filhos, tempo de serviço, situação familiar; do trabalho; relações intersubjetivas; o sentido do trabalho; o processo de readaptação no DPJ. Todas as entrevistas com os trabalhadores foram realizadas nos locais de trabalho. Esse critério foi adotado, por termos observado ser muito difícil conciliar um horário além dos limites do expediente profissional para realizar as entrevistas e, por considerarmos o ambiente de trabalho o local mais apropriado para que os

entrevistados falassem sobre suas atividades, suas experiências, seus conhecimentos, enfim, discorressem sobre as condições de trabalho, às quais estão submetidos. Cabe ressaltar que esse roteiro serviu como norteador das discussões, sem que necessariamente as questões referentes a cada bloco tivessem que ser seguidas à risca ou cumpridas na íntegra. Esse instrumento mostrou-se de grande utilidade, já que possibilitou o desencadeamento de discussões instigantes por parte dos trabalhadores no que diz respeito a sua condição de trabalho.

A partir do acompanhamento dos trabalhos de campo, o trabalhador era instigado a falar livremente sobre a sua história desde a mais remota lembrança até o momento atual. Toda esta narrativa foi gravada e a partir de sua análise foi possível estabelecer do ponto de vista sociológico o perfil deste trabalhador que compõe a categoria dos trabalhadores públicos do Departamento de Parques e Jardins (DPJ), da Prefeitura Municipal de Campinas. Percebemos que nossa presença no horário de entrada no “serviço” dos trabalhadores efetivos e terceirizados, inspirou-lhes confiança na pesquisa, bem como favoreceu a aceitação de nossa permanência no ambiente de trabalho espreitando cada movimento, olhar, comentários, etc., ou seja, engendrando formas variadas de poder ver, pensar e, relacionar as questões que emergiam da realidade de trabalho. Os dados obtidos como, idades, escolaridades, tempo de trabalho, estado civil, etc., estão impressos em forma de gráficos e tabelas para proporcionar um melhor entendimento dos trabalhos realizados.

\*\*\*Este projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Faculdade de Medicina da Unicamp em de março de 2008.

#### **1.1.1.4 - O Contexto Local- O Município de Campinas:**

O município de Campinas possui uma área de 850 Km<sup>2</sup> e superou a marca de (1000 000) um milhão de habitantes no ano de 2004. Está localizado na parte leste do Estado de São Paulo, a 90 km da capital, interligado por importantes rodovias estaduais sendo elas: Anhanguera e Bandeirantes, que facilitam a

proximidade com a capital do Estado e o porto de Santos; Dom Pedro I e Dutra que permitem acesso ao Rio de Janeiro; Anhanguera e Santos Dumont que conectam Campinas ao interior paulista e sul de Minas Gerais (*Caderno: Congresso da cidade: 2003, p.14, Governo Democrático Popular*). Importante pólo tecnológico e econômico, a cidade de Campinas possui uma renda *per capita* equivalente a R\$ 929,41 para uma população de um milhão de habitantes.

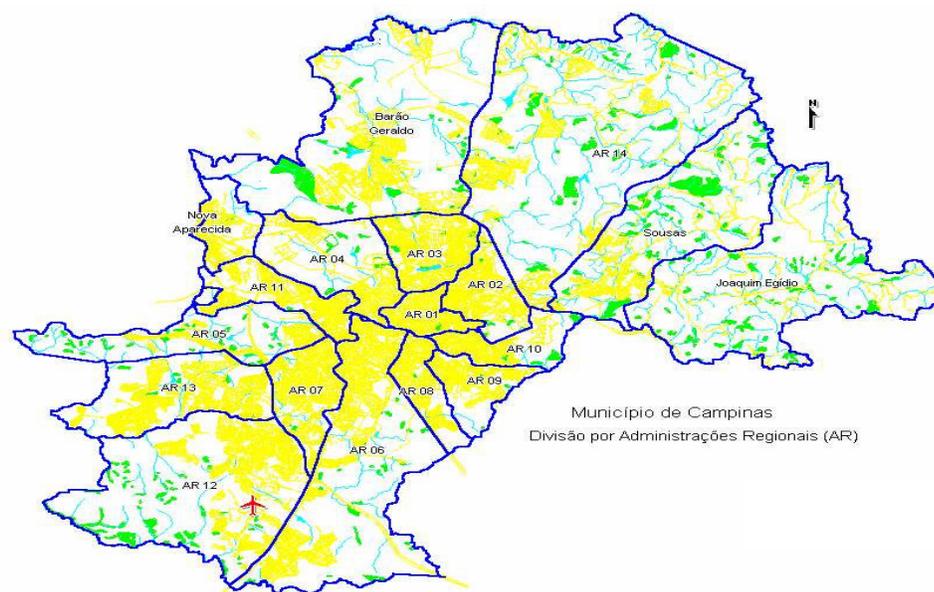
A cidade foi fundada por Barreto Leme e no ano de 2009 completará duzentos e trinta e cinco anos. Constitui-se em um pólo de desenvolvimento regional, ocupando importante posição econômica e social com destaque nacional e internacional, concentrando indústrias de base tecnológica (informática, telecomunicações, química fina e biologia molecular) e, vários centros de ensino e pesquisa. Como uma das vinte maiores cidades do país e a segunda maior do Estado de São Paulo, a cidade a partir de 2001, passou a ser o centro da mais importante região metropolitana do interior do Estado de São Paulo, formada por um conjunto de dezenove cidades (*Figura 1*). Do interior do Brasil é a cidade que abriga o maior número de estudantes universitários, conforme levantamento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP), ligado ao Ministério da Educação. Estes somam cerca de 5% do total da população da cidade. Pela pesquisa, feita com base no Censo de Educação Superior de 2002, a cidade ocupa a 11<sup>a</sup> colocação em número absoluto de alunos de ensino superior no país, com 48767 estudantes matriculados, para uma população de um milhão de habitantes.



**Figura 1- Mapa da Região Metropolitana de Campinas**

O estudo aponta ainda a existência de sete instituições de ensino superior – uma estadual (Unicamp) e seis particulares (PUCC, UNIP, FACAMP, METROCAMP, FECAMP, IPEP) – e 156 cursos de graduação.

Como toda cidade não planejada, cresce desordenadamente com bairros que foram formando ao longo do tempo, densos contingentes populacionais, Bairros distantes da área central como Campo Belo, Ouro Verde, Jardim Campineiro, Vila Moscou, Jardim Monte Cristo e Parque Oziel, vivenciam uma outra realidade, constituindo “a outra face” do desenvolvimento que vem sendo experimentado pela cidade. O número de moradias irregulares na cidade de Campinas é de 53789, somando uma população de 242 050 pessoas, 188 loteamentos clandestinos, 85 favelas, 91 núcleos e 122 ocupações em áreas públicas e particulares com 9287 moradias e 41.790 pessoas. São 5.228 famílias vivendo em áreas de risco sendo que, 1.200 dessas vivem em risco iminente (Cohab Campinas, 2008).



**Figura 2- Mapa do Município de Campinas com suas Administrações Regionais (AR).**

A Prefeitura Municipal de Campinas possui em seus quadros 16000 trabalhadores no exercício de suas atividades, distribuídos pelas dezoito secretarias e departamentos. São essas: Gabinete e Governo, Administração, Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social, Assuntos Jurídicos e Cidadania, Cooperação Internacional, Cultura, Esporte e Turismo, Desenvolvimento e Trabalho, Educação, Finanças, Habitação, Obras e projetos, Planejamento e Meio Ambiente, Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública, Secretaria de Infra-estrutura, que engloba as Administrações Regionais, o Departamento de Parques e Jardins e o Departamento de Limpeza Urbana, Recursos Humanos, Saúde, Transporte e Ouvidoria.

A cidade foi dividida em 14 Administrações Regionais, 04 subprefeituras, sendo que o Departamento de Parques e Jardins ( DPJ) está inserido no organograma da Secretaria de Infra-estrutura.

#### **1.1.1.5- O verde de Campinas: o processo de arborização e o Departamento de Parques e Jardins (DPJ)**

O termo floresta urbana, comumente empregado pela Ecologia, refere-se ao conjunto de árvores e arbustos que compõem a área verde das cidades, em meio ao trânsito, aos postes de luz e casas. Trata-se de um gerador de alimento para diversas espécies de animais - mamíferos, aves, insetos - cuja dieta depende dos frutos e flores de árvores nativas do Brasil, além das espécies que foram sendo introduzidas em nosso país por tantos e tantos anos (as chamadas espécies exóticas, nativas ou autóctones).

Mais que mera necessidade para a manutenção da qualidade de vida, o verde como fonte de prazer e atividade lúdica, a arborização de ruas e demais áreas comuns, são de extrema importância não só para a população, mas, também para os animais, que fazem da cidade o seu *habitat natural* ou, então o utilizam como simples rota de migração. O verde e a floresta urbana, relativamente preservados da cidade de Campinas, por exemplo, retratam a importância das árvores e arbustos como cobertura vegetal das vias públicas. Fruto de planejamento e preocupação ambiental com as espécies vegetais, o histórico do verde na cidade de Campinas antecede a implantação do Departamento de Parques e Jardins (DPJ) e mesmo a implantação do Código de Obras de 1959.

Conforme o Guia de arborização urbana de Campinas (2007), o processo de arborização no município teve início no século XIX com o ajardinamento de praças e largos, que era função da Câmara Municipal. A Lei de Posturas Municipais de 18 de abril de 1863 tratava das regulamentações de ações relativas à limpeza e à desobstrução de entulhos das praças. As primeiras referências são as atuais praças Antonio Pompeu, Bento Quirino e o Largo Santa Cruz, que eram os pontos de pouso dos viajantes, conhecidos na época como “Paragens das Campinas de Mato Grosso”. Entretanto a praça Carlos Gomes é a primeira que possui registro histórico reportando às palmeiras imperiais obtidas do Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Com o código de Posturas de 02/04/1876, começaram as definições urbanísticas das novas praças, recomendando-se a forma de quadrados perfeitos, com o estilo Renascentista Cartesiano. Além disso, são abordadas questões

relativas à necessidade de extinção dos formigueiros e a preservação das árvores plantadas nos largos e ruas, com previsão de penalidades para danos causados. A execução dos serviços de limpeza das praças e largos era de responsabilidade dos moradores das casas voltadas para elas, na proporção de suas testadas seguindo a organização e o agendamento da Câmara Municipal.

Em 1892, a Câmara Municipal de Campinas criou Três Intendências através da Lei nº 1 de 12/10/1892: Intendência de Finanças; Intendência de Higiene e Instrução Pública; Intendência de obras e Posturas. Nessa época a execução dos serviços de remoção de lixo de jardins e de arborização eram realizados por empresas contratadas e ficavam sob a responsabilidade da Intendência de Obras.

Assim podemos observar que o processo de terceirização não é exatamente uma novidade ou apenas decorrência do processo de racionalização das relações de trabalho nos tempos de economia globalizada. Os trabalhos considerados de pouca qualificação ou exigência de pouca escolarização também têm suas raízes históricas.

Ainda de acordo com o guia de arborização urbana, em 1907 há registro de arborização das Ruas Andrade Neves e Irmã Serafina, Avenidas, e da Praça Bento Quirino. São também registrados nesta ocasião atos de vandalismos com contínuos estragos. Em 1908 foi eleito o primeiro Prefeito do Município e no período de 1908 a 1910 constam nos relatórios de serviços que a arborização, pela primeira vez, estava sendo feita de forma sistematizada, utilizando-se grande quantidade de mudas de árvores tais como: Ligustruns do Japão e Plátanos Orientais. Foram arborizadas as ruas: Saldanha Marinho, Onze de Agosto, Irmã Serafina, Barreto Leme e General Carneiro (Praça Anita Garibaldi).

Em 1911, através da Lei 148 de 19/10/1911, criou-se a Repartição de Obras, a quem cabia a obrigação de voltar vistas para as obras de melhoramentos locais, determinando à repartição competente projetos e orçamentos. A partir dessa data, constam nos relatórios de serviços, que os bombeiros prestavam serviços de guardas aos jardins. A conservação dos jardins ficava a cargo de empreiteiros contratados para serviços de Limpeza Pública, mas, nesta ocasião, o Prefeito Municipal recomendou à Câmara Municipal que ficasse à cargo da

Repartição de Obras, pois sentiam a necessidade de pessoal técnico competente. No relatório de Serviços do ano de 1914 a conservação dos jardins e a arborização das ruas eram competência da Repartição de Obras Públicas, ficando os serviços de Limpeza Pública (ruas e praças) a cargo da Administração. Em março deste mesmo ano, em terreno situado na vila Industrial, começou a formação do Viveiro com “mais ou menos 3000 mudas de ligustruns, 2000 de plátanos, 500 alecrins e mais mudas variadas”.

Nos relatórios de serviços do ano de 1915 os trabalhos relativos aos jardins e arborização têm aumento gradativo. Destacam-se os serviços de arborização da Estrada do Fundão e da Avenida Barão de Itapura, realizados sob a responsabilidade do Instituto Agrônomo de Campinas. Ainda em 1915 foi autorizada a aquisição do Bosque dos Jequitibás, que desde 1895 representava um local de atração da população pelas espécies nativas e exóticas ali existentes. Em 1920 existiam 16 jardins para conservação. Em 1929 foi criado o Viveiro de Plantas Ornamentais e mudas para arborização, em terrenos do Bosque. Em 1930, conforme consta nos relatórios de serviços, a arborização urbana está representada por um total de 3114 árvores entre alecrins, ligustruns, plátanos e outras. De acordo com Dr. Hermes Moreira Souza, pesquisador do Instituto Agrônomo (IAC) e um dos profissionais mais dedicados à arborização urbana de Campinas; “este seria o final da primeira etapa dos trabalhos de arborização; esta época foi marcada pelo uso intensivo do alecrim, árvore nativa da região que tornou-se popular com o nome de alecrim-de-Campinas. Teve prosseguimento com o plantio de astrapéias na Avenida da Saudade, de casuarinas na fachada do Cemitério da Saudade, dos plátanus em diversos logradouros, dos quais são remanescentes alguns no Jardim Luiz de Camões. Deu-se continuidade com o plantio de alfeneiro-do-Japão na Avenida Barão de Itapura e na Rua Culto à Ciência. Ainda nessa etapa foi utilizado o eucalipto recém introduzido por Navarro de Andrade nas margens do córrego que daria origem à futura Avenida Orozimbo Maia”.

Em 1931 mais 2.008 mudas foram plantadas e as despesas com podas de arborização começaram a se elevar. De acordo com Dr. Hermes:

*“essa segunda etapa caracterizou-se por um grande impulso na arborização, graças ao empenho do Dr. Perseu Leite de Barros, diretor do Departamento de Obras da Prefeitura e à eficiência de início dos funcionários Amadeu Gardini e depois por Francisco Vivaldi, encarregados dos Parques e Jardins da Cidade. Deu-se nessa etapa o corte dos eucaliptos da Av. Orosimbo Maia, a substituição pelas atuais paineiras, a introdução dos flamboyants na Av. Júlio de Mesquita, dos ipês-róseos do Cambuí, dos jacarandás-mimosos e de diversas espécies de cássias”.*

Em 1934 através do Decreto Municipal nº 76 de 16/03, criou-se o Código de Projetos onde foi regulamentada a obrigatoriedade de reserva de espaços livres, de domínio público, destinados a praças e jardins, criando disposições e normatizando tecnicamente o plantio de árvores nas calçadas públicas e outros. Em 1937, a Câmara Municipal criou através da lei 524 de 09/10/1937 a isenção de impostos para quem construísse protetores para árvores das ruas e logradouros públicos, abrigos nas paradas de veículos e estação para jardineiras (ônibus). A isenção no caso das árvores, era de 5 anos.

A organização dos viveiros de flores e de árvores para arborização dos logradouros foi definitiva em 1938 e permitia o fornecimento de mudas para todos os serviços Municipais composto por: viveiros de flores: um localizado no Cemitério da Saudade e outro em terrenos dos Reservatórios da Ponte Preta. Viveiros de árvores: localizado parte no Cemitério e parte em terrenos da Vila Industrial reservados para o grande parque Municipal do Plano de Urbanismo.

Em 1940, os viveiros produziam alecrins, ipês amarelo e roxo, diversas acácias, paineiras, jacarandás-mimoso e grande número de enxerto de roseiras. De acordo com Dr. Hermes:

*“tem início a terceira etapa da arborização que teve seu auge quando Francisco Vivaldi, por esforço próprio e apoio do então Diretor de Obras e Serviços Públicos Dr. José Carlos Penteado de Freitas que contando com a colaboração do Instituto Agrônomo de Campinas, ampliou os viveiros municipais e multiplicou o material*

*básico de arborização fornecido por aquela instituição a partir dos anos de 1950, estendendo-se para poucos além dos anos 1970. Iniciou-se com a utilização de sibipirunas, tipuanas, bauhínias, resedás, resedás-gigantes, triplaris e muitas outras espécies, alcançando uma diversidade nunca encontrada em outra cidade”.*

Destaque-se que o próprio Dr. Hermes foi um dos maiores responsáveis pela introdução de grande parte da diversidade de espécies desde aquela época até atualmente. Em janeiro de 1999, a queda do “Seo Rosa”, o jequitibá-rosa centenário identificado por parte da população como a árvore símbolo da cidade (oficialmente a peroba-rosa é a espécie símbolo), situado em frente ao Palácio dos Jequitibás, gerou grande comoção na sociedade campineira, fato que propiciou à Prefeitura instituir a Comissão Jequitibá (Decreto nº. 13.245, de 05/10/1999). Essa comissão teve a finalidade de assessorar tecnicamente a Secretaria Municipal de Infra-Estrutura sobre a política de arborização urbana e analisar as legislações e propostas existentes. Foi constituída por profissionais dos institutos de pesquisa, universidades, organizações não-governamentais e órgão da Prefeitura. Durante as reuniões de trabalho ficou evidente a necessidade e a importância de uma legislação específica para a arborização urbana de Campinas, que resultou na Lei nº 110571. Após sua aprovação a Comissão Jequitibá encerrou os seus trabalhos.

Esta lei vem atender a antigas e insistentes demandas da sociedade civil organizada, que há décadas reivindica a implantação de políticas públicas para o planejamento e a manutenção de arborização urbana de Campinas. Plantio de árvores em áreas públicas, como praças, canteiros centrais de avenidas e calçadas vêm sendo realizados em diversos bairros da cidade pelos moradores, com o apoio e o estímulo de organizações não-governamentais, dentre as quais se destaca a PROESP ( Associação Protetora da Diversidade das Espécies ), desde a década de 1970. A partir de 1982, devido ao empenho do botânico Dr. Hermógenes de Freitas Leitão Filho (in memoriam), ex-professor da Unicamp e importante colaborador e conhecedor de árvores, a introdução de espécies da floresta atlântica na arborização urbana contribuiu para aumentar ainda mais a diversidade de espécies em Campinas (Guia de Arborização 2007).

Esta tese está dividida em cinco itens (capítulos): No item 1 (capítulo 1) fazemos um resgate histórico sobre a importância da função pública, como esta se estrutura e se articula em alguns países centrais ou, economicamente bem sucedidos. A exceção refere-se a Portugal cujas similaridades refletem no Brasil os períodos colonial e imperial tão bem explicitados por Faoro (1991) e, por conseguinte, os consideráveis avanços na república brasileira, sobretudo, na Era Vargas com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), que possibilitou entre outros fatores, o desenvolvimento da carreira pública. Discutimos os serviços públicos no Brasil, a origem do funcionalismo público, a definição da função pública, a evolução do emprego público no Brasil e os serviços na esfera municipal.

No item 2 (capítulo 2) começamos por nos referir a crise econômica dos anos de 1980 e as propostas de ajustes no aparato do Estado, para em seguida, abrimos uma discussão sobre o processo de terceirização. Em relação ao tema da terceirização o objetivo foi chegar a uma definição de terceirização como um instrumento analítico que nos permitisse compreender a realidade atual dos setores público/privado e que, ao mesmo tempo nos permitisse compreender sua utilização como um instrumento político que interfere deformando a realidade do mundo do trabalho no setor público.

No item 3 (capítulo 3) abordamos a questão do processo de trabalho, sua organização relacionada à saúde e trabalho e, uma breve discussão sobre o uso do álcool no trabalho e fora dele.

No item 4 (capítulo 4) a partir das observações dos sujeitos da pesquisa, abordamos o processo de terceirização na Prefeitura de Campinas, os acompanhamentos das atividades, os registros (imagens) de situações concretas de trabalho, os tipos (categorias), as diferenças entre as categorias, a organização do trabalho no DPJ, as histórias de vida e trajetória profissional, os resultados das entrevistas e o sistema municipal de saúde. No item 5, último (capítulo 5), apresentamos as considerações finais, os apêndices, as referências e os anexos.

## 1.2- O emprego público em alguns países economicamente mais bem sucedidos

*“A sociedade civil é constituída por três classes, a primeira das quais se encontra amarrada à família, enquanto a terceira já não possui qualquer relação com a vida familiar, mas é inteiramente definida pela vida social. A primeira é aristocracia ou nobreza, proprietária de terra e que se conserva justamente pelos laços de sangue e pela linhagem (por isso ainda está próxima da família). A terceira que Hegel denomina de classe universal, é a classe média constituída pelos funcionários públicos do Estado (governantes, dirigentes, magistrados, professores, funcionários públicos em geral). Entre essas duas classes existe uma, intermediária, e que é o coração da sociedade civil: a classe formal, isto é, os indivíduos que vivem da indústria e do comércio, do trabalho próprio ou do trabalho alheio, formando as corporações (sindicatos) e, seus interesses definem toda a esfera da vida social” (Chauí, p. 45, 2006).*

Considerando a relevância do tema e sua importância para as políticas públicas, neste capítulo abordaremos, embora de forma breve, questões sobre a função pública em alguns países mais bem sucedidos economicamente (Alemanha, Suécia, França, Canadá, Inglaterra, USA) e, também em Portugal dadas às similaridades e circunstâncias sociais e políticas historicamente reproduzidas no Brasil.

No final do século XIX o setor público nos países avançados já refletia a expansão dos serviços modernos de ensino, correio/telégrafo e ferroviário, considerado ainda uma parcela reduzida da força de trabalho no emprego público. Seu crescimento era lento uma vez que estava mais direcionada para garantir a expansão das funções de defesa externa do Estado e para a coleta de impostos e segurança pública. Rose et al (1985) recorrem a um conceito amplo de emprego público, enquadrando nessa categoria os empregados de organizações que: dirigidas por funcionários eleitos ou apontados por governantes eleitos e/ou, pertencentes ao governo ou essencialmente mantidas por fundos governamentais, todos os níveis e formas de governo, incluindo, além do tradicional servidor civil,

os empregados de firmas nacionalizadas e o pessoal dos serviços sociais de natureza pública.

A dimensão do emprego público por exemplo, na Alemanha em relação aos outros países, refletia a opção do Estado em atuar para além de suas funções mínimas. Logo de início desenvolveu-se o sistema público de educação e as estatais de siderurgia e carvão mineral. Em 1881 o governo de Bismarck inaugurou a primeira forma de Estado Social. A expansão do emprego do final do Século XIX até a II Guerra mundial possibilitou o desenvolvimento dos serviços de infra-estrutura como os correios e telégrafos, telefonia, sistema de transportes, gás, eletricidade e os serviços sociais. Isso ocorreu em função do Estado priorizar programas de seguridade e aposentadorias (Klaus-Dieter et al, 1985).

Conforme Klaus-Dieter et al (1985) entre 1950 e 1980, o emprego público na Alemanha passou de 3,144 milhões para 6,634 milhões; uma variação de 130%. Grande parte desse aumento deveu-se à expansão dos programas sociais nas áreas de educação, saúde e de serviços de bem-estar. Os programas sociais foram responsáveis por quase metade da expansão do emprego público no país. A expansão do pessoal na educação foi a maior causa do aumento do emprego. O número de professores e das demais ocupações nas universidades e escolas públicas quase triplicou de 307 mil para 913 mil entre 1950 e 1980. Tal aumento do emprego não é explicado apenas por fatores demográficos. No período, o número de crianças em idade escolar obrigatória manteve-se praticamente constante e cresceu o número de jovens com educação média e superior. O país também procurou melhorar a qualidade do ensino, reduzindo a proporção de alunos por professor. Já nos anos 1960, o crescimento de pessoal no ensino refletiu uma mudança de valor em prol de um maior nível educacional.

No início da década, os especialistas na área consideraram que o nível de instrução das gerações mais jovens era insuficiente para as necessidades da economia industrializada, ocorrendo no período, amplo debate sobre a importância do país em dispor de maior proporção da força de trabalho de formação universitária, com vistas a manter-se em pé de igualdade com as demais nações.

A área da saúde foi outra importante fonte de crescimento do emprego público. No período 1950-1980, o número de doutores, dentistas, enfermeiras e ocupações-afins quase triplicaram, crescendo de 384 mil para 1,139 milhão. Já os programas sociais (fundo de seguro para pagamento de pensionistas, órfãos, seguro desemprego, auxílio doença, serviços de bem-estar juvenil, de promoção de emprego e serviços sociais para os pobres), mais que duplicaram o pessoal. Em 1980 cerca de 453 mil empregados públicos estavam aí ocupados. Essa expansão e diversificação das funções sociais do Estado foram iniciativas dos governos socialistas e democrata-cristãos (Klaus-Dieter et al, 1985).

Na época da Primeira Guerra Mundial a participação do emprego público na força de trabalho alemã era de 10,5%; na Inglaterra e França, era de 7,0%. No final dos anos 1930 essas participações aumentaram para 12,9% na Alemanha, 9,9 % na Inglaterra, e 8,9 % na França (Rose, 1985: apud Carvalho Filho, 2002).

Já na Suécia, no início do Século XVII o emprego público representava 4,5% da população, índice bastante expressivo para a época caindo para 3,5% em 1800. O emprego era basicamente composto por militares e pelo pessoal da administração central, nas áreas de arrecadação de impostos, justiça e clero. No Século XIX o fortalecimento das idéias liberais, influenciando as políticas de Estado, contribuiu para a redução do emprego. Entretanto a mobilização militar da Primeira Guerra Mundial e o desenvolvimento dos programas de bem-estar-social estimularam o emprego público: de 1925 a 1950 mais que dobrou (passou de 200 para 500 mil empregados) em função da continuidade dos programas de bem-estar-social e do rápido processo de urbanização e industrialização do país (Guy Peters, 1985b).

Nos anos 1950 e especialmente nos anos 1960, ocorreu o que Guy Peters (1985b) denominou de “a explosão do emprego público”. Em trinta anos o emprego público triplicou, ao passo que a mão de obra total cresceu apenas 28%. Em 1950 havia na Suécia cerca de 490 mil empregados públicos e em 1980 por volta de 1,533 milhão. Isso resultou em mais que a duplicação do emprego público em proporção às pessoas ocupadas, número esse que passou de 15,2% em 1950, para 38,2% em 1980. Essa expansão do emprego público manteve-se

mesmo após a coalizão governamental dos partidos de centro, Conservador e Liberal terem em 1976, substituído o Partido Social-Democrata. Em termos funcionais o crescimento do emprego público no país ocorreu na área do bem-estar social.

Em 1980 as áreas de educação, saúde e bem-estar ocupavam 53% dos empregados públicos. Eram 800 mil pessoas, representando aproximadamente 20% da mão-de-obra. Proporcionalmente, o setor da saúde incorporava o maior contingente de pessoal, cerca de 24% do emprego público total. A segunda maior categoria funcional eram os trabalhadores das empresas estatais que respondiam por 20% do emprego público.

**Tabela 1**

Um século de crescimento do emprego público: De meados do século XIX até 1951  
(%) da Força de Trabalho

(%) FT	(%) FT		(%) FT	(%) FT	
Meados Séc. XIX (a)	Pré – 1914	Pré - 1939	1951		variação
Inglaterra	2,4	7,1	10,8	26,6	24,2
França	5,0	7,1	8,9	16,0	11,0
Alemanha	7,2	10,6	12,9	11,9	4,7
Suécia (b)	(3,0)	(2,0)	(4,0)	(7,0)	(4,0)
EUA (c)	0,8	1,4	7,9	(11,0)	11,0

Período a partir do qual se dispõe de estatísticas adequadas

Porcentagens da Suécia não são comparáveis com as de outros países porque calculadas em relação ao total da população. Em 1950 o emprego público representava 7,0% da população e 15,2% da força de trabalho.

Empregados federais apenas para os anos de 1871 e 1914.

Fonte: Rose (1985, p. 9 apud Carvalho Filho 2002).

Na Suécia o total dos gastos públicos foi de aproximadamente 60% do PIB (em 1990), e o “general government employment”, o emprego nos governos central, estadual e municipal, como proporção do emprego total, foi cerca de 32%. Na Dinamarca, esses percentuais foram aproximadamente 59% e 31% e na Noruega 55% e 28%. Na Holanda os percentuais foram cerca de 58% e 13% e na Itália 54% e 16%, respectivamente. Na Austrália o gasto público foi cerca de 38% do PIB e o general government employment cerca de 23% do emprego total Rotenbacher (1997).

Os serviços econômicos de Estado na Suécia expandiram-se rapidamente no pós-guerra, sobretudo nos correios, eletricidade e gás. Outra parcela significativa de crescimento do emprego resultou da estatização de várias firmas da indústria do aço do setor naval. Também um número grande de firmas industriais, no ramo têxtil, por exemplo, passou para o controle do Estado. O emprego nas empresas estatais quase duplicou no período 1950-1980. Curiosamente os social-democratas que dirigiam o país por mais de três décadas até 1976, não expandiram a propriedade estatal na extensão em que o fez a coalizão formada pelos partidos Conservador, Liberal e de Centro, durante seis anos de governo (Guy Peters, 1985b).

Nos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cerca de 40% do gasto público referem-se a salários de empregados; entretanto quando se comparam os países, verificam-se diferenças entre a ocupação do emprego público e o gasto público. Há casos de elevados gastos públicos e elevados níveis de emprego: Suécia, Dinamarca e Noruega; na Holanda e Itália, os gastos públicos são altos e o emprego público, baixo. Na Austrália, os gastos públicos são baixos e o emprego público é relativamente alto (Rothenbacher, 1997).

O emprego público era maior nas atividades típicas de Estado (políticas públicas) e no governo central, em particular nas forças armadas e na segurança pública; no final do século XIX ele cresceu à base da expansão do ensino e dos serviços postais. Nesta tradição, a presença da burocracia de Estado influenciou toda a vida social e dotada de alto nível de competência técnica. Nos anos 1880 através de legislação, o país introduziu o ensino público compulsório, com enfraquecimento do papel da Igreja no provimento de serviços educacionais (Page, 1985 apud Carvalho Filho, 2002).

O aumento de pessoal na educação, 745 mil, foi a segunda maior causa da expansão do emprego público na França entre 1950 e 1980, respondendo por 28% da expansão total fazendo com que o emprego público crescesse para cerca de 2,7 milhões de empregados. Fatores demográficos e escolhas de política estiveram na base da expansão do emprego. Entre 1950 e 1976, a população em

idade escolar de 06 a 13 anos cresceu de 4,4 para 6,5 milhões, quando as crianças do baby-boom do pós-guerra foram para a escola; a idade para a saída da escola aumentou para 16 anos, incluindo uma população de 1,2 milhão; cresceu a taxa de escolarização fora da faixa compulsória, com a disseminação do ensino a educação infantil.

Entre 1969 e 1980 novamente houve um acelerado crescimento de quase 1,5 milhão de empregados, aproximadamente 700 mil postos gerados em função das nacionalizações do governo Mitterrand. A causa maior da expansão do emprego público na França foi o ingresso de 1,067 milhão de empregados na área da saúde, correspondendo a 39% do crescimento do emprego público entre 1950 e 1980. Dois eixos nortearam a política de saúde no período; o desenvolvimento de serviços inscreveu-se no planejamento sócio-econômico e leitos hospitalares foram criados a cada plano sócio-econômico com o crescimento do número de empregados por leito.

O terceiro Plano, por exemplo, fixou como prioridade a retificação dos desequilíbrios regionais, promovendo a expansão regional diferenciada dos serviços de saúde. Em 1971 a Convenção Nacional de Saúde estabeleceu uma taxa comum para reembolso de tratamento referente ao seguro doença ampliando a demanda por serviços (Page, 1985).

De acordo com o Decreto nº. 94-725 de 24 de agosto de 1994 o expediente dos funcionários públicos franceses é de 39 horas por semana na Função Pública do Estado, podendo ser concedidas exceções caso o serviço o justifique. A Portaria nº. 82-296 de 31 de março de 1982 regulamenta o trabalho no regime de meio expediente. Desta forma, inexistente a possibilidade de contratar por tempo determinado um funcionário público na administração francesa. Isto se deve ao fato de o regime jurídico dos funcionários exigir o concurso de provas e títulos para ingressar no corpo funcional e, em contrapartida, oferecer estabilidade e outras garantias ao servidor. Os únicos cargos temporários são os de livre provimento<sup>2</sup> (Reiner, 1995).

---

<sup>2</sup> Entende-se por Cargo de Livre Provisão, o conjunto de atribuições e responsabilidades não abrangidas pelos cargos, constantes do Plano de Cargos e Salários PCS, cujo desempenho

Para Reiner (1995), as mudanças de governo são relativamente freqüentes, pois trata-se de regime semi-presidencialista ou semi-parlamentarista, como se prefira, todavia a função pública gestora dos interesses da Nação, está solidamente estruturada com planos de carreira adequados para os diversos cargos e funções. Também existe a preocupação com a formação permanente dos funcionários, como estímulo para sua promoção, o que redundará em um corpo técnico-administrativo motivado e profissional. Por isso, o Primeiro-Ministro e seu Gabinete dispõem de poucos cargos de confiança para preencher e preferencialmente convocam funcionários graduados para ocupá-los. As ocupações dos cargos de chefia também ocorrem entre funcionários, ou seja, os funcionários de carreira ocupam a quase totalidade de todos os cargos de confiança, inclusive chegam a ser ministros, devido ao prestígio que gozam na sociedade.

Entre as qualidades do serviço público francês reconhecem-se os diversos fatores tais como: regras estáveis e transparentes; incentivo ao mérito; plano de carreira atraente; estímulo ao estudo e formação do servidor; direitos, obrigações e garantias respeitadas e remuneração condizente e justa. O principal estímulo ao funcionalismo na França é a existência de um Plano de carreira sólido, respeitado e permanente. O funcionário ingressa no serviço público mediante concurso público de provas e títulos. A estrutura da carreira permite planejar o nível que se quer alcançar, e quais os requisitos de estudo e de provas complementares a serem efetuados.

Os três corpos de funcionários públicos franceses (Estado, Territorial, Hospitalar) gozam de direito de sindicalização e de greve. O exercício do direito sindical é regulamentado pelas respectivas leis que regem cada corpo de funcionários; são praticamente idênticas, pois, garantem locais de reunião e

---

depende da confiança para o exercício de encargos típicos de chefia, assessoramento/assistência distribuídos em funções de confiança e cargos em comissão, nos termos constitucionais. As funções de confiança são exercidas exclusivamente por empregados ocupantes de cargos do PCS. Os cargos em comissão são preenchidos por ocupantes de cargos do PCS nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei.

quadro de avisos no local de trabalho, liberam funcionários para exercer atividade sindical e permitem recolher cotizações nos locais de trabalho, entre outras disposições para o bom desempenho sindical (direitos regulamentados pelo Decreto nº. 82-447 de 28 de maio de 1982). A greve dos funcionários públicos é permitida nos moldes previstos na Lei. A prática mostra que as greves de funcionários só ocorrem após esgotamento das possibilidades e instâncias de negociação. Inexiste a possibilidade de demissão por excesso de contingente, extinção de órgão público ou de funções ou corpos de carreira. Entretanto, os funcionários públicos franceses estão submetidos a um regime disciplinar onde a administração, em casos específicos submetidos à apreciação dos conselhos paritários da função pública, pode, por tempo determinado, colocar funcionários em disponibilidade, pagando os vencimentos básicos. Também a administração deve oferecer, nos prazos estipulados, três postos alternativos, de igual nível que o exercido anteriormente, para que o funcionário em disponibilidade escolha. Caso o funcionário não aceite nenhum desses três postos alternativos, poderá ser demitido.

Na Inglaterra o reduzido emprego público se coadunava com a tradição liberal de Estado. Em meados do século XIX as funções públicas ocupavam apenas 2,5% da força de trabalho, com 80% do emprego nas forças armadas e na segurança pública. Entre 1891-1911 o país duplicou o emprego com o desenvolvimento de programas sociais adotados pelos governos locais. A oposição entre liberais e conservadores favoreceu a expansão dos programas nas áreas de bem-estar-social e saúde, e os governos locais passaram a prover serviços de gás, eletricidade e transporte. Em 1902 uma mudança na lei de educação, transferiu pessoal para essa esfera. Em 1938 o emprego público ocupava cerca de 10% da população ativa do país (Parry, 1985 apud Carvalho Filho, 2002).

A mobilização da sociedade e da economia na Segunda Guerra Mundial levou a uma mudança nas funções do governo e o pessoal da defesa civil e militar passou de 698 mil em 1939 para 5,908 milhões em 1945. Houve um crescimento na regulação econômico-social e coleta de impostos. O aumento do pessoal

nessas atividades foi da ordem de 335 mil para 465 mil. O quadro de funcionários dos governos locais subiu de 220 mil para 1,494 milhão. Entre 1945 e 1951 o governo trabalhista tratou de consolidar essas mudanças.

Conforme Parry (1985) a nacionalização dos transportes, carvão, gás, eletricidade e aço e a criação dos sistemas nacional de saúde e seguridade e assistência social resultaram em expansão do emprego público que quase triplicou entre 1938 e 1951, saltando de 2,2 milhões para 6,3 milhões. Nos anos 1950, o emprego público na Inglaterra caiu, sendo a primeira ocorrência do Século XX, e entre 1951 e 1961 houve uma redução de 340 mil empregados. As desnacionalizações do governo conservador explicam em parte essa queda. Já nos anos 1960 e 1970 as funções de Estado expandiram o número dos empregados públicos em 1,8 milhão.

Também nesse país, as atividades sociais foram as maiores responsáveis pela expansão do emprego. Entre 1951 e 1981, o emprego passou de 1,3 milhão para 3,4 milhões. Nas atividades do setor econômico houve redução de 580 mil empregos; nas funções de segurança e impostos 500 mil. Na administração pública o crescimento foi de 270 mil. A área educacional apresentou o maior crescimento em termos absolutos, passando de 600 mil para 1,6 milhão entre 1951 e 1981. As ocupações ligadas às atividades de apoio como merenda escolar, manutenção, limpeza e escritório, cresceram mais que as de professor e conferencista, que aumentaram de 274 para 796 mil e 327 para 764 mil respectivamente.

Nos anos 1960 entrou em vigor a idéia de educação como direito de todos, mas, o principal impulso para a expansão do emprego resultou do aumento do número de crianças em idade escolar e, a partir de 1971 o crescimento do número de alunos na escola secundária resultou de uma definição de política educacional. Naquele ano, a idade mínima para sair da escola aumentou de 15 para 16 anos e estabeleceu-se o curso secundário seletivo para alunos com deficiência de aprendizagem. A área da saúde pública foi a que recebeu o segundo maior contingente de pessoal e o aumento foi de 500 mil para 1,3 milhão entre 1951 e 1981. Esse crescimento atingiu as principais ocupações; enfermeiros, parteiras e

médicos. No entanto, foi maior a expansão do pessoal de apoio, cujo número triplicou (Parry, 1985).

Semelhante à Inglaterra, a expansão do emprego público federal nos EUA se concentrava nas áreas de defesa, correios e telégrafos com expansão nos momentos de guerra. Na esfera sub-nacional, os dados de 1929 evidenciavam que o emprego era três vezes superior aos da esfera federal, e maior nas áreas de educação e rodovias. O rápido processo de urbanização nos anos de 1930 e 1940 levou ao crescimento do emprego nos serviços de segurança pública, bombeiros e saneamento. Além disso, os fatores que mais influíram para expansão do emprego no período, foram às políticas públicas do New Deal. O New Deal (cuja tradução literal em português seria "novo acordo" ou "novo trato") foi o nome dado à série de programas implementados pelos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, como forma de assistir aos prejudicados pela Grande Depressão. O nome dessa série de programas foi inspirado no Square Deal, nome dado pelo anterior Presidente Theodore Roosevelt à sua política econômica. Entre 1929 e 1939 o emprego público cresceu com a criação de frentes de trabalho pelas agências federais do governo, e pela mobilização em torno da segunda Guerra Mundial e em 1939 ocupava cerca de 8% da mão-de-obra no país (Guy Peters, 1985a apud Carvalho Filho, 2002).

Nos EUA o pós-guerra caracterizou-se por um aumento absoluto do emprego público. Em 1982 o setor público empregava quase 8 milhões de trabalhadores a mais em relação ao ano de 1952. Entretanto, proporcionalmente à força de trabalho, o emprego público ampliou sua participação apenas de 16,6% para 17,6%. Em função da segunda Guerra Mundial, em 1945 cerca de 19 milhões de pessoas, ou seja, 29% da força de trabalho, estavam empregadas no governo; 77% delas na defesa. Esse número representou um acréscimo de quase 15 milhões de pessoas em relação a 1939. Por causa da Guerra Fria, parte dos efetivos de defesa permaneceu mobilizada. Em 1948 o emprego na defesa civil e militar se manteve respectivamente em 1,1 milhão e 675 mil, número superior ao

ano de 1939. Nas “funções típicas” de Estado, o acréscimo foi de 500 mil empregos (Guy Peters, 1985a).

Ainda nesse país a área de ensino corresponde a maior fonte de emprego no setor público. Em 1982 cerca de 6,7 milhões de pessoas compunham os 35% do emprego público. O emprego em educação cresceu 4,8 milhões, sendo esse o setor que mais incorporou pessoas no período de 1952 e 1982. Defesa foi a segunda maior fonte de empregos e consistiu no mais volátil componente do emprego público, crescendo em momentos de guerra e tensão internacional e declinando em números efetivos nas atividades de defesa. Em parte, isso pôde ser atribuído à crescente natureza técnica das Forças Armadas. A área da saúde foi a terceira maior fonte de empregos no setor. Embora o país não contasse com um Serviço Nacional de Saúde, mesmo assim em 1982 cerca de 1,7 milhão de empregados estavam ocupados nessas atividades. Essa é uma das funções tradicionais do governo que cresceu de maneira acentuada no Pós-guerra. Em trinta anos, de 1952 a 1982, a população aumentou em 50%, e o número de pessoas nos serviços de proteção mais que duplicou, sobretudo no nível local do governo para combater o aumento da criminalidade (Guy Peters 1985a).

Não obstante as diferenças nacionais de tradição liberal ou estatista, em todos os casos a expansão do emprego público resultou da ampliação das atividades de Estado. De um Estado provedor das funções mínimas, passou-se ao Estado provedor de serviços nas áreas de transportes, comunicação e educação fundamental. Outra fonte de expansão do emprego público correspondeu às iniciativas do Estado Social: a provisão rotineira e sistêmica dos serviços de saúde e educação, bem como das transferências de renda e assistência social. A evolução lenta do emprego público até o início da década de 40 contrasta com sua rápida expansão após a segunda Guerra. Em 1981, o setor público já empregava nos países selecionados, entre 18% (EUA) e 38% (Suécia) da população ocupada (tabela 2).

**Tabela 2**

O crescimento do emprego público: 1951 – 1981. Países selecionados (% da força de trabalho)

(%) FT	(%) FT	(%) FT	% variação
Inglaterra	26,6	31,4	+4,8
França	17,5	32,6	+15,1
Alemanha	14,4	25,8	+11,4
Suécia	15,2	38,2	+23,0
EUA	17,0	18,3	+1,3

Os anos diferem levemente de nação para nação: Inglaterra, 1951 – 81; França, 1950 – 82; Alemanha, 1950 – 80; Suécia, 1950 – 80; EUA, 1952 – 82.

Fonte: Rose (1985 apud Carvalho Filho, 2002).

Na França, a tradição de dirigismo estatal não resultava em grande proporção do emprego público na população ativa. Em 1886, o emprego público ocupava 5% da força de trabalho e metade da força de trabalho era agrícola enquanto a maior parte da não-agrícola era formada por artesãos, servidores domésticos e pequenos comerciantes; 57% da população viviam em núcleos com menos de 5 mil habitantes e o emprego agrícola representava 37% dos ocupados.

Para além de operarem com funções, objetivos e tecnologias frequentemente distintas, o ambiente de concorrência das empresas privadas e dos departamentos (ou serviços) públicos, eram também muitas vezes, diferentes. O setor público fornece bens públicos e serviços em regime de monopólio que, pela sua natureza, não estão sujeitos à pressão disciplinadora da concorrência e impossibilitam qualquer tipo de comparação de desempenho (Gregory e Borland, 1999).

Acresce ainda que a propriedade do setor público está dispersa pelos eleitores providenciando fracos incentivos para recolher informações para fiscalização do desempenho dos decisores políticos e dos burocratas. No mesmo sentido tenderão a funcionar as eleições enquanto mecanismo imperfeito de controle e disciplina sobre os políticos. Para obter uma percepção mais esclarecedora da evolução temporal dos salários dos funcionários públicos

deverão, porventura, ser contemplados modelos econômicos de raiz político-eleitoral (Borjas, 1980).

Essas situações evidenciam diferentes padrões de atividade estatal e do emprego público. A dimensão do emprego público, em grande parte, é conseqüência do padrão de Estado social. Nos casos em que prevalecem os gastos com consumo, dada a maior provisão de serviços, sobretudo na saúde e educação, cujas atividades requerem grande número de pessoas, a tendência é de o emprego público assumir uma maior porcentagem na população ocupada. Já nos casos em que prevalecem os programas de transferência de renda, monetário intensivos, que requerem menos pessoas na sua operacionalização, o emprego público tende a assumir dimensão mais reduzida.

Essa foi a justificativa de Rose (1985) para o reduzido emprego público na Alemanha, quando da política social do Governo Bismarck. A natureza monetário-intensiva dos programas de transferência de renda não estimulava o aumento do emprego público.

Na tabela 3 distinguem-se três grupos de países. Um primeiro formado pelos países escandinavos e a França, apresentam as maiores proporções do emprego público no emprego total e na população. O segundo, corresponde à maioria dos países europeus, incluindo Austrália, Canadá, EUA e Nova Zelândia que encontram-se numa situação intermediária. E o terceiro, do qual fazem parte Grécia, Holanda, Japão, México e Turquia, apresenta a menor dimensão do emprego. O Brasil se incluiria nesse terceiro grupo de países, enquanto que na tabela 4 demonstra a evolução do emprego público nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE).

**Tabela 3** Percentual do Emprego Público<sup>1</sup> no Emprego Total e na População<sup>2</sup>. Países da OCDE e BRASIL

Países <sup>3</sup>	Emprego público como % do emprego total (%)	Emprego público como % da população <sup>2</sup> (%)
Alemanha	15,4	6,6
Austrália	18,7	8,5
Áustria	22,5	9,6
Bélgica	23,9	8,7
BRASIL	11,3	5,1
Canadá	19,9	9,0
Dinamarca	39,3	18,7
Espanha	18,0	5,5
EUA	14,9	7,0
Finlândia	27,2	10,8
França	27,0	10,4
Grécia	12,9	4,7
Holanda	13,9	5,4
Irlanda	21,1	7,5
Itália	23,2	8,2
Japão	7,0	3,6
México <sup>4</sup>	11,4	4,3
N. Zelândia	14,2	6,5
Portugal	17,5	7,5
Reino Unido	16,9	7,4
Suécia	38,1	17,2

Fonte: Base de donnés analytique, OCDE, in: OCDE (1997); Pnad/Tabulações especiais; Pnad (1995). (1) Nos países da OCDE, emprego público = emprego no governo central ou federal + governos regionais ou estados + governos locais + localidades + empresas públicas. O emprego total = a soma do emprego público amplo + o emprego privado. Para o Brasil, o emprego público inclui as três esferas de governo mais fundações, autarquias, empresas públicas e de economia mista. E o emprego total corresponde à população ocupada na PNAD/1995. (2) Os dados sobre população dos países da OCDE foram obtidos na OECD – Quartely Labour Force Statistics, Number 4, 1999, p. 154. Para o Brasil, na PNAD/1995, população residente. (3) Os dados de França e Portugal são de 1993; Áustria, Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, Grécia, Itália, N. Zelândia, Turquia são de 1994; Alemanha, Austrália, BRASIL, Espanha, Holanda, Irlanda, Japão, México, Reino Unido, e Suécia são de 1995; Bélgica, 1996. (4) Para o México, a relação emprego público/emprego total foi recalculada a partir dos dados do Anuário de Estadísticas Del Trabajo, 54a edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1995, p. 193.

**Tabela 4** Evolução do emprego público nos países da OCDE: 1988-1996 (em milhares)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Alemanha <sup>1</sup>	4247	4273	4305	5810	5753	5620	5522	5424	5362
Austrália	1282	1256	1278	1292	1274	1268	1237	1256	----
Áustria <sup>2</sup>	668	679	691	711	728	753	775	----	----
Bélgica	741	738	745	731	725	720	702	694	----
Canadá <sup>3</sup>	2590	2635	2693	2762	2812	2839	2858	2799	2800
Dinamarca <sup>3</sup>	766	780	780	776	774	780	776	774	786
Espanha	1482	1598	1683	1752	1771	1758	1737	1786	1902
EUA	17382	17778	18306	18408	18604	18838	19120	19304	19446
Finlândia	503	510	515	520	507	481	481	489	494
França	5110	5118	5128	5179	5278	5409	5468	5543	----
Grécia <sup>4</sup>	352	379	363	372	368	373	373	----	----
Irlanda <sup>5</sup>	200	192	191	195	200	210	214	215	219
Islândia	22	22	23	23	24	24	24	24	24
Itália	3602	3622	3628	3643	3659	3632	3593	3569	3547
Japão	4990	4970	5080	5140	5200	5310	5410	5380	---
Luxemburgo	20	20	20	21	21	22	23	24	---
México	2516	2540	2575	2661	2659	2758	2810	27+96	----
Noruega	558	563	580	597	615	632	640	647	----
Nova Zelândia <sup>6</sup>	245	240	245	239	233	236	236	234	----
Países Baixos <sup>7</sup>	750	746	743	737	733	733	735	727	---
Portugal <sup>8</sup>	597	641	655	681	791	765	768	772	---
Rep. Tcheca	----	----	----	259	259	259	282	363	----
Reino Unido <sup>1</sup>	5405	5254	5267	5215	4908	4321	3827	3701	----
Suécia	1398	1426	1437	1427	1372	1324	1286	1278	----
Suíça <sup>9</sup>	476	485	493	505	521	531	532	----	----
Turquia	1535	1500	1450	1560	1580	1588	----	----	----

Fonte: Base de données analytiques, OCDE, in: OCDE (1997).

Notas: (1) Inclui Forças Armadas; (2) Inclui as empresas públicas diretamente dirigidas pelas autoridades públicas, mas excluídas as indústrias nacionalizadas e eletricidade; (3) Exclui os militares; (4) Estimativa do Departamento Econômico da OCDE; (5) Emprego dos serviços não mercantis; (6) Emprego dos ramos mercantis e não mercantis das administrações públicas; (7) Equivalente ao tempo pleno; (8) Inclui a educação e os serviços de saúde; (9) Administrações públicas incluindo os distritos e as comunidades.

### **1.2.1- A Administração e Função Pública em Portugal**

A administração pública em Portugal é definida como: organizações e instituições portuguesas que dependem diretamente do Estado. Suas funções são diversas, mas, devem servir essencialmente ao Estado e ao cidadão português. Uma pessoa que trabalhe na administração pública, designada como funcionário público, pode ser categorizada em 3 grandes grupos, de acordo com a sua relação com o Governo:

Administração direta do Estado

Administração indireta do Estado

Administração Autônoma.

O primeiro grupo, a Administração direta do Estado reúne todos os órgãos, serviços e agentes do Estado que visam a satisfação das necessidades coletivas e divide-se em:

Serviços centrais; com competência em todo o território nacional, como é o caso da Direção Geral de Viação.

Serviços periféricos; que são serviços regionais com zona de ação limitada, como por exemplo as Direções Regionais de Educação ou os Governos Civis.

O segundo grupo, de Administração indireta do Estado reúne as entidades públicas, dotadas de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira. Para atingir os objetivos do Estado, entram na categoria de Administração Pública, mas, por serem constituídos por entidades distintas do Estado, são considerados como Administração indireta. Cada uma das entidades deste grupo, está associada a um ministério que é designado por ministério de tutela. Este grupo pode ser subdividido nos seguintes grupos:

Serviços personalizados ; Pessoas coletivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica. Como exemplos temos: o Instituto Nacional de Estatística e o Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

Fundos personalizados - Pessoas coletivas de direito público, instituídas por ato do poder público, com natureza patrimonial. Como exemplos tem-se os

Serviços Sociais das forças de segurança.

Entidades públicas empresariais; Pessoas coletivas de natureza empresarial com fim lucrativo que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, com total capital do Estado. Exemplos são: o Hospital de Santa Maria e Hospital Geral de Santo António.

O terceiro e último grupo Administração autónoma, reúne as entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade. Fazem parte desse grupo a Administração Regional (autónoma) que reproduz a organização da Administração Direta e Indireta do Estado, aplicando-a a uma região autónoma. São as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e a Administração Local (autónoma) que reproduz a organização da Administração Direta e Indireta do Estado, aplicando-a a um nível local.

O Governo português (2005) elegeu como prioridades de seu governo, o Programa de Estabilidade e Crescimento, a modernização da Administração Pública e a adequação do regime jurídico aplicável aos seus trabalhadores. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, criou uma Comissão responsável pela revisão do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos e demais servidores do Estado subordinada a um conjunto de princípios, de que se destacam os seguintes: avaliação das distorções do atual sistema e do seu impacto na evolução da despesa pública; evolução profissional e remuneratória associada à avaliação do desempenho; simplificação do atual sistema de carreiras e remunerações; evolução de um sistema fundamentalmente apoiado numa concepção de carreira para um sistema fundamentalmente apoiado numa concepção de emprego com regime semelhante ao direito do trabalho privado.

A constituição da relação jurídica por nomeação é prevista apenas para os trabalhadores que exercem funções nas seguintes áreas:

1- missões genéricas e específicas das forças armadas em quadros permanentes;

2- representação externa do Estado; informações de segurança;

3- investigação criminal, segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional;

4- inspeção. A nomeação fica também reservada para a magistratura, quer judicial quer do Ministério Público.

Assim, o contrato de trabalho deixa de ser um regime excepcional no seio da Administração Pública. O exercício de funções próprias do serviço público de caráter permanente passa a ser feito por trabalhadores vinculados ao regime jurídico da função pública ou ao regime laboral, dependendo apenas da existência de um quadro próprio.

Nas restantes áreas funcionais, a relação jurídica de emprego passa a ser constituída por contrato de trabalho, seja contrato por tempo indeterminado, seja contrato a termo resolutivo, certo ou incerto. Vale destacar que a relação jurídica de emprego público independentemente do título constitutivo, passa a ser objeto de uma disciplina de caráter público, constituída por um “denominador comum” aplicável a todos os trabalhadores a serviço da Administração Pública, que abrange o estatuto disciplinar; um corpo comum de impedimentos e incompatibilidades aplicáveis a todos os trabalhadores, sem prejuízo de especificidades ditadas pela modalidade do vínculo ou justificadas pelas particularidades de algumas carreiras; uma tabela remuneratória única; a igualdade mínima entre os estatutos das duas modalidades de vinculação e a inderrogabilidade<sup>3</sup>, pela via da negociação coletiva, dos princípios gerais que regem o emprego público. Mantendo o regime de carreira (fechado), a solução seguida na proposta de lei faz uma aproximação ao modelo de emprego (aberto), introduzindo elementos característicos tais como, o conceito de posto

---

<sup>3</sup> "*In\_derrogabilidade*", qualidade do que não pode ser "*derrogado*". Em relação ao contexto, refere-se àquilo que não pode ser alterado "*pela via da negociação coletiva*". Porém, pode ser revogado, se um acordo posterior for contrário e/ou expressamente o declare. Derrogar, em direito, é um entendimento posterior que interfere no corrente, alterando ou modificando partes dele, sem o anular (revogar) no todo. Assim, o Novo Código Civil (2002) revoga expressamente o Código Civil (1916) com suas alterações pelo transcurso do tempo. Mas, há leis ordinárias que alteram do novo Código: artigos, alíneas ou parágrafos, derrogam este, inovando ou acrescentando termos diferentes. As "não alterações" (inderrogabilidade) normalmente são a partir do ato ordenatório (*ex nunc*), não alcançando, nem prejudicando aqueles já praticados no tempo anterior da vigência legal (*ex tunc*) salvo, se expressamente o declarar.

de trabalho, o ingresso para postos de trabalho intermédios e de topo e, a possibilidade de negociação da remuneração.

O ingresso e o acesso são precedidos de concurso, ainda que de forma simplificada e com caráter urgente. A gestão dos recursos humanos passa a depender de verbas orçamentárias para as despesas com pessoal, seja para recrutamento, seja para alteração da remuneração, seja para a atribuição de prémios de desempenho, embora condicionadas por algumas disposições que visam garantir condições mínimas de evolução remuneratória dos trabalhadores (Viana 2007, p. 30).

Tendo em conta as características observadas estima-se que em Portugal, os trabalhadores da administração pública do sexo feminino se beneficiem de um diferencial salarial de 26.5% em relação aos trabalhadores do sector empresarial privado cujo diferencial correspondente aos trabalhadores do sexo masculino é de 12.9%.

É curioso notar que estes diferenciais são da mesma ordem de grandeza do ganho adicional auferido no setor empresarial pelos trabalhadores das empresas públicas. À semelhança de outros estudos de salários portugueses observa-se que o investimento em educação formal é remunerado a taxas de retorno<sup>4</sup> muito elevadas como no Brasil.

Assim, um educador com licenciatura obtém uma remuneração 91.7% (88.5%), superior à de uma trabalhadora (trabalhador) com o ensino secundário completo. Este resultado torna clara a indicação de que se mantém no mercado de trabalho português um nível muito elevado de procura de trabalhadores qualificados, nomeadamente de portadores de licenciatura.

Genericamente, não existem diferenças significativas entre o setor privado e o setor público na remuneração da qualificação profissional, tanto o geral

---

<sup>4</sup> A Taxa Interna de Retorno (TIR), em inglês *IRR (Internal Rate of Return)*, é a taxa necessária para igualar o valor de um investimento (valor presente) com os seus respectivos retornos futuros ou saldos de caixa. Sendo usada em análise de investimentos significa a taxa de retorno de um projeto. A taxa interna de retorno (TIR) da educação, segundo Langoni (1974) e Castro (1970) no Brasil, continuam extremamente elevadas, sendo superior a 15% ao ano ( Pessôa, Barbosa Filho: <http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/130/0>)

(medido pela escolaridade e pela experiência profissional), como o específico (medido pelo efeito da antiguidade no posto de trabalho). Vale a pena, entretanto, destacar três diferenças significativas. Primeiro, os menores salários associados com os contratos temporários são maiores no setor público (- 6.2% para as mulheres e - 4.8% para os homens) do que no setor privado (- 0.9% e 1%, respectivamente). Estes resultados podem decorrer da utilização dos contratos temporários com objetivos distintos. Enquanto o setor privado privilegia o uso de contratos temporários como mecanismo de seleção de trabalhadores (Varejão e Portugal, 2001), existem evidências do uso de contratos temporários a prazo na administração pública de forma persistente. Segundo, a dispersão regional de salários é significativamente menor na administração pública. Este fato resulta da definição uniforme das tabelas salariais da função pública. Assim, diferenças salariais no setor privado, entre a região Norte e a região de Lisboa e Vale do Tejo é da ordem de 17.2% (homens) e 10.6% de mulheres (Banco de Portugal /Boletim econômico/Setembro, 2001).

Tradicionalmente as relações de trabalho nos sistemas da Administração Pública, têm um estatuto próprio de organização dos recursos humanos, distinto das relações de trabalho do setor privado. Segundo o modelo clássico, adotado na maior parte dos países europeus, nem o Estado é encarado como empregador, nem o trabalhador é visto nesta condição. Pelo contrário, o Estado surge como representante do interesse público e o particular é um mero agente desse mesmo interesse (Fernandes, 1995, p.78).

Para Vieira de Andrade (apud Viana 2007) na Europa Ocidental, sobretudo, após a Segunda Guerra, há alterações na concepção clássica de Administração Pública. Em Portugal, esta alteração ocorreu visivelmente com a Constituição de 1976. O reconhecimento universal dos direitos dos trabalhadores, a conceitualização das relações especiais de poder como relações reguladas pelo direito, e o fenômeno de modernização e democratização da Administração Pública, para além da publicização do contrato de trabalho, constituíram fatores determinantes do abandono da concepção clássica do regime da função pública. Contudo, o modelo de função pública mantém uma especificidade funcional e

institucional, que o distingue dos contratos privados constituindo uma fórmula que combina ou concilia as condições da prestação de trabalho profissional com as exigências resultantes do prosseguimento do interesse público pela organização administrativa.

As despesas com as remunerações do pessoal ligados a Administração Pública, em 2005, representaram 14,5% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo que, no mesmo ano a média dos 15 Estados-membros da União Europeia, excluindo Portugal, era de 11,6% do PIB (Dados constantes do Relatório da Comissão de Revisão do Sistema de Carreiras e Remunerações – Vínculos, Carreiras e Remunerações na Administração Pública – Diagnóstico e Perspectivas de evolução <sup>5</sup>).

A realidade é que hoje a Administração Pública emprega distintos tipos de trabalhadores, aos quais são aplicáveis diferentes regimes jurídicos, sem prejuízo do predomínio do modelo estatutário, representado pelos funcionários públicos. O número de funcionários públicos (vinculados, por nomeação, à Administração Pública Direta e Indireta, Órgãos de soberania e serviços de apoio e Administração Regional Autónoma) representa 457.067 num total de 614.750 empregos. Esta distinção tinha por base o conceito tradicional de agente administrativo que, tal como Marcelo Caetano (1999), designava todos os indivíduos que por qualquer título exerçam atividade ao serviço das pessoas coletivas de direito público, sob a direção dos respectivos órgãos.

Ainda segundo Marcelo Caetano (1999), o funcionário público é o agente administrativo provido por nomeação vitalícia voluntariamente aceite ou por contrato indefinidamente renovável, para servir por tempo completo em determinado lugar criado por lei com carácter permanente, segundo o regime legal próprio da função pública. No elenco dos agentes não funcionários, incluíam-se os agentes políticos, os agentes interinos, provisórios e estagiários, os agentes pagos por verbas globais (pessoal contratado além do quadro) e, os agentes em regime de direito privado (incluindo os trabalhadores das empresas públicas e ainda os profissionais vinculados por contratos de tarefa ou avença), entre outros. Pode,

---

<sup>5</sup> Setembro de 2006, in (<http://www.dgap.gov.pt>).

por isso, dizer-se que o funcionário público exprimia uma forma mais intensa de vinculação do agente ao serviço, uma ligação com caráter de profissional e sujeição a um estatuto específico regulado pelo direito administrativo.

### **1.2.2- Os Serviços Públicos no Brasil**

O perfil do serviço público no Brasil remonta aos períodos: colonial (1500 a 1822) e imperial (1822 a 1889 com a proclamação da República). Em Os donos do Poder, utilizando a concepção weberiana de burocracia patrimonial, Faoro (1991) afirma que o Brasil reproduz o sistema da aristocracia portuguesa caracterizado por uma administração dotada de limitadas fontes de financiamento.

Nos referidos períodos, a atenção se voltava de forma predominante para as grandes cidades e o comércio externo. Fazenda, guerra e justiça eram as funções dos reis no século XVI, funções que se expandiam e se enleavam no controle e aproveitamento da vida econômica. Uma constelação de cargos já separada da administração pública da casa real realizava as tarefas públicas com as nomeações e delegações de autoridade. Separação na verdade tênue, em que o representante da corte se transmutava em funcionário ou soldado, num processo de notibilização, que abrangia o letrado e o homem das armas. O patrimônio do soberano se convertia gradativamente no Estado, gerido por um estamento cada vez mais burocrático. No agente público, o agente com investidura e regimento e, o agente por delegação, pulsava a centralização e só ela era capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial (Faoro, 2000, p. 193).

*“A administração imperial volta-se antes para as grandes cidades e para a Corte do que para o campo; cuida do comércio mais do que comercio interior; das estradas de ferro e dos portos que ligam o País com o mundo exterior, mais do que das redes regionais e vicinais de comunicação e abastecimento. É uma administração mais de caráter regulamentar, dotada de poucos recursos financeiros e número diminuto de empregados. O seu sentido aristocrático manifestava-se nos gastos da Corte, que alcançam metade ou mais do total das suas despesas (Vieira da Cunha, 1963: 32-33)”.*

José Murilo de Carvalho em “Os bestializados” afirma que o funcionalismo público era composto pelas minorias urbanas mais educadas, em especial os mestiços e bacharéis, caracterizando a administração pública como um importante espaço de trabalho para as camadas médias urbanas.

À despeito de a administração imperial ser unitária, continua Faoro, o seu controle sobre as províncias era bastante frágil, pois à medida que as províncias foram ganhando maior autonomia político-administrativa, a Coroa foi perdendo parte de seu poder de nomear servidores. A instauração da República levou ao ulterior desenvolvimento desse processo. À criação dos estados na Constituição de 1891, seguiu-se a quase completa autonomia da esfera estadual.

Para Saes (2001), é predominantemente capitalista o Estado que se implanta no Brasil entre 1888 e 1891, como consequência da Revolução política antiescravista e desde então, portanto, o Estado brasileiro ao mesmo tempo em que viabiliza a difusão progressiva das relações de produção capitalistas, individualiza os agentes de produção inseridos na estrutura econômica capitalista em constituição. Dito de outra forma: a face inversa do processo de criação pelo Estado capitalista brasileiro das condições ideológicas e políticas necessárias à difusão progressiva da relação capital-trabalho assalariado é o bloqueio pela via da individualização dos agentes de produção, à organização dos produtores diretos com vistas à luta contra a exploração do trabalho.

Desde 1891, portanto, o Estado brasileiro contribui para a atomização ou fragmentação das classes trabalhadoras, inclusive, daquelas ligadas às formas de produção que, pela sua própria natureza, conduzem ao isolamento socioeconômico do produtor direto (é o caso da pequena propriedade rural independente, responsável pelo bem conhecido “isolacionismo” do camponês parcelar). Todavia, vale lembrar que o capitalismo não se implanta no país, de uma só vez. Ao longo do século XX, configura-se uma difusão progressiva e regionalmente desigual do trabalho assalariado, como consequência da industrialização, da integração, pela via da mecanização, da agricultura à órbita do capitalismo e do desenvolvimento dos serviços urbanos (Saes, 2001, p. 62).

Desta forma, o Estado brasileiro era um Estado oligárquico e patrimonial, com uma economia agrícola mercantil e uma sociedade de classes saída do escravismo. No início do século XXI, embora o Estado seja democrático parece ter assumido uma face gerencial frente à economia capitalista globalizada, Faoro (1991).

O processo de formação do Estado no Brasil sempre conviveu com déficits em termos de gestão pública o que representa o reflexo e uma espécie de entropia (variações) no plano das relações entre as várias dimensões do fenômeno estatal e entre essas dimensões e a sociedade. Para Nogueira (1988), sempre foi muito fácil constatar a existência de descompassos e desajustes no interior do Estado, opondo o ato de governar ao aparato administrativo, e comprometendo toda a performance governamental.

A história da república presidencial federativa no Brasil é inseparável dos esforços para atenuar tais descompassos e atualizar o aparato estatal, embora seja igualmente inseparável da reiteração das bases (técnicas, políticas, culturais) que levaram à precarização da estrutura administrativa pública. A própria formação do Estado nacional, desde suas raízes mais distantes, cravadas na colônia, até sua fase mais recente, posterior à Independência, colaborou para a materialização desses desajustes e descompassos. Isso em boa medida deveu-se ao fato de a construção do Estado ter sido um processo condicionado pelo caráter da empresa colonizadora que derramou pelo vasto território, pequenos contingentes populacionais vocacionados para a auto-suficiência e “naturalmente” dispostos a reagir a qualquer tentativa de organização e/ou controle estatal (Nogueira, 1988).

*“Uma análise mais profunda das condições gerais da administração pública brasileira durante o regime republicano, antes de 1930, revela este fato singular: o governo federal dispunha de apenas dois instrumentos para manter sua autoridade em todo o território brasileiro – o Exército e o Telégrafo Nacional” (Oliveira Torres, 1961).*

Surgiram então os diversos sistemas administrativos estaduais. Neles, um primeiro fator a limitar a expansão dos serviços e do emprego público era o montante disponível de recursos financeiros. Os estados com economias mais fortes podiam contratar mais gente e expandir suas atividades. Mas no geral, o emprego público permaneceu reduzido, dentre outras coisas, devido à grande parte da população viver no meio rural, não demandando por serviços públicos. Mesmo nas cidades maiores, poucos se beneficiavam desses serviços, inclusive os de saúde e educação. Os serviços eram providos pela iniciativa privada e sua provisão pelo setor público era bastante limitada. Graham (1968) especifica que o maior interesse dos coronéis – que detinham o grande poder de nomeação - era a manutenção da ordem pública e a utilização da máquina do Estado em seu benefício político.

O emprego público era tampouco numeroso na esfera federal. A União restringia sua atuação basicamente ao eixo Rio - São Paulo - Minas Gerais. A descentralização político-administrativa fizera com que permanecesse na órbita federal apenas o manuseio das finanças nacionais e a provisão de serviços públicos para a capital. A partir dos anos 1920 foi que o governo federal buscou estabelecer políticas nacionais nas áreas de saúde, educação e comunicações sem que, no entanto, houvesse a continuidade dessas políticas (Graham, 1968, p. 22 e Vieira da Cunha, 1963, p. 35).

Em relação à reduzida dimensão do emprego público, eram comuns as nomeações por mecanismos de apadrinhamento e favoritismo político. Pode-se dizer que o uso de tais expedientes acentuou-se à medida que avançou a descentralização político-administrativa. No Império, o propósito de construir um corpo de servidores recrutados à base do exame público se limitava ao governo central; as províncias passavam ao largo desse movimento. Por fim, o enfraquecimento do poder de nomeação da Coroa resultara na impossibilidade de se erigir um sistema administrativo com base no sistema de mérito (GRAHAM, 1968).

O reduzido número de servidores em relação ao tamanho da população indicava não haver excesso de pessoal no serviço público. Na Região Nordeste

mesmo com o declínio econômico limitando as ocupações nas atividades privadas e a presença dos chefes políticos locais, a relação empregados públicos/população residente, era menos da metade da verificada nas regiões mais prósperas, como o Estado do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco. O serviço público continuou abrigando um grupo de servidores de elite, formado por pessoal especializado, ocupando os cargos mais elevados da administração, atraído pelas altas remunerações e pelo prestígio que o cargo proporcionava e que expressava a continuidade de uma tradição elitista oriunda do Império e com raízes no serviço público francês (Lowenstein, Apud Graham, 1968).

*O cargo público, em sentido amplo, e a comissão do rei transformam o titular em portador de autoridade e confere-lhe a marca da nobreza por um fenômeno de interpretação inversa de valores. Como o emprego público era, ainda no século XVI, atributo do nobre de sangue ou do cortesão criado nas dobras do manto real, o exercício do cargo infunde o acatamento aristocrático aos súditos. Para a investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse homem fidalgo, “de limpo sangue” ou de “boa linhagem”. A função pública congrega, reúne e domina a economia. Ela é o “instrumento regalista da classe dominante”, formando um “patriciado administrativo” e, por meio dele, amolda-se o complexo metropolitano e se homogeneiza o mundo americano. Nas suas duas expressões – o funcionário de origem cortesã e o agente local recrutado pelo rei fixam-se na transação entre a centralização governamental e as correntes desintegradoras dos núcleos locais e provinciais. (Ordenações Filipinas, citado por Faoro, 1991).*

O funcionário tanto no Brasil como em Portugal, recebia retribuição monetária e desfrutava de vantagens indiretas como títulos e patentes. Os ordenados dos funcionários pouco cresciam no curso dos anos na despesa global fixa. O que crescia mesmo era o número de pessoal que com o aumento das tenças (bens), e dos juros nas despesas públicas, sugeria a expansão da nobreza e do comércio, controlando a burocracia numa rede de governo que gravitava em

torno do rei e de sua aristocracia. Essa degradação dos vencimentos continua Faoro:

*“explicará as inúmeras denúncias de corrupção, aliada à violência, instrumento este utilizado para garrotear os súditos, sobretudo se as distâncias e o tempo os desamparam da vigilância superior. Os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem na contradição entre os regimentos, as leis, as provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza. O funcionário era o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder. O cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenar, uma mina a aproveitar. O senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei – o funcionário será apenas a sombra real. Mas a sombra, se o sol está longe, excede a figura: A sombra, quando o sol está no zênite, é muito pequena, e toda se vos mete debaixo dos pés; mas quando o sol está no oriente ou no ocaso, essa mesma sombra se estende tão imensamente, que mal cabe dentro dos horizontes”*  
(Faoro ,1991:161)

Para Faoro (1991) entre a elite política e a população havia uma camada de funcionários públicos, donos de funções doadas pelo Estado e que pouco trabalho exigiam. O emprego público não garantia estabilidade, quando se mudavam os ministérios mudava-se o corpo dos funcionários públicos. Os critérios de seleção e recrutamento destes trabalhadores eram pessoais.

A partir de 1930 as mudanças sócio-econômicas e político-administrativas abriram novas perspectivas para o crescimento dos serviços e do emprego públicos no Brasil, iniciando-se enquanto um movimento de reforma do aparelho administrativo. Morstein (1941) percebeu esse movimento como uma necessidade do Estado nos marcos da sociedade industrial. Para o autor, o sentido de direção pública é o imperativo dessa sociedade cada vez mais complexa e vulnerável do que qualquer outra. Nela a necessidade de um controle mais sutil de Estado e a dependência em relação à capacidade do governo em promover soluções administrativas e organizacionais, tende a requerer a implantação de reformas.

No Brasil, os “ porta-vozes” da reforma administrativa justificaram-na como um imperativo à ampliação das atividades de Estado. Segundo Briggs (1938), apenas a criação de órgãos não era insuficiente para o setor público dar conta das atividades nas áreas de saúde, educação e da nova questão social. Para Marques de Souza (1943a), o aumento contínuo das funções governamentais criara problemas administrativos, uma vez que naquele momento se buscava reduzir os gastos crescentes da administração. Seria necessário aparelhar os órgãos administrativos à altura das funções exercidas; uniformizar o tratamento das atividades que seriam comuns aos órgãos, e aliviar a carga de responsabilidade do chefe do executivo, bem como, das atividades que requeriam técnica e especialização próprias.

O quadro que estes autores apresentam da época é o da desorganização administrativa. Em termos da gestão de pessoal, entendia-se isso como a falta de regras e procedimentos disciplinando a admissão de servidores, o reajuste de salários e a inexistência de um sistema de carreiras. Em tudo vigorava o interesse individual às expensas do direito coletivo. Os vencimentos se fixavam ao sabor de injunções momentâneas e quase sempre visando beneficiar servidores específicos. Era esquecida a natureza das funções, a hierarquização e o escalonamento de salários. A denominação dos cargos muitas vezes não tinha relação com a atividade de fato exercida. Os servidores distribuíam-se pelas repartições em geral, ocupando cargos isolados e sem acesso à carreira. Em relação à admissão de pessoal, era de uso corrente o “sistema do pistolão” (Briggs: jul/set: 1938 apud Carvalho Filho).

Esquemáticamente o movimento de reforma administrativa envolveu:

- a) a criação em 1930, da Comissão Permanente de Padronização de Material.
- b) a inscrição, em 1934 do sistema de mérito na Constituição.
- c) em 1936, a Constituição pelo Presidente da República da Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira, a partir da qual foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) e a Lei 284, instituindo as normas

básicas da administração de pessoal e criando um sistema de classificação de cargos.

d) em 1938, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em virtude de mandamento constitucional e organizado pelo decreto-lei n. 579 de 30 de julho de 1938. O DASP absorveu as funções do CFSPC que foi então extinto.

e) A decretação, em 1939, do primeiro Estatuto do Funcionário, substituindo depois em 1952 pela Lei n. 17711.

Para Briggs a criação do DASP no Estado foi um imperativo daquele regime. A superintendência da administração pública a cargo do chefe do executivo e outorgada pela Constituição de 1937, requeria a existência de um órgão especializado, diretamente subordinado ao Presidente da República a fim de auxiliá-lo na orientação, coordenação e fiscalização do serviço público. Essa atuação do DASP, em meio à concentração de poder no executivo, poria fim à interferência político-partidária, vista como responsável pela desorganização administrativa (jul./set: 1938).

De acordo com o decreto-lei caberia ao DASP estudar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, estudar as inter-relações desses órgãos e também suas relações com o público, a fim de produzir mudanças visando reduzir custos e aumentar a eficiência; realizar proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento; realizar seleção de candidatos a cargos e funções; promover a readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários; estudar e fixar os padrões e especificações de material; inspecionar os serviços e auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei.

No Estado Novo o DASP ampliou bastante a sua atuação. Coube-lhe por exemplo, as primeiras iniciativas industrializantes do Estado sob a forma de planos globais dos investimentos estatais. O DASP elaborou em 1939 o Plano Especial de obras Públicas e de aparelhamento da Defesa Nacional. Esse Plano contemplava investimentos em infra-estrutura, indústrias de base e o reaparelhamento das Forças Armadas (Draibe 1985, apud Carvalho Filho).

Uma das medidas do Órgão foi instituir o processo de seleção para a entrada no serviço público e a criação de controles para a manutenção do processo. Desde 1936 que a Lei 284 instituíra o Sistema de Mérito. Entretanto, em dois anos de existência, o CFSPC poucos concursos realizou. Coube ao DASP a efetiva implantação do sistema. Segundo Siegel (1964), no Brasil, a seleção de pessoal por meio de concurso público transformou-se no principal símbolo do movimento de reformas. Na visão do DASP o sistema de mérito asseguraria a igualdade de oportunidades, a eficiência dos quadros, e a neutralidade administrativa, pré-requisitos para a criação de um moderno sistema público de pessoal.

*“O favoritismo, o emprego público transformado em sinecura e a idéia de funcionário associada à de parasita e de simples peça do mecanismo eleitoral, eram sintomas de uma situação que assentava raízes no estreito círculo vicioso da interdependência de oligarquias locais e de falsos Líderes políticos do poder central” (Briggs, abril de 1941/ 218 apud Carvalho Filho, 2002).*

Outra interpretação, nessa mesma linha de raciocínio, [e a de Grahman (1988) que concebe o emprego público como uma prática política decorrente do estilo populista empregado pelo antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os partidos populistas nomeavam para o serviço público como forma de recompensar o apoio recebido de trabalhadores urbanos das camadas médias, suas principais bases de apoio. Era desta forma que antigo PTB exercia determinado controle sobre o Ministério do Trabalho cujas nomeações de caráter político eram bastante freqüentes não apenas para esse Ministério, mas também, para os Institutos de aposentadoria, pensões e Previdência Social. Ao partido (PTB) interessava o controle desses órgãos, dada a importância das políticas trabalhistas e dos programas de seguridade para os trabalhadores urbanos com carteira assinada que formavam sua principal base de apoio.

Nesse sentido, o autor distingue dois tipos de pressão responsáveis pela procura excessiva de empregos públicos. Aquelas tradicionais, envolvendo laços de família e amizade, o que seria próprio da vida política do país, dado aqui o forte

sentido de família e o desejo de contemplar os mais protegidos, caracterizando o arraigado nepotismo no serviço público, e aquelas de natureza sócio-econômica, uma vez que, a população economicamente ativa é sempre maior que o número de vagas no setor privado. A carência de empregos estimularia a busca de ocupações no serviço público. O emprego público interessaria não só como fonte de renda, mas também, por assegurar (conquistas) direitos e maior estabilidade (Graham, 1968).

Segundo Siegel (1964) no Brasil a difícil situação financeira das classes baixa e média, fazem-nas buscar segurança no serviço público. É comum se combinar o emprego na iniciativa privada com outro no setor público, embora às vezes, mal remunerado o serviço público proporciona salário mais estável e seguridade; o empreguismo somado ao rendimento de outras ocupações, torna possível uma vida remediada.

Na área social, houve uma progressiva extensão do poder de Estado sobre o sistema educacional e de saúde. A partir da criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, estruturou-se o aparelho responsável pela elaboração e implementação das políticas educacionais. No âmbito da saúde, o período iniciado em 1930 rompeu, segundo Draibe (1985) com o caráter até então débil, fragmentado e pontual da intervenção estatal. Pela primeira vez se configurou uma política nacional de saúde pública, cujos programas se vincularam às necessidades decorrentes dos processos de urbanização e industrialização. Naquele período, surgiram as entidades atuantes no combate às endemias e epidemias, bem como, a instalação dos serviços sanitários.

Com relação ao quadro de pessoal, o projeto de reforma voltado à racionalização administrativo-burocrática não conseguiu eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público. O comum foi a burocracia, formada por técnicos e pessoal da administração nas atividades modernas, e setores novos que expressavam o clientelismo associado às políticas de massas, em especial nas áreas da previdência e assistência social.

O crescimento do emprego público no âmbito federal contemporizou com a expansão das funções do Estado. No campo social pela primeira vez

constituíram-se políticas sistemáticas e contínuas de âmbito nacional, abrangendo as principais políticas públicas como: saúde, educação, previdência e assistência social. Na área econômica, o Estado avançou na criação de infra-estrutura, definindo as bases da siderurgia, da exploração e refino do petróleo, etc. Houve o reforço ainda da ampliação dos aparelhos militar e de segurança pública, do judiciário e das estruturas tributária e financeira.

Entretanto as realizações ficaram aquém do necessário. No campo social, em particular, os avanços não visavam incluir a todos, vindo a se estabelecer o que Draibe (1985) denominou como “uma cidadania incompleta, restrita e discriminatória”. Também nas outras áreas, apesar dos avanços, muito ficou incompleto. Além disso, na expansão do aparelho de Estado houve acúmulo de problemas burocráticos como: duplicidade de órgãos, superposição de competências, e um quadro de pessoal muito heterogêneo em relação ao compromisso com a “coisa pública” para com a prestação de serviços.

Somente com Vargas haverá profundas transformações no Estado brasileiro. Se a República, até 1930, era descentralizada e oligárquica, o Estado varguista era autoritário e burocrático numa sociedade em que a burguesia industrial se tornava a classe dominante. A nova burocracia não era composta apenas por aqueles que detinham cargos com tarefas políticas e administrativas, mas também por aqueles que trabalhavam na direção das empresas estatais produtoras de bens e serviços. Emerge uma nova classe média de funcionários públicos de nível médio e de profissionais liberais.

Foi na era Vargas, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se instituiu o primeiro plano geral de classificação de cargos e o sistema de mérito e evolução na carreira. Este Conselho foi transformado, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão responsável pelo pessoal, material, orçamento, organização e métodos.

A partir da criação do DASP é que foram realizados concursos para ingresso na administração pública, são criados critérios para classificação dos cargos e são organizados serviços ou departamentos de pessoal (Warlich, 1983). De acordo com o decreto-lei (579 de 30/07/1938) que o criou, caberia ao DASP

estudar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, estudar as inter-relações desses órgãos e também suas relações com o público, a fim de produzir mudanças visando reduzir custos e aumentar a eficiência; realizar proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento; realizar seleção de candidatos a cargos e funções; promover a readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários; estudar e fixar os padrões e especificações de material; inspecionar os serviços e auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei.

O movimento de reforma do serviço público teve como proposta estender-se às esferas estadual e municipal de governo. Desta forma a ampliação das funções públicas para essas esferas ocasionaria os mesmos problemas vivenciados pela União. Os Estados e municípios buscaram então reproduzir os elementos de racionalização do serviço público presentes na Lei federal, adaptando-os às condições locais (Carvalho Filho, 1995, p. 35).

Assim surgiram as primeiras iniciativas de reajustamento dos quadros e vencimentos do funcionalismo estatal; a formação de carreiras profissionais e a redução dos padrões de vencimento; a decretação de Estatutos dos Funcionários Civis Estaduais e Municipais, repetindo em linhas gerais o Estatuto Civil Federal; a criação dos Departamentos do Serviço Público (DSP) junto aos interventores federais. Em 1943 seis estados possuíam DSP: Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Paraíba, Alagoas e Goiás. As atribuições dos DSP seriam mais extensas e complexas que as do próprio DASP. Enquanto este seria um órgão essencialmente orientador, coordenador e supervisor, os DSP assumiam funções executivas. Neste sentido, é possível afirmar que, embora persistam elementos tradicionais do Estado patrimonial, sob a forma de “clientelismo”, se instaura um funcionalismo público de caráter moderno, racional legal, no sentido weberiano de burocracia. Com a progressiva divisão de funções (cargos) e com a racionalização, o funcionalismo público adquire traços da burocracia moderna. Este modelo, construído por Vargas, se mantém até hoje nas formas de organização do trabalho no setor público, como pode ser verificado na constituição de 1988 que manteve esta concepção (Souza, 1943, p. 150).

A ditadura militar (1964-1985) instaura uma modernização conservadora, burocrática e capitalista, ao estabelecer alianças entre as burocracias civil e militar, as classes médias do setor privado e a burguesia nacional. A reforma administrativa realizada em 1967 substituiu a concepção de administração pública burocrática construída por Vargas por uma administração que permitia diferentes contratos de trabalho, inclusive a contratação de trabalhadores pela CLT. As carreiras eram destinadas somente aos funcionários públicos de escalão inferior e os cargos de direção eram preenchidos por critérios políticos definidos pela presidência da república.

A reforma realizada pelo governo ditatorial que permitia a contratação de trabalhadores sem concurso público facilitou o desenvolvimento do clientelismo e deixou de construir carreiras para os funcionários mais escolarizados e qualificados. As denominadas carreiras de Estado foram abandonadas, com exceção dos cargos da diplomacia, das forças armadas e da magistratura. Se não havia concurso público, ou eram espaçados, os salários foram se defasando em relação aos empregos similares (Bresser Pereira, 2001).

Embora a Constituição de 1988 tenha retomado os princípios burocráticos formulados por Vargas, ela não conseguiu reverter o quadro de baixa qualificação dos trabalhadores no serviço público. A Constituição propôs o regime jurídico único para os trabalhadores da União e em cada nível federativo (Estados e Municípios), manteve a aposentadoria integral, a estabilidade e os concursos como entrada no serviço público.

O DASP foi extinto em 1986, dois anos antes da promulgação da nova constituição e recriado com outro nome na gestão de Fernando Collor de Mello como Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (SAF). Originariamente, a Constituição Federal estabeleceu a todos os entes federativos a aplicação de um regime jurídico único para todas as suas contratações. Posteriormente a Emenda Constitucional n.º. 19 flexibilizou tal exigência, estabelecendo a possibilidade de adoção de regime estatutário ou celetista. A regulamentação do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das fundações públicas federais, é realizada no Brasil pela Lei

Federal nº. 8.112/1990. Não estão incluídos no regime jurídico estabelecido por esta lei, os empregados públicos federais que são regulados pelos ditames da Consolidação das Leis do Trabalho e da Lei Federal nº. 9.962/2000. Ressalve-se que a partir da Constituição Federal de 1988, ambos os regimes devem respeitar algumas regras constitucionalmente estabelecidas, como, por exemplo: todos os admitidos pelo empregador público devem estar sujeitos a um processo seletivo ou concurso público (Cretella Júnior, 1982).

Em 1991 foi instituído o Regime Jurídico Único (RJU) para a administração direta, autarquias e fundações, quando foram englobados dois tipos de vínculos empregatícios: o da consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o do Estatuto dos Funcionários Públicos da União (Lei nº 6.185, de 11/12/74, que dividiam os servidores em categorias de celetistas e estatutários. Segundo o RJU e a Lei da Isonomia de 1992, os servidores públicos só poderão ser contratados mediante concursos públicos. A partir do estabelecimento da Lei da Isonomia, foram efetivados todos os trabalhadores que contavam com mais de cinco anos de serviço, sendo que muitos foram demitidos, outros colocados em disponibilidade, e elaborou-se uma Tabela Especial que teve por objetivo reunir todos trabalhadores chamados “especialistas”.

De número desconhecido, os “contratados” podiam receber elevados rendimentos e gratificações não-codificadas. Constantemente se tornavam efetivos sem a realização de concursos públicos, através dos chamados “trens da alegria” e embora regidos pela CLT não se enquadravam nos planos de carreiras previstos. Outro tipo de contratação era através de empresas ou fundações privadas para o trabalho em órgãos públicos mediante diferentes formas de convênios estabelecidos com o Estado.

Quanto à sua estrutura, os órgãos podem ser simples ou unitários (constituídos por um único centro de atribuições, sem subdivisões internas, como ocorre com as seções integradas em órgãos maiores) e compostos (constituídos por vários órgãos, como acontece com os Ministérios e Secretarias de Estado, que compreendem vários outros, até chegar aos órgãos unitários, em que não existem

mais divisões). Quanto à composição, classificam-se em singulares (quando integrados por único agente) e coletivos (quando integrados por vários agentes).

“A Presidência da República e a Diretoria de uma escola são exemplos de órgãos singulares, enquanto o Tribunal de Impostos e Taxas é exemplo de órgão colegiado.” É importante enfatizar que são características dos órgãos administrativos: competência, estrutura, quadro de servidores e poderes funcionais. Entretanto, os órgãos administrativos não possuem personalidade jurídica.

Na Administração Indireta encontramos: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. No “art. 37”, XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada à instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; “Quanto às fundações (instituídas pelo Poder Público), é importante saber que há divergência doutrinária quanto a sua natureza: se somente de natureza jurídica pública ou se de natureza jurídica pública ou privada”.

“Formaram-se” basicamente, duas correntes: de um lado, a que defende a natureza privatizante de todas as fundações instituídas pelo poder público e, de outro, a que entende possível a existência de fundações com personalidade pública ou privada, a primeira das quais como modalidade de autarquia. Após a Constituição de 1988, há quem entenda que todas as fundações governamentais são pessoas jurídicas de direito público.

Quando Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) assume a presidência da república transforma a SAF no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) para realizar uma nova reforma administrativa. Esta reforma quebrou a estabilidade dos trabalhadores no setor público, transformou a concepção de serviços sociais e científicos prestados pelo Estado em organizações sociais, o regime de trabalho deixou de ser único (ao lado do regime estatutário há o regime de emprego público), foram feitas alterações na forma de remuneração dos cargos de confiança, na forma de recrutar, selecionar e remunerar as carreiras do Estado. A reforma se realizou mediante a reformulação

constitucional e mediante legislação específica. Bresser Pereira (2001) denomina esta reforma realizada sob sua direção como “gerencial” (“new public management”) que teve como inspiração a reforma inglesa realizada pelo governo conservador e suas políticas neoliberais.

Enquanto grupo social o servidor público brasileiro tem sido objeto de visões contraditórias: para alguns um “pobre-diabo sem eira nem beira”: aquele cujos momentos de revolta são fortuitos, logo superados por uma pequena gratificação ou pela lembrança do emprego seguro: para outros, um potencial companheiro dos operários nas lutas pela supressão das classes sociais, logo que ultrapasse o estágio de falsa consciência em que se encontra. As condições proletarizadas de vida a que foram submetidos, e que parecem não encontrar condições de superação nos moldes político-econômicos em pauta no momento, permitem supor o estreitamento, ao menos tático, entre as lutas e as organizações dos trabalhadores estatais ou não em um futuro próximo. De fato, no processo do seu desenvolvimento, o capitalismo necessita cada vez mais de novas especializações no controle da propriedade, aumentando cada vez mais o número de intermediários entre a produção e o consumo. Nesse sentido, a realização do capital exige vigilância, controle, registros e contabilidade tanto na esfera privada quanto no interior do Estado. Dessa forma, enquanto parte do trabalho, o funcionalismo público exercendo atividades chamadas burocráticas, ou não, contribui necessariamente para a valorização do capital, ainda que seu trabalho seja chamado “improdutivo” (França, 1983, p. 94).

Nos últimos anos, mais especificamente na última década, segundo Pochmann (2006), se intensificou a visão de que o Brasil possuía funcionários públicos em demasia, concentrados nas funções meio e distantes, portanto, das atividades fins. Em outras palavras, o Estado seria uma espécie de cabide de emprego para os privilegiados, resultando em burocracia e incapacidade para exercer atividades vitais do serviço público para a população.

Para esse autor, a sociedade foi levada a imaginar que a reforma do Estado por meio da privatização do setor produtivo estatal (empresas e bancos), fechamento e extinção de órgãos, departamentos e repartições, bem como, a

abertura do espaço público às organizações não-governamentais e à responsabilidade social do setor privado, resultaria na modernidade e na elevação do padrão de bem-estar econômico e social da população.

### **1.2.3- Origem do Funcionalismo Público**

Na moderna e hegemônica sociedade industrial capitalista, diversas formas de trabalho humano são verificadas nos inúmeros e diferentes setores econômicos. Dentre essas formas de trabalho, destaca-se um conjunto de atividades conhecidas como prestação de serviços que são desenvolvidas fora da esfera da produção material e o seu crescimento no decorrer do último século tem suscitado uma série de estudos e debates. Essas atividades que não se encontram ligadas diretamente aos produtos colocados em circulação no mercado, tem sido identificadas através de diversas denominações genericamente difundidas: ora como trabalho improdutivo, ora como trabalho em serviços, ora como trabalho terciário, além de inúmeras outras que não são o objetivo central deste estudo. Sendo assim, como definir a função pública da prestação de serviços no contexto do racionalizado mundo do trabalho?

Do ponto de vista histórico, para Faoro (1991) o surgimento da atividade administrativa está ligada ao surgimento do próprio Estado na Idade Média cuja função pública se caracterizava pela falta de garantias de seus detentores que eram servidores do monarca, comportando-se no exercício do cargo como verdadeiros proprietários. É com base na experiência administrativa portuguesa que a colônia estabelece um sistema vertical de administração pública situando-se o rei com poderes supremos de comando na cúpula, poderes estes, conquistados na fixação de território e nos acontecimentos revolucionários do século XIV. Faoro (1991 p. 116) nos dá uma idéia dos primórdios do funcionalismo público no Brasil:

*“o cargo público em sentido amplo, e a comissão do rei transforma o titular em portador de autoridade e confere-lhe a marca da nobreza por um fenômeno de interpretação inversa de valores”.*

Como o emprego público é nesse período, atributo do nobre de sangue ou do cortesão criado nas dobras do manto real, o exercício do cargo infunde o acatamento aristocrático aos súditos. Para a investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse homem fidalgo, de limpo sangue” ou de “boa linhagem”<sup>6</sup>.

A luz do absolutismo infundia ao mando caráter despótico, seja na área dos funcionários de carreira oriundos da corte, não raro filhos de suas intrigas, ou nos delegados locais, investidos de funções públicas, num momento em que o súdito deveria como obrigação primeira, obedecer às ordens e incumbências do rei. A objetividade, a impessoalidade das relações entre súdito e autoridade, com vínculos racionais de competências limitadas e controles hierárquicos, será obra do futuro, do distante e incerto futuro. Agora, o sistema é o de manda quem pode e obedece quem tem juízo, aberto o acesso ao apelo retificador do rei somente aos poderosos. O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio (Faoro, 1991, p. 194).

O trabalho no setor público, além de ter sido pouco estudado<sup>7</sup>, também é um tema pouco compreendido pela população usuária do conjunto dos serviços prestados pelos servidores municipais<sup>8</sup>. Genericamente, a população se refere ao funcionário público como aquele que não faz coisa alguma, que não gosta de trabalhar, que ganha muito bem e desfruta de uma série de privilégios. “O uso de público” e “esfera pública” denuncia uma multiplicidade de significados concorrentes (França, 1997).

---

<sup>6</sup> Faoro (1991) apud Ordenações Filipinas, L.I., tit. P.116

<sup>7</sup> Para elaborar este estudo pesquisei a produção no campo das ciências sociais sobre esta categoria profissional e encontrei os seguintes estudos: Rodrigues, Arakcy Martins, Práticas e representações de pequenos funcionários públicos de São Paulo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n 11, vol.4,p.85 – 103, out. 1989. Dallari, Adilson. O que é Funcionário Público. Brasiliense 1989. França, Bárbara Heliodora. O Barnabé: Consciência Política do Pequeno Funcionário Público. Cortez, 1993. Cruz, Heloiza de Faria. Trabalhadores em Serviços: dominação e resistência. CNPq, São Paulo 1900/1920. Monteiro, Tobias. Funcionários e Doutores. Livraria Francisco Alves. Rio de Janeiro, 1919.

<sup>8</sup> Refiro-me às observações realizadas na minha trajetória enquanto trabalhador do setor público e no contato com a comunidade usuária dos serviços públicos na Administração Regional.

Para Faoro (1991), eles têm origem em diferentes fases históricas e em sua aplicação sincrônica sobre relações da sociedade burguesa industrial tardia e organizada sócio-estatalmente, entram num turvo conúbio.

As mesmas relações que, no entanto, se contrapõem ao uso do termo, um emprego um tanto confuso dessas palavras, parecem até mesmo estar a exigir a sua manipulação ideológica. Pois não só a linguagem corrente finca pé nisso, ao menos aquela já impregnada pelo jargão das burocracias e das mídias; mas também as ciências, sobretudo, Direito, Ciência Política e Sociologia, estão, evidentemente impossibilitadas de substituir categorias tradicionais como “público” e “privado”, “esfera pública”, “opinião pública”, por definições mais precisas (Habermas, 1984, p. 89).

Talvez a idéia de “servidor público” que por si só, já vem impregnada de valores negativos e que se relaciona a crescente necessidade de atendimento a população com relação à prestação dos serviços, tenha contribuído sistematicamente para o seu tão propalado estigma (Goffman, 1975, p.14)<sup>9</sup>. Tal conceito permeia o senso comum parecendo, tratar-se de uma atividade alheia à responsabilidade dos compromissos, isenta da responsabilidade comum do trabalho, passando a impressão de que o dever de “servidor público”, contemplaria o sujeito portador de uma relação servil e totalmente desprovido de direitos.

É como se o exercício da profissão, existisse apenas no plano simbólico, no mundo das aparências, cujos desdobramentos desta condição, se configurassem apenas sob a forma de benefícios e privilégios para o trabalhador, sendo o desempenho da mesma, alheia a qualquer compromisso.

Talvez o pequeno número de estudos sistemáticos<sup>10</sup> que busquem aprofundamento teórico e metodológico no campo das Ciências Sociais, seja provavelmente, o maior responsável pela permanência de mitos e lugares comuns

---

<sup>9</sup> Para este autor, o termo estigma e seus sinônimos ocultam uma dupla perspectiva: Assume o estigmatizado que sua característica distintiva já é conhecida ou é imediatamente evidente ou então que ela não é nem conhecida pelos presentes e nem imediatamente perceptível por eles? No primeiro caso, está se lidando com a condição do desacreditado, no segundo com a do desacreditável

<sup>10</sup> Já citados na nota 2

sobre a representação do funcionário público. A revisão bibliográfica apontou significativa ausência dessas pesquisas no Brasil (Rodrigues, 1989, p. 14).

O senso comum compreendido como a percepção do real de forma fragmentada e pré-concebida, se apresenta com ares de legitimidade científica quando se refere aos serviços públicos como: rotina, privilégios, ineficiência, desinteresse, complicação de procedimentos, burocracia, classe média abastada, parasitas, conformistas, etc. Assim como as coisas públicas, eles também “não funcionam” e recebem até demais pela estabilidade e pelo pouco que trabalham (França, 1993, p.17).

O estigma de que o funcionário público, tanto ao nível do Município como dos Estados e União, não passa de um aproveitador que vive cercado de privilégios, tanto em relação à importância das suas ocupações, seus altos vencimentos e suas influências, mas também em relação às suas (ir) responsabilidades para com o trabalho, foi concebido historicamente. Esta carga de preconceitos pode também ter sua gênese num período que remonta o início da colonização, por ocasião da instalação do império português, que culturalmente tomado pela saga da exploração, trouxe também consigo, a perversa lógica do “vamos tirar vantagem de tudo”. Afinal, o investimento para a missão do descobrimento além mar, cumprira sua meta e encontrara aqui riquezas e jazidas, sem precedentes, a verdadeira “galinha dos ovos de ouro”. O estabelecimento de uma sociedade escravocrata e a lógica do favorecimento cujo lema era, “para os amigos do rei tudo”, acabou delegando ao agente público uma espécie de poder paralelo ao do Estado que, para além dos generosos proventos oferecidos, agraciava-o também com uma imensa gama de privilégios.

#### **1.2.4- Definição da Função Pública**

Não é muito clara a definição sobre o funcionário público. A expressão (funcionário público), não é empregada pela Constituição Federal de 1988, que preferiu empregar a designação servidor público e agente público para se referir os trabalhadores do Estado, nos artigos 37 a 41, que tratam “da Administração Pública”. Nos seus diversos capítulos e seções, refere-se unicamente à expressão

servidor público civil para designar os que exercem cargo, função ou emprego público não militar (Dallari, 1989).

Ao definir e delimitar o termo funcionário público, algumas dificuldades são encontradas. Podendo englobar grande variedade de categorias profissionais e formas diversas de afiliação e vínculo empregatício, tal termo teve seu uso formal substituído por servidor público civil, a partir da Constituição de 1988 e, depois, simplesmente por servidor público, através da Emenda Constitucional nº. 19, de 1988. No entanto, ambos os termos continuam a ser utilizados paralelamente a outros, ainda e, nem sempre se faz clara a diferença entre eles. Do concursado ao prestador de serviços para o Estado, passando pelo ocupante de cargo de confiança, todos podem ser considerados indiferenciadamente funcionários públicos ou não, a depender do critério utilizado (Dallari, 1989; França, 1993).

Tecnicamente a expressão abrange apenas aquelas pessoas titulares de cargos públicos. Na prática, entretanto, costuma-se chamar de funcionários públicos tanto os que ingressam no serviço público por concurso (e são titulares de cargos), quanto à imensa maioria dos trabalhadores que entraram para o serviço público sem a aprovação em concurso público; seja mediante um simples teste de aptidão, seja por um teste simplificado, ou, por puro apadrinhamento político. "O Servidor público é quem trabalha para a administração pública em caráter profissional, não eventual, sob vínculo de subordinação e dependência, recebendo remuneração diretamente dos cofres públicos".

Enquanto categoria a indefinição também existe podendo ser atribuída a definição de funcionário ou servidor público ao juiz, ao escrivão de fórum, ao ministro, ao auxiliar técnico administrativo de um Ministério ou Secretaria. Desta forma, dentre outras questões, França (1993), nos fala do equívoco de considerar os funcionários públicos como um grupo homogêneo pertencente à determinada classe social, comumente à classe média, estando na verdade também o Estado formado por diferentes classes sociais, representadas diferenciadamente no interior deste.

Agente Público é a designação mais abrangente: alcança os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em atuação colaboradora. Os

servidores públicos são referidos como categoria de agentes públicos: são os agentes permanentes e profissionais, a serviço da Administração Pública. Nesse sentido, Funcionário Público, é todo aquele empregado de uma administração estatal, sendo esta, uma designação geral que abrange todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho com entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos das entidades político-administrativas, bem como, os trabalhadores lotados em suas respectivas autarquias e fundações de direito público, (Dallari, 1989, p.16).

Assim, continua Dallari (1989), a expressão “funcionário público” em sentido amplo, corresponde ao conceito ‘servidor público’ e se refere a todos aqueles que exercem função pública, ainda que, em caráter temporário. No entanto, nem todos os que trabalham para o governo são funcionários públicos. O conceito mais amplo e mais abrangente, conforme já mencionado, é o de agente público, que comporta uma divisão em três espécies como: agentes políticos (os que exercem mandato eletivo ou indiretamente dependem das eleições, como Secretários e Ministros de Estado), particulares que colaboram com o serviço público (empreiteiras ou empresas particulares, concessionárias de transporte coletivo, por exemplo) e servidores públicos.

De acordo com Cretella Junior (1982), longe de ser pacífica, a definição de funcionário público é controvertida não só, para o direito brasileiro, como também para o direito universal, não se encontrando ainda definição unânime, aceita pelos doutrinadores a respeito da expressão “funcionário público” e da respectiva realidade que ela designa. Para designar o “agente público”, empregam-se as expressões “servidor público”, “funcionário público” e, “empregado público”. Em todos os estatutos brasileiros, quer o da União, quer os dos Estados e Municípios, “funcionário público” é “a pessoa legalmente investida em cargo público”. Nesse sentido, o Código Penal Brasileiro, não para definir propriamente o funcionário público, mas, para efeitos de tutela penal, deu definição bastante ampla do funcionário público que em seu art. 327 diz o seguinte: “considera-se Funcionário Público, para efeitos penais quem, embora, transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública”. O § Único diz: “equipara-se ao

funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal”. As expressões “empregado público” e “funcionário público”, utilizadas a todo tempo em nossa legislação, designam exatamente a mesma realidade, sendo, portanto, sinônimos (Cretella Júnior, 1982 p. 10).

Para esse autor a confusão conceitual é de tal ordem que mesmo os órgãos do governo utilizam diferentes designações. “O CNPC, (Cadastro Nacional de Pessoa Civil) utilizava os termos ‘pessoal ativo’ para mencionar os trabalhadores da administração direta e ‘servidores’ quando se referia aos trabalhadores em estatais e fundações”. Já o Programa Cadastro e Lotação (1993), nomeava como “servidores ativos” todos aqueles que estavam em exercício, com exceção aqueles trabalhadores contratados para prestarem serviços nas empresas estatais. O termo burocrata é também utilizado pelo senso comum e frequentemente de forma pejorativa, referindo-se aos trabalhadores dos setores administrativos do Estado.

Em relação ao direito administrativo, o agente público pode ser entendido aqui como toda pessoa física que possui a incumbência de exercer alguma atividade em prol do Estado e das pessoas jurídicas componentes da administração indireta. Damásio (1984) lembra que: “O que caracteriza a figura do funcionário público, permitindo distinção em relação aos outros servidores, é a titularidade de um cargo que por lei, possui uma especificação própria, em número determinado e, pago pelos cofres da entidade estatal a que pertence”.

Para Bandeira de Mello (2002), “cargo é a denominação dada a mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente”. Di Pietro (1998), complementa: “Com efeito, as várias competências previstas na Constituição, para a União, Estados e Municípios, são distribuídas entre seus respectivos órgãos, cada qual dispondo de determinado número de cargos criados por lei, que lhes confere denominação própria, define suas atribuições e fixa o padrão de vencimento ou remuneração”. O emprego público se difere do cargo pelo regime de contratação, que no cargo é por via do Estatuto dos Funcionários Públicos nos termos das Leis 1.711/52 e 8.112/90, possuindo vínculo estatutário. E no emprego, o regime de contratação e normas que nortearam os

deslindes do exercício da atividade pública será a Consolidação das Leis Trabalhistas, com vínculo contratual.

Nesse sentido, de acordo com Di Pietro (1998), a função pública realiza-se por duas formas: “a função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX para as quais não se exerce concurso público, porque às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento e, as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou, outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração”. Assim, “função pública é a atribuição ou conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais”, abrangendo as atividades legislativa, executiva e judiciária do Estado, (Bandeira de Mello, 2002). Desta forma continua este autor, a resposta adequada para algumas questões relacionadas às similaridades da função pública deve ser dividida em duas partes. Em primeiro lugar, devemos nos referir à existência dos três estatutos: o Estatuto da União, os Estatutos dos Estados e, os Estatutos dos Municípios. Cada Estado da Federação tem seu próprio Estatuto que é designado como Estatuto dos funcionários públicos civis do referido Estado. Por outro lado, milhares de Municípios têm também seus próprios Estatutos municipais, ou seja, Estatuto dos funcionários públicos civis municipais do Município A, B, C.

A lei federal brasileira, que instituiu o regime jurídico dos funcionários civis da União e dos Territórios Federais, é a Lei N. 1711 de 28 de outubro de 1952, que dispõe sobre o assunto (Cretella Júnior, 1982). Assim, aplicam-se aos funcionários públicos dos Poderes Legislativos e Judiciário, “no que couber”, as disposições do Estatuto dos funcionários públicos civis da União. Como se sabe, o conceito de funcionário pode ser *lato sensu* ou *stricto sensu*. Desta forma, não há dúvida alguma que em sentido amplo, os juízes são, inequivocamente funcionários públicos, embora, sujeitos ao regime jurídico especial. Entretanto, “no sentido próprio ou restrito da expressão, os juízes não são considerados funcionários públicos”, (STF, em RDA, 35. P. 176)”.

Lato sensu, o conceito de funcionário público em nosso direito, é o que se encontra no código Penal, art. 327. Já o conceito de funcionário público Stricto sensu, em nosso direito, é o que se encontra nos Estatutos, quando restringe a noção, definindo o agente como, “a pessoa legalmente investida em cargo público”.

Os elementos obrigatórios que integram a noção de funcionário público stricto sensu são: a investidura, ou seja, a cerimônia solene da posse no ato de assunção; a legalidade da investidura, ou seja, a inexistência de erro formal, nessa ocasião e a existência de cargo público, ou seja, não basta à função, não basta o desempenho efetivo do exercício: é necessária a existência do cargo público, lotado, criado por lei.

Sem esses elementos, o “cargo público” e a “legalidade de investidura”, a pessoa pode prestar serviços públicos e desempenhar funções públicas, sem possuir o “status” de funcionário público. O regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios será definido por lei federal de iniciativa exclusiva do Presidente da República. O regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada é estabelecido em lei especial.

Para Cretella Júnior (1982) em sentido estrito, o servidor autárquico não é funcionário público, pois cada um tem regime próprio de trabalho e de vencimento, mas se não incluído em regime de legislação trabalhista, o servidor autárquico deve ser englobado na categoria dos funcionários públicos para determinados efeitos, equiparando-se ao funcionário da Administração direta. Cada estatuto do funcionalismo pode disciplinar como quiser o regime jurídico de seus funcionários, delineando os direitos e deveres, desde que nenhum dispositivo estatutário seja inconstitucional. Os estatutos e as leis referem-se a “deveres” e não a “obrigações”, em decorrência do vínculo de lealdade, que une o funcionário ao Estado, vínculo esse de natureza e conteúdo ético, que ultrapassa por isso o âmbito jurídico, buscando raízes na moral.

O dever básico do funcionário é o dever de lealdade, que mergulha as raízes na ética, extrapolando assim o campo jurídico. Lealdade é o dever

fundamental do funcionário público consistente na consagração consciente, prática e completa ao Estado, tudo fazendo para conservar e aumentar o prestígio da Administração. Assiduidade é o dever do funcionário, levando-o ao comparecimento habitual e contínuo ao serviço para o desempenho das funções relativas à sua esfera de competência. O “dever de discrição” do funcionário consiste no fato de não poder revelar segredos de que tem ciência, em razão do cargo. Urbanidade é o dever do funcionário, consistente em tratar o público e os colegas com respeito, solicitude, compostura e tolerância.

“Dever de obediência” é a obrigação do funcionário subalterno de acatar e cumprir as ordens emanadas do superior hierárquico, dadas em matéria de serviço. O funcionário, ligado ao Estado pelo dever de lealdade, deve cumprir as ordens dadas, negando-se apenas ao cumprimento das ordens manifestamente ilegais. Dever de sigilo funcional é a obrigação que o funcionário tem de não revelar fatos que tem ciência, no cargo ou em razão do cargo. Dever de zelo, dever de diligência ou dever de aplicação é a atenção especial e presteza que o funcionário deve dar ao exercício das funções, cuidando de resolver os problemas funcionais do melhor modo possível. Boa conduta é o procedimento irrepreensível que o funcionário deve ter evitando a freqüência a lugares suspeitos, o alcoolismo, a prática dos jogos de azar, os escândalos, tudo, enfim, que possa repercutir negativamente no prestígio da função pública.

#### **1.2.5- Evolução do emprego Público no Brasil nos anos 1990**

Em 1992 havia cerca de 7,5 milhões de empregados públicos. Em 1999, o número cresceu para pouco mais de 7,9 milhões. Um aumento absoluto de cerca de 400mil novos empregos, e uma variação aproximada de 5,6% em sete anos, um ritmo lento de aumento médio do emprego. Apenas na esfera municipal o emprego cresceu de forma contínua. O emprego estadual cresceu na primeira metade dos anos 1990 e caiu na segunda. Na União, o emprego reduziu-se ao longo da década, à exceção do crescimento ocorrido em 1998.

**Tabela 5.** Emprego Público por esfera de Governo no Trabalho Principal: 1992-1999

(em milhares)

Esfera de Governo	1992	1995	1997	1998	1999
Federal	1477	1443	1396	1544	1440
Estadual	3362	3442	3274	3177	3154
Municipal	2666	2958	3030	3228	3333
Total	7505	7843	7949	7949	7927

Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

A União e os Estados contribuíram para reduzir, e os Municípios para aumentar o emprego público. Em 1999 o emprego municipal já representava 42% do emprego, seguido da esfera estadual, aproximadamente 40% e federal, 18%. Neste sentido, a evolução do emprego público nos anos 90 resultou de uma evolução diferenciada por esfera administrativa. Enquanto estados e União implementaram políticas restritivas de emprego, os municípios passaram longe desse processo. Por outro lado, pelo menos desde a década de 1980 que o emprego nos municípios se expande de maneira firme. Nesse sentido, a evolução do emprego público nos anos 1990 resultou das políticas restritivas, incidentes sobre Estados e União, e de fatores que nas décadas anteriores condicionaram a firme expansão do emprego na esfera municipal.

Na tabela 9 observa-se que pelo menos desde os anos 1950, o emprego público evoluiu de maneira diferenciada pelas esferas de governo. De 1950 a 1992, houve; a redução acentuada do peso da União; o aumento do peso dos estados, entre 1950-1973, e depois sua estabilização entre 1973-1992; e o forte

aumento do peso dos municípios entre 1973-1992. Já nos anos 1990, tem-se: a redução lenta do peso da União com tendência à estabilização; a queda do peso dos estados pela primeira vez; e a continuidade do forte aumento do peso dos municípios.

**Tabela 6.** Proporção do Emprego Público por Esfera de Governo (%)

Esferas	1950	1973	1992	1999
União	50,0	35,0	20,0	18,0
Estados	35,0	45,0	45,0	40,0
Municípios	15,0	20,0	35,0	42,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

**Fonte:** Anos de 1950 e 1973, dados de Rezende & Castelo Branco (1976, p. 45) Anos de 1992 e 1999, Pnad/Tabulações Especiais. Dados organizados pelo autor.

A evidência de que em 1950 a união detinha metade do emprego, e os municípios apenas 15%, revela a incipiência da estrutura federativa do país. O peso do emprego na União era a contrapartida da baixa provisão de serviços pela esfera municipal. Pesquisas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) para o período 1958-1973, evidenciaram que os serviços municipais, sobretudo, nas áreas da saúde, assistência social e infra-estrutura, não atingiam a maior parte dos pequenos e médios municípios, nem a população rural. A maior expansão do emprego municipal, a partir da segunda metade dos anos 1970, correspondeu a tendência à municipalização dos serviços de saúde e educação.

Na saúde iniciou-se uma ampliação da cobertura assistencial, em atendimento às resoluções da conferência da Organização Mundial de Saúde (OMS) de 1978, que preconizava a universalização do Direito à Saúde. Ao mesmo tempo começou no país o Movimento da Reforma Sanitária. Constituído no início por profissionais e acadêmicos, a ele foram se juntando alguns parlamentares, centrais sindicais e movimentos populares. O movimento era voltado à construção de uma nova política de saúde, democrática, calcada no tripé: descentralização, universalização e unificação. O processo de descentralização avançou com o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), em 1976, com o Conselho Nacional de Administração da Saúde Previdenciária

(CONASP), em 1982, com a implantação das políticas de Ações Integradas da Saúde (AIS) em 1983 e, com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde (SUDS), em 1987. A Constituição de 1988 tratou de institucionalizar todo esse processo, criando o Sistema Único de Saúde (SUS) (Carvalho filho 2002).

Na educação, a Lei n 5692 de 1971 estabeleceu a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal do encargo e serviços de educação, especialmente de primeiro grau”, e previu a criação de Conselhos Municipais de Educação, nos municípios aptos para isso. No ensino de primeiro grau, o número de matrículas cresceu de 5,9 milhões em 1975 para 12,4 milhões em 1997, um crescimento de 109%, superior ao nacional, de 75,1%, o que implicou no aumento da participação relativa da esfera no total das matrículas do primeiro grau, de 30,45 para 36,6% (Mansano Filho et al 1999, p. 50).

Desta forma, considera-se a tendência à municipalização dos serviços de saúde e educação, em vigor desde a segunda metade dos anos 1970, como o principal fator responsável pelo crescimento do emprego municipal nas últimas décadas e nos anos 1990. No entanto, os anos 1990 a expansão relativa do emprego municipal, variou de 35% em 1992 para 42% em 1999, refletindo também na queda do emprego das demais esferas. No período, o emprego cresceu cerca de 25% nos municípios, aumentando mais de 3,5% a.a., e caindo cerca de -2,5% na União e -6,2% nos Estados. Não fosse a expansão do emprego municipal, teria havido uma redução absoluta do emprego público nos anos 1990-, o que de fato aconteceu de forma inédita no período 1995-1997.

Na década, as políticas de ajuste incidiram fundamentalmente sobre a União e os estados. Na esfera federal desde 1989, no governo Collor, começaram as demissões de funcionários públicos não-estáveis, a limitação de novas contratações, os “estímulos” à aposentadoria, a terceirização de serviços, etc. No governo Fernando Henrique Cardoso, a anúnciação do Plano de Demissão Voluntária – PDV – e a continuidade das políticas restritivas, como o congelamento de vagas, deram continuidade ao processo. Mas foi o “Programa nacional de Desestatização” que, ao longo dos anos, produziu efeitos mais

danosos e permanentes. Antes de privatizadas, geralmente as empresas adotavam medidas visando à redução de pessoal. Até 1997, no âmbito federal, 57 empresas foram privatizadas e transferidas 147.619 pessoas para o setor privado (Jornal Folha de São Paulo, Caderno Especial: privatização, 15/05/98).

Na esfera estadual o processo de ajuste é mais recente. Foi a partir de 1994/1995 que começaram os acordos de negociação das dívidas estaduais e aditamentos de recursos federais, incluindo a venda de bancos estatais, participações acionárias e o compromisso de cortar gastos. No biênio 1996/1998, segundo dados do BNDS, foram privatizados 24 empresas, bancos estaduais e vendida à participação acionária em outras 13. Segundo Abrúcio e Ferreira Costa (1998/99, p. 54), a tendência delineada no período 1995-1998, nos estados, é o esforço de redução do gasto com pessoal e a diminuição do número de servidores. Os autores identificaram no período 1994-1997, reduções de pessoal em 16 Estados.

Em relação aos municípios, estes vêm passando ao largo das políticas mais efetivas de corte de pessoal. Na década, alguns fatores podem ter contribuído para a melhor performance do emprego municipal. O primeiro e não mais importante, foi a criação de grande número de municípios. No período 1988-1997 foram criados 1318 municípios. Em 1988 havia 4189, e em 1997 o número aumentou para 5507; um crescimento relativo da ordem de 28,5% (Abrúcio e Ferreira Costa, 1988, p. 38).

O segundo foi a tendência à descentralização municipal dos serviços de saúde, para a consolidação do SUS. Em 1993, a Norma Operacional Básica (NOB-93), do Ministério da Saúde, estabeleceu a transferência de recursos para os municípios, correspondente ao custeio do teto ambulatorial hospitalar fixado. Em 1994-1996, o número de municípios alçados à condição semiplena de gestão municipal passou de 24 para 137, incluindo as capitais de 11 Estados, com uma cobertura de 16% da população nacional.

O terceiro se deu na educação básica com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério (FUNDEF) em 1997, que tem induzido os municípios a assumir

matrículas da rede estadual de ensino. Em 1998, por exemplo, a rede municipal assumiu toda a oferta de novas matrículas na educação fundamental (Ibidem 115, p. 141 apud Carvalho Filho, 2002).

Enfim, apesar de implementadas as políticas voltadas à sua redução, o emprego público nos anos 1990 não diminuiu, à exceção de 1995-1997. Pode-se falar, porém, da sua estagnação na década. Por outro lado, o não dinamismo do emprego público nitidamente contrasta com o ocorrido nos anos 1980, quando houve vigoroso aumento do emprego nos ramos social e na Administração Pública, ramos estes, com forte presença estatal.

O conjunto das mudanças promovido no interior do setor público foi capaz de interromper a tendência de evolução do emprego público no Brasil. Assim se percebe, por exemplo, que, a relação entre a quantidade de empregados no setor público e a população total do país, que havia aumentado 9,8 vezes entre 1920 e 1990, passou a cair desde então. Em 1990, por exemplo, o Brasil possuía quase cinco funcionários públicos para cada grupo de cem brasileiros, enquanto que, em 1920 a relação era de 1 empregado público para cada grupo de 200 habitantes. Depois de 1990, no entanto, a tendência de alta no emprego público relativo à população foi rompida.

Em 14 anos (1990-2004), a proporção do emprego público no conjunto da população total caiu 6,1%. De certa forma, a inversão desse movimento evolutivo na relação do emprego público com a proporção da população refletiu as opções de modificação do papel do Estado no país. No caso da privatização, percebeu-se que o seu avanço significou a demissão de meio milhão de trabalhadores do setor público. Além disso, outro conjunto de vagas na administração estatal foi extinto, tendo em vista, a transferência de responsabilidade pública para o setor privado não-governamental e comunitário. Desta forma, caberia indagar se a situação recente vivida pelo Brasil seria similar à experiência internacional, especialmente dos países desenvolvidos.

### **1.3- Os Serviços Públicos na Esfera Municipal**

Os municípios sempre detiveram a menor parcela do emprego público, indicando desta forma, uma baixa provisão de serviços pela esfera pública.

Historicamente, os municípios no país se estruturaram para promover os interesses exportadores e servir de base à ocupação do território, ficando as necessidades locais relegadas a um segundo plano (Brasileiro 1973 p. 4). Essa política perdurou a despeito do advento da República e da forma federativa de governo.

A Constituição de 1891 que instituiu como princípio básico a autonomia municipal, assim o fez de forma vaga, na medida em que não assegurou a distribuição tripartite dos recursos, responsabilizando os estados pela definição dos assuntos municipais, fazendo com que os municípios continuassem subordinados às esferas do Estado e da União para suprimento de suas carências e recursos. Por conseguinte a Constituição de 1934 assegurou a eleição para prefeito e uma divisão tripartite de impostos. Mas a decretação do Estado novo em 1937 interrompeu esse processo, ficando mantida apenas a divisão de tributos. Já a Constituição de 1946 retomou o fortalecimento dos municípios, instituindo a eleição para prefeito, a arrecadação e a divisão de tributos, limitando, no entanto, a possibilidade de intervenção nessa esfera. Entretanto, esse processo sofreu uma reversão em decorrência do estabelecimento do regime militar a partir de 1964 (Dória, 1992, p. 36). Consequentemente, a distribuição dos recursos do governo sempre foi desfavorável à atuação municipal, haja vista que em 1950, a União ficava com 47%; os Estados com 40,4%, e os municípios com 11,8% das receitas. Em 1960 as proporções eram: União 47,5%; Estados 43,2% e Municípios 9,2%. Em 1966, 50,7%; 40,3% e, 9,0% respectivamente (Nascimento 1973, p. 22).

No Brasil, o grande domínio de chefes políticos locais, bem como a escassez de recursos municipais, contribuíram para estimular o clientelismo entre o município e as esferas governamentais superiores. Em geral o governo municipal apoiava os governos estadual e federal e em troca o município recebia verbas e serviços, uma vez que, a escassez de recursos e, a falta de tradição do município para a prestação de serviços, dificultava a ação reivindicativa dos cidadãos no plano local.

Como resultado, a provisão de serviços públicos era baixa, sendo mais baixa ainda a provisão de serviços oferecidos aos municípios. Isso fica evidente na pesquisa realizada em 1958 pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 2340 cidades, correspondendo a 96,6% dos municípios então existentes (IBAM 1975, p. 5 apud Carvalho Filho 2002, p. 46).

**Quadro 1-** Serviços que os Municípios Mantinham - 1958

Função	Serviços mantidos pela Prefeitura	Municípios(1) com serviço	% de municípios com serviço
Saúde Pública	Posto Médico	215	9,18
	Maternidade	64	2,73
	Hospital	58	2,47
Assistência Social	Berçário ou creche	20	0,85
	Asilo ou orfanato	18	0,76
	Parques infantis	251	10,72
Educação e Cultura	Ensino Primário	2217	94,74
	Ensino Secundário	136	5,81
	Bibliotecas Públicas	622	26,58
Segurança Pública	Polícia ou Guarda Civil	204	8,71
	Guarda de Trânsito	46	19,65
	Guarda noturna	237	10,12
	Bombeiros	26	1,11
Serviço de Utilidade Pública	Coleta de lixo (na sede)	1724	73,60
	Abast. de Água (sede)	952	40,68
	Esgotos (na sede)	544	23,24
	Energia Elétrica (sede)	1047	44,74

Fonte: Dados extraídos de Municípios do Brasil, Rio de Janeiro, IBAM, 1960 (Apud Brasileiro 1973, p. 61). (1) Informantes: 2340 municípios.

Por conseguinte, o emprego público na esfera municipal se manteve reduzido. Em 1973 cerca de 60% das prefeituras possuíam até 80 servidores (estatutários e celetistas) e destas 30,5% possuíam até 40 servidores. Os maiores percentuais de prefeituras com menor número de servidores (até 40) estavam nas regiões Norte e Centro-Oeste: 44% e 50,3% respectivamente. Já as regiões Sudeste e Sul tinham os maiores percentuais de prefeituras com mais de 300

servidores, 7,2% e 9,6% respectivamente. Isso fez a pesquisa concluir por uma relação positiva entre o grau de desenvolvimento sócio-econômico e o tamanho do quadro de pessoal. De outra parte, o reduzido quadro de pessoal por prefeitura, indicava uma incipiente realização de serviços públicos pela esfera municipal.

Rezende & Castelo Branco (1976) considerando o emprego público por setor de atividade nos 116 maiores municípios do país constataram em 1970 a grande importância dos programas sociais no emprego público. Neste ano cerca de 35% do emprego se concentrava nas atividades de Ensino e Assistência Médica, seguido da Administração Pública, 24% e Defesa e Segurança Pública, 22,6%. De acordo com esses autores nas tabulações especiais do Censo Demográfico de 1970, são considerados empregados públicos os indivíduos que recebem remuneração de órgão da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou Autárquica (inclusive os empregados públicos regidos pela CLT), não abrangendo apenas os empregados nas atividades estatais.

Segundo Márcio Pochmann (2008) presidente do IPEA o país tem 8% da população ocupada no setor público. Entre 2002 e 2006, o quadro de pessoal do setor cresceu 16,6%. Na Petrobras, o aumento foi de 44%; nos Correios, 9,6%. A estratégia do governo de fortalecer o Estado, por meio do aumento da contratação de funcionários, não se restringe à administração direta. As estatais absorveram proporcionalmente mais gente do que o governo federal nos últimos oito anos. Dados do Ministério do Planejamento mostram que, entre 2002 e 2006, o quadro de pessoal das estatais cresceu 16,6%, passando de 369.658 para 431.064 funcionários. O número de servidores do Poder Executivo cresceu 12,5%, pulando de 1.722.310 para 1.939.163.

**Tabela 7.** Empregados no Setor Público no Brasil Segundo a Natureza dos Serviços Prestados 1992-1999 (em milhares).Fonte: Pnad/Tabulações Especiais. Carvalho Filho (2002)

	1992	1995	1999	Var. relativa 1995/1992	Var. relativa 1999/1995	Var. relativa 1999/1992
Meio	1977	2119	2035	7,18	-3,96	2,93
Fim	3192	3464	3649	8,52	5,34	14,31
Meio/Fim	1847	1781	1553	-3,57	-12,80	-15,92
Outras	489	479	690	-2,0	44,05	41,10
Total	7505	7843	7927			

Na tabela acima, observa-se que para a década de 1990, a expansão das Ocupações Fim e Outras, a estagnação das ocupações Meio e a redução das Ocupações Meio/Fim. A redução dessa última, de forma mais acentuada na segunda metade, foi conseqüência da privatização de atividades da terceirização de serviços, como da conservação e limpeza, e da concessão à atividade privada do direito de explorar serviços de utilidade pública, sobretudo nas esferas federal e estadual de governo. São as ocupações de serventes-faxineiros, motoristas, guarda-vigias, jardineiros, etc. e um conjunto grande de ocupações técnico-científicas e produtivas das empresas estatais e serviços de utilidade pública, como água e esgoto, energia elétrica, etc. que foram terceirizados e privatizados.

Já para os demais tipos de ocupação, a evolução é mais bem avaliada no âmbito das esferas de governo. De qualquer modo, percebe-se que na década houve crescimento no país como um todo das Ocupações Fim. No final dos anos 1990, quase a metade das ocupações no serviço público resulta na prestação de um serviço final, sobretudo, nas áreas de saúde e educação.

Na esfera federal, os principais tipos de ocupação na década e principalmente na segunda metade, tiveram queda ou estagnação, sendo esse o caso das Ocupações burocrático-administrativas simples, como Ajudante Administrativa, Assistente Administrativo, e Secretário. Por outro lado, houve o aumento das ocupações “Outras”, dado pela expansão de “Ajudantes Diversos” nas frentes de trabalho no Nordeste, nos últimos anos da década, devido ao problema da seca na Região.

No plano estadual, apenas as Ocupações Fim apresentaram pequeno crescimento. Todas as demais decresceram, sobretudo, as ocupações Meio/Fim. A tendência de queda foi mais acentuada na segunda metade da década. As razões dessa evolução já foram consideradas. De outra parte, observa-se, que

mais da metade do emprego estadual compõe-se das Ocupações Fim, sobretudo nas áreas educação, saúde e segurança pública. Não por acaso, na maioria dos estados essas três Secretarias abrigam os maiores contingentes de pessoal. Neste sentido, também uma parcela expressiva dos empregados nas Ocupações Meio, na esfera estadual, consiste do pessoal de apoio nas funções sociais e de segurança pública.

Observa-se no Brasil, a concentração das ocupações nas atividades fins, ou seja, a cada dez empregados do setor público, somente três localizam-se nas atividades meio, os sete demais, estão nas atividades fins. No conjunto, o Brasil possui baixa relação do emprego público ao total da população e mantém uma divisão proporcional de funções entre atividades meio e fins e isso não significa que o setor público não precisa melhorar. É fundamental uma reforma que democratize o Estado e fortaleça as suas funções, sobretudo, aquelas necessárias ao protagonismo do desenvolvimento econômico com inclusão social (Pochmann, 2006).

## **2- A Crise Econômica dos anos 1980 e os Ajustes no Aparelho do Estado**

Assentando sua base material no contexto da crise e do projeto de ajuste econômico para a reestruturação produtiva do capital, o projeto neoliberal<sup>11</sup> assumiu formas singulares fazendo com que diversos países capitalistas reorganizassem seu mundo produtivo combinando elementos do ideário neoliberal com as dimensões da reestruturação produtiva do capital (Antunes, 1999, p. 230).

Caracterizada pelo “desmonte” das políticas de incentivo à independência econômica, de promoção do bem-estar social (Welfare State), da instauração do pleno emprego (keynesianismo) e da mediação dos conflitos sócio-econômicos, a política neoliberal concretamente, passa pela implementação de três políticas estatais específicas. A primeira delas é a política de privatização das atividades estatais: não só a desestatização de empresas públicas, geradoras de produtos industriais ou serviços pessoais, como até mesmo, a desestatização de atividades administrativas tais como, o serviço penitenciário, o Banco Central, a Receita Federal, etc. A segunda é a política de desregulamentação: isto é, a redução da atividade reguladora e disciplinadora do Estado (um Estado mínimo) no terreno da economia (em geral) e das relações de trabalho em particular. A última dessas políticas é a política de abertura da economia ao capital internacional: eliminação incondicional das reservas de mercado e do protecionismo econômico (Saes, 2001, p. 82).

Nas análises de Druck e Franco (1997), ressalta-se o valor ideológico-cultural do neoliberalismo, como elemento chave para garantir as transformações exigidas pela globalização e pela reestruturação produtiva do capital. Há uma

---

<sup>11</sup> Podemos definir o neoliberalismo como um conjunto de idéias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado na economia. De acordo com esta doutrina, deve haver total liberdade de comércio (livre mercado), pois, este princípio, garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. Surgiu na década de 1970, através da Escola Monetarista do economista Milton Friedman, como uma solução para a crise que atingiu a economia mundial em 1973, provocada pelo aumento excessivo no preço do petróleo.

supervalorização do individual em contraposição ao coletivo; há o incentivo à concorrência e à disputa em oposição à solidariedade social. As ações coletivas são cada vez mais desmoralizadas, assim como, os espaços de atuação comum também são postos em questão.

O denominado “Consenso de Washington” representa a proposta da comunidade financeira internacional (FMI, BIRD) para ajustar as economias dos países periféricos ao processo de reestruturação produtiva. Seus objetivos principais são promover a estabilização da economia (corte no déficit público, combate à inflação), implementar reformas estruturais com redução do Estado (privatizações, reformas tributária, previdenciária e trabalhista, desregulação dos mercados, liberalização financeira e comercial) e abertura da economia para atrair investimentos internacionais e retomada do crescimento econômico (Duck, 1995).

Conseqüentemente, acelera-se a internacionalização das grandes decisões das quais o trabalhador enquanto ator social tem estado sistematicamente alijado, com a concomitante redução do papel dos Estados nacionais, na obtenção de recursos tributários e na formulação e efetivação de políticas públicas. De outro lado, os imperativos do crescimento econômico e da competitividade no mercado regem a alteração radical do paradigma produtivo. Uma lógica de flexibilização das estruturas produtivas e das formas de organização e divisão social do trabalho interna e inter-empresas, intensifica o fenômeno visível da fragmentação e da dispersão dos processos produtivos por várias nações, através de filiais e empresas fornecedoras sub-contratadas. Além de visar o aproveitamento mais eficiente das tecnologias e matérias primas existentes para um mercado consumidor global, intensifica-se também um processo de flexibilização das relações e organização do mundo do trabalho (Antunes, 1995).

Harvey aponta este movimento como uma característica do processo de acumulação flexível que se desenvolve desde os anos de 1970. A racionalização do trabalho, é sinônimo de acumulação do capital e controle sobre o trabalho vivo, quer seja por intermédio da tecnologia, quer seja pelas formas de organização do trabalho. Essas formas compreendem, desde o exercício de atividades assalariadas em tempo parcial com jornada flexível de trabalho, ou ainda

empregos temporários até a disseminação do trabalho por tempo determinado. Diante desse cenário histórico, proliferam recrutamentos em torno dos novos requisitos de formação profissional e maiores exigências de escolaridade (qualificação) frente às tendências contemporâneas de exclusão social e econômica, como base do processo de acumulação flexível capitaneado por este intenso movimento de mundialização do capital (Harvey, 1992).

No Brasil a partir da presidência de Fernando Collor (1990), desencadearam-se as primeiras medidas para reduzir o tamanho do Estado e promover a ruptura com o passado intervencionista típico do modelo da industrialização substitutiva de importações e do desenvolvimentismo dos governos militares de 1964 a 1985. Esse esforço reformista, aprofundado no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo no pensamento de Bresser Pereira sua maior e mais conservadora expressão, teve como objetivo sepultar a Era Vargas e superar os entraves representados pela sobrevivência da antiga ordem. Assim através da prioridade atribuída às reformas constitucionais, deu-se início a um processo de desconstrução legal e institucional que abriu o caminho para a reestruturação da ordem econômica e, sobretudo, para a refundação do Estado e da sociedade de acordo com os novos parâmetros consagrados internacionalmente (Nogueira, 2004).

Em sua dimensão fiscal, a crise do Estado nos anos 1980 remonta à segunda metade da década anterior. A partir de 1974 os investimentos do setor produtivo estatal, nos marcos do II PND, cresceram significativamente. Na época, ocorreu ainda a expansão do crédito ao setor privado e a concessão de subsídios, notadamente ao setor agrícola. À falta de recursos próprios ou de transferências fiscais, o Estado financiava seus gastos tomando emprestado recursos externos de longo prazo, à época abundantes. Entretanto, após a elevação das taxas de juros externas que se seguiu aos choques do petróleo, a situação se modificou, passando o endividamento do Estado a exercer um papel desestabilizador no processo econômico (Silva, 1990 apud Carvalho Filho, p. 61).

Essa crise desorganizou simultaneamente o pacto de sustentação e a estratégia de expansão industrial do Estado, sua estrutura burocrático-

administrativa e a capacidade de gestão dos serviços e atividades. De uma crise fiscal, ela se transformou na crise global de financiamento, em última instância provocada pela interrupção do fluxo de recursos externos e pela estatização da dívida. A estagnação econômica, ao longo da década com seus efeitos deletérios sobre a infra-estrutura do país e os serviços públicos, evidenciaram precisamente essa problemática (Fiori, 1990, p. 138).

Davidoff (1995) identifica que o processo de estatização da dívida externa ocorreu em duas fases: na primeira, entre 1974-1979, por uma imposição do governo militar as empresas estatais ampliaram sua participação nos fluxos anuais de empréstimos para financiar os projetos do II PND, sob sua responsabilidade. Tal opção, ao ampliar as bases de recursos financeiros mobilizáveis pelo Estado, permitiu aportar recursos subsidiados ao setor privado, servindo isso para a legitimação do regime militar.

Na segunda, entre 1979-1985, as estatais, juntamente com órgãos da administração direta, ampliaram sua participação no fluxo de novos empréstimos externos, e o Banco Central foi transformado em depositário crescente dos passivos denominados em moeda estrangeira. Com efeito, após a crise de 1979, visando equilibrar o Balanço de pagamentos, o governo militar utilizou à exaustão as estatais e órgãos da administração direta, inclusive estados e municípios, como tomadores de empréstimos internacionais. Além disso, houve forte transferência de dívidas a vencer, do setor privado para o Banco Central. No final de 1982 no âmbito das negociações com o Cartel dos bancos credores e o FMI, o próprio Banco Central passou a ser tomador de empréstimos externos. As dificuldades cambiais e o déficit público tiveram maior agravamento a partir do biênio 1982-1983, com a interrupção do fluxo de recursos externos e a maxidesvalorização do câmbio. Face às dificuldades externas, o governo iniciou agressiva estratégia de promoção das exportações e manteve as taxas reais internas em níveis elevados, resultando isso no crescimento dos custos financeiros das empresas estatais e da União.

As restrições externas afetaram negativamente as receitas do Estado. Em primeiro lugar, a carga tributária bruta reduziu-se significativamente nos anos

1980, carga essa que, se situava em torno de 25,24% do PIB em meados dos anos 1970 e reduziu-se para 19,75% em 1988 (Silva, M.T. 1990, p. 7). Para esse autor a vigência de um sistema de arrecadação de tributos não perfeitamente indexado, face às reduções no ritmo da atividade econômica e aceleração inflacionária, implicava na perda de receitas fiscais. Na década, houve ainda os estímulos às exportações de manufaturados isentos de tributação e a concessão de incentivos fiscais ao setor exportador. Por outro lado, a prática de reajustar preços e tarifas das empresas públicas por índices inferiores aos da inflação, com o objetivo de frear o processo inflacionário, contribuiu para a redução de receitas. Adicionalmente, na década, cresceram a economia informal e a evasão fiscal.

O processo de estatização da dívida externa fez com que os impactos do pagamento dos juros internacionais recaíssem sobre o setor público. O Estado teve de arcar com a forte elevação dos serviços da dívida, decorrente do aumento das taxas de juros internacionais e da maxidesvalorização cambial de 1983. À falta de financiamento externo, o Estado ficou impelido a buscar os recursos internos pelos superávits comerciais gerados no setor privado, ocorrendo com isso à substituição da dívida externa pela interna.

A partir de 1983, a economia do país passou à condição de remetadora líquida de recursos reais para as economias desenvolvidas. Segundo Davidoff (1995), a transferência de recursos para o exterior não traria maiores problemas desde que a estatização da dívida se fizesse acompanhar por um processo redistributivo em favor do setor público. Isso permitiria acumular os saldos necessários em moeda nacional para a compra de dólares a serem remetidos ao exterior. No entanto, no período, reduziu-se a participação do setor público na renda interna do país. Nessas condições, o envio de recursos para o exterior acasou a redução da capacidade de investimento do setor público.

Tomando-se a evolução do gasto público não-financeiro nos anos 1980, tem-se que ele apresentou dois períodos distintos. No primeiro, 1981-1984, a queda do gasto representado pela soma das despesas correntes e investimentos, foi conseqüência de maiores reduções desse último. No segundo, 1985-1989, o gasto público cresceu impulsionado sobremaneira pela elevação das “despesas

com pessoal” e “compras de bens e serviços”, dado o menor crescimento dos gastos com investimento. Por outro lado, o gasto público financeiro apresentou trajetória distinta. No primeiro período, seu crescimento foi consequência da elevação das taxas de juros externa e interna e da taxa real de câmbio, enquanto no segundo, esses fatores tiveram queda substancial (Giambiagi e Prates, 1989; Giambiagi e Soares, 1990). Esses autores reiteram que, se no debate entre ‘ortodoxos’ e ‘heterodoxos’ nos primeiros anos da década de 1980, os últimos tinham motivos para marcar posição sobre o fato de que os cortes nos gastos públicos eram reais, e em parte compensados pelo aumento dos serviços da dívida, na segunda metade, a expansão da despesa pública corrente face à redução relativa do gasto público financeiro deu razão aos primeiros. A expansão do déficit do setor público no segundo período dos anos 1980, face à menor pressão dos fatores responsáveis pelo componente financeiro da dívida pública, reforçou a crítica dos que concebiam o déficit público como uma consequência do excesso de pessoal no serviço público, traduzida na conjugação de crescimento excessivo da máquina com baixos níveis de eficiência dos serviços prestados, bem como, do peso dos subsídios na economia. Em suma, atribuiu-se como causas da crise fiscal e financeira do setor público, uma excessiva intervenção econômica do Estado e o crescimento descontrolado da máquina pública (Carvalho Filho, 2002, p. 64).

O Brasil se singulariza dentre os países latino-americanos por ser um dos últimos a implementar as políticas de ajuste e reestruturação do setor público. Só a partir de 1991/1992 é que se iniciou mais efetivamente o processo de privatizações e no período do Plano Real ampliaram-se os leques de mudanças institucionais, dentre elas, as medidas de política que tem efeitos diretamente restritivos sobre o emprego no setor público: o processo de privatizações e as medidas de ‘reforma administrativa’.

Conforme Carvalho Filho (2002) o processo de privatização no Brasil, teve início no governo Collor a partir da década de 1990. Em março de 1990 o governo enviou ao Congresso a medida Provisória 115, que se tornou a Lei 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização – PND. Desde a primeira

empresa estatal vendida, a Usiminas, no final de 1991, foram vendidas até 1999, no âmbito federal, 115 empresas, para além das participações minoritárias em diversas empresas. A maioria das empresas estatais do setor industrial foi privatizada no período 1991/1994, incluindo todas as estatais dos setores de siderurgia e fertilizantes e a maioria das empresas do setor petroquímico. A partir de meados da década, a privatização, no plano federal, passou a incluir as empresas e os serviços públicos das áreas de mineração, eletricidade, portos, ferrovias, rodovias, telecomunicações, água e esgotos e bancos. No período, o programa de privatização foi estendido para os estados, inclusive para vários municípios.

Segundo esse autor é possível se distinguir duas fases no processo de privatização nos anos 1990. Numa primeira, entre 1990-1994, quando o processo se desenvolveu em ritmo mais lento, e o PND funcionou mais como sinalizador do compromisso de governo com reformas orientadas ao mercado, como parte da estratégia governamental de tornar o país atraente aos fluxos de capitais externos. No governo Fernando Henrique Cardoso, as mudanças institucionais reforçaram o vínculo entre governo federal e a administração do Programa. A Comissão de Privatização (formada por 12 a 15 membros, cinco deles pertencentes ao governo, nomeados pelo presidente da República e pelo Senado e aprovados pelo Congresso) foi substituída pelo Conselho Nacional de Desestatização, formado por vários ministros e pelo presidente do Banco Central, caso as decisões envolvessem as instituições financeiras. Já os programas estaduais de privatização, em parte foram decorrentes dos acordos de re-escalonamento das dívidas dos estados com a União, em que ficou estabelecido, por exigência do governo federal, que os estados quitassem 20 ou 10% do principal da dívida mediante a venda de ativos.

No período, foi ampliado o alcance e acelerado o ritmo das privatizações, através da criação dos programas de privatização no âmbito estadual e do financiamento governamental de compradores, através de empréstimos do BNDS, ou do parcelamento das vendas. Com a crise asiática de 1997, a privatização

passou a ser utilizada como alternativa à necessidade de contrair empréstimos para financiar o déficit fiscal e conter o crescimento da dívida pública.

## 2.1- A Terceirização

Conforme observa Marcelino (2002, p. 114), até o ano de 2001 não havia num grande dicionário de língua portuguesa, a definição da palavra terceirização. Nessa data foi lançado o dicionário Houaiss (2001) comentado pela incorporação que faz de palavras que, até então, não constavam no nosso vocabulário, tais como as originárias do inglês e da área de informática. Assim como se pode observar na definição que se segue, o Houaiss também incorpora palavras referentes às renovadas configurações do espaço produtivo:

*“Terceirização: ato ou efeito de terceirizar. 1- forma de organização estrutural que permite a uma empresa transferir a outra suas atividades-meio, proporcionando maior disponibilidade de recursos para sua atividade-fim, reduzindo a estrutura operacional, diminuindo os custos, economizando recursos e desburocratizando a administração. 2- contratação de terceiros por parte de uma empresa para a realização de atividades gerais, não essenciais, visando à racionalização de custos, à economia de recursos e à desburocratização administrativa (Houaiss, 2001, p. 2700).*

Do termo original “outsourcing” em inglês, terceirização é um neologismo cunhado a partir da palavra “terceiro” entendido como intermediário, interveniente que na linguagem empresarial caracteriza-se como uma técnica de administração através da qual se interpõe um terceiro, geralmente uma empresa que assume uma atividade ou serviço ditos terceirizados (Cavalcanti Júnior, 1996). Trata-se de um processo de transferência das atividades acessórias e de apoio, permitindo que as empresas se concentrem na sua atividade fim (Queiroz 1995, p. 31).

Entretanto, na atual conjuntura há autores que afirmam:

*“Embora uma corrente ortodoxa da terceirização defina-a como a passagem para um terceiro daquilo que não fizer parte do negócio principal, verifica-se que muitas*

*empresas não respeitam esse limite, ou seja, partilham com terceiros até mesmo áreas-fim. Trata-se de empresas orientadas para a qualidade. Alvarez (1996, p 14)*

Amplamente difundida nos setores econômicos como mecanismo de gestão empresarial, a terceirização do trabalho se estende desde a produção industrial até os chamados serviços. Seu histórico remonta à origem da manufatura com formas de intermediação de força de trabalho (o termo “intermediação de força de trabalho” refere-se a determinado tipo de relação cujo simples agenciamento de trabalhadores é fonte de ganhos intermediários), envolvendo tanto o trabalho por peça quanto o trabalho domiciliar. A busca pela flexibilização da produção e do trabalho tem levado a um processo crescente de descentralização das empresas, através da externalização de atividades.

Para o capital produtivo o que justifica a terceirização é a busca por competitividade, a necessidade de inserção na ordem econômica mundial globalizada e para que isso ocorra há necessidade da “modernização organizacional”. O moderno aqui é empregado no sentido dado pelo senso-comum: a inovação constante, tanto do ponto de vista técnico quanto do organizacional. Nessa acepção de moderno, só há positividade. Posicionar-se contra qualquer iniciativa “modernizadora” significa contrariar os princípios da lógica (Marcelino, 2002, p. 126).

Para Soares (1996, p. 142) a terceirização vem assumindo formas diferenciadas. Uma das mais antigas é o trabalho domiciliar, no qual as tarefas são realizadas nas casas dos trabalhadores, com ferramentas e máquinas próprias ou alugadas.

*“É como se o mundo capitalista estivesse passando por um profundo processo de regressão histórica: o retorno ao passado longínquo do ‘puting-out system’ (parcelamento de tarefas especializadas e distintas para cada operário), o trabalho a domicílio, uma das formas mais agudas e despóticas de acumulação primitiva”.*

Essa forma tem sido utilizada principalmente nas indústrias de microeletrônica e de calçados, onde esses trabalhadores são pagos por peças ou por encomenda realizada. (Soares ,1996, p. 142)

Uma outra modalidade bastante difundida de terceirização é configurada pela a rede de fábricas fornecedoras, principalmente na indústria automobilística. Nas modernas montadoras de veículos, atividade-fim não é a montagem do veículo em si, mas a concepção de projetos ou o desenvolvimento de tecnologia. (Alvarez 1996, p 14).

A terceirização dos chamados serviços de apoio ou periféricos (limpeza, manutenção, alimentação, transporte, segurança, etc.) é uma terceira forma. Há também a terceirização das próprias áreas produtivas, tanto externa quanto internamente na planta fabril principal. Na seqüência tem-se ainda a chamada quarteirização, que se refere à contratação de empresas cuja finalidade é gerir seus contratos principais com as empresas terceirizadas. Há uma espécie de formação de “cascatas” de sub-contratações, na medida em que as empresas contratadas pela “empresa-mãe” sub-contratam outras empresas e/ou trabalhadores para realizar o serviço que, por sua vez, podem também sub-contratar outras empresas e outros trabalhadores, e assim por diante (Druck ,1999 p. 156).

A terceirização (sub-contratação) é um dos componentes centrais da vida industrial japonesa, referentes à forma como se estruturam as relações inter-empresas naquele país. Trata-se de uma dinâmica de dependência mútua entre as empresas principais e as secundárias, fundamental para o sucesso do toyotismo. As empresas menores no caso, as subcontratadas, fornecem todo tipo de produtos às empresas contratantes, tais como: insumos, intermediários, embalagens, força de trabalho. (Druck, 1999)

Considerada como dimensão central da via japonesa e indispensável para sua plenitude, a terceirização é vista por Druck (1999) e Alves (2000) como fundamental para a garantia dos níveis de produtividade e lucratividade alcançados pela produção toyotista, uma vez que consegue otimizar as escalas produtivas reduzindo significativamente os custos administrativos e com a força de

trabalho. Abre maiores possibilidades de determinação de custos e preços (em virtude da diminuição do número de processos e atividades). Nesse sentido a terceirização tem levado à:

- 1-) difusão nas atividades industriais e também nas áreas de serviços, comércio, setor público e outros nesses últimos anos.
- 2-) mudanças qualitativas fundamentais com a terceirização também de atividades nucleares/centrais da empresa, como produção.
- 3-) transformações do espaço fabril.
- 4-) alterações do mercado de trabalho agravando as suas características estruturais, como segmentação, fragmentação, desorganização, informalização.
- 5-) fragilização dos sindicatos, com redução das bases de representação dos trabalhadores devido sua segmentação (Druck, 1999, p. 128-129).

Um outro pilar do discurso toyotista que também dá sustentação à terceirização é a necessidade de cooperação e a livre iniciativa de organização dos trabalhadores. Segundo essa lógica, existe a necessidade da parceria entre a empresa tomadora de serviços e a empresa sub-contratada. O raciocínio é que se o objetivo maior é a qualidade final do produto, somente a parceria pode ser capaz de garantir que o produto final seja competitivo.

Para Alvarez (1996), a parceria não interessa quando o valor agregado pelo fornecedor não é significativo; nesse caso seria um comprometimento desnecessário para a empresa. Na sua visão, também não é possível estabelecer parcerias com todos os que se relacionam com a empresa, pois, isso significaria o seu engessamento cultural e econômico. O autor acrescenta um ponto, dizendo que a própria noção de parceria é ambígua, porque tudo aquilo que poderia ser considerado como um entendimento e interesse mútuo das duas empresas não passa na verdade, de uma relação comercial, um contrato de negócios entre um comprador e um fornecedor (de produtos ou de serviços). Oliveira considera que parceria não é altruísmo e portanto, a terceirização pode prescindir da parceria, ainda que ela seja recomendável.

*“é fácil entender que os empregados na maioria das empresas do país, comumente são avaliados também pela sua lealdade pessoal aos chefes e patrões”. Já de um terceiro não se espera nada disso, mas, impessoalidade, profissionalismo e estrito cumprimento de suas responsabilidades contratuais. Dessa forma, se terceirizam certas áreas de suas empresas na expectativa de baixar custos, os empresários brasileiros certamente o fazem também na expectativa de passar a pôr em prática uma gestão mais profissional, e menos “emocional” ou “familiar” (Oliveira, 1994, p. 47).*

Um exemplo da disseminação dessa prática é o modelo japonês dos anos 1990 que, aplicado no Brasil se desenvolve por meio de práticas de gestão do trabalho como os programas de qualidade total e a terceirização. Nesse sentido, duas modalidades de terceirização têm chamado atenção: a primeira consiste num instrumento de melhoria da qualidade, da produtividade e da competitividade, na medida em que inovações tecnológicas e organizacionais são transferidas para as empresas sub-contratadas e se difundem ao longo da cadeia. Na segunda modalidade, a terceirização ocorre com o objetivo central de redução de custos transferindo às sub-contratadas os gastos, os riscos da produção e o custo da mão-de-obra; a exigência de baixos preços se dá em detrimento da qualidade (Druck, 1995).

No entanto, estes estudos sobre o processo de terceirização, também apontam para a precarização das relações de trabalho em vários setores e regiões do Brasil. Estudos do DIEESE (1993), realizados com 40 empresas de diversos ramos econômicos e instaladas na região sudeste do país, revelou que em 67% das subcontratadas, os níveis salariais eram inferiores aos da empresa contratante. Em 72,5% dos casos os benefícios sociais eram menores que os praticados pelas contratantes. Em 32% das empresas, a terceirização estava associada à ausência de equipamentos de proteção individual, menor segurança e maior insalubridade (DIEESE, 1993).

Para Sindicato dos Metalúrgicos do ABC (1993) atacar a redução de custos, a produtividade, a competitividade e a dita desburocratização promovidas pela terceirização, em um primeiro momento parece ser um ataque ao bom senso das

pessoas. Essa definição não inclui, entretanto, os efeitos do fenômeno sobre as condições de vida e de trabalho dos sujeitos; também não inclui os efeitos na estrutura geral do emprego e as conseqüências que a terceirização pode trazer a médio e longo prazo, não apenas em termos econômicos, mas, também sociais. Enfim, trata-se de uma avaliação unilateral, muito carregada da visão e interesse empresarial do tema (Marcelino, 2002, p. 114).

Pesquisa realizada em 12 empresas da região do ABC, o Sindicato dos metalúrgicos constatou que em todas elas ocorreu algum tipo de terceirização e os principais motivos declarados pelas empresas foram: redução de custos (75%), maior eficiência (50%) e especialização (33%). Evidenciou-se que em 92% dos casos, a terceirização refletiu em redução dos salários, em 58% das empresas houve perda de direitos trabalhistas e em 42% ocorreu “deterioração das condições de segurança e saúde no trabalho” (ABREU, 1994). A precarização das condições de trabalho e de emprego associada à terceirização foi também evidenciada em pesquisas realizadas na indústria de confecções no Rio de Janeiro e na indústria de calçados no Rio Grande do Sul (Ruas, 1994).

As conseqüências da terceirização sobre o mercado de trabalho no Complexo Petroquímico de Camaçari foram estudadas em 1994/95 em um projeto de pesquisa desenvolvido pela Delegacia Regional do Trabalho na Bahia, em parceria com o PNUD e com o Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (CRH-UFBA BA/, 1995). Observou-se demissões (ocorridas entre 1988 e 1994) com redução de 30% e 40% do quadro de pessoal efetivo do início do período de uma drástica redução do número de postos de trabalho, dos salários e dos direitos trabalhistas nas empresas. A redução de pessoal ocorreu em 92,1% das empresas e em 63,6% dos casos houve perda de benefícios. As áreas mais atingidas pela terceirização foram os serviços de apoio (higiene/limpeza e vigilância e segurança patrimonial) e as áreas de manutenção. Entre os motivos declarados para adotar a terceirização, 97% das empresas destacaram a redução de custos, redução de pessoal, maior produtividade e melhor qualidade. Todas as empresas (100%) apontaram como motivo a “maior especialização”.

A qualidade de vida e a participação dos trabalhadores foram motivos apontados por 12% das empresas. Entre os problemas indicados pelas empresas, 61% declararam ter sofrido reclamação trabalhista por parte de empregados das empresas subcontratadas. Em 78% dos casos, as reclamações relacionavam-se ao reconhecimento de vínculo empregatício e em 65% à necessidade de assumir compromissos trabalhistas da subcontratada (MIRANDA, 2007).

Para Queiroz (1998) por ser inseparável da idéia de “parceria” a terceirização faz com que as empresas concentrem seus esforços na melhor metodologia para obtenção do produto de sua atividade-fim. Outra vantagem (para as empresas) é a especialização de empresas prestadoras de serviços. Para esse autor existem várias formas de aplicação da técnica de terceirização e as principais podem ser classificadas conforme a descrição a seguir: a desverticalização muito utilizada, consiste em passar funções para o fornecedor externo especializado que atua nas instalações e manufatura partes e componentes especificados pelo tomador: a prestação de serviços é uma das formas mais utilizada. Neste caso o terceiro intervém numa atividade-meio do tomador, executando o seu trabalho onde for determinado: já a prestação de serviços pode ser realizada por empresa ou cooperativa de serviços e trabalho: a franquia é uma modalidade em que a empresa concede a um terceiro o uso de sua marca, partindo de condições preestabelecidas ou então, comercializa os seus produtos ou serviços: já a compra de serviços se caracteriza quando as empresas procuram ampliar suas atividades buscando desta forma parceiros especializados que mediante especificações técnicas, consigam complementar sua capacidade produtiva. Uma outra espécie de classificação é a nomeação de representantes. Por meio dessa modalidade efetua-se a contratação para representar as atividades de venda em geral.

Tem-se ainda a concessão, que é quando uma empresa atua em nome da outra cedendo sua marca para comercializar os seus produtos e a permissão que é uma forma típica de terceirização de serviços públicos onde um órgão ou entidade governamental passa a uma permissionária a exploração de um serviço público e a alocação de mão-de-obra, caracterizada pela aquisição ou o aluguel

de horas de trabalho. Esta forma é desenvolvida de duas maneiras; trabalho temporário e trabalho sindicalizado. Outras formas, tais como desintegração, facção, corporação e descentralização integrada, são encontradas em ramos da economia.

É fundamental distinguir a terceirização de serviços da terceirização de mão-de-obra. Na primeira o tomador compra de fornecedores especializados, volumes de serviços determinados e específicos para complementar suas atividades. Na segunda existe a aquisição ou aluguel de horas de trabalho. No Brasil a mão-de-obra somente pode ser terceirizada em determinadas condições. A Justiça do Trabalho permite duas formas para o tomador de serviços contratar mão-de-obra de terceiros para substituir a própria: o trabalho temporário, disciplinado pela Lei Federal nº. 6.019/74 e o trabalho avulso sindicalizado, amparado pelo art. 513, parágrafo único da CLT (Queiroz, 1998).

Para este autor, os processos de terceirização ganharam impulso porque estimulam cada vez mais a postura do “ganha-ganha” em que todas as partes envolvidas só tendem a ter vantagens. Para a empresa que contrata os serviços de uma terceira, a vantagem é poder focalizar sua produção de modo a concentrar seus investimentos, atenção e desenvolvimento tecnológico naquilo que é sua atividade-fim. Para os trabalhadores e para a economia em geral, o processo de terceirização significa um aumento no número de empregos decorrentes do surgimento de várias pequenas empresas. Perfeitamente de acordo com a lógica de produtividade e competitividade do capital, o autor afirma que duas das principais vantagens da terceirização significam a redução dos custos administrativos de pessoal e a criação de condição de desmobilização para movimentos grevistas. De fato, do ponto de vista do capital, esse é um ganho em termos de recomposição do domínio sobre a classe trabalhadora. Nesse sentido, a terceirização do tipo prestação de serviços se destaca como uma forma em larga ascensão no meio industrial. Os serviços de operadores logísticos terceirizados enquadram-se nessa categoria. Ela se dá de uma forma em que o terceiro intervenha na atividade-meio da empresa contratante – ao menos em tese –

normalmente executando o seu trabalho nas instalações desta onde lhe for determinado.

Nestes estudos, conforme destaca Marcelino (2002), a terceirização é vista como uma estratégia de otimização dos lucros da produção e da lucratividade que pode e deve ser adotada em diversas áreas; portanto, eles se constituem basicamente, em manuais de como terceirizar minimizando os efeitos negativos – como a necessidade de demissões – como preparar o público interno das empresas, como ver quando é necessário terceirizar, como estabelecer contratos que beneficiem ambos.

Faz-se necessário ressaltar aqui que todos esses autores não consideram uma maneira correta de terceirizar, quando o único objetivo é repassar custos para a subcontratada. Para essa parte da bibliografia, esse tipo de terceirização é uma degeneração de sua estratégia, possível de ser encontrada de maneira muito localizada e pouco difundida. A degeneração do conceito e da aplicação da terceirização é vista por uma outra parte dos autores que estudam o assunto, muito mais como uma tendência da terceirização no Brasil, da forma geral como o mecanismo é implantado no país, do que como caso específico de algumas empresas. Faria apud Marcelino (2002), por exemplo, afirma que existe uma forma de terceirização bastante difundida no Brasil, o “outsourcing tupiniquim”, ou estilo “empresário fazendeiro” (oposto ao moderno, com visão de futuro), cujo único objetivo é a redução de custos. Esse tipo de visão, conforme nos mostra Martins (1994), é encarada como uma tendência largamente difundida entre setores sindicais e intelectuais brasileiros.

*“Como vemos, existe nos meios sindicais, intelectuais e empresariais a convicção de que não há outro caminho a seguir. E quando se trata da terceirização, percebe-se igualmente que ela é vista como inevitável, na medida em que se relaciona com a transformação do sistema produtivo. Cabe aos sindicatos, portanto, conhece-la e procurar definir meios de interferir na maneira pela qual ela está se processando. De certo modo, a crítica expressa nesses trabalhos não é contra a terceirização, pois ela é parte da lógica do capital, ou seja, do moderno modelo de produção, agora impulsionado pelo trinômio qualidade produtividade e*

*competitividade. A crítica dirige-se à “terceirização à brasileira” que deforma o verdadeiro processo de terceirização, o outsourcing total (Martins, 1994: 18 apud Marcelino, 2002”).*

O segmento de serviços compreende um amplo conjunto heterogêneo de atividades embora classificado ainda hoje como um só. Como exemplo o transporte, a logística, a hospedagem, o ensino, a comunicação, o comércio e a administração pública, entre outros, fazem parte do amplo setor terciário das atividades econômicas. A categoria de trabalhadores alocados no setor de serviços abrange uma enorme diversidade de formas de contratação de trabalho nos segmentos estruturados, que incluem atividades assalariadas de gerências, supervisão em escritórios por conta própria e autônoma (Pochmann, 2007).

Esse autor destaca que o setor de serviços tem por características adicionais ao enorme excedente de mão-de-obra e desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação em redes organizacionais associadas em diversos espaços territoriais do planeta, permitem que os processos de trabalho possam ser cada vez mais caracterizados pela subcontratação de mão-de-obra. Por serem cada vez mais diretas, relacionais, informacionais e demarcadas por relações de tipo produtor e consumidor, o trabalho de natureza imaterial vai permitindo avançar o auto-serviço e a terceirização.

Assim, podemos definir a terceirização como o processo pelo qual a empresa visando alcançar maior qualidade, produtividade e redução de custos, repassa à uma outra empresa um determinado serviço ou a produção de um determinado bem. Determinada atividade deixa de ser desenvolvida pelos trabalhadores de uma empresa “A” e é transferida para outra empresa “B” então, chamada “terceira” (Queiroz, 1998), ou seja, constitui-se de um processo de transferência de funções/atividades da “empresa-origem” para “empresa-destino” (sub-contratadas) sendo que, estas funções podem incluir etapas do próprio processo produtivo da “empresa-origem” ou apenas atividades/serviços de apoio, tais como serviços de limpeza e manutenção, preparação e distribuição de alimentos para funcionários da empresa, telefonia, vigilância, movimentação de

materiais, expedição e comercialização de produtos finais, dentre outros (Amato Neto, 1995).

Os Enunciados 256 e 331 do Superior Tribunal do Trabalho definiram que a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário. O enunciado 331 é mais abrangente e atinge também a Administração Pública, pois estabelece que a contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional. É um tratamento diferenciado em relação às empresas privadas cujo vínculo se forma simplesmente pela subordinação. Na administração pública, o vínculo somente é possível através do concurso público (art. 37 da Constituição Federal) em obediência ao princípio da legalidade.

Nestas condições é importante salientar que a remuneração da mão-de-obra está vinculada ao contratado que executa as suas atividades sob a direção do contratante. A única exceção nessa regra é em relação às Prefeituras e Estados que não adotaram o Regime Jurídico Único como fez a União. Nesse caso, o vínculo de emprego se estabelece com Prefeitura ou Estado que ainda mantém contratação de funcionários pelo regime da CLT, desde que evidentemente estejam presentes os requisitos do contrato de trabalho e seja realizado o concurso público (Martins, 1996 apud Cherchglia, 2007).

A definição de terceirização permeia o debate público em relação ao seu real significado é em geral complexa e soa como inexata, pois essa condição é camuflada sob outras designações, em especial a da prestação de serviços. Tal situação carrega implicações políticas importantes para a organização dos trabalhadores porque não só define um enquadramento sindical específico, como também interfere na classe trabalhadora criando ou quebrando identidades de luta. Tais implicações ocorrem porque a não identificação do trabalhador como terceirizado pelo seguinte motivo: tem assim atenuado a relação entre trabalhadores e empresa sub-contratante (também chamada de empresa

contratante, tomadora, ou principal) e sub-contratada, em relação à percepção pelo trabalhador da condição de explorado em maior escala, à luta por isonomia salarial nas mesmas funções e à possibilidade de reivindicações conjuntas com as categorias preponderantes. Se o trabalhador assume que simplesmente trabalha para uma outra empresa, com políticas diferentes e que essa empresa não é uma terceirizada, seus vínculos com a contratante e a possibilidade de mobilizações amplas se tornam muito mais débeis. Isso porque ele não vê seu trabalho como decorrente de um processo de precarização, ou seja, não há no seu modo de entender, porque lutar por isonomia salarial ou direitos trabalhistas e nem mesmo, pela sua incorporação à contratante diretamente (Marcelino, 2008).

Para atender às demandas das grandes empresas, as subcontratadas são obrigadas a fazer entregas em pouco tempo, aumentando a carga de trabalho dos seus funcionários. Também são forçadas constantemente a reduzir custos. Como resultado disso, é bastante nítida nessas empresas a intensificação do trabalho e a dificuldade de reação dos trabalhadores, tal como explicitado:

*“a subcontratação no Japão, dada à relação de dominação das grandes empresas, enfraquece a capacidade de reação dos trabalhadores assalariados das terceirizadas”. Esse quadro cria uma situação de discriminação muito grande entre os trabalhadores no Japão. O contingente que é identificado com a empresa, da qual é empregado efetivo, se diferencia e é diferenciado dos demais subcontratados, até mesmo pela cor dos uniformes, uso de alas diferentes nos restaurantes, vestiários, etc.; cria-se uma divisão entre eles: os de primeira e os de segunda categoria, impossibilitando uma convivência social e mesmo de identidade de classe entre os operários, desestruturando os coletivos de trabalho e excluindo a maioria deles dos “privilégios” que o emprego estável oferece. São os “excluídos” no mundo do trabalho” (Druck, 1999).*

A ameaça constante de desemprego funciona quase como uma camisa de força para os trabalhadores subcontratados, no sentido deles terem muitas dificuldades de reivindicar os seus direitos. Dessa forma conforme Martins (1994, p. 19), a terceirização apresenta duas conseqüências fundamentais: provoca a

diminuição do número de empregos sem, no entanto, afetar a produtividade e faz com que uma parcela dos trabalhadores tenha seu salário achatado, pois eles são sempre menores do que os salários dos trabalhadores da empresa contratante.

Empregada na maioria dos casos como expediente de redução de custo, a terceirização tem imposto aos trabalhadores relações de emprego instáveis e redução de salários e direitos, submetendo-os às condições degradantes de trabalho, que têm como conseqüência a intensificação do número dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais. A mesma realidade que não nos permite ignorar uma mudança substancial na concepção e organização do trabalho que acelerou as transformações nesse campo no decurso das últimas décadas, permitindo um avanço em termos de tecnologia e produtividade, também nos coloca quotidianamente, diante das graves conseqüências sociais desta nova configuração do domínio capitalista.

Dentre estas, destaca-se a precarização das relações de trabalho de parcelas cada vez maiores da população, num processo que sob a reestruturação produtiva, significa investidas constantes contra conquistas históricas dos trabalhadores, em especial, aquelas do período fordista. Essa nova expressão da precarização se reflete no aumento da jornada de trabalho, na desregulamentação das leis trabalhistas e dos contratos de trabalho e, sobretudo, na intensificação dos contratos terceirizados (Marcelino, 2002).

Como toda e qualquer manifestação do capital, inclusive as do novo padrão produtivo, a terceirização também é um instrumento que prioriza a mercadoria, não o homem (Marcelino, 2002, p. 126). Ao contrário do que prega o discurso empresarial, a terceirização não afeta simplesmente a transferência de postos de trabalho, mas, aumenta o desemprego, pois o trabalho é organizado de forma a não necessitar do mesmo número de trabalhadores (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC Rumo à Unificação, 1993, p. 10 apud Marcelino 2002, p. 127). Esse mesmo documento do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC aponta o exemplo de uma empresa considerado modelo de terceirização, a Riocell, do Rio Grande do Sul. Segundo a revista Exame de agosto de 1992, em 1989 a Riocell tinha 3600 funcionários. Em 1992 esse contingente havia diminuído para 1100 trabalhadores.

Juntas as empresas subcontratadas somavam 1700 trabalhadores, o que significa que 800 empregos foram extintos.

“Característica central deste movimento de reestruturação dos anos 1990 a terceirização difunde-se e ganha novos contornos em meio às inovações gerenciais e tecnológicas empregadas”. “A subcontratação de oficinas de costura e, o uso do trabalho a domicílio se intensificaram, na medida em que se tornaram a principal estratégia utilizada pelas confecções, independente do seu tamanho e posição no mercado, com o objetivo de reduzir custos e aumentar sua capacidade produtiva”. A reestruturação no setor de confecção vem se processando de forma diferenciada conforme as características regionais e as estratégias empresariais; de um lado, grandes empresas do setor que investiram na modernização tecnológica nas fases de desenho, modelagem e montagem, através de equipamentos de base microeletrônica e adotaram de forma parcial métodos de gestão de qualidade como o programa “5 S”<sup>12</sup>, sem alterar de forma substancial a organização da produção e a forma de gestão da força de trabalho. De outro lado o trabalho a domicílio de costureiras tradicionalmente utilizado neste setor, principalmente em momentos de pico de produção, como forma de responder a aumentos sazonais na demanda, foi revitalizado e adquiriu novas proporções como a ponta inferior e mais frágil nas redes de terceirização no contexto da reestruturação dos anos 1990 (Araújo & Amorin, 2001/02).

Como todos os outros aspectos da produção, o processo de precarização do trabalho decorre da necessidade de flexibilização e desregulamentação do padrão de produção e das relações de trabalho. Não há como repor os patamares de acumulação anteriores à reestruturação produtiva e nem o projeto de dominação global, se houver a mesma rigidez do período fordista na contratação e utilização da força de trabalho. As empresas precisam dispor de um número

---

<sup>12</sup> Do ponto de vista do capital, O 5s é um suporte para a melhoria da “qualidade de vida” no trabalho, auxiliando no desenvolvimento da disciplina e aumentando o moral da equipe. Os cinco sentidos que dão nome ao Programa 5s têm sua origem nas iniciais das palavras japonesas Seiri, Seiton, Seiso, Seiketsu e Shitsuke que adaptadas para o português são: organização, arrumação, limpeza, padronização e disciplina. Espera-se que com a aplicação do Programa dos 5s haja melhoria do ambiente de trabalho, redução de custos, desenvolvimento do trabalho de equipe, etc.

mínimo de funcionários que estejam, dispostos a quaisquer modificações em seu regime de trabalho, conforme exigência da demanda. Do mesmo modo também é necessário que haja uma segunda, quem sabe uma terceira ou quarta categoria de trabalhadores que sejam servidores indiretos da empresa principal. Em nome da retomada da produtividade, as empresas reivindicam a redução de encargos sociais para os trabalhadores, da carga fiscal que recai sobre a produção e das regulamentações públicas que limitam a liberdade de gestão da força de trabalho. Tais pontos são fundamentais para o sucesso dos regimes flexíveis num período de crise do capital (Salerno, 1993, p. 1430).

Para Hirata (1994) a busca pela flexibilização da produção e do trabalho tem levado a um processo crescente de descentralização das empresas através da externalização de atividades. Esta externalização assume várias formas: contratos de trabalho domiciliar, contratos de empresas fornecedoras de componentes, contratos de serviços de terceiros (empresas e/ou indivíduos) e contratos de empresas cuja mão-de-obra realiza a atividade produtiva ou serviço na planta da contratante.

De acordo com a imagem idealizada por Druck (1995, p. 119) promove-se uma cascata de contratações: uma empresa mãe que contrata outras empresas que subcontratam outras, etc... Estas empresas fornecem os mais variados tipos de insumos intermediários, produtos, embalagens e até mão-de-obra temporária. No caso das empreiteiras de mão-de-obra temporária, estabelece-se uma relação de fidelidade e subordinação hierárquica às grandes empresas. Já no caso de empresas fornecedoras de componentes podem ocorrer programas de cooperação tecnológica promovidos pela empresa-cliente. As sub-contratadas são de menor porte e portadoras de menores recursos, além de apresentarem um padrão de salários e direitos trabalhistas inferiores aos da empresa-mãe (Druck, 1995, p. 119).

De acordo com Hirata (1994) há no mínimo quatro tipos de relações que podem ser assinalados no Japão: a empresa filial (kogaisha), empresa cooperadora (kyoryoku gaisha), empresa coligada, que é a empresa com a qual se estabelece relações mais estreitas, (kankei gaisha) e a empresa sub-contratada

ou terceirizada (shitauke gaisha). É parte da estrutura produtiva da economia japonesa uma relação de complementaridade entre as grandes, micro, pequenas e médias empresas; estas últimas são indispensáveis para o sucesso do modelo. Há uma variedade e uma diferenciação muito grande nas práticas de subcontratação. No interior das empresas os programas de treinamento, quando realizados, concentram-se em atividades cujo objetivo central é o de sensibilizar sobre a cultura da qualidade no envolvimento e cooperação do trabalhador. Na perspectiva gerencial, transformar cada empregado num “parceiro”, que interiorize as metas e objetivos da empresa, concentrando seus esforços no aperfeiçoamento do trabalho, buscando maior produtividade, racionalidade e redução de custos, a fim de que contribua para a sobrevivência da empresa no mercado, é um desafio a ser assumido, se necessário pressionando trabalhadores (Druck, 1995, p. 122).

Os Estados nacionais em sua maioria, inseparáveis desse processo econômico, vivem um movimento de adoção das prerrogativas neoliberais. Para além de outras características, a adoção dessa política significa um abandono progressivo das responsabilidades sociais do Estado, sobretudo, os direitos trabalhistas como uma importante estratégia de responder tanto ao declínio das taxas de lucro das empresas quanto à retomada do domínio capitalista (Boito Jr., 1999 apud Marcelino 2002). Nesse sentido a política neoliberal se constitui em um elemento essencial da precarização do trabalho.

Para Castel (1999) o problema atual não é apenas o da constituição de uma “periferia precária”, mas também o da “desestabilização dos estáveis” uma vez que, o processo de precarização percorre algumas áreas de emprego estabilizadas há muito tempo. Trata-se de um novo crescimento dessa vulnerabilidade de massa que já havia sido lentamente afastada. Assim como o pauperismo do século XIX estava inserido na dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do trabalho é um processo central, comandado pelas novas exigências econômicas e tecnológicas da evolução do capitalismo moderno. Nesse sentido, a precarização do trabalho e o desemprego

em si estão completamente inseridos na dinâmica atual de modernização, de reestruturação industrial e de competitividade máxima (Castel, 1998, p. 126).

O que está em jogo com essas novas conformações capitalistas conforme Sennet (2000), não é apenas a identidade do trabalhador, mas, o caráter das pessoas aos quais cada um de nós atribui valor em si mesmo e pelos quais buscamos o respeito e a valorização dos outros. As condições atuais de trabalho não permitem que as pessoas construam uma narrativa de vida que seja linear e que lhes dê sustentação psíquica e social para levar adiante projetos de vida, manutenção da família ou qualquer outra necessidade de longo prazo. A propósito nem mesmo as relações familiares conseguem deixar de sucumbir às relações de curto prazo, aos valores "camaleão" e a fraqueza de compromisso e lealdade mútuos que são exigidos dos trabalhadores pelo novo modelo econômico. O regime flexível parece exigir uma estrutura de caráter constantemente em recuperação daqueles que diante dos pré-requisitos do novo capitalismo, estão condenados a fracassar (Sennett, 2000, p. 162).

Castel alerta também para uma "nova questão social que para espanto dos contemporâneos, conserva a mesma amplitude e centralidade do pauperismo constatado na primeira metade do século XIX". Para este autor, sob o ângulo do trabalho, três pontos de cristalização dessa questão podem ser distinguidos. Em primeiro lugar destaca-se a desestabilização dos estáveis cuja parte da classe operária integrada e dos assalariados da pequena classe média está ameaçada de oscilação. A segunda especificidade da situação atual caracteriza-se pela instalação da precariedade cujo trabalho aleatório representa uma nebulosa de contornos incertos com tendência a se autonomizar. O autor demonstra que dos 2,5 milhões de desempregados cadastrados na Agência Nacional para o Trabalho e o Emprego (ANTE) em 1986 na França, menos de um quarto tinha encontrado trabalho estável dois anos mais tarde (22%); 9% estavam resignados com a inatividade definitiva e 44% ainda estavam desempregados. No ano de 1988, somente um estagiário em quatro e, um trabalhador precário em três encontraram um emprego estável ao final de um ano.

Durante esse mesmo ano, perto de 50% dos que procuravam emprego estavam anteriormente empregados com contrato por tempo determinado. Castel alerta para a expressão “interino permanente” não tratar-se de um mal jogo de palavras. Existe sim uma mobilidade feita de alternâncias de atividade e de inatividade, de variações provisórias marcadas pela incerteza do amanhã. Trata-se de uma das respostas sociais apresentadas à exigência de flexibilidade (Castel, 1988 p. 528). Uma terceira ordem de fenômenos para Castel a mais inquietante, parece emergir na atual conjuntura.

A precarização do emprego e o aumento do desemprego são sem dúvida, a manifestação de um *déficit* de lugares ocupáveis na estrutura social, entendendo-se por lugares e posições às quais estão associados uma utilidade social e um reconhecimento público. O número de trabalhadores que “estão envelhecendo” (freqüentemente têm cinquenta anos ou, menos) e que não têm mais lugar no processo produtivo, mas que também não o tem em outros lugares; jovens à procura de um emprego e que vagam de estágio em estágio e de um pequeno serviço a um outro; desempregados de há muito tempo que passam, até a exaustão e sem grande sucesso, por requalificações ou motivações: tudo se passa como se nosso tipo de sociedade redescobrisse, com surpresa, a presença em seu seio de um perfil de populações que se acreditava desaparecido, “inúteis para o mundo” que nele estão sem verdadeiramente lhe pertencer. Essa inutilidade social desqualifica-os também no plano cívico e político (Castel 1998, p. 528).

Nesta linha de análise, Castel afirma que esses trabalhadores “ocupam na estrutura atual, uma posição homóloga à do quarto mundo no apogeu da sociedade industrial: não estão ligados aos circuitos de trocas produtivas, perdem o trem da modernização e permanecem na plataforma com muito pouca bagagem”. Desde então, podem ser objeto de atenções e suscitar inquietação porque criam problema. Porém o problema é o próprio fato da existência. Dificilmente podem ser considerados pelo que são, pois sua qualificação é negativa – inutilidade, não-forças sociais – e em geral são conscientes disso (Castel, 1998, p. 530).

Também para Castel (1999), ao contrário da função integradora exercida pelas relações de trabalho em outros momentos da história, com o processo de reestruturação industrial e de competitividade máxima, as empresas passaram a funcionar como máquinas de excluir; primeiro porque excluem os trabalhadores que não conseguem acompanhar as mudanças internas, já que se aposentam ainda muito jovens; segundo porque não absorvem os jovens que buscam suas primeiras experiências profissionais. E ainda existe uma outra questão considerada de extrema importância em torno dessa problemática: o discurso e a prática da qualificação. Para Castel existe um “risco” de elevação do nível de qualificação dos desempregados. Embora essa elevação seja desejável do ponto de vista do nível educacional geral da população, considerando que seria um ganho para o regime democrático e para o desenvolvimento humano, não é possível deduzir-se daí que os não empregados possam encontrar um emprego simplesmente por ter elevado os níveis de sua escolaridade.

Já para Hirata (1989) não há um movimento generalizado de desqualificação ou um movimento de aumento geral da qualificação, mas sim, um movimento contraditório de desqualificação do trabalho de alguns pela “super-qualificação” do trabalho de outros, isto é, uma polarização das qualificações requeridas que resulta de uma forma particular de divisão do trabalho, que se caracteriza por uma repartição social da “inteligência” da produção. Uma parte dessa “inteligência” é “incorporada” às máquinas, e a outra parte é distribuída entre um grande número de trabalhadores, graças à atividade de um número restrito de pessoas encarregadas da tarefa (impossível) de pensar previamente a totalidade do processo de trabalho, descobrindo e possuindo o domínio do conjunto de parâmetros.

Conforme Leite (1996) pesquisas realizadas nas cadeias produtivas e nas redes de sub-contratação, têm permitido salientar a natureza complexa e contraditória dos processos de reestruturação. É igualmente uma característica central destes processos a reprodução de condições desiguais de trabalho entre mulheres e homens (Lombardi, 1907). Como observa Abramo (1998), o processo de precarização presente nas cadeias de subcontratação que se constituem a

partir de uma assimetria de poder entre as empresas e de uma lógica de redução de custos, “está fortemente marcado por uma variável de gênero”. As mulheres são encontradas em maior número principalmente nas empresas subcontratadas das pontas inferiores da cadeia produtiva, nas quais predominam o trabalho taylorizado, as piores condições de trabalho e vínculos empregatícios precários. Esta modalidade tem se intensificado no âmbito da indústria têxtil, no Brasil conforme Araújo & Amorim (2001/02).

Estudando o processo de terceirização no Brasil, Faria (1995), evidenciou a existência de duas modalidades de terceirização. Uma primeira é aquela identificada como parte da reestruturação produtiva em curso e em nível mundial, justificada pela busca de produtividade, qualidade e competitividade e que inclui a transferência de inovações tecnológicas e de políticas de gestão da qualidade para as empresas subcontratadas. Uma segunda modalidade, predominante entre as empresas brasileiras, é aquela determinada basicamente pela redução de custos e sua rápida e ampla adoção tem provocado uma evidente precarização das relações e organização do trabalho e emprego no país (Miranda, 2007).

Com base em informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), em estudo coordenado por Pochmann (2003), foi possível evidenciar que entre 1989 e 2001 o desemprego no país passou de 1,9 milhões de pessoas para 7,8 milhões, com a geração de 5,9 milhões de novos trabalhadores desempregados. Quase 53% do total dos novos desempregados concentrou-se no segmento daqueles com mais de 8 anos de escolaridade e apenas 5% entre trabalhadores sem instrução. Estudando a evolução do trabalho durante as políticas neoliberais no Brasil, Pochmann assinala que a baixa expansão das atividades econômicas, num contexto de desregulação, provocou o crescimento das ocupações não assalariadas. Entre 1940 e 1980, a cada 10 postos de trabalho abertos no Brasil, 8 eram assalariados, sendo 7 com carteira assinada. Por sua vez, entre 1989 e 2001, 73% das ocupações constituídas no país foram não assalariadas, fundamentalmente trabalho autônomo e doméstico. O emprego assalariado respondeu somente por 26,6% do total das novas ocupações. Cumpre observar, ainda, que a maioria das ocupações criadas no país

entre 1989 e 2001 ocorreu no segmento de remuneração de até dois salários mínimos mensais.

No final dos anos 1970 com a constituição de novos e diferenciados espaços de acumulação de capital gerado ao longo do auge da economia urbano-industrial, período denominado também como “milagre econômico”, o padrão de contratação de trabalho, passou a ser profundamente alterado. De forma geral, tais alterações vêm produzindo sinais que resultam da combinação entre inovações e retrocessos no âmbito das relações de trabalho, tendo em vista que o movimento maior de reestruturação das empresas se fundamenta tanto na economia do conhecimento, quanto na economia da financeirização da riqueza (Pochmann, 2007).

Para esse autor, o curso da reestruturação produtiva do capital é composto, pelos segmentos da informação e comunicação e, da biotecnologia, entre outros, responsáveis pelo aparecimento de novas relações entre o trabalho manual e intelectual. Para além da tradicional Divisão Internacional do Trabalho que demarcou todo o século XX, por meio da setorização do trabalho urbano-industrial e na agropecuária, percebem-se avanços significativos nas atividades centradas na concepção ou na execução em marcha na geoeconomia mundial do emprego da mão-de-obra.

Mas isso, contudo, não vem se manifestando sem a plena subsunção do trabalho intelectual, com a evolução da intelectualização nos procedimentos de trabalho nos setores industriais e de serviços, bem como, na generalização do consumo. De certa forma prevalecem disputas empresariais seguidas pela apropriação do conhecimento e tecnologia, o que contribui para um novo paradigma organizacional do trabalho, muito distinto do que prevaleceu durante o auge da economia industrial no século passado.

Nesse sentido, há uma tendência dos trabalhadores procurarem mostrar “serviço e dedicação” para que garantam a sua permanência na empresa. É a cooperação forçada, obtida sob a constante ameaça de demissão. No entanto, cabe observar que esta “adesão” obtida pela “força/coerção” não deve assegurar o envolvimento necessário, a motivação para cooperar ou, a identificação com a

empresa. Conforme Druck (1995), é provável que seja uma forma de defesa a que os trabalhadores têm recorrido. Até que ponto isto é eficiente, ainda não é possível dizer. Mas é bem possível que não seja algo seguro e estável para as empresas.

Já nos seis anos anteriores, de 1995 a 2000, a expansão foi bem mais robusta: 78,8%. Esse ritmo menos acelerado, contudo, embute uma mudança de perfil: os terceiros estão mais presentes na atividade principal e um terço dos terceiros são de empresas de uma só pessoa (Pochmann, 2007).

Em um período mais longo que compreende os vinte e um anos entre 1985 e 2005, 12,1% de todos os empregos com carteira assinada gerados no Estado de São Paulo, foram ocupações em empresas que oferecem a mão-de-obra para outras. Em números absolutos, o número de trabalhadores nesse ramo passou de 60,5 mil para 424 mil nesse período, ou seja, sete vezes mais. No total, o emprego em São Paulo cresceu 1,4 vezes no mesmo período.

Dessa forma, vale destacar que o setor público também teve uma grande participação na disseminação da terceirização. As iniciativas de ajuste fiscal como a privatização de estatais, a Lei Camata e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) apertaram o cinto das despesas públicas. “Como os Estados, por exemplo, têm um teto máximo a ser gasto com a folha de pagamento do funcionalismo público, optaram por terceirizar uma série de atividades”, explica Pochmann (2007).

Para esse autor, há ainda nesse estudo a questão econômica. Contratar um trabalhador por meio da terceirização é 56,5% mais barato do que uma contratação direta com carteira assinada seja no setor público ou no privado. Os autônomos também são uma vantagem para as empresas, mas em menor grau, uma vez que custam 11,7% menos do que um trabalhador celetista, (regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas, C.L. T). Por conta destes fatores, nos anos mais recentes a terceirização não ocorre mais somente naquelas áreas que não são o foco da empresa como vigilância, limpeza e manutenção. A chamada “superterceirização” que diz respeito à terceirização das atividades-fins da empresa, ganhou corpo. Em 1985, só 2,9% dos empregados em empresas de terceirização estavam nas áreas das atividades fins das empresas. Em 2005, esse percentual foi de 41,9%. Para Pochmann, a terceirização de atividades e

ocupações da mão-de-obra parece ter vindo para ficar e acentuou um tipo de precarização dos empregos. É um dos setores com maior número de novas vagas de trabalho, diz o Sindicato dos Empregados em Empresas de Prestação de Serviços à Terceiros, Colocação e Administração de Mão de obra, Trabalho Temporário, leitura de Medidores e Entrega de Avisos do Estado de São Paulo, (SINDEEPRES), calculando ser mais de 86 mil os trabalhadores terceirizados e temporários.

*“Para alterar a realidade – apontada pela pesquisa de avanço da precarização dos postos de trabalho, torna-se necessário intervir sobre três fatores que nos países desenvolvidos tornaram a terceirização menos desfavorável ao trabalhador”.*

O primeiro, diz respeito ao ambiente nacional de semi-estagnação da economia, caracterizado por uma inserção passiva e subordinada na globalização. O segundo fator refere-se à ausência de uma especial regulação pública do trabalho terceirizado. O terceiro fator indica a atuação sindical ainda contida no processo mais abrangente da negociação coletiva em torno da temática da terceirização dos contratos de trabalho. Há uma tendência da regulação pública em países desenvolvidos, para evitar o avanço da precarização do uso e remuneração da mão-de-obra por conta da terceirização dos contratos de trabalho (Pochmann, 2007).

O que se destaca no estudo é que o movimento de terceirização da mão-de-obra está impondo uma nova dinâmica no interior do mercado de trabalho brasileiro. Embora estimulada em período relativamente recente no país, seus efeitos são expressivos e de rápida generalização nos contratos de trabalho, o que equivale à força de uma verdadeira reforma trabalhista e sindical. Isso porque “o tipo de terceirização da mão-de-obra que se expande no país implica constituir um novo padrão de emprego” para o conjunto dos trabalhadores, simplificado no contrato de trabalho de elevada rotatividade, contida remuneração e longas jornadas de trabalho. Não obstante o conjunto de avanços da escolaridade dos trabalhadores ocupados e desempregados, os níveis de remuneração permanecem extremamente contidos. “Mesmo que a terceirização tenha se

alastrado para além da atividade meio, compreendendo cada vez mais a atividade fim do processo produtivo, acentua-se a precarização dos empregos”.

Na década de 1990, particularmente com a implantação do Plano Real, a terceirização da mão-de-obra avançou rapidamente, tendo nos anos 1980 a sua presença ainda relativamente residual na contratação dos trabalhadores. Na maior parte das vezes encontra-se associada ao ambiente persistente de semi-estagnação da economia nacional, de baixos investimentos, de diminuta incorporação de novas tecnologias, de abertura comercial e financeira e de desregulamentação da competição inter-capitalista”.

## **2.2- A terceirização no setor Público**

Historicamente no setor público, o processo de terceirização surgiu em decorrência da Primeira Grande Guerra, quando o Estado foi forçado a assumir a direção da economia através da correção dos desequilíbrios causados pelo conflito. Desta forma o Estado de Bem-Estar social procurava conciliar o liberalismo e a socialização para garantir à sociedade condições de subsistência, admitindo a intervenção do Estado na ordem econômica e na propriedade privada dos meios de produção. Seu ápice ocorreu no período pós Segunda Guerra Mundial, quando o Estado aumentou sua atuação em diversas áreas, passando a prestar os serviços públicos diretamente ou através de entidades descentralizadas. Tal iniciativa, no entanto, tornou-se excessivamente onerosa aos cofres públicos, na medida em que os gastos com a manutenção do Estado Social eram maiores que a capacidade de custeio do sistema, obrigando o Estado à captação de recursos na própria sociedade. Diante deste quadro, renasce a corrente neoliberal que, adaptada aos novos tempos tem como premissa a liberdade do indivíduo e do mercado, delegando ao Estado a função de regulação, para garantir a eficiência e a sobrevivência do mercado, corrigindo as distorções da economia capitalista.

Esta corrente prega, ainda, a descentralização, a privatização e a concentração dos programas sociais nos grupos mais carentes (focalização). A privatização, por seu turno, transfere para o setor privado a produção de bens e

serviços públicos. Passa-se, portanto, do Estado mínimo para o Estado subsidiário, que tem como premissa, limitar e reduzir sua atuação que ficaria restrita às atividades de auxílio, coordenação e fomento. São essas as razões históricas que levaram ao processo de introdução da terceirização: de um lado, a crise do Estado Social de Direito, que se tornou caro e pouco eficiente no propósito de atender às necessidades coletivas, e de outro a internacionalização do processo produtivo, que obriga o Estado nacional, para manter competitiva a sua economia, a amoldar suas condições internas às expectativas dos capitais nacionais. Assim, outras formas de participação da iniciativa privada passam a existir, como tendência crescente de substituição da execução direta de diversos serviços pela contratação de empresas privadas, substituindo o servidor público por terceiro contratado. O vocábulo terceirização, neste contexto, passa a ser incorporado à Administração Pública, constituindo, em princípio, vantagem para o tomador de serviços (no caso, o Estado), uma vez que se transfere a outrem o papel de empregador, permitindo o repasse da responsabilidade direta pelos encargos sociais. O objetivo do Estado é, portanto, reduzir o tamanho da máquina estatal e é diante deste quadro que a terceirização, sob a forma de contratos de obras e prestação de serviços, se estabelece como alternativa, junto à desregulação, à venda de ações de empresas estatais (desestatização) e à concessão de serviços públicos com objetivo central de diminuir os encargos (Di Pietro 2002, apud Kian, 2008).

### **2.3- A Terceirização e o Direito do Trabalho**

O avanço tecnológico, aliado à globalização no mundo contemporâneo, fez com que o setor produtivo buscasse alternativas para o aperfeiçoamento dos bens e serviços produzidos, com maior redução de custos. Essa busca culminou em um processo de especialização cada vez maior, com a contratação de terceiros para a realização das atividades meio. Essa especialização passa a existir a partir do momento em que a empresa se focaliza para sua atividade fim, promovendo o aumento da produtividade, aperfeiçoamento do produto e conseqüentemente a já citada redução de custos, que pode se dar pela diminuição dos encargos (retirada

de direitos dos trabalhadores) e do espaço físico, por exemplo. O empresário reduz sua estrutura organizacional, sem restringir o âmbito de sua atuação (Marcelino, 2002).

Conforme Di Pietro (2006), a terceirização assume assim, diversas formas, como a empreitada de obra e serviço, a locação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra. Com efeito, na contratação o objeto é a realização de determinada atividade pela empresa contratada, visando ao fornecimento do objeto, que tanto pode ser uma obra, serviço ou fornecimento de bens. Por outro lado, o objeto central da locação de serviços, é o fornecimento de mão-de-obra. Esta espécie de contrato, no entanto, apenas possui validade se ajustado nos moldes da Lei nº 6.019/74, que trata do trabalho temporário, ou da Lei nº. 7.102/83, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, bem como normas para funcionamento de empresas que exploram serviços de vigilância.

Para dirimir quaisquer dúvidas a respeito do que seja terceirização lícita, o Tribunal Superior do Trabalho, em 17.12.93, editou o Enunciado nº. 331, que abrange também relações de terceirização no âmbito da Administração Pública:

I- A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 3.1.74).

II- A contratação de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II da Constituição da República).

III- Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.6.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV- O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem

também do título executivo judicial (artigo 71 da Lei n.8.666/93). O item I do supracitado Enunciado não permite que situações tipificadoras de relação de emprego sejam consideradas legais, o que ocorre com os casos de utilização de formas contratuais admitidas pelo direito civil (empreitada ou prestação de serviços) que mascaram situações claras de relação de emprego intermediada por terceiros, onde o trabalho é o objeto contratual, sem que a ele estejam adicionados bens, produtos insumos ou serviços que exijam qualquer especialização (coloca-se apenas o trabalhador a disposição do tomador do serviço). De outro turno, o item II do Enunciado prega a inexistência de vínculo com o Poder Público, com o intuito de coibir a prática de maus administradores que utilizam a terceirização para integrar apadrinhados aos quadros públicos, em detrimento da regra constitucional do art. 37, II – obrigatoriedade da realização de concurso público. Entretanto, o não reconhecimento do vínculo empregatício com a Administração Pública, não significa que o gestor possa celebrar sem sanções, contratações consideradas irregulares, uma vez que agindo dessa forma, estará sujeito às penas da Lei (8.429/92) de Improbidade Administrativa, assim como à obrigatoriedade de ressarcimento dos prejuízos que venha a causar ao erário público.

O item III disciplina que não constitui relação empregatícia com o tomador a contratação de serviços de vigilância, de conservação e limpeza, assim como a de serviços especializados ligados a atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. Acerca do item IV do Enunciado, prevalece o entendimento de que a responsabilidade do tomador de serviço ocorre com o simples inadimplemento das obrigações trabalhistas pelo prestador do serviço, sem discussão da legalidade ou não da respectiva terceirização. Trata-se de responsabilização fundada na teoria do risco, pelo reconhecimento da culpa in eligendo e/ou in vigilando.

Para Carrion (1999), mesmo não havendo relação de emprego entre o tomador de serviços e o empregado contratado por interposta pessoa, exatamente por esse fato é que o beneficiário da mão-de-obra responde subsidiariamente quanto às obrigações inadimplidas pelo real empregador, desde que participe da

relação e conste do título (item IV do E. 331 do TST) – TRT, 10ª Região, 1ª T., RO n.4964/97 – (Carrion 1999, p. 368). Outro é o entendimento no sentido de que a responsabilidade do tomador só existirá caso se configure irregular intermediação de mão-de-obra. Tal corrente é minoritária e abraçada por doutrinadores como Amauri Mascaro Nascimento: [...] a fraude é causa principal determinante da ilicitude da subcontratação. A responsabilidade subsidiária deve ser reconhecida como técnica adequada nos casos em que a ilicitude da subcontratação for manifesta. A referida corrente, considerando a aplicação para a Administração Pública, acertadamente coloca que o Estado responde apenas no caso de ações ou omissões praticadas pelo terceiro contratado, enquanto no exercício da execução do ajuste, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal, que trata da responsabilidade objetiva. Saliente-se ainda que a responsabilização nestes casos é subsidiária, conforme letra expressa do Enunciado n. 331, ou seja, a obrigação apenas é transferida ao garante subsidiário se o devedor principal tornar-se inadimplente (Nascimento, 1998, p. 380).

A função administrativa, considerada em sua acepção objetiva (atividade de dirigir), pode ser realizada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como por terceiros autorizados a atuar em nome do Estado, como se dá com os permissionários e concessionários de serviços públicos (Ramos, 2001, p. 92). Em resumo, é a junção das atividades de fomento, polícia administrativa, serviço público e intervenção. Merece comentários à noção de serviço público como função administrativa do Estado, na medida em que o instituto da terceirização na Administração Pública é matéria a ser apreciada dentro deste conceito. De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004, p. 99), serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Poder público, para que diretamente, ou por meio de seus delegados, sejam satisfeitas necessidades de interesse público, sob regime jurídico total ou parcialmente público. A prestação de serviços públicos é regida por princípios próprios, dentre eles, a igualdade dos usuários perante o serviço, a continuidade do serviço público, a mutabilidade do regime jurídico, a generalidade e a eficiência (Di Pietro, 2004, p. 101).

Para esse autor, como a Administração Pública cada vez mais vêm transferindo à iniciativa privada a prestação de serviços públicos, o princípio da eficiência é um dos que devem ser especialmente observado. O referido princípio reza que o administrado não possui apenas o direito à prestação do serviço, mas à sua prestação satisfatória, célere e efetiva. Considerando o que foi até o momento exposto, indaga-se: de que critérios a Administração Pública pode se valer para decidir pela aplicação da terceirização? Com efeito, devem ser analisados diversos fatores, principalmente se o serviço a ser prestado pelo terceiro irá atender satisfatoriamente a todos os princípios elencados acima. De outro turno, outros elementos, como o sigilo das informações, tornaria indesejada a rotatividade da mão-de-obra em determinado departamento. Em síntese, se uma atividade exigir um detalhamento demasiado a ser observado pelo eventual contratado, o que causaria dificuldades para a fiscalização pela Administração Pública, deve se ponderar se este seria caso de terceirizar ou dar preferência à execução direta pelo Estado. Essa decisão é discricionária, onde deve prevalecer o bom-senso, ou seja, deve se decidir pela opção menos onerosa e mais eficiente ao atendimento do interesse público. Outro critério a ser analisado para que determinado serviço público seja terceirizado é se ele pode ser delegado a outrem. A partir daí, é possível identificar três espécies diversas de gestão dos serviços públicos: gestão estratégica, operacional e execução material. A gestão estratégica refere-se à direção do serviço, bem como a delimitação de seu objetivo, tendo como titular, privativamente, o Poder Público. De outro turno, a gestão operacional envolve a concretização das diretrizes impostas pelo gestor estratégico, como ocorre, por exemplo, na criação de autarquias ou através de contratos com particulares (concessão ou permissão de serviços públicos). A terceirização, nesta senda, enquadra-se no repasse da execução material do serviço ao particular.

A execução material do serviço público é a realização de atividades que não constituem serviço público em sua inteireza, eis que somente complementam o serviço, caracterizando-se ainda pela ausência de vínculo contratual entre o prestador do serviço e seu usuário. O terceiro, neste caso, não possui

competência para gerir o serviço público, de vez que o executa em nome do gestor operacional, este com função reguladora e de otimização do serviço. Os contratos de prestação de serviços terceirizados não entram nessa espécie de delegação de gestão operacional, uma vez que o contratado não possui poderes próprios de gestor do serviço público, limitando-se a prestar a atividade material em nome da Administração Pública, sob sua orientação. Em sentido amplo, o que mais tem causado dúvidas a respeito da terceirização no âmbito da Administração Pública, é a representação de diversas formas de introdução do particular na prestação de serviços públicos. Assim, costuma-se chamar de terceirização qualquer serviço público prestado através de terceiro estranho aos quadros públicos, como a concessão de serviços públicos, por exemplo. Em sentido restrito, na terceirização o gestor operacional apenas repassa, mediante contrato, a prestação de determinada atividade, para sua execução material. Não se trata, portanto de transferência de gestão de serviço público, mas de prestação de serviços. O Decreto-Lei nº. 200/67, define que a execução material de atividades acessórias ao setor público, deve ser preferencialmente realizada através de contratação de terceiros. Essa também é a disciplina da Lei nº. 5.645/70, que estabelece que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras semelhantes serão também, de preferência, objeto de execução indireta. Posteriormente a Lei nº. 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos - elencou o rol de contratação de serviços, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais, nos moldes do art. 6º, II. Assim, referida Lei determina que a contratação desses serviços seja precedida de processo licitatório ou sua dispensa, nos termos legais, sob pena de nulidade. Como se trata de rol exemplificativo, a Administração Pública cada vez mais tem se utilizado de contratos terceirizados para a execução de uma infinidade de atividades, como fornecimento de refeições, limpeza e vigilância, impressão gráfica, transporte, entre outros. Entretanto, a multiplicação destes ajustes, acabaram envolvendo atividades que, ainda que acessórias, perdem o caráter

próprio de especialização, lançando dúvidas sobre a legalidade na contratação. Exemplo bastante citado é o dos hospitais públicos que contratam cooperativas de médicos para prestarem serviços de suas especialidades profissionais, sem realização de concurso público para o provimento de seus cargos. Considerando o que foi visto até o momento, pode se afirmar que há uma variedade de atividades que o Estado pode dirigir sem que as execute diretamente.

Entretanto, nem todas as tarefas materiais acessórias podem ser terceirizadas, principalmente se na estrutura administrativa do Poder Público existir cargos criados para atendimento àquelas necessidades. Justifica-se tal entendimento pela relevância de certas atividades para o interesse da coletividade, devendo ser prestadas exclusivamente por servidores de carreira, na forma da lei. Deste modo, a Administração Pública sofre limitações, tanto legais, quanto de outros princípios inerentes à atuação do Poder Público, como o princípio da eficiência, por exemplo. Há que se agir com cautela nestes casos, uma vez que não é o fato de determinado serviço ser realizado mediante terceirização, que lhe confere maior eficiência. Assim, a decisão pela terceirização deve se pautar por uma série de estudos, quanto à existência de cargos correspondentes às atividades que se pretenda terceirizar e que concluam que a execução por particulares é vantajosa ao interesse público.

### **3- O Processo de Trabalho, Sua Organização e a Questão Saúde/Trabalho**

Segundo Laurell e Noriega (1989), para que entendamos o processo de trabalho devemos antes decompô-lo em seus elementos constitutivos e depois reconstituí-lo enquanto processo global, resgatando seu movimento dinâmico em relação à saúde do trabalhador. Esses elementos formam o objeto de trabalho, os instrumentos de trabalho e, o próprio trabalho, permitindo assim, que analisemos os seus aspectos técnicos, a organização e divisão do trabalho, bem como, seu desenvolvimento histórico (Laurell e Noriega, 1989, p. 106). Em outras palavras, a dialética materialista.

Para Marx apud Chauí, (2006) a dialética (sistema de contradições) é materialista, porque seu motor não é o trabalho do Espírito, mas o trabalho material propriamente dito: o trabalho como relação dos homens com a Natureza, para negar as coisas naturais enquanto naturais, transformando-as em coisas humanizadas ou culturais, produtos do trabalho. Mas o que interessa realmente à dialética materialista não é a simples relação dos homens com a Natureza através (pela mediação) do trabalho. O que interessa é a divisão social do trabalho e, portanto, a relação entre os próprios homens através do trabalho dividido. Essa divisão começa no trabalho sexual de procriação, prossegue na divisão de tarefas no interior da família, continua como divisão entre pastoreio e agricultura e entre estes e o comércio; caminha separando proprietários das condições do trabalho e trabalhadores e avança como separação entre cidade e campo e entre trabalho manual e trabalho intelectual. Essas formas da divisão social do trabalho, ao mesmo tempo em que determinam a divisão entre proprietários e não proprietários, entre trabalhadores e pensadores, determinam a formação das classes sociais e, finalmente a separação entre sociedade e política, isto é, entre instituições sociais e Estado (Chauí, 2006, p. 52).

O processo de trabalho é uma categoria central no estudo da saúde dos trabalhadores, pois sua organização e divisão determinam vários fatores, sejam eles, a duração da jornada, o ritmo em que se reproduz, os mecanismos de supervisão do trabalhador, o controle do processo, sua complexidade e periculosidade. Sendo então o trabalho um processo de interação entre o homem

e a natureza, quando atua sobre esta o homem a modifica e ao mesmo tempo modifica a si mesmo. Desta forma o trabalho configura-se em uma atividade orientada para um fim com o objetivo inicial de produzir valores de uso apropriando-se do natural para satisfazer as necessidades humanas. Entretanto, na medida em que o produto do trabalho adquire valor de troca e se transforma em mercadoria, o seu produtor se transforma também em mercadoria (Marx, 1983).

Mas o que é a mercadoria? Trabalho humano concentrado e não pago. Por depender da forma da propriedade privada capitalista, que separa o trabalhador dos meios, instrumentos e condições da produção, a mercadoria é uma realidade social. No entanto, o trabalhador e os demais membros da sociedade capitalista não percebem que a mercadoria, por ser produto do trabalho, exprime relações sociais determinadas. Percebem a mercadoria como uma coisa dotada de valor de uso (utilidade) e de valor de troca (preço). Ela é percebida e consumida como uma simples coisa. Assim, em lugar de a mercadoria aparecer como resultado das relações sociais enquanto relações de produção, ela aparece como um bem que se compra e se consome. Aparece como valendo por si mesma, como se fosse um dom natural das próprias coisas. Basta entrarmos num supermercado nos sábados à tarde para vermos o espetáculo de pessoas tirando das prateleiras mercadorias como se estivessem apanhando frutas numa árvore, para entendermos como a mercadoria desapareceu enquanto trabalho concentrado e não pago.

E como o dinheiro também é mercadoria (aquela mercadoria que serve para estabelecer um equivalente social geral para todas as mercadorias), tem início uma relação fantástica entre as mercadorias, ou seja, umas com as outras (a mercadoria R\$ 18,00 se relaciona com a mercadoria sabonete Gessy, a mercadoria R\$ 5000,00 se relaciona com a mercadoria menino-que-faz-pacotes, etc. etc.). As coisas mercadorias começam, pois, a relacionem-se umas com as outras como se fossem sujeitos sociais dotados de vida própria (um apartamento estilo “mediterrâneo” vale um modo de viver, um cigarro vale “um estilo de viver, uma bebida vale “a alegria de viver” uma calça vale “uma vida jovem” etc.etc.”). E

os homens-mercadorias aparecem como coisas (um nordestino vale R\$ 20,00 à hora na construção civil, um médico vale R\$ 2.000,00 à hora no seu consultório, etc. etc.). a mercadoria passa a ter vida própria. Indo da fábrica a loja, da loja a casa, como se caminhasse sobre seus próprios pés. Este é o primeiro momento do fetichismo: a mercadoria é um fetiche (no sentido religioso da palavra), uma coisa que existe em si e por si (Chauí, 2006, p. 54).

Todo o processo de trabalho, segundo Marx (1988), é constituído de três elementos básicos: o objeto de trabalho - principal elemento a ser transformado no processo, a partir das matérias-primas e que resulta no produto principal, assumindo um valor de troca que permite fazer parte das relações econômicas; os meios de produção - elementos que o trabalhador coloca entre si mesmo e o objeto de trabalho, e que incluem todas as ferramentas, máquinas, equipamentos, (trabalho morto), infra-estrutura; e a força de trabalho (trabalho vivo), através dos trabalhadores que realizam suas respectivas tarefas no processo.

Além dos objetos e meios de trabalho, a força de trabalho dos trabalhadores e os processos de trabalho compõem-se de uma forma de organização e divisão como já observamos. Nesse sentido, o trabalho é composto por uma base técnica e uma base social, objetivadas na tecnologia, na organização do trabalho e no tipo de acumulação que corporificam a dinâmica e a qualidade da relação do homem com o ambiente e o processo de trabalho. Por sua vez, as condições objetivas dessa exposição fazem ou não com que os trabalhadores adoçam ou sofram acidentes relacionados ao trabalho (Laurell e Noriega, 1989, p. 106)

Do ponto de vista da saúde do trabalhador, entender um processo de trabalho significa entender como e em que condições as pessoas trabalham, entender a base técnica do processo, bem como a organização do trabalho que a estrutura. O processo de trabalho é a concretização das relações capital/trabalho, que produz e define a exposição da população aos riscos à saúde, de acordo com o lugar que se ocupa na estrutura social, política e econômica em que se vive. Com a Revolução Industrial e o desenvolvimento do capitalismo, o trabalhador passa a não mais controlar os meios de produção, não produzindo para si e sim

para o capital. O objetivo central do processo de trabalho no sistema capitalista sempre foi a extração máxima da mais valia, o que na visão de Marx, significa expropriar do trabalhador um excedente, ou seja, tudo aquilo que ultrapassa o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção. O tempo de trabalho que envolve toda a sociedade fundará o valor de troca. Vemos, portanto, que o preço da mercadoria no comércio é uma aparência, pois a determinação do valor dessa mercadoria depende do tempo de trabalho gasto na sua produção, e esse tempo envolve o tempo dos demais trabalhos que tornaram possível a fabricação dessa mercadoria. Em outras palavras, o trabalhador receberia apenas o equivalente para manter-se vivo para retornar a produzir no dia seguinte (Marx 1983). Historicamente, a mais-valia absoluta, produzida pelo prolongamento da jornada de trabalho na produção capitalista, é substituída pela redução do tempo de trabalho necessário para a produção de determinada quantidade de mercadorias. Encurta-se parte da jornada durante a qual o trabalhador trabalha para si mesmo - por meio de mudanças tecnológicas ou intensificando o trabalho e prolonga-se a jornada durante a qual pode trabalhar gratuitamente para o capitalista obter seu lucro.

Desta forma, o processo de trabalho enquanto processo de consumo de forças de trabalho pelo capitalismo mostra dois fenômenos peculiares: o trabalhador trabalha sob o controle do capitalista a quem pertence o seu trabalho; o produto do trabalho é propriedade do capitalista, sendo assim um valor de uso que, conseqüentemente, é portador de valor de troca. Tem-se como objetivo produzir um artigo destinado à venda, uma mercadoria, e se quer que a mercadoria produzida tenha um valor mais alto que a soma dos valores das mercadorias exigidas para produzi-la (Marx, 1983). Ao lidarem com objetos e instrumentos de trabalho, os trabalhadores realizam trabalho físico e mental, e esses componentes são dimensionados genericamente pela organização do trabalho. É diante de tantas modificações no mundo do trabalho que no sistema capitalista intensifica o avanço da produção e no mesmo sentido das contradições que o próprio processo provoca na vida do trabalhador. Conseqüentemente estas

contradições e inadequações, podem desencadear processos patológicos na vida do trabalhador (Laurell e Noriega, 1987).

### **3.1- A organização do trabalho.**

Chauí (2006) observa que a partir dos anos 1930 houve uma mudança no processo social do trabalho, mudança esta que se espalharia por toda sociedade e em todas as relações sociais. O trabalho industrial passou a ser organizado segundo um padrão conhecido como fordismo, no qual uma empresa controla desde a produção da matéria prima (no início da cadeia produtiva), até a distribuição comercial dos produtos (no final da cadeia produtiva). Além desse controle total da produção, são introduzidas a linha de montagem, a fabricação em série de produtos padronizados e as idéias de que a competição capitalista realiza-se em função da qualidade dos produtos e que essa qualidade depende de avanços científicos e tecnológicos, de modo que uma empresa deve também financiar pesquisas e possuir laboratórios. Com o fordismo, é introduzida uma nova prática das relações sociais, conhecida como organização. Quais as principais características da organização?

a) as afirmações de que “organizar” é administrar, e que administrar é introduzir racionalidade nas relações sociais (na indústria, no comércio, na escola, no hospital, no governo etc.). A racionalidade administrativa consiste em afirmar que não é necessário discutir os fins de uma ação ou de uma prática, e sim estabelecer meios eficazes para a obtenção de um objetivo;

b) as afirmações de que uma Organização é racional se for eficiente, é que será eficiente se estabelecer uma rígida hierarquia de cargos e funções, na qual a subida a um novo cargo e a uma nova função signifique melhorar de posição social, adquire mais *status* e mais poder de mando e de comando. A Organização será tanto mais eficaz quanto mais todos os seus membros se identificarem com ela e com os objetivos dela, fazendo de suas vidas um serviço a ela que é retribuído com a subida na hierarquia de poder;

c) a afirmação de que uma Organização é uma administração científica racional que possui lógica própria e funciona por si mesma, independentemente

da vontade e da decisão dos seus membros. Graças a essa lógica da própria Organização, é ela que possui o conhecimento das ações a serem realizadas e que conhece quais são as pessoas competentes para realizá-la.

No caso do trabalho industrial, a Organização introduz duas novidades. A primeira é a linha de montagem, isto é, a afirmação de que é mais racional e mais eficaz que cada trabalhador tenha uma função muito especializada e não deva realizar todas as tarefas para produzir um objeto completo. A segunda é a chamada “gerência científica”, isto é, depois de despojar o trabalhador do conhecimento da produção completa de um objeto, a Organização divide e separa os que possuem tal conhecimento – os gerentes e administradores – e os que executam as tarefas fragmentadas – os trabalhadores. Com isso, a divisão social do trabalho faz-se pela separação entre, os que tem competência para dirigir e, os incompetentes, que só sabem executar (Chauí, 2006).

O investimento pesado em tecnologia e programas de qualidade (qualidade total), a diminuição dos custos, a intensificação do processo de terceirização e precarização das relações de trabalho, possuem como foco não apenas a histórica racionalização para a obtenção de maiores lucros, mas, também o objetivo de se colocar a um passo à frente da concorrência, dominando dessa forma, nichos específicos de mercado. Entretanto, tais investimentos tem passado ao longe de programas que apontem questões relativas à qualidade de vida do trabalhador ou à saúde ocupacional que permitam desta forma, superar a etapa da simples prevenção dos acidentes e doenças tidas como diretamente relacionados ao trabalho, assim como, dos seus agravos. Os caminhos recentemente traçados para o estudo da relação trabalho saúde, têm se definido pela pluralidade metodológica em direção à interdisciplinaridade, configurando assim, possibilidades mais concretas de aproximação da realidade. Esses caminhos adquirem novos contornos no encontro de problemas atuais e antigos, mas, que são colocados diariamente pelo universo do trabalho, pela área da saúde, pelos movimentos sociais no Brasil, fazendo-se necessário em todo cenário do mundo do trabalho (Antunes, 1995).

Para Dejours (1999), a organização do trabalho também toma especificamente por alvo o funcionamento psíquico. O trabalho torna-se perigoso para o aparelho psíquico quando se opõe à sua livre atividade, pois o bem-estar, em matéria de carga psíquica, não advém só da ausência de funcionamento, mas ao contrário, de um livre funcionamento. O prazer do trabalhador resultaria da descarga de energia psíquica que a tarefa autoriza, o que corresponde a uma diminuição da carga psíquica do trabalho. Sendo assim, se um trabalho permite uma diminuição da carga psíquica, ele é equilibrante; se opõe-se a esta diminuição, é fatigante. Em geral a carga psíquica de trabalho aumenta quando a liberdade de organização do trabalho diminui.

Para Dejours, não parece possível que se possa pensar em organizações do trabalho isentas de sofrimento. O problema está antes em saber como as trocas intersubjetivas operam em torno da questão do trabalho e permitem ou não subverter a relação com o sofrimento para lhe dar sentido. O importante é saber como este sofrimento pode adquirir sentido na transformação da organização do trabalho. Existem, portanto, muitas situações em que o sofrimento das pessoas produz transformação da organização do trabalho e é dessa forma que o trabalho encontra sentido no registro da construção da identidade e da história singular.

Para transformar um trabalho fatigante em equilibrado, seria necessário flexibilizar a organização do trabalho, de modo a deixar maior liberdade ao trabalhador para encontrar e rearranjar os gestos capazes de lhe fornecer mais prazer. Seria preciso uma reorientação profissional que levasse em conta as aptidões do trabalhador, as necessidades de sua economia psicossomática, se possível de todas as suas aptidões, visto que, o pleno emprego das aptidões parece ser uma condição de prazer do trabalho.

Para Dejours, temos de um lado a "boa saúde", um estado de bem-estar psíquico, e de outro as doenças mentais, isto é, as formas principais da loucura. Entre a boa saúde e as doenças mentais, encontra-se um espaço, um intervalo, que é o sofrimento, concebido fundamentalmente como um estado de luta. Neste espaço, às pessoas chegam a adequar-se as normas mais ao preço de uma luta, o que permite que se fale de uma normalidade sofredora.

Na verdade, sejam quais forem as qualidades da organização do trabalho e da concepção, é impossível, nas situações comuns de trabalho, cumprir os objetivos da tarefa respeitando-se escrupulosamente as prescrições, as instruções e os procedimentos. Muitas vezes os trabalhadores não têm como saber se suas falhas se devem à sua incompetência ou a anomalias do sistema técnico. E essa fonte de perplexidade é também a causa de angústia e de sofrimento, que tomam a forma de medo de ser incompetente, de não estar à altura ou de se mostrar incapaz de enfrentar situações incomuns ou incertas (Dejours, 1999). Outra causa freqüente de sofrimento no trabalho é quando o trabalhador sabe o que deve fazer e não pode fazê-lo, porque o impedem as pressões sociais do trabalho. Colegas criam-lhe obstáculos, o ambiente social é péssimo, cada qual trabalha por si, enquanto todos sonegam informações, prejudicando assim a cooperação etc. Ser constrangido a executar mal o seu trabalho, ou a agir de má-fé é uma fonte importante e extremamente freqüente de sofrimento no trabalho, seja na indústria, nos serviços ou na administração (Dejours, 1999).

Se o sofrimento não se faz acompanhar de uma descompensação psicopatológica (ou seja, de uma ruptura do equilíbrio psíquico que se manifesta pela eclosão de uma doença mental), é porque contra ele o sujeito emprega defesas que lhe permitem controlá-lo. Existem então defesas construídas e empregadas pelos trabalhadores coletivamente. Trata-se de “estratégias coletivas de defesa” marcadas pelas pressões reais do trabalho, podendo contribuir para tornar aceitável aquilo que não deveria sê-lo. O sujeito manifesta procedimentos defensivos que evitam a descompensação. O campo de investigação é redirecionado da doença mental para o sofrimento e, em seguida, para as estratégias defensivas. Estas, suscitadas pelo sofrimento, levam à modificação da percepção que sempre os trabalhadores têm da realidade que os faz sofrer. De vítimas passivas, os trabalhadores colocam-se na posição de agentes ativos de um desafio. Estas estratégias funcionam como regras. A estratégia coletiva de defesa não se sustenta, a não ser por um consenso, dependendo, assim, de condições externas, diferentes das individuais, que persistem mesmo sem a presença física de outros.

Necessárias à proteção da saúde mental contra os efeitos deletérios do sofrimento, as estratégias defensivas podem também funcionar como uma armadilha que insensibiliza contra aquilo que faz sofrer. Além disso, permitem às vezes tornar tolerável o sofrimento ético não mais apenas psíquico, entendendo-se por tal não o sofrimento que resulta de um mal padecido pelo sujeito, e sim o que ele pode experimentar ao cometer, por causa de seu trabalho, atos que condena moralmente (Dejours, 1999).

São estas as formas de condutas aparentemente aberrantes de tomada do risco, de comportamento insólito e perigoso, de alcoolização, de impedimentos de falar de tudo o que é relativo ao medo e à angústia no trabalho. Demonstra-se assim aos outros que não se tem medo, o que é uma boa maneira de persuadir a si próprio. No caso da estratégia coletiva defensiva, a negação é coletivamente produzida e, ao proteger os trabalhadores da percepção dolorosa da realidade, protege-os da loucura. A função da ideologia defensiva é a ocultação do medo. Uma das maneiras de pensar a constituição do coletivo é entender a construção de estratégias de defesa, que fazem sofrer grupos de trabalhadores. A idéia de estratégias de defesa é importante, porque implica tanto os coletivos como as defesas, pois, se as defesas não funcionam mais, o coletivo se dissolve. A convivência, portanto, seria um aspecto fundamental do trabalho. Os lugares da convivência, para discutir o trabalho, são lugares fundamentais de sua reorganização, o que mostra o aspecto inter-compreensivo, intersubjetivo e interlocutor da organização do trabalho em si (Dejours, 199).

Para Laurell, diferentemente da visão hegemônica na área da saúde, que concebe a doença através de manifestações biológicas individuais, o pensamento médico social latino-americano tem como ponto de partida que o corpo humano é um conjunto de potencialidades (físicas e psíquicas) que possibilitam ao homem, via processos de adaptação, elaborar respostas tendo em vista a satisfação de necessidades das quais depende a sua sobrevivência. Entretanto, as formas de adaptação do corpo humano não se restringem ao individual. Em sendo o homem um ser social, elas têm também caráter coletivo e emergem da maneira como os grupos sociais produzem e reproduzem sua existência material e imaterial em

momentos históricos determinados. Em outras palavras, o objeto saúde-enfermidade é entendido como as formas históricas que os processos bio-psíquicos assumem em momentos específicos do processo de desenvolvimento de sociedades concretas, tornando possível apreender o nexos bio-psíquico do processo saúde-enfermidade que se expressa nos grupos sociais através de quadros de desgaste reconhecidos ou não como patológicos pelo conhecimento hegemônico na área da saúde (Laurell, 1997).

Assim, as organizações do trabalho se caracterizam pelo caráter evolutivo no qual as regras do trabalho produzidas pelo coletivo mudam. Isso mostra que a organização real do trabalho não cessa de diversificar-se, visto que os trabalhadores constroem maneiras de trabalhar diferentes. O autor complementa que, não podendo gozar os benefícios do reconhecimento de seu trabalho nem alcançar assim o sentido de sua relação para com o trabalho, o sujeito se vê reconduzido ao seu sofrimento e somente a ele (Dejours, 1999).

Considerada como um processo biológico, a doença está vinculada a própria vida. Na Antigüidade, era a magia ou mesmo os miasmas. De qualquer modo, muitos vinculavam o ambiente e o modo de vida como fatores importantes na gênese do processo de doença, entre eles, Hipócrates e Galeno que enfocavam o modo de trabalho dos homens, principalmente nas minas (Laurell, 1989). Desta forma, a concepção de saúde e doença e a(s) causa(s) desta última têm variado ao longo dos tempos e nos diferentes tipos de cultura e sociedade.

No século XIX, Villermé, na França analisou as taxas de mortalidade mostrando relações entre as condições de vida das classes sociais em diferentes bairros de Paris e o perfil de adoecimento desses extratos sociais. Engels também no século XIX, faz uma descrição detalhada das condições de vida da classe operária na Inglaterra, associando o perfil de morbi-mortalidade da população aos efeitos da industrialização naquele país. Nesse período, a Epidemiologia se estrutura enquanto disciplina e se presta a estudos de nexos causal fundamentando através da pesquisa, esta ou aquela posição sempre à luz dos fatos e dos números, (Laurell, 1989). Para Laurell, as abordagens tradicionais da saúde ocupacional também já foram objeto de críticas, oriundas de várias

disciplinas que ressaltam a insuficiência de sua prática e dos modelos teóricos diante das determinações sociais. As pesquisas neste campo (saúde e trabalho) sempre trouxeram contribuições sobre a distribuição das doenças nas populações como reveladora das desigualdades sociais. Assim, a relação do homem com o trabalho se reproduz historicamente, pois, à medida que as necessidades são atingidas, renovadas ou ampliadas, também surgem novas relações do homem com a sociedade e com a natureza o que confere ao trabalho um sentido mais do que econômico e fundamental.

O reconhecimento da determinação social da doença contribuiu para que complexos problemas de saúde do trabalhador, relacionados ao processo de produção, fossem mais bem entendidos. O modelo da determinação social da doença enriqueceu também a teoria epidemiológica e foi importante para a comprovação social do processo saúde-doença não só dos trabalhadores como de outros grupos. E ainda, ao considerar a historicidade do processo saúde-doença, abre novas perspectivas para o conhecimento dos agravos à saúde e para o planejamento, execução e avaliação das ações de saúde e formulação de políticas para o setor (Minayo, 1992).

Nesse sentido a Saúde do Trabalhador assume um posicionamento histórico para o estudo da relação saúde-doença e prevê a participação do indivíduo-trabalhador em todas as instâncias sociais (Lacaz, 1996). Para Mendes e Dias (1991), destaca-se por ser um campo em construção na área da saúde pública, cujo objetivo é o estudo do processo saúde-doença dos grupos humanos em sua relação com o trabalho e desenvolvimento de alternativas de intervenção (Castro, 2002).

Segundo Noriega (1993), no nível coletivo não interessa analisar separadamente saúde e doença, devendo ser priorizada a obtenção de um maior controle dos trabalhadores sobre os elementos que determinam seu perfil de saúde-doença. Sendo assim, os afetados teriam a possibilidade de dirigir seu processo de vida e a maneira de se reproduzir em sociedade.

Laurell e Noriega (1989) propõem a utilização da categoria carga de trabalho, em substituição à de risco ocupacional. Esse conceito é utilizado pela

higiene industrial e trata de uma relação mono-causal entre os agentes de risco (que podem ser físicos, químicos e biológicos) e a patologia ocasionada, sem se perguntar por que o risco está presente naquele ambiente de trabalho. As cargas de trabalho se distinguem em físicas, químicas, biológicas e mecânicas, além das fisiológicas e psíquicas. Elas inter-atuam dinamicamente entre si e com o corpo do trabalhador, sendo que as cargas psíquicas *não teriam uma materialidade visível externa ao corpo humano trabalhador* (Castro, 2002).

A categoria carga de trabalho pretende alcançar conceituação mais precisa daquilo que tem sido obtido com "condições ambientais", sendo então, os elementos que sintetizam a mediação entre o trabalho e o desgaste do trabalhador, ou seja, o conceito de carga de trabalho só pode ser concebido juntamente com o de desgaste. O desgaste do trabalhador acontece no interior dinâmico e global do processo de trabalho e resulta dos processos adaptativos que ocorrem ao trabalhador, definindo-se como perda da capacidade efetiva e/ou potencial biopsíquica. Não se refere a algum processo particular isolado, mas, sim ao conjunto dos processos biopsíquicos, (Laurell e Noriega, 1989).

No estudo da relação trabalho-saúde há a influência de duas vertentes. A primeira, relacionada à higiene e segurança do trabalho (fortemente pautada no conceito de risco ocupacional), é orientada por uma visão monocausal entre um agente de risco particular e a patologia por ele desencadeada. A análise de risco seria baseada na identificação e isolamento de um agente de risco específico e na medição dos níveis de concentração no ambiente deste agente numa dada situação de trabalho. Assim, a noção de risco pode se referir tanto a localização concreta de um agente de risco quanto a uma situação perigosa num dado processo de trabalho. A segunda vertente, associada à ergonomia, é organizada em torno do conceito de carga de trabalho. Este conceito vem sendo incorporado e contribui para a construção da área de Saúde do Trabalhador. Através da carga de trabalho se busca sintetizar a idéia de que a saúde dos trabalhadores é uma consequência da relação complexa e dinâmica entre o trabalhador e a sua atividade de trabalho, gerando processos de adaptação que se traduziriam em desgaste, sendo os acidentes e doenças só uma parcela destes. A noção de carga permite o

reconhecimento de condições particulares, de situações de risco menos aparentes e da maneira como interagem os vários fatores agressivos. Ela se aproxima de vivências dos trabalhadores, incluindo os componentes psíquicos e afetivos, vinculados à organização do trabalho (Brito e Porto, 1992).

De acordo com Laurell e Noriega (1987), o corpo humano tem a capacidade de responder de formas diferentes diante de condições diversas. Sendo assim, nem sempre a adaptação significa um processo fisiológico normal, podendo levar à sobrevivência precária ou destruição da integridade corporal. O estresse seria o exemplo de experiência no qual o organismo está alerta para o perigo, mas cuja repetição torna-se destrutiva. Desta forma, os processos de adaptação se dão nos indivíduos, porém as condições que o produzem são sociais, derivadas do modo como o homem se apropria da natureza por meio de uma determinada organização social. As cargas de trabalho são movimentos dinâmicos dos elementos do processo de trabalho que, ao interagirem entre si e com o corpo do trabalhador, geram processos de adaptação e, em consequência, desgaste. As cargas, segundo Laurell (1987), podem ser definidas como:

- As que possuem uma materialidade externa ao corpo, resultantes da interação do corpo do trabalhador e sua atividade e ambiente de trabalho, tornando-se processos intercorporais complexos. Tais cargas seriam físicas (ruído e calor...); químicas (vapor, fumaça, pó...); biológicas (microorganismos); mecânicas (pesos, esforços...).
- As que não têm uma materialidade visível externa ao corpo humano e que adquirem materialidade no corpo ao se expressarem em transformações em seus processos internos: as cargas fisiológicas e psíquicas. A carga fisiológica traduz-se em ruptura dos ritmos fisiológicos básicos e dessincronização. Um exemplo é a mudança de turnos. A carga psíquica abrangendo tudo o que provoca uma sobrecarga psíquica, como situações de tensão prolongada, atenção constante, ou uma sub-carga psíquica, ou seja, a impossibilidade de desenvolver e fazer uso da capacidade psíquica (monotonia, repetitividade, parcerização do trabalho, hipotrofia da criatividade)

No processo de investigação, deve-se agrupar e decompor as cargas e reconstruí-las através da análise da interação entre elas. O desgaste advém das transformações negativas pela interação de cargas nos processos biopsíquicos, um problema para o trabalhador e para o capital. Laurell (1987) assinala ainda que as técnicas de aumento da produção da mais valia relativa são provocadoras de situações de estresse e de fadiga, assim como desgastes do operário relacionados aos efeitos a longo prazo, dando origem a diferentes tipos de patologias dominantes.

Identificar os problemas de saúde num dado processo de trabalho significa localizar as situações onde os riscos e as cargas se materializam, para que tanto os riscos possam ser eliminados ou controlados quanto as cargas de trabalho possam ser readequadas a um padrão de vida saudável (Brito e Porto, 1992).

A categoria desgaste tenta dar conta da complexidade do processo trabalho/saúde/doença, mas há dificuldades, dado que seus elementos não são claramente observáveis ou mensuráveis, podendo na maioria das vezes, ser percebidos por meio de sinais e sintomas não específicos, do perfil patológico, dos anos de vida útil perdidos, do envelhecimento acelerado, da morte prematura. Os processos de desgaste caracterizam as coletividades humanas e as condições específicas que as constituem, e não os indivíduos, apesar de se expressar por intermédio deles. Decorem, portanto dessa dificuldade de mensuração as críticas a esse conceito, em função da dificuldade de demarcar a relação entre trabalho e vida, uma vez que o desgaste é ocasionado por inúmeros fatores ao longo da vida dos indivíduos. Essa aventura do entendimento das relações entre processo de trabalho/saúde/doença, parte, portanto, do pressuposto de que os trabalhadores são os mais indicados para falar sobre o processo e as condições de trabalho vivenciado, bem como, sobre a articulação das cargas de trabalho e o desgaste que suas ocupações provocam em seus corpos, (Laurell e Noriega, 1989).

As múltiplas situações de trabalho caracterizadas por diferentes estágios de incorporação tecnológica, diferentes formas de organização e gestão, relações e formas de contrato de trabalho, se refletem sobre o viver, o adoecer e o morrer dos trabalhadores. Há, portanto, um verdadeiro mosaico nas relações entre

trabalho e saúde. Essa diversidade de situações de trabalho, padrões de vida e de adoecimento têm se acentuado em decorrência da conjuntura político/econômica. O processo de reestruturação produtiva em curso acelerado a partir dos anos 1990, decorrentes da adoção de novas tecnologias, e de métodos gerenciais levando à precarização das relações e organização do trabalho, tem consequências ainda pouco conhecidas sobre a saúde do trabalhador (Vilela, 2002).

São condições de sofrimento percebidas pelos adoecidos e que fogem do enquadramento espacial corporal, que é critério fundamental da identificação das doenças pela clínica, como observou Foucault (1973), não se incluindo nos diagnósticos. Essas experiências permanecem no “limbo diagnóstico”, segundo Corbin & Straus (1985), ou na “incerteza existencial” (Adamsom, 1997), na “experiência deslegitimada” (Klaeinmann, 1991) ou ainda na doença “imaginária e irreal” (Ware, 1992), desprovidas de comprovação física, ou no “sentir-se doente, em busca de legitimação” (Teles & Pollack, 1981, apud Canesqui, 2006, p. 40).

Canesqui (2006) demonstra em “Olhares Socioantropológicos sobre os Adoecidos Crônicos”, que um conjunto de “síndromes”, desprovidas de comprovações etiológicas e diagnosticadas pela biomedicina, tem sido examinado na literatura sociológica e antropológica da enfermidade como a fadiga crônica (Hayden et al., 1998; Ware, 1992), a fibromialgia (Cooper, 1997) as dores crônicas lombares (Rhodes et al., 1999; Kleinmann, 1988; May et al., 2000), dores têmporo-mandibulares (Garro, 1994), dentre outras integradas à experiência do sofrimento, cujos sintomas e dores são permanentemente deslegitimados pelo saber médico e pelos médicos. Não é incomum esses sofredores percorrerem vários serviços de saúde e serem rotulados pelos profissionais de saúde sob diferentes designações pejorativas que os enquadram como poliqueixosos ou como portadores de doenças e dores “imaginárias ou apenas “psicológicas” (Canesqui, 2006, p. 39).

Essa experiência deslegitimada do sofrimento reforça o materialismo científico que separa o corpo da mente, tornando-a medicamente invisível, ao passo que ignora as implicações morais e os significados simbólicos da enfermidade, para o que sistematicamente os antropólogos chamam a atenção,

evocando uma abordagem holística para o sofrimento (Kirmayer, 1988). Portanto, vergonha e culpa são sentimentos que acompanham os sofredores, que perdem suas identidades e são excluídos do universo dos adoecidos, segundo parâmetros da medicina, embora se percebam enfermos. Da mesma forma, Nettleton (2005) chama a atenção para os temas da moralidade, do caos e ambivalência que permeiam a experiência dos sofredores deslegitimados, cujas incertezas se codificam mais intensamente na vida da sociedade pós-industrial (Canesqui, 2006, p. 40).

De acordo com Dejours (1998), a questão do sofrimento no trabalho e de modo mais geral, das relações entre subjetividade e trabalho foi negligenciada pelas organizações sociais muito antes de eclodir a crise do emprego. Além do mais, há que se considerar que o discurso médico que se contrapõe ao trabalhador, sobretudo o de formação mais empírica e de pouca escolaridade, nem sempre dá conta de descrever de forma clara a extensão do problema que o aflige. Há de certo modo um excesso de timidez do trabalhador diante da expressão de poder emanada pelo “doutor”, que via de regra, defende muito mais os interesses do empregador que o do trabalhador. Por conseguinte, a diferença de classes entre o médico e o paciente pouco escolarizado favorece a incompreensão da linguagem médica por parte do trabalhador que coercitivamente chega até desacreditar a própria dor (Boltanski, 1986).

Os membros das classes populares, os mais numerosos a julgar, por exemplo, que o exame médico é muito mais rápido e a considerar que o fato de dedicar tempo bastante ao doente é uma das qualidades mais importantes do médico, a achar que o médico não lhes dá explicações suficientes ou tem tendência a empregar palavras incompreensíveis, a não falar de seus problemas pessoais ao médico. Estão afastados dele pela distância social que em qualquer eventualidade, separa um membro das classes superiores altamente escolarizadas e detentor de um saber específico, de um membro das classes populares e que é aumentada neste caso pela distância lingüística, devida, ao mesmo tempo, a diferenças lexicológicas e sintáticas que separam a língua das classes cultas da língua das classes populares. Uma tal diferença de classe e

talvez principalmente de nível de instrução, limita bastante a difusão do saber médico durante a consulta médica (Boltanski, 1979).

Conforme Assunção (2003) a realidade atual vem exigindo dos pesquisadores envolvidos com a temática da saúde maiores esforços para compreender as mudanças recentes, pois o modo de as pessoas fazerem uso de suas capacidades físicas, cognitivas e afetivas para produzir foi transformado. A organização do trabalho, ao atingir o indivíduo, modifica-o, modifica também a sua maneira de enfrentar os riscos e traz efeitos sobre a sua saúde ainda não perfeitamente conhecidos ou dimensionados. Desta forma a saúde dos trabalhadores é alterada no contexto da reestruturação produtiva que deriva de um ambiente social, político e econômico marcado pelas crises oriunda dos anos 1960 e 1970. As empresas começam a se reestruturar não somente pelo acirramento da concorrência, mas também por conflitos sociais relacionados às formas tradicionais de organização do trabalho e da produção. Assim, a maior integração e flexibilidade das empresas surge como uma forma de reagir à crise social e de aumentar a produtividade num mercado instável (Antunes, 2001).

O interesse exclusivo pela morbidade pode impedir a identificação das competências dos trabalhadores construídas ao longo da experiência que, por vezes, tem o objetivo de evitar os riscos do sistema técnico-organizacional, Cru & Volkoff (1996); (Dejours *et al.* 1994). As insuficiências das abordagens praticadas não ajudam a evitar o campo fértil para as hipóteses preconceituosas sobre o ser humano: o problema seria a falta de motivação ou excesso de submissão para o trabalho que podem ter relação com a mais remota infância do sujeito (sem mencionar o peso do trabalho no desencadeamento dos sintomas), ou, então, aquele não seria o ser humano apropriado à situação de trabalho em questão. Criticando os modelos anteriores que colocam no mesmo plano o agente, o hospedeiro e, o ambiente (quando ele é considerado), duas vias aparecem com força no cenário científico: a epidemiologia social e o espaço geográfico. Essas vias surgem para "tentar integrar o biológico ao não biológico" (Paim, 1997) esboçando recentemente a operacionalização da categoria espaço nos estudos de condições de vida e saúde. Ainda na tentativa de dar visibilidade aos fenômenos

de saúde relacionados ao trabalho, o modelo operário italiano e o seu instrumento, Mapa de Riscos, foram criados no seio do movimento sindical na Itália, na década de 1980, como um dos elementos que fazem parte de um conjunto de instrumentos de controle social da exposição a riscos ocupacionais.

Conforme (Laurell & Noriega, 1989), o fator risco não é inerente ao trabalho, mas sim ao modo como os homens o idealizam e o concretizam. Nesse sentido, agentes químicos, físicos, biológicos e ergonômicos podem traduzir-se em acidentes e doenças profissionais e do trabalho, vitimando o trabalhador, sua família e a sociedade.

No início dos anos 1970 a América Latina foi palco do surgimento de novas abordagens na compreensão do processo trabalho/saúde/doença enquanto processo social tendo como base o enfoque explicativo da determinação social. Apropriando-se de elementos do modelo operário italiano de luta pela saúde (Odone *et al.*, 1986), que valoriza o conhecimento dos trabalhadores sobre o processo e as condições de seu trabalho, a vertente latino-americana, além de reconhecer os trabalhadores como atores fundamentais na luta e na negociação por melhores condições de trabalho e de sua saúde, contribuiu para ampliar o instrumental teórico-metodológico que auxilia o entendimento das relações entre processo de produção e saúde. Apesar da conjuntura extremamente desfavorável, ocorreram grandes avanços na concepção do que seja saúde/doença no trabalho e muitos conhecimentos foram e estão sendo produzidos sobre o assunto, seja por profissionais da área de saúde e de outras áreas, a partir do estudo dos processos de trabalho, seja pelos movimentos de trabalhadores no mundo inteiro (Laurell, 1989).

Atualmente a necessidade de boas e saudáveis condições de ambiente, saúde e segurança no trabalho estão sendo compreendidas não apenas como garantias essenciais para a qualidade de vida dos trabalhadores, mas, também como um direito de cidadania. Nas últimas décadas, a industrialização acelerada da produção intensificada pela transformação do conhecimento científico em tecnologia e pela revolução informacional, determinou mudanças radicais no mundo do trabalho acrescidas por aspectos diversos como crescimento

demográfico, urbanização crescente e a introjeção de ideologias através dos meios de comunicação, que decisivamente modificam o modo de viver do homem, tanto individual, quanto coletivamente. Desta forma é que tem se tornado cada vez mais difícil falar em mundo do trabalho, como se houvesse um outro mundo para além das fábricas. O mundo é um só e os trabalhadores nele atuam, transformando e sendo transformados com um modo de viver historicamente determinado e diferenciado por classes sociais. Nesse sentido, é que o processo trabalho/saúde/doença dos grupos humanos, sua historicidade e sua relação com o trabalho constituem-se também em objetos de estudo do campo da saúde do trabalhador (Fiúza, 2006).

Propondo superar as visões parciais e ideológicas presentes nas concepções da clássica medicina do trabalho e da saúde ocupacional, os trabalhos desenvolvidos nesse campo representam um esforço para compreender como e por que esse processo ocorre. Na busca do entendimento de *"como adoecem e morrem os trabalhadores"*, procura-se articular o estudo dos processos de trabalho com o conjunto de valores, crenças e idéias das quais os trabalhadores compartilham, tendo o trabalho como organizador da vida social, como espaço de dominação e de submissão do trabalhador pelo capital, e de resistência e de luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho (saúde ocupacional, ambiente de trabalho, salário, moradia, segurança, lazer, etc.) (Tambellini, 1985).

Por este conceito, entende-se a relação saúde e doença como um processo social, resultante da forma de vida, isto é, das relações do homem consigo mesmo, dos homens entre si, com a sociedade e com a natureza. Todas estas interações passam de algum modo, pela forma como o homem produz o seu trabalho, construindo e transformando a sociedade. O desgaste físico e psíquico do operário, a cada jornada, depende das condições objetivas em que se desenvolve o processo de trabalho (Marx, 1983), da interação homem-trabalho, ou seja, das condições de vida e de trabalho é que se determina a divisão da sociedade em classes, que apresentam características comuns de viver, adoecer e morrer, (Mendes, 1988).

Laurell (1989) chama a atenção para o fato de que, mesmo estes autores que aceitam a importância das ciências sociais, reduzem ou minimizam a caracterização social da doença, priorizando o biológico. A proposta de um modelo que concebe a saúde-doença como um processo social não exclui o biológico, mas evita uma visão reducionista. Assim, parâmetros gerais de saúde-doença devem ser usados, observando como estes indicadores se comportam nos diferentes grupos sociais, ou, que diferenças apresentam em uma determinada formação econômico-social, já que a média esconde a desigualdade.

As abordagens tradicionais da saúde ocupacional já foram objeto de críticas oriundas de várias disciplinas que, ressaltam a insuficiência de sua prática e dos modelos teóricos diante das determinações sociais do processo saúde-doença. No entanto, cabe suscitar o debate, explicitado por Assunção & Lima (2003), sobre as insuficiências dos modelos tradicionais na forma como se entende a relação trabalhador-fator de risco e como essa relação é apreendida nas técnicas de análise empregadas. Os profissionais se deparam freqüentemente com suas tentativas frustradas em estabelecer um perfil de morbidade coerente com as queixas dos trabalhadores relacionadas, por exemplo, em relação ao desconforto do posto de trabalho, à sensação de esgotamento, ou às perturbações na vida familiar, ou seja, o estudo da relação risco-doença é frutífero quando se trata de fatores específicos, mas grande parte dos problemas de saúde ligados ao trabalho não é específica. Não sendo claramente associadas aos fatores de risco, as queixas geradas nas situações de hiper-solicitação dos corpos e da iniciativa são pouco valorizadas. As noções de exposição aos fatores de risco fundam-se sobre a idéia do trabalho prescrito e terminam por realizar um análise crua dos riscos ao invés de considerar a variabilidade industrial e dos serviços prestados, a qual pode ser determinante da penosidade do trabalho e do adoecimento (Laurell, 1997).

Em geral, as abordagens dos fenômenos de saúde relacionados ao trabalho citadas, continuam frequentemente assentadas sobre a idéia de uma passividade dos trabalhadores face às condições de trabalho adversas. Os problemas de saúde ocupacional podem, todavia, ser analisados sob um novo ângulo, se considerarmos que em uma situação de trabalho, a nocividade está

presente quando a organização do trabalho diminui as possibilidades do trabalhador evitar a exposição ao fator de risco (formalmente reconhecido ou não), por exemplo, ao impor um quadro temporal rígido para a realização das tarefas ou negligenciar o investimento dos trabalhadores para compensar os desequilíbrios das situações como sugerem (Assunção & Lima, 2003).

No Brasil em função da industrialização tardia, a relação entre trabalho e saúde aparece também relativamente tarde na evolução jurídico-institucional. As preocupações pela saúde dos trabalhadores brasileiros surgiram, inicialmente, no final do século XIX, nos estudos de médicos que se formavam pelas faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia. Talvez em função da influência da escola médica francesa, no Rio de Janeiro, os estudos médicos preocupavam-se muito mais com os aspectos relacionados com o planejamento urbano e com o perigo que as fábricas representavam para a vizinhança e para a população em geral. Na Bahia, onde parece ter predominado a influência do modelo médico anglo-germânico, boa parte das teses de doutoramento apresentadas entre 1880 e 1890 versavam sobre a intoxicação crônica profissional por chumbo ou sobre as doenças pulmonares provocadas por poeiras presentes nos ambientes de trabalho. Atualmente na perspectiva técnico-científica, estamos diante de uma área de conhecimento e de ação onde existem pelo menos duas maneiras de conceber a saúde no trabalho: uma mais restrita e que se limita essencialmente ao aspecto preventivo dos prejuízos causados à saúde pelo trabalho, isto é, a proteção contra riscos de doenças ocupacionais e acidentes de trabalho; e a outra, mais ampla e que envolve o conjunto dos problemas que cercam a saúde dos trabalhadores, incluindo seus aspectos curativos e preventivos. De um lado o pensamento clássico da saúde ocupacional que, ao tomar como objeto a relação entre trabalho e saúde, entende o trabalho (e os riscos dele decorrentes) como um problema essencialmente ambiental, e, nesse sentido, preconiza uma abordagem puramente técnica da questão. Por outro lado, a corrente da medicina social/saúde coletiva evidencia no trabalho um caráter social e coletivo, e propõe uma abordagem ao mesmo tempo técnica e social para a relação saúde/trabalho (Miranda, 2007).

É importante enfatizar que os avanços teóricos da Epidemiologia nas últimas décadas, deveram-se muito às contribuições do modelo social da doença, onde os estudos sobre Saúde do Trabalhador - por exemplo – permitiram evidenciar categorias analíticas como processo de produção e o desenvolvimento de categorias intermediárias, como cargas de trabalho ou grupos de risco que permitem esclarecer as mediações que acontecem entre a exposição a determinado tipo de trabalho e o surgimento de problemas de saúde no trabalhador (Facchini, 1991).

Ainda na década de 1980 e início dos anos 1990, o movimento sindical organizado em torno da Central Única dos Trabalhadores adotou o Mapa de Riscos nas discussões sobre a saúde do trabalhador (Laurell, 1988). Desse ponto de vista, o modelo prestou importante contribuição à discussão sobre saúde do trabalhador brasileiro. Contudo, como ressalta Lima (2001), este modelo mostrou-se insuficiente e inadequado para uma abordagem das relações saúde e trabalho que contemplasse não só as determinações sociais do trabalho, mas também, as estratégias defensivas construídas pelos trabalhadores no interior do processo de trabalho e das doenças ocupacionais.

### **3.2- A Questão do uso do Álcool no Trabalho (e fora dele)**

Para Veissmam, (1998) as ocupações que envolvem situações de risco mental, expressas pelo alcoolismo, estariam associadas, sobretudo, a atividades desprestigiadas socialmente com possibilidade de qualificação ou ascensão profissional restrita, envolvendo atos ou materiais considerados desagradáveis ou repugnantes. Entretanto, outras pesquisas (Richman e cols., 1996) demonstraram, que ocupações consideradas de alto *status* social, como a medicina, também desencadeiam um consumo maior de álcool, pelos seguintes motivos: um treinamento exaustivo, relações inter-pessoais estressantes no trabalho, etc. Sendo assim, fatores de risco ligados ao trabalho poderiam ser inerentes à especificidade da ocupação, às condições em que um determinado trabalho é efetuado, ao tipo de agentes estressores e como eles atuam física e psicologicamente no trabalhador. Por outro lado, as características e a

vulnerabilidade daquela personalidade diante do ambiente de trabalho favorecerão ou não o consumo abusivo de álcool e drogas como forma de atenuar conflitos, tensões ou mesmo como uma estratégia de sociabilidade entre seus pares (Vaissmam, 1998 apud Castro, 2002).

Em relação à origem da dependência química, encontram-se opiniões divergentes, porém admite-se atualmente a multicausalidade do alcoolismo e de outras drogas de abuso, ou seja, há fatores de vulnerabilidade genética, ideológica, psicológica e sócio-cultural, que interagem em diferentes graus, na determinação e na instalação do alcoolismo crônico. O álcool é considerado a substância de abuso mais comum, tanto na perspectiva da saúde pública como, particularmente, na saúde do trabalhador (Normand et al., 1994). No Brasil, a Associação dos Estudos do Álcool e Outras Drogas estimou em 1990, que o alcoolismo é o terceiro motivo de absenteísmo no trabalho, sendo a causa mais freqüente de aposentadorias precoces e acidentes de trabalho, e a oitava causa para a concessão de auxílio doença pela Previdência Social.

Para Karan (1992), enquanto delírio alcoólico agudo, ele constitui a forma mais grave da síndrome de abstinência, no caso entendida como o conjunto de sinais patológicos que sobrevêm ao indivíduo logo que o mesmo interrompe seu consumo de etanol.

Talvez sejam estas as condições de casos considerados crônicos pelo setor de reabilitação (COFIT) responsável pelos trabalhadores sujeitos da pesquisa, cujo coordenador de equipes afirma não alimentar esperanças de recuperação depois de inúmeras tentativas de auxílio, referindo-se a um dos doentes conforme sua fala a seguir:

*“este rapaz ai não tem mais jeito, nós só estamos esperando chegar o momento final. Já faz muito tempo que se encontra neste estado.”*

O trabalhador citado acabara de ser entrevistado por ocasião da pesquisa. Respondendo sobre o seu lazer preferido, disse ser a bebida e que chega a ingerir meia garrafa de aguardente por dia. Segundo relatos de seu chefe, ele passa os

dias bebendo. Bebe pela manhã, na hora do almoço e após o expediente, frequenta um bar próximo a sua casa e lá, permanece até o seu fechamento. Já esteve internado e por longos períodos também frequentou o setor de reabilitação. Indagado sobre o acompanhamento do setor, disse não gostar de permanecer naquele local, pois como terapia eles exigem exercícios e deslocamentos para alguns bairros da cidade acompanhando fiscais de terrenos. Nos finais de semana não gosta de ficar em casa, pois diz ser mal tratado pela esposa e filha.

Assim como no caso citado, há outros inúmeros casos de alcoolismo no serviço público municipal e o contingente de afastamentos (ver item readaptados e reabilitados p. 247) demonstra a complexidade do problema. Só no ano de 2007 quatro trabalhadores do departamento (DPJ) faleceram por problemas decorrentes do álcool. No ano de 2008 até o mês de outubro outros três casos haviam sido registrados. Vale destacar que a questão da alcoolização no âmbito do trabalho, na Prefeitura, não é privilégio apenas desta categoria ou mesmo que estes trabalhadores são impelidos ao consumo abusivo do álcool apenas pelas condições precárias de trabalho. Há que se considerar a diferença entre o alcoolismo e a alcoolização.

Para P. Fouquet (1950), o alcoolismo se constitui na *perda total de liberdade face ao álcool* – perda esta, atribuída à necessidade estritamente orgânica de manter um determinado teor de etanol no corpo, com vistas a restabelecer seu equilíbrio neuro-vegetativo, salvaguardando uma aparente sensação de conforto físico e de bem-estar psíquico (Karan, 2003).

A alcoolização, por sua vez, é o ato de alcoolizar algo ou alguém, ou seja, o ato de injetar álcool num determinado corpo – o que no caso do consumo humano, significa que todo o alcoólico se alcooliza, mas, que nem todo aquele que se alcooliza é um alcoólico. Esta diferença parece óbvia; mas, para a prática dos profissionais do campo da saúde mental e trabalho, sua precisão é relevante para orientar as abordagens individualizadas, de grupo ou de âmbito organizacional/institucional. Ao estudar as condutas de alcoolização no contexto do trabalho durante mais de vinte anos, Karan afirma:

*“não só pudemos confirmar concretamente a relevância desta diferença diagnóstica, como também, e principalmente, constatamos um conjunto de particularidades no interior deste fenômeno muitas vezes banalizado. A título de colaboração para com os debates na área, citamos a seguir, algumas das principais particularidades encontradas, pois entendemos que um equívoco diagnóstico pode incorrer no risco de mal/tratarmos um problema atual tão grave como o do consumo abusivo de álcool (e de outras substâncias psicoativas)”*:

O caráter massivo do ato de se alcoolizar, sem que os alcoolizados – mesmo que contumazes e apresentando alterações orgânicas (GGT elevada) e/ou de comportamento (acidentes de trabalho e de percurso) – pudessem ser diagnosticados como portadores da síndrome do *alcoolismo*. Além de se diferenciar do alcoolismo propriamente dito, desta forma de alcoolização diferenciava-se, também, das alcoolizações genuinamente festivas; sua etiologia não orientava em direção à doença, mas ao sofrimento mental daqueles trabalhadores cuja continuidade do processo de construção da identidade, através do ingresso na esfera pública pela via do trabalho, achava-se seriamente ameaçada devido à suspensão de sua palavra;

a suspensão da palavra no ambiente de trabalho era fruto do uso do constrangimento, da intimidação e do medo como ferramentas gerenciais – o que obrigava os coletivos de trabalho a investirem sua inteligência na busca permanente de um estado de equilíbrio entre a realização das atividades e tarefas e a impossibilidade de elaboração do sofrimento, pois esta elaboração dependia da circulação da palavra dentro da empresa, relacionada ao fazer próprio de cada trabalhador e à interface de uns com os outros;

por ser relativamente barato, socialmente aceito, e por permitir alívio imediato da tensão corrente dessa situação, o álcool era a substância química eleita pelos trabalhadores para aplacar o sofrimento mental indizível decorrente da suspensão da palavra.

Sua ingestão revelou-se uma prática de controle imposta pelo(s) coletivo(s) aos seus integrantes, fornecendo-lhes a sensação de pertencimento, proteção, coesão do grupo e reconhecimento – prática a não ser confundida com

solidariedade, conforme alerta corrente francesa de estudos sobre álcool e trabalho;

o tipo de alcoolização identificada tinha uma função defensiva bastante recusa, instituindo uma forma coletiva de administração do dito sofrimento mental forma utilizada por homens e mulheres, ainda que diferentemente; esta defesa do coletivo permitia que os trabalhadores conseguissem suportar o sofrimento psíquico, sem darem mostras evidentes de descompensação, bem de acordo com o quadro que McDougal denomina “normopatía”;

mas, mais do que apenas uma entre as várias possíveis *estratégias coletivas de defesa* (Dejours, 1980), esta alcoolização específica, ao descobrirmos que havia sido guinada ao status de valor pelo conjunto dos trabalhadores estudado (dimensão axiológica da gestão operária do sofrimento), revelou-se uma verdadeira ideologia de resistência (Dejours, 1997), imposta aos indivíduos, encerrando uma dramaturgia operária própria ainda pouco estudada e “rebelde”, isto é, incapaz de ser “tratada” através dos modelos clássicos de tratamento e prevenção do uso abusivo do álcool e outras drogas – modelos limitados à esfera doméstica do problema, modelos que, neste caso, não levam em conta a primazia da dimensão pública, ou melhor, da dimensão política em seu sentido pleno, sobre o caráter hegemônico das abordagens tradicionais (Karan, 2003).

Na literatura que aborda a questão do alcoolismo não existe consenso de que essa patologia possa ser desencadeada somente por fatores genéticos. O fator hereditário pode sim contribuir para que um indivíduo venha fazer uso abusivo de bebidas alcoólicas, porém, é muito mais aceito que uma variedade de fatores de risco, conjuntamente, possam ser determinantes. Esses fatores podem ser a própria genética, o meio ambiente em que vivem, a cultura, fatores psicológicos, dentre outros. Esses últimos autores, corroborando a discussão, afirmam que “um comportamento como o consumo de álcool não pode ser totalmente entendido com base nos genes ou meio ambiente isoladamente, mas apenas como um produto da interação entre uma variedade de influências genéticas e ambientais (Edward G, Marshall EJ; Cook CCH, 1999).

Assim o alcoolismo é doença ocasionada por diversidade de fatores, tanto genéticos, como culturais e ambientais, que ocasiona ao indivíduo dependente diversas modificações no seu estilo de vida, no relacionamento familiar, social, nas condições de trabalho e de saúde especialmente. Já que essa patologia é multifatorial, é necessário que o indivíduo recorra a diversas maneiras para conseguir alcançar a sobriedade ao longo de sua vida. Dentre essas maneiras, é importante destacar o apoio familiar e dos amigos, recorrência a um serviço de saúde que atenda às suas demandas, participação em grupos como dos Alcoólicos Anônimos, utilização de medicação específica, caso necessário, e a força de vontade própria do indivíduo, (Karan 2002).

Para Dejours (1990), o alcoolismo não pode ser explicado em sua totalidade pelo sofrimento mental ocasionado pelo trabalho, visto que se as pressões psíquicas do trabalho agem sobre o alcoolismo é porque as mesmas aproveitam-se das falhas existentes desde o início no indivíduo contra a angústia e o sofrimento. Complementa, no entanto, que o consumo de álcool seja de alguma forma promovido ao status de defesa coletiva, praticamente indissociável da profissão, contra outros sofrimentos que são difíceis de combater de outro modo. Aponta que o alcoolismo pode ser uma confrontação com a organização do trabalho por parte dos trabalhadores, em relação às ideologias defensivas do ofício. Assim, essas ideologias coletivas e profissionais podem ser a resposta às organizações do trabalho, uma vez que implicam riscos importantes à integridade corporal do trabalhador e, por conseguinte, geram tensões psíquicas particulares.

O autor ressalta que o álcool tem várias virtudes e seu valor psicofarmacológico é em geral subestimado: é energético, ansiolítico e desinibidor (facilita a liberação da palavra, do contato e ação), acalma a angústia, desinibe as defesas individuais contra o trabalho e, perigosamente, desinibe também os homens nas relações coletivas, facilita os contatos, é euforizante e antidepressor, e contribui, sobretudo, a tornar possível as relações de grupo.

Para Dejours, o álcool tem papel na coesão, manutenção e reconstituição do coletivo, ao apagar os conflitos inter-individuais recriando uma secreta euforia propícia às relações superficiais e fáceis, necessárias à existência do grupo. Desta

forma, o álcool, ocupa um lugar na ideologia defensiva do trabalho, por sua ação em favor do grupo, a tal ponto que com freqüência o consumo de álcool é posto integralmente na ideologia defensiva, e é ligado aos valores de virilidade, sendo a abstinência facilmente encarada pelo grupo como posição típica feminina.

Nesse sentido, o álcool é um poderoso medicamento que guarda um segredo, que é o medo. No entanto, o que funciona como estratégia de defesa no trabalho nem sempre é substituída pelo trabalhador ao chegar em casa. Se este não possui defesas mentais suficientes, ele se utiliza do modo mais simples que estiver à sua disposição e que ao seu ver, tem sido eficaz: o álcool. Da consumação do álcool, a alcoolização para fins estritamente profissionais, passa-se ao consumo abusivo e até mesmo ao alcoolismo.

Em muitos casos, tais trabalhadores preferem se encontrar em bares com o grupo: é a coletividade para lutar coletivamente contra o sofrimento. O salto entre o consumo e o alcoolismo, é feito pelos sujeitos cuja estrutura mental é composta de certas particularidades, pois o alcoolismo não é uma defesa mental, é um comportamento alimentar. Um circuito curto e pouco elaborado para lutar contra a angústia e utilizado por aqueles que possuem um sistema de defesa mental mal organizado (Dejours, 1990, apud Castro 2002)).

#### **4- Resultados:**

##### **4.1- A terceirização na Prefeitura de Campinas**

O tema “terceirização”, além de ser razoavelmente estudado nas Ciências Sociais, em especial na Sociologia e na Economia do Trabalho, também é objeto de estudo em pelo menos, outras duas áreas do conhecimento: o Direito e a Administração de Empresas.

As reflexões dessas duas áreas norteiam o discurso e a prática empresariais representando um papel determinante na regulamentação dos processos de terceirização. Assim, debatendo com o pragmatismo empresarial dos estudos de Administração consultados e com as ambigüidades das delimitações do Direito, chegamos à seguinte definição de terceirização:

*Para além de uma técnica de administração utilizada para melhor auferir lucros ao capital, a terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho.*

O processo de terceirização enquanto política de governo na Prefeitura Municipal de Campinas teve início no ano de 1982 no governo do então prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, ao se efetuar a contratação de uma empresa privada para a realização da coleta do lixo domiciliar. Sob a responsabilidade do Departamento de Limpeza Urbana (DLU), este serviço comportava significativo número de trabalhadores efetivos que por uma série de problemas de saúde, processo de envelhecimento, absenteísmo exagerado e comprometimento da eficiência, desencadearam dificuldades que contribuíram para a adoção dessa política. Essas dificuldades têm se reproduzido em números cada vez maiores de contratações de empresas (terceirizadas) prestadoras de serviços para suprirem necessidades cumulativas para o “funcionamento da máquina” uma vez que o crescente volume de recursos para a folha de pagamento de salários e restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impedem a realização de novos concursos públicos (Sindicato dos Servidores Públicos, 2006).

“A falta de concurso público engessa a Prefeitura e prejudica serviços. Sob a justificativa do déficit de profissionais ao longo do período (de 08 anos) sem a

realização de concursos públicos para a administração direta, as conseqüentes distorções na máquina pública e os prejuízos aos serviços prestados à população, a Prefeitura tem recorrido às urgências de contratações temporárias, que precariza as relações de trabalho afetando visivelmente a qualidade do atendimento, pois, o próprio governo municipal admite que, é grande a rotatividade assim como o absenteísmo”. Há diferenças salariais e de jornada para os efetivos em relação aos temporários que criam disputa e problemas de relacionamento entre colegas, com reflexos diretos sobre o atendimento ao público. Descontentes os trabalhadores não permanecem. Nas creches, por exemplo, o entra e sai de monitores e professores temporários, impede a formação de vínculo emocional com as crianças, vínculo este, que muitas crianças não têm nem mesmo nas próprias casas. E continua faltando gente”, afirma o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, através do dirigente sindical, Marinaldo Silva. Para não arcar com a paralisação dos serviços em áreas estratégicas, como Saúde e Educação, a Prefeitura de Campinas tem lançado mão dos processos seletivos de trabalhadores temporários criticados pelo Sindicato, ou ainda, a contratação por convênios, caso, por exemplo, dos trabalhadores admitidos por meio do Serviço de Saúde do hospital Dr. Cândido Ferreira, (Instituição considerada referência no tratamento de saúde mental no Brasil desde 1993 pela Organização Mundial de Saúde) que dobraram nos últimos dois anos, passando de 716 contratações em janeiro de 2005, para 1.446 trabalhadores em janeiro de 2007, conforme declaração do próprio secretário de assuntos jurídicos Sr. Henrique Pinto, (Correio Popular, 2007).

O efeito mais grave da contratação emergencial é a divergência nos vencimentos de profissionais com as mesmas formações e funções, o que fere a isonomia funcional do servidor público. Um monitor de Educação Infantil efetivo, por exemplo, tem um salário base de R\$ 1096,75 e um temporário R\$ 893,90 segundo a Lei 12.799/2006, que autorizou as contratações. Entre os próprios professores substitutos há distorções no valor da hora aula: R\$ 6,20 para Educação Infantil das séries iniciais do Ensino Fundamental e R\$ 7,55 para as séries finais do Ensino Fundamental. No caso dos trabalhadores temporários,

sobretudo, médicos, professores e outros profissionais da Educação, como os monitores, a Prefeitura de Campinas ainda patina para estancar o rodízio de trabalhadores que entram e saem do serviço público, prejudicando com isso, o atendimento à população. Para os médicos, o atrativo foi à criação de um bônus para o trabalho nos postos na periferia que, no entanto, gerou o efeito colateral de descobrir unidades que não ofereciam o adicional. Na Educação, a solução encontrada foi aprovar na Câmara Municipal um projeto de Lei que possibilita a prorrogação do tempo de contratação por mais dois anos. Isso porque muitos aprovados nos dois processos seletivos já deixaram os cargos ou sequer atenderam às convocações.

Já para monitores de Educação Infantil, as vagas abertas passaram de 550 em 2006, para 800 principalmente para os novos serviços com previsão de inauguração para 2008, como as chamadas naves-mãe, necessárias para atender a demanda reprimida de 12.078 vagas em creches contabilizada até o mês de outubro de 2007 (o prazo concedido pela Vara da Infância e da Juventude para que a Prefeitura regularize a lista de espera na Educação Infantil é 2009). Segundo o secretário de Educação, (Graciliano de Oliveira Neto), dos quase 500 monitores contratados em dois processos seletivos realizados no ano de 2007, mais de 200 desistiram.

*“Um ano é pouco para chamarmos os aprovados. E os que chamamos não estão aparecendo, porque não vale a pena assumir um cargo para deixá-lo no final do ano. Temos que criar motivação” afirma o secretário. E a motivação está relacionada às condições de trabalho vivenciada atualmente pelos trabalhadores efetivos (Jornal Correio Popular de Campinas, 27/10/2007).*

Conforme o DGHR (Departamento Geral de Recursos Humanos) do Departamento de Parques e Jardins (DPJ) da Prefeitura Municipal de Campinas, o trabalhador efetivo realiza uma jornada de 36 horas semanais, enquanto os novos contratados pelo Código das Leis Trabalhistas (CLT), cumprem 44 horas semanais. Esta diferença tem gerado problemas em relação aos serviços

prestados à população, uma vez que o trabalhador temporário já sabendo de antemão que seu contrato é por tempo limitado, não alimenta grandes motivações para com o seu trabalho e nem mesmo estimula a construção de qualquer vínculo entre o trabalho e o “usuário”<sup>13</sup>.

Já o trabalhador contratado por empresas terceirizadas, diferentemente do trabalhador temporário e de perfil mais jovem que o trabalhador efetivo, embora dotado de maior escolarização e melhor qualificação, submete-se a esta relação de trabalho apenas por um período em que as condições lhe permitam uma melhor colocação no mercado. Vale destacar que o trabalhador contratado por empresa terceirizada encontra-se num meio termo das exigências do mercado. “Não é desqualificado, e sim dotado de uma heterogeneidade, ou multifuncionalidade, possuindo formação e habilidades em várias áreas profissionais, mas, ao mesmo tempo não tão qualificado frente ao mercado “flexibilizado” que passou a adotar maiores exigências para a contratação da força de trabalho, dados os avanços tecnológicos (Antunes, 1995).

Para Pochmann (2007) dentre os reflexos mais marcantes dessas novas formas de organização do trabalho o destaque é para a intensificação do processo de terceirização das atividades profissionais em relação a força de trabalho e ocupações no setor público. A terceirização enquanto força econômica e política (representantes de classe até já pleiteiam sua regulamentação) têm fincado raízes demonstrando que em um curto espaço de tempo, poderá transformar-se até mesmo em um novo e forte padrão de produção, adquirindo força e dimensão, desde a crise do fordismo na década de 70.

#### **4.1.1- O Departamento de Parques e Jardins**

O organograma a seguir refere-se a estrutura administrativa e operacional do DPJ e ao conjunto de bosques na seqüência. São os espaços públicos preferidos pela população, sobretudo, aos finais de semana para a prática do lazer

---

<sup>13</sup> (Usuário aqui não possui a definição do ilustre mestre Paulo Freire, para quem: usuário é aquele que apenas usa e é desprovido de consciência. Utilizei o termo aqui como sinônimo de direitos inerentes ao cidadão em relação à utilização das políticas públicas).

e exercícios físicos. Entre as áreas mais freqüentadas estão o Parque Portugal, (Lagoa do Taquaral) e o Bosque dos Jequitibás.

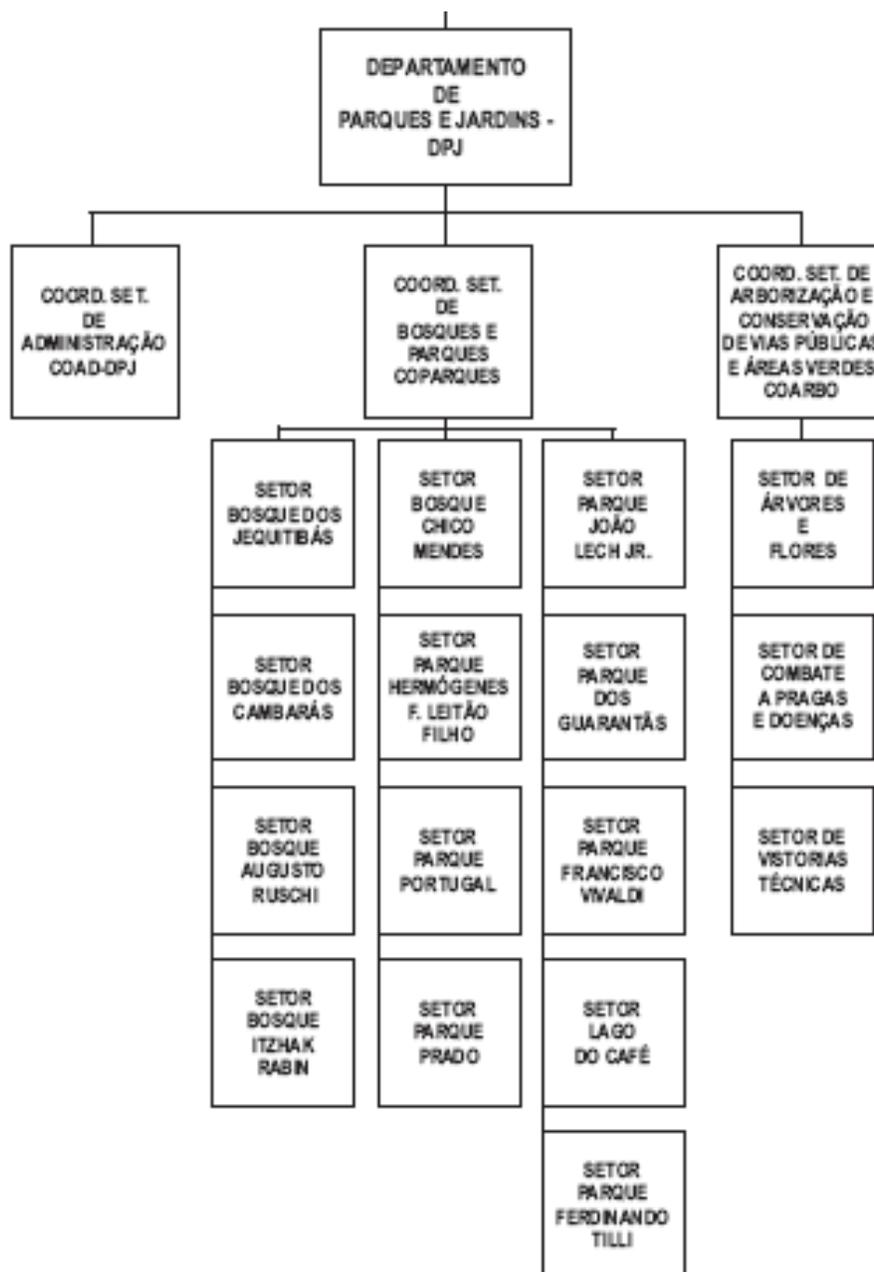


Figura 3



Figura 4



**Figura 5- Sede do Departamento de Parques e Jardins (D.P.J.)**

Em 1959, através da Lei 1993 de 29/12/1959, entra em vigor o novo Código de Obras onde são previstas as questões de arborização e dos espaços livres exigidos para parques e jardins. Em 1975, através da Lei 4504 de 12/06/1975, o Serviço de Parques e Jardins foi transformado em Departamento de Parques e Jardins.

Até então, os viveiros municipais de produção de mudas, tanto arbustivas como arbóreas, estavam concentrados no Distrito de Barão Geraldo, em áreas públicas destinadas ao lazer. Hoje uma dessas áreas foi transformada no Parque Ecológico Dr. Hermógenes de Freitas Leitão Filho e possui remanescentes arbóreos da época do viveiro de mudas. Em 1978, através da lei 4807 de 14/09/1978, as questões referentes a arborização de vias e logradouros públicos, preservação de Bosques, Parques e Jardins foi regulamentada. Em 1990, através do Decreto 10.112 de 06/04/1990 foram identificadas as áreas que passaram a constituir o viveiro de mudas de árvores e plantas ornamentais do Município:

- Parte da praça I e II do loteamento Luciamar
- Praça I do loteamento Parque Xangrilá
- Sistema de Recreio nº. 27 e 28 do loteamento Cidade Universitária
- Parte da praça 43 do loteamento Cidade Universitária Campineira

- Praça 2 do loteamento Xangrilá

Assim os antigos viveiros de Barão Geraldo começaram a ser desativados. Neste mesmo ano, através da Lei 6246 de 10/07/90, é criado o Fundo de Assistência ao Parque Municipal. Posteriormente, outras leis a substituíram para melhor corresponder aos objetivos do Fundo, de reunir recursos materiais e infraestrutura à manutenção dos Parques, jardins e Bosques Municipais.

Em 1996, a Lei 8744 de 16/01/1996, permite declarar imune de cortes determinadas espécies de árvores no Município, (Guia de Arborização, 2007)

Atualmente o órgão responsável pela arborização urbana de Campinas é o Departamento de Parques e Jardins, ligado à Secretaria da Infra-Estrutura e de acordo com a Lei 10.248 de 15/09/1999, são de sua competência: promover a arborização de vias públicas; executar plantio, poda e extração de árvores; realizar a produção de mudas; conservar áreas verdes, praças, jardins, gramados e canteiros; elaborar projetos de urbanização; paisagismo e reforma de áreas públicas; construir e reformar praças, bosques e parques; recuperar equipamentos de lazer em próprios municipais. A área do (DPJ) é dotada de construções de galpões e seus interiores comportam os escritórios, oficinas e ao fundo os estacionamentos com vários pátios onde permanecem as máquinas como: tratores, caminhões, peruas, caminhonetes, equipamentos pesados, materiais como terra, tubulações, postes, etc., e um reservatório de mudas recebidas do viveiro que está localizado no Jardim Carlos Gomes.

Seguindo a entrada do Departamento verifica-se que no seu lado esquerdo ficam as dependências dos escritórios, diretorias, setor de projetos, recursos humanos, estacionamentos e, no seu lado direito, as salas dos coordenadores, o almoxarifado, as oficinas de pintura, marcenaria, refeitório e ao fundo, o departamento de arborização.



**Figura 6- Parte interna do DPJ**

É de responsabilidade do (DPJ): a preservação e manutenção de todas as áreas verdes tais como: bosques, praças (conforme figura 6 a seguir), canteiros, jardins e matas, a arborização urbana do município, execução de podas e extrações de árvores, preservação e implementação do verde nos canteiros centrais das avenidas, bosques, praças, jardins, bem como, realização do cultivo de mudas de árvores e flores para novos projetos paisagísticos e necessárias reposições.

O Departamento é composto pela seguinte estrutura:

1- Coordenaria Setorial de Bosques e Parques, responde pela manutenção e conservação setores a seguir:

- a. Setor do Bosque dos Jequitibás;
- b. Setor do Parque Portugal;
- c. Setor do Parque dos Garantãs;
- d. Setor do Lago do Café;
- e. Setor do Parque Ferdinando Tilli;

2- Coordenadoria Setorial de Administração, responsável pelos bosques e parques da região a seguir:

- f. Setor do Parque Prado;
- g. Setor do Parque Hermogenes F Leitao Filho;
- h. Setor do Parque Francisco Vivaldi;
- i. Setor do Parque Augusto Ruschi;
- j. Setor do Parque João Lech Júnior;
- k. Setor do Bosque dos Cambaras;
- l. Setor do Bosque Chico Mendes;
- m. Setor do Bosque Itzhak Rabin

3- Coordenadoria Setorial: responsável pela Arborização e Conservação das vias Públicas e Áreas Verdes;

- n. Setor de Arborização e Floricultura;
- o. Setor de Vistorias Técnicas;
- p. Setor de Combate a Pragas e Doenças.

A Coordenadoria Setorial de Administração (COAD) é responsável pelas rotinas e fluxo burocrático do Departamento. Esta responde pelo controle da mão-de-obra e freqüência dos servidores públicos efetivos e realiza as intermediações com os trabalhadores que prestam serviços pelas empresas terceirizadas.

A Coordenadoria Setorial de Bosques e Parques (COPARQUES) executa a administração, a manutenção e a conservação dos bosques, parques e jardins do município; executa os projetos de implantação e manutenção de praças públicas; promove atividades culturais, educacionais e de lazer nos parques e bosques; executa operações de manejo de animais silvestres dos bosques e parques.

A Coordenadoria Setorial de Arborização e Conservação das Vias Públicas (COARBO) coordena os viveiros de produção de mudas; executa o controle de pragas e doenças incidentes sobre a flora; executa vistorias técnicas; promove a produção de composto orgânico e executa o plantio de árvores em vias públicas.

#### **4.1.2- O trabalho no DPJ**

As formas de trabalho no Departamento de Parques e Jardins, o (DPJ), caracterizam uma categoria bastante diferenciada em relação à chamada classe trabalhadora industrial, embora, com semelhanças históricas. A principal diferença refere-se ao trabalho realizado em equipes que foge aos moldes das linhas de produção seriada imposta pela tradicional divisão do trabalho nas fábricas. A semelhança mais visível refere-se à exigência do conhecimento formal para efeito de mobilidade profissional, mesmo levando em conta o conhecimento do “saber fazer” construído pela experiência, tão freqüente no aprendiz que inicia sua carreira como ajudante, e que se transforma com o tempo no profissional desejado. A mobilidade ocorre, mas, com maior dificuldade, sobretudo, após a implantação do quadro de carreiras, salários e vencimentos, em vias de ser concretizado.

As atividades referem-se ao corte do mato em ruas, parques e avenidas, a poda e extração de árvores, reformas de praças, parques e jardins, recuperação de bosques, áreas verdes, calçamentos, instalação de postes de iluminação, reformas de imóveis e banheiros públicos existentes nestes locais, desobstrução de redes de esgoto e galerias de águas pluviais existentes nos bosques, praças e jardins vinculados ao DPJ, carregamento manual de caminhões com materiais para as reformas (cimento, areia, pedra, madeira, ferro, telhas, tubulações, etc.). Para além das atividades rotineiras, estas ocupações referem-se ainda as situações inesperadas decorrentes dos eventuais temporais que danificam ruas, prédios públicos e moradias, derrubam árvores, causam acidentes que danificam vias e praças públicas e também ao recolhimento de animais mortos de pequeno e grande porte encontrados em locais públicos.

Internamente, nas oficinas do DPJ, são realizadas as atividades consideradas mais qualificadas, onde permanecem as equipes de profissionais como, pedreiro, carpinteiro, marceneiro, pintor, eletricista, soldadores, os trabalhadores dos almoxarifados, os classificadores de mudas.

Os trabalhadores chamados “encostados” que por razões de saúde, realizam apenas trabalhos de natureza leve. Esses trabalhadores atendem outros

departamentos da Prefeitura que por não contarem com esses profissionais os solicitam ao DPJ. São atendidas necessidades de outras secretarias uma vez que é norma destas trabalhar em sistema de parceria. Através dos trâmites burocráticos esses trabalhos são programados e sistematicamente realizados.

Os trabalhos mais repetitivos, mais penosos e de natureza mais braçal sistematicamente vem sendo realizados pelos trabalhadores contratados pelas empresas terceirizadas. Os trabalhadores do DPJ lotados na Prefeitura há mais tempo, e que de alguma forma não conseguiram ascender profissionalmente, passaram a realizar outro tipo de trabalho internamente, já que o ritmo de trabalho do pessoal da empresa terceirizada tem sido relativamente mais forte em relação ao do pessoal efetivo. Uma atividade que vem crescendo no DPJ em relação ao pessoal efetivo é a orientação das equipes de trabalhadores terceirizados para que aprendam os trabalhos de jardinagem.

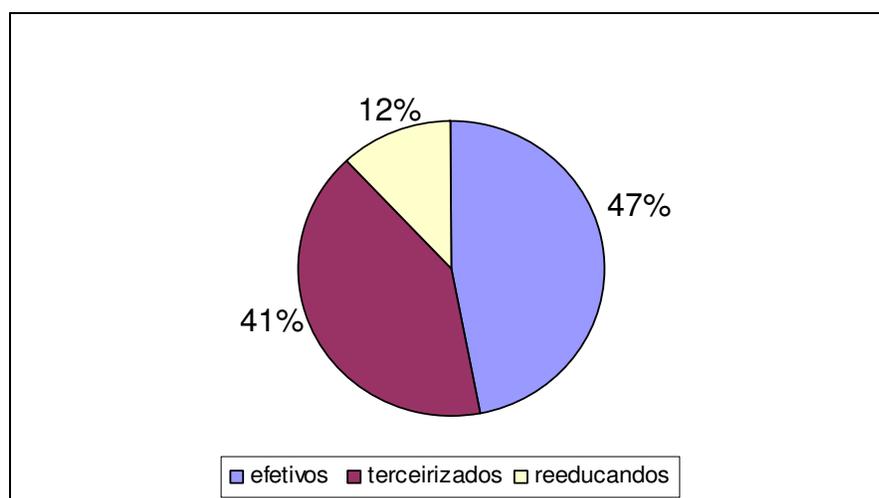
As formas de comunicação e orientação para a realização dos trabalhos são verbais e sempre pelo período da manhã assim que o pessoal chega para o trabalho. Já os trabalhos executados individualmente que dependem das oficinas, pinturas, etc., nem sempre são de execução imediata, dependendo de desenhos ou projetos que são encaminhados pelos encarregados para os respectivos executores.

Esta categoria é essencialmente composta pelo sexo masculino. A escassa presença feminina nesse setor, tradicionalmente, restringe-se aos trabalhos administrativos burocráticos e de limpeza. Eventualmente realizam varrição em ruas do centro da cidade e em alguns bosques, como no Parque Portugal (Lagoa do Taquaral e Bosque dos Jequitibás). Talvez pela própria natureza e dureza da ocupação de ajudante geral, que exige o constante uso da força física para carregamento manual de materiais considerados pesados e pelas constantes situações de trabalho insalubre, é que o número de mulheres das empresas terceirizadas tenha diminuído no âmbito do DPJ.

**Tabela 7- Trabalhadores entrevistados (N=67)**

Categorias (trabalhadores)	Quantidade (n°)	%
Total de entrevistados	67	100%
Efetivos ativos	36	54,3%
terceirizados	18	26,8%
Efetivos “encostados”	09	13,5%
Reeducandos	04	5,9%

Percentualmente o número de trabalhadores efetivos no Departamento vem sofrendo uma contínua redução, dada a sua reposição por trabalhadores terceirizados.



**Gráfico 1- As categorias (N= 660)**

#### **4.1.3- Quem é o trabalhador (efetivo) do DPJ?**

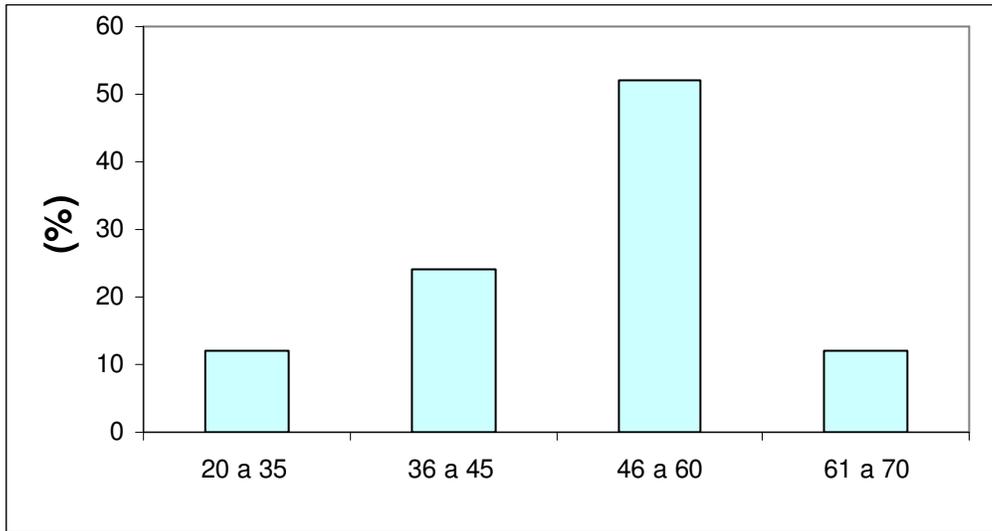
Sua aparência é simples, possui andar calmo, veste-se modestamente e conversa pacientemente demonstrando sempre certa timidez. Nos primeiros momentos da entrevista, é pouco preocupado com o que diz sobre o seu trabalho, demonstra apreensão com a nossa presença, mas, na medida em que vai ficando mais a vontade, vai se soltando e aos poucos vai sendo tomado de grande

empolgação ao lembrar diversos fatos de sua vida, sobretudo, dos tempos de trabalho no campo junto a família, dos planos que o pai fazia em relação a construção de sua própria casa, de ter sua própria terra, da impossibilidade de concluir os estudos, das dificuldades vivenciadas por ocasião da mudança de cidade e, da luta para conseguir emprego fixo numa cidade grande e desconhecida.

É um trabalhador já experiente, está no serviço público há bastante tempo, é pai de família como ele mesmo diz, e considera o trabalho no setor público um ideal de realização, pois, conseguiu concretizar muitos dos seus sonhos. Sua vida gira em torno do trabalho e da família, seu lazer preferido é jogar e assistir ao futebol, fazer algum passeio pelos bosques e permanecer em casa aos finais de semana fazendo pequenos consertos ou pequenos bicos quando aparece. Possui pouca escolaridade e aposta para os filhos um futuro melhor que o dele. Viaja muito raramente, e quando o faz é para visitar o lugar de onde saiu. A vida anterior do campo deixou muitas saudades. Não discute política, nem comparece à reuniões de campanha de candidatos que comparecem frequentemente no departamento em épocas eleitorais, apesar de saber que a cada quatro anos pode haver mudanças no departamento, dependendo das tendências partidárias. Muito raramente participa do movimento sindical a não ser por ocasião do dissídio coletivo e alimenta como todo trabalhador o sonho da aposentadoria para uma vida tranqüila.

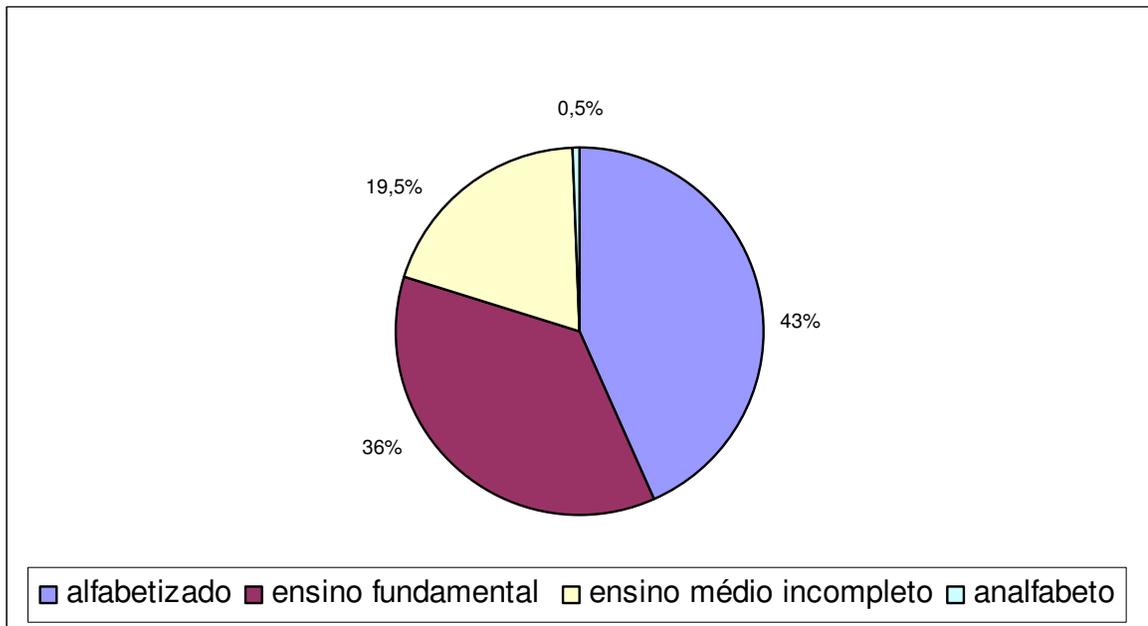
Pela manhã ao chegar para o trabalho, sobretudo, as segundas feiras, o assunto preferido é o futebol das equipes que disputam os campeonatos da época. Discute também sobre sua equipe já que possui uma no próprio departamento e as sextas feiras após o expediente sempre realiza partidas acompanhadas de churrasco, e porque não, a famosa bebida. Para aquele que trabalha internamente, a pausa logo após o almoço é agitada por grandes disputas de baralho, com o conhecido truço, cujo ganhador emite altíssimos sinais sonoros, e para aqueles que não entendem do jogo, parece mais uma provocação ou desentendimento. As vezes, prefere tirar uma soneca, como os trabalhadores que fazem serviços externos.

Sua idade média é de 48,6 anos com idades variando entre 27 anos e 70 anos.



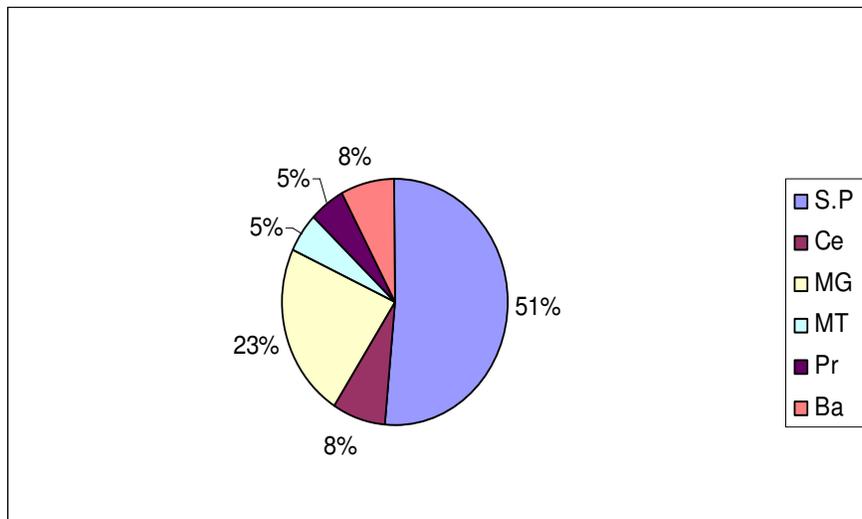
**Gráfico 2- Porcentagem de trabalhadores em anos de idade (N = 67)**

São características desta categoria: o seu saber profissional construído através do próprio trabalho, a pouca escolaridade e grande experiência nas atividades de serviços gerais que executa.



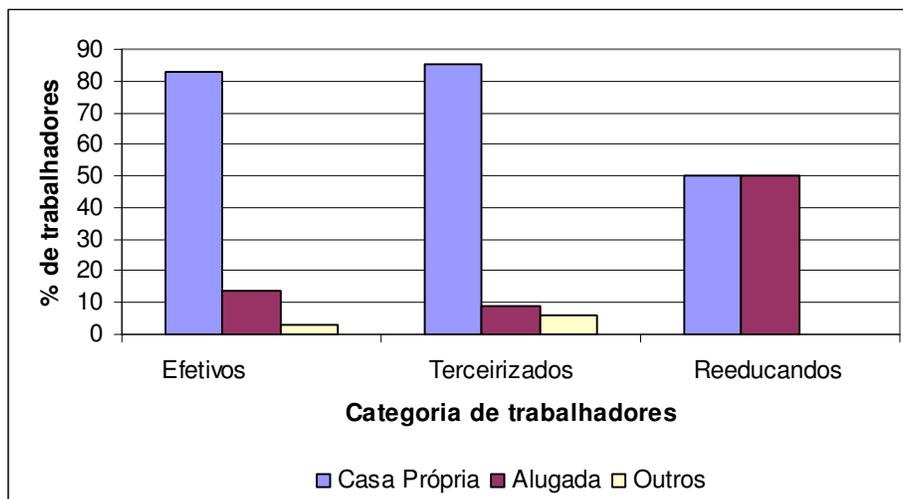
**Gráfico 3- Escolaridade- N= 67**

Oriundo das mais diversas regiões do país, sobretudo, de regiões de atividades agrícolas, é no DPJ que trabalhadores como este, encontraram similaridades com as tarefas desenvolvidas nas regiões de origem.



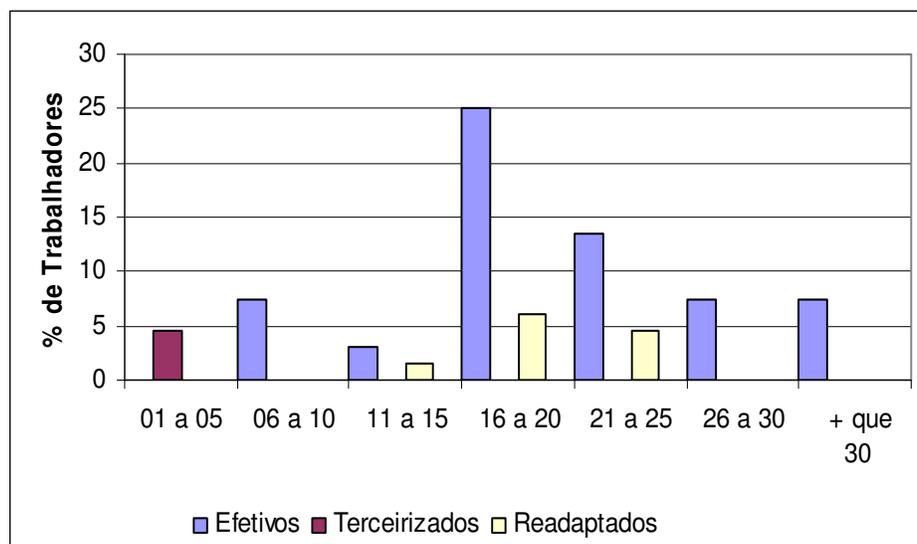
**Gráfico 4. Estado de Origem (N = 67)**

Em relação a moradia há um certo equilíbrio entre efetivo, terceirizado e reeducando, considerando-se a proporção da amostra da pesquisa.



**Gráfico 5- Moradia- N = 67**

O tempo de trabalho na Prefeitura dos efetivos é superior a 15 anos e o ingresso para o setor público deu-se num período anterior a Constituição de 1988, em que ainda não era exigida a realização de concurso público.



**Gráfico 6- Porcentagem de trabalhadores x anos de serviço: (N = 67)**

Atividades	Efetivo		Terceirizados		Reeducandos	
	atual	anterior	atual	anterior	atual	anterior
Funções administrativas	4	0	1	1	0	0
Trabalho c/ máq. Equip.	5	3	1	3	0	0
Produção	0	2	0	4	0	0
Limpeza e arrumação	1	0	3	0	0	0
Construção Civil	9	11	0	4	0	1
Ajudante geral	8	11	13	2	4	0
Outras atividades	0	11	0	4	0	2
Total de trabalhadores	36	36	18	18	4	4

**Quadro 2- Funções iniciais e atuais (N = 67)**

Desde a criação do DPJ em 1975, seu universo de trabalhadores é formado em parte por trabalhadores transferidos de outros departamentos, quando o serviço de jardinagem já existia e sua intensificação passou a exigir um

departamento específico para esse seguimento. A enorme quantidade de serviços e manutenção do verde da cidade, demandava também grande quantidade de força de trabalho. Nesse sentido, houve transferência de trabalhadores de alguns setores que foram desativados. Como exemplo temos o Departamento de Limpeza Urbana (DLU), cujos ex coletores do lixo domiciliar foram transferidos para vários departamentos entre eles o DPJ e, ainda trabalhadores de outros setores que voluntariamente solicitam transferência.

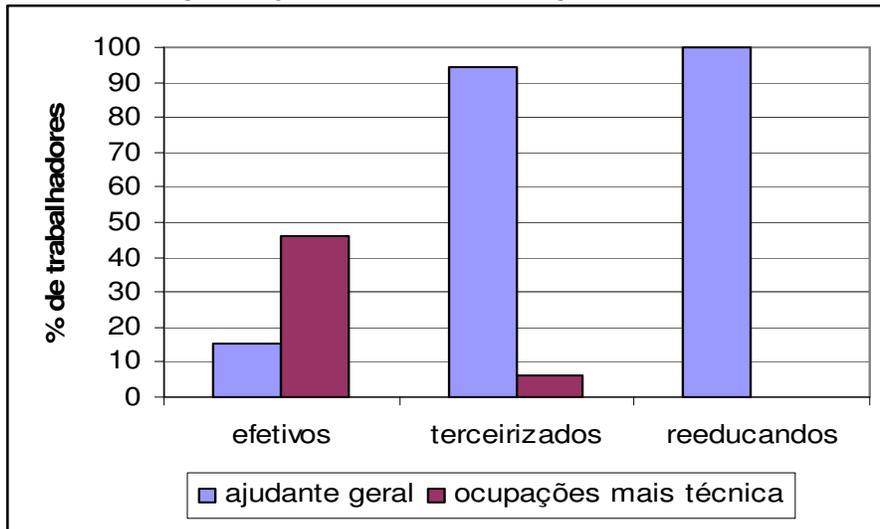
Uma vez instalados no DPJ, com o passar do tempo esses trabalhadores efetivos normalmente foram adquirindo conhecimentos e assumindo ocupações mais qualificadas, ao mesmo tempo em que suas antigas ocupações de serviços gerais foram sendo assumidas por novos trabalhadores, entre estes os contratados por empresas terceirizadas.

Dos trabalhadores mais qualificados, a grande maioria é ex-ajudante de serviços gerais. Foi a partir das experiências no próprio trabalho que desenvolveram suas qualificações sendo as mais requisitadas: eletricitistas, encanadores, carpinteiros, etc., e também as mais artesanais como a dos construtores de jaulas para animais dos bosques, aquários, casinhas de bonecas para as escolas infantis, etc., Estes profissionais são muito requisitados por escolas e demais departamentos da Prefeitura e é no DPJ que se concentra a maior quantidade deles. Tais qualificações permitiram para além da satisfação pessoal e realização profissional, que esses trabalhadores progredissem profissionalmente da ocupação de ajudante geral para funções mais técnicas conforme as figuras a seguir.



**Figuras 07/08- Trabalhadores mais qualificados na carpintaria e oficina de pintura**

**Gráfico 7- Ocuções: Ajudantes Gerais x Funções mais Técnicas**



#### **4.1.4- Os tipos (categorias)**

Nesse item, descreveremos as principais características dos tipos (categorias) estudados. Antes, porém, vale destacar que tanto nas entrevistas, quanto na convivência diária de situações concretas de trabalho, com os três tipos (categorias) estudados, sobressaíram-se os valores como trabalho, escola e família.

Conforme destaca Sarti (2003), para os trabalhadores que se ocupam de profissões socialmente desqualificadas, a ascensão social através do trabalho, possibilitando a aquisição dos bens supremos da sociedade capitalista como,

riqueza, prestígio e poder, não se constituem como o centro de suas referências simbólicas. Esses trabalhadores pobres, sem dúvida, aprendem no convívio com a família e na escola que, é através do seu trabalho e esforço que o indivíduo deve encontrar o seu lugar no mundo social. É esta moral que anima o trabalho sob o capital e cria a possibilidade de mobilidade social no mundo moderno. Entretanto, esses trabalhadores, fazem dessas lições, uma leitura própria, a partir do valor moral que atribuem ao trabalho. Em relação à família, o trabalho é parte de um compromisso de troca moral. Para eles, seu trabalho tem qualidades definidas em termos morais, ainda que, socialmente seja “desqualificado” ou “não-qualificado” e dificilmente sustente as aspirações que o mundo capitalista oferece. É através do trabalho que esses trabalhadores pobres constroem uma idéia de autonomia moral, atualizando valores masculinos como a virilidade, a disposição e a força (não só física, mas, moral), que fazem do homem, homem (Sarti, p. 95, 2003).

Na moral do homem, do trabalhador como provedor, ser *homem forte para trabalhar*, é condição necessária, mas, não suficiente para a afirmação de sua virilidade. Um homem, para ser homem, precisa também de uma família. Assim, a categoria *pai de família* completa a auto-imagem masculina. A moral do homem, que tem *força e disposição para trabalhar*, articula-se à moral do provedor, aquele que *traz o dinheiro para dentro de casa*, imbricando-se para definir a autoridade masculina e entrelaçando o sentido do trabalho à família. Nesse sentido, o trabalho é o instrumento que viabiliza a vida familiar. Trabalhar para si aparece, tanto para o homem quanto para a mulher, como uma atividade sem razão de ser. O trabalho para ambos, é concebido como parte complementar das atribuições familiares, segundo a lógica de obrigações que caracteriza as relações de sua *disposição de homem forte para trabalhar*. O sentido do trabalho para o homem está na possibilidade de, através dele, cumprir o papel familiar de provedor. Esse papel atribui um significado singular ao trabalho, associado ao destino de seus rendimentos, pois, prove a família (Sarti, p. 97, 2003). Se é através do trabalho e da categoria pai de família que esse homem completa sua auto-imagem masculina, é nos filhos, entretanto, que deposita todas as expectativas que lhes foram frustradas no campo educacional, falando com muito

orgulho das comemorações das formaturas dos filhos, das realizações profissionais na família, e também das conquistas básicas como empregos, moradia, passeios, etc. É por meio dessas conquistas que ele se realiza.

#### **4.1.5- Trabalhador efetivo**

O trabalhador efetivo iniciou sua carreira como ajudante de serviços gerais e ao longo do tempo desenvolveu habilidades e conhecimentos através do próprio trabalho, fazendo do DPJ um departamento com grande capacidade técnica e equipes reconhecidas (pedreiros, encanadores, eletricitas, pintores, carpinteiros, etc.), e em condições de fornecer mão de obra qualificada para os demais departamentos da Prefeitura. Possui pouca escolaridade, cristalizou importante conhecimento através da experiência e o trabalho para ele representa muito mais que a simples realização das atividades de manutenção do verde da cidade. Esse trabalhador se identifica com o seu trabalho, com o produto do seu trabalho, com o espaço onde trabalha e, sobretudo, com a condição de funcionário público. Ser funcionário público para ele é como um sacerdócio. Há uma relação de reverência e de afeto com o fazer, com o agir e com o resultado de sua ação. Plantar um canteiro de jardim para ele, possui uma representação e um significado de interação com a natureza. Há o compromisso futuro de visualizar o aparecimento da planta, da formação da flor, da beleza do lugar e da satisfação dos usuários do local. Esse trabalhador é portador de uma sensibilidade adquirida ainda no tempo em que trabalhava a terra junto à família no meio rural. Há também o orgulho de ser reconhecido como homem trabalhador, provedor, cidadão e servidor público. O valor do trabalho nesse caso se definiu por meio de uma lógica em que conta não apenas o cálculo econômico, mas, o benefício moral que o trabalhador retira desta atividade.

#### **4.2- Trabalhador “encostado”**

Na categoria efetivos “encostados”, destacam-se os problemas de saúde decorrentes de trabalhos braçais considerados “duros” que impediram os trabalhadores de continuar realizando tais atividades normalmente. No interior

desse grupo pós-processos de reabilitação e readaptação, apareceram outras patologias, como depressões, doença do alcoolismo e dependências químicas, além do comprometimento do valor moral construído pela ética do trabalho e do reconhecimento familiar da condição de provedor.

Há nessa categoria, trabalhadores, para os quais o sentido do trabalho adquiriu formas extremamente diversas. Trata-se do trabalhador que também iniciou sua carreira no setor público como ajudante de serviços gerais e permaneceu nessa atividade mesmo depois de considerável tempo de serviço em que a rotina de serviços gerais transformou-se em causa de inquietações. As exigências contínuas de atividades braçais como carregamentos manuais de caminhões com materiais pesados, etc., fizeram com que as dores lombares, musculares e as de coluna, se intensificassem ao longo do tempo e, conseqüentemente outros incômodos aparecessem. Os constantes tratamentos e processos de reabilitação enfrentados por este trabalhador, nem sempre se constituíram nos resultados esperados, fazendo com que o departamento médico o encaminhasse para o processo de readaptação.

A readaptação consiste em recuperar o trabalhador para uma atividade que possua relação com o núcleo da função anterior, ou seja, no âmbito da categoria. Diariamente este trabalhador se dirige ao setor de Coordenadoria de Fiscalização de Terrenos (COFIT), um prédio contíguo ao DPJ, que dispõe de um local para essa finalidade. O objetivo deste setor, embora não especializado em doenças ocupacionais, é reabilitar o trabalhador ou readaptá-lo para uma “nova” ocupação, através de reuniões de orientações e palestras com todos os trabalhadores dessa condição, ou seja, os “encostados”. Nesse departamento o trabalhador passa a ser habilitado para realizar tarefas consideradas de natureza leve, como: de limpeza, visitas a terrenos baldios para notificações de seus proprietários para a limpeza, etc. Esse trabalhador continua nesse processo até que esteja em condições de ser encaminhado para outros tipos de atividade ou atividades que não comprometa a sua condição física.

Entretanto, é a partir da readaptação e do encaminhamento para outro tipo de atividade que uma série de outros problemas de saúde começa a surgir na vida

deste trabalhador. O trabalhador, ele próprio passa a se considerar incapaz em relação aos colegas que realizam as mesmas atividades que lhe causaram os problemas e, inicia-se então um processo de sofrimento. São casos de depressão, alcoolismo, dependência química, e também as doenças de caráter moral que comprometem os valores relacionados à subjetividade de trabalhador, o que Duarte (2003), denomina de “perturbações físico-morais”. Ou seja, às condições, situações ou eventos de vida considerados irregulares ou anormais pelos sujeitos sociais e que envolvam ou afetem não apenas sua mais imediata corporalidade, mas, também sua vida moral, seus sentimentos e sua auto-representação. Assim, continua Duarte (2003), um acidente de trânsito, embora possa afetar profundamente a vida moral de suas vítimas (além de seus corpos), não é visto em nossa cultura, praticamente nenhuma possibilidade de se vivenciar uma perturbação exclusivamente “moral”. Alguma dimensão da corporalidade acaba sempre comprometida nessa vivência, mesmo que representada como um deslocamento ou afecção secundária. As doenças chamadas de “mentais” certamente ocupam um lugar preeminente nessa ordem de fenômenos, por se desenvolverem justamente a reboque da discutida fronteira entre o “moral” ou psicológico (expressão nativa preferencial dos portadores das representações modernas individualizantes) (Duarte, p. 06, 2003).

O fato desse trabalhador não poder mais retomar as funções anteriores, fez também com que não conseguisse mais complementar a renda familiar, realizando os costumeiros bicos em finais de semana, feriados e férias, o que acabou refletindo na sua condição de chefe de família e provedor.

De acordo com Sarti (2003), a “ética do provedor” não se contrapõe à “ética do trabalho”, mas, ambas são uma coisa só. A ética do trabalho se constitui em “ética do provedor” pelo modo particular como é formulada essa ética pelos trabalhadores pobres a partir precisamente, de uma concepção de trabalho em que os fatores econômicos se articulam aos elementos morais para atribuir valor a essa atividade, que assim resulta de um entrelaçamento de lógicas distintas. Formulada dentro de uma moral que não é protestante, essa concepção tem igualmente um fundamento religioso, que não se estabelece na relação direta com

Deus, mas, sendo de origem católica, se caracteriza pelas mediações e tem na idéia de Deus – o grande provedor – a fonte originária que alimenta essa cadeia de relações, que são fundamentalmente de obrigação moral. É precisamente na medida em que o trabalho viabiliza relações fundamentais para a existência dos trabalhadores, como as da família, “provendo-as” de sentido, ao mesmo tempo em que essas relações “provêm” o sentido do trabalho, que se constrói uma ética do trabalho (Sarti, 2003, p. 97),

A nomenclatura “ajudante de serviços gerais”, considerada uma das atividades mais desqualificadas nos quadros da Prefeitura, é um eufemismo para o que se costuma chamar de “pau para toda obra”. Se de um lado não exige do trabalhador qualquer qualificação ou especificação, por outro, exige que este se submeta a todo e qualquer tipo de ocupação, sobretudo, as mais braçais e penosas que lhe exigem o uso contínuo da força física. O corpo físico é a principal ferramenta de trabalho desta categoria.

Com a progressiva terceirização desta atividade, os trabalhadores portadores dos citados problemas de saúde, vem sendo cedidos também para diferentes departamentos da Prefeitura, que os readaptam para realizar atividades consideradas mais leves.

#### **4.2.1- Trabalhador terceirizado**

O trabalhador “terceirizado” é caracterizado por ser mais jovem, possuir baixa qualificação, e também por apresentar alta rotatividade não apenas no âmbito da Prefeitura, mas, nos empregos anteriores. O grupo é bastante heterogêneo em relação a sua origem, experiência profissional, faixa etária e, histórico de vida. É oriundo de regiões diversas do país e possui considerável experiência em trabalhar em empresas terceirizadas. Fundamentalmente, no âmbito do DPJ, exerce atividades de ajudante de serviços gerais. Está neste setor há pouco tempo e dificilmente completa um ano de trabalho. Entre os inúmeros fatores que contribuem para essa curta permanência, estão a pouca experiência no tipo de trabalho exigido pela Prefeitura, a intensificação do trabalho precarizado, e o surgimento de postos de trabalho em outras empresas

terceirizadas da região. Também contribui para esse fato o imenso “exército de reserva” (Marx 1988) de força de trabalho de pouca qualificação. É comum avistar-se diariamente grandes aglomerados de trabalhadores na portaria da empresa solicitando emprego.

Para essa categoria, o trabalho no DPJ, significa antes de tudo, sobrevivência, mas, também sofrimento, angustia, revolta, e esperança. Esperança de conseguir rapidamente um posto de trabalho melhor, que ofereça melhores condições de vida e até mesmo se tornar um trabalhador efetivo da Prefeitura. Muitos desses trabalhadores, como veremos adiante, emigraram de regiões distantes pensando em construir uma vida melhor e no, entanto, diante das condições vivenciadas no trabalho precarizado, grande parte, vive sonhando com o retorno para sua região de origem. Por outro lado, há entre os terceirizados trabalhadores que se orgulham do trabalho e da oportunidade de pertencer a uma equipe que interage no âmbito da Prefeitura. Mesmo diante da diferença das relações de trabalho entre essa categoria e os efetivos, é grande o esforço de parte dos terceirizados para que a Prefeitura o reconheça e o contrate como efetivo.

É também pouco qualificado em relação à experiência profissional dos efetivos (os ex-ajudantes de serviços gerais). Aquele que possui alguma qualificação permanece trabalhando apenas pelo tempo de conseguir alguma colocação melhor no mercado de trabalho. Deseja se efetivar como um servidor público, embora nem sempre perceba a necessidade de passar por um concurso público. Para o trabalhador terceirizado não há tempo suficiente para a formação de vínculos com o trabalho e nem mesmo com a comunidade, dada a intensa rotatividade. A equipe é sempre alterada, e os grupos são sempre diferentes. Algumas diferenças entre as duas categorias são mais perceptíveis. Alimenta a expectativa de mudança para um emprego melhor em uma “boa empresa” e sonha também em trabalhar como efetivo, ainda que não seja na Prefeitura, mas, pelo menos em algum lugar onde possa desfrutar de trabalho mais estável com melhores condições.

Assim como os trabalhadores efetivos da Prefeitura, sua formação profissional foi adquirida pelo exercício do trabalho, salvo exceções, e como todo trabalhador, deseja um emprego fixo, filhos estudando, casa própria e a sonhada aposentadoria.

#### **4.2.2- Trabalhador reeducando**

O trabalhador reeducando é um preso que desfruta do regime semi-aberto e presta serviços ao DPJ, através de um convênio entre o Estado e a Prefeitura, não apenas para a redução de sua pena, mas, como um projeto de reintegração social. Uma das principais características desta categoria é também a alta rotatividade. As equipes são rotativas. Nem sempre são as mesmas equipes que compareciam diariamente para trabalhar no DPJ., o que dificultava em muito um conhecimento mais aprofundado sobre suas histórias de vida tanto ocupacional quanto familiar.

Mesmo as entrevistas realizadas com pequena parte do grupo (04), foram muito mais trabalhosas, dadas as condições e regras estabelecidas pelos seus responsáveis. A condição de preso, mesmo em regime semi-aberto, o que pode significar um indivíduo quase na condição de sujeito, é repleta de desconfianças e preconceitos junto a uma rigorosa supervisão para evitar-se eventuais fugas e também problemas para os seus responsáveis.

Os próprios trabalhadores da Prefeitura e parcelas da população olhavam para estes trabalhadores com certa restrição. Em relação ao perfil destes (reeducandos), há uma diversificação grande sobre as suas idades, escolaridades, origens e motivos pelos quais se encontravam naquela situação. O motivo que os colocava na condição de reeducandos, era o fato de já terem cumprido um sexto da pena e apresentado um bom comportamento.

#### **4.2.3- Diferenças das relações de trabalho efetivo/terceirizado**

Enquanto o trabalhador efetivo da Prefeitura cumpre uma jornada de 36 horas semanais de trabalho, (conquistada através da luta sindical) e possui faixa salarial de R\$ 1300,00, composto pelo salário base de R\$ 920,00, direito a licença

prêmio, faltas abonadas (até duas ao ano) e vale refeição de R\$ 450,00 mensais, além dos adicionais por tempo de serviço, os terceirizados cumprem uma jornada de 44 horas semanais, piso salarial de R\$ 400,00, vale refeição de R\$100,00 além do transporte que é fornecido por algumas das empresas (no decorrer da pesquisa, três empresas prestavam serviços: Equipav, Colepav e Ecocamp).

Entretanto, se as condições de trabalho não são iguais para terceirizados e efetivos, a questão dos direitos trabalhistas são mais desiguais ainda, o que acaba estabelecendo uma espécie de “rivalidade” entre as categorias. Os trabalhadores efetivos pouco podem fazer em relação as novas formas de trabalho que os encaminha para um possível processo de extinção enquanto categoria e para os terceirizados a reação à precarização significa acelerar o processo de demissão.

Dessa forma a categoria dos trabalhadores terceirizados se precariza cada vez mais, enquanto que a categoria dos efetivos tende ao desaparecimento. Se de um lado, o trabalhador terceirizado, alijado da gama de direitos trabalhistas, repõe a vaga do efetivo que se aposenta, se afasta por motivo de doença, é demissionário ou mesmo por falecimento, do outro lado, os próprios terceirizados são substituídos pelo processo de terceirização que é caracterizado pela alta rotatividade. Segundo o coordenador de uma das empresas terceirizadas, diariamente acima de 100 desempregados batem às suas portas. Há um enorme cadastro de reserva.

#### **4.2.4 - Um dia de trabalho no DPJ**

Logo pela manhã faltando dez ou vinte minutos para as sete horas (7:h:00), a movimentação na entrada do DPJ já é intensa. São as peruas, os ônibus, caminhões, caminhonetes, os automóveis e um grande contingente de pessoas que chegam mesmo a pé, uma vez que dependem do transporte coletivo. Após baterem o ponto, dirigem-se para os vestiários, colocam os uniformes, tomam o café e aqueles que realizam trabalhos externos dirigem-se para as peruas que os aguardam para transporta-los até local que é previamente agendado. Dependendo do tamanho da equipe um caminhão ou caminhonete os segue com as ferramentas e materiais de acordo com os trabalhos programados.



**Figura 09-Trabalhadores reeducandos aguardando transporte para o local de trabalho**



**Figura 10-Trabalhadores efetivos, terceirizados e reeducandos em partida para os locais de trabalho**

As figuras 09/10 (imagens) acima registram o momento pela manhã em que os trabalhadores aguardam para que sejam transportados aos locais de trabalho. Além dos trabalhadores, são transportados, materiais, ferramentas, a água potável e a alimentação que trazem de casa. No caso dos reeducandos, a alimentação é enviada em um horário próximo ao das refeições, uma vez que são fornecidas por empresas contratadas pelo convênio Prefeitura/Estado. As ocupações neste universo de trabalho são muito diversificadas comportando desde aquelas mais bem qualificadas como: pedreiro, marceneiro, carpinteiro, etc., até as de ajudante de serviços gerais consideradas as mais “desqualificadas”, nos quadros da Prefeitura. Esta ocupação comporta os carregamentos de materiais pesados, limpeza em córregos e tubulação contaminada com esgoto, ou seja, são os chamados “trabalhos duros”, pesados e até mesmo degradantes.

Atividades como o corte do mato, desobstrução de redes e galeria de águas pluviais, adentrar ambientes contaminados, enterrar animais mortos, etc., como já dissemos anteriormente, nas figuras de 11 a 14 a seguir, são as mais rotineiras. Estas de forma geral são realizadas em acentuadas condições de precariedade (incluindo a ausência de equipamento de segurança e condições de higiene) e acentuadamente vem sendo executadas por trabalhadores terceirizados.



**Figura 11- Equipe de terceirizados**



**Figura 12- trabalhador efetivo**



**Fig. 13- efetivo enterrando animal**



**Fig. 14- Efetivo/Terceirizado carregando caminhão**

As figuras acima conforme mencionamos, demonstram situações concretas de trabalho nas quais os trabalhadores realizam o corte do mato, desobstrução de rede de galerias de águas pluviais, enterro de animal e carregamento manual de caminhão com toras de madeira. A primeira imagem, ou seja, a figura 11, demonstra o tipo de operação que mais frequentemente tem sido realizada por trabalhadores terceirizados. Essas atividades quando realizadas manualmente, comportam maior grau de penosidade em função da exposição do trabalhador a eventuais ataques de animais peçonhentos, carrapatos, além do forte calor do sol e da ausência de sanitários.

Todo o trabalho das equipes é acompanhado por um supervisor que organiza as tarefas, providencia reposição das ferramentas quando estas se danificam, fiscaliza os horários de chegada, do almoço e da saída para que retornem ao departamento. É o supervisor também o responsável pelo suprimento de água potável que é transportada em um reservatório de 10 ou 20 litros que abastece o pessoal durante as atividades. É ele também que se responsabiliza pelos locais próximos ao trabalho no caso do pessoal necessitar de um “toalete”. Normalmente são utilizadas as escolas públicas, os postos de saúde, ou os estabelecimentos comerciais, quando estes se solidarizam com os trabalhadores. Estes não são muito bem vistos ou acolhidos para esta finalidade, pois, a sua aparência nem sempre causa uma boa impressão aos comerciantes e clientes em função de terem trabalhado horas sob sol e forte calor e, também por suas roupas estarem por vezes sujas e impregnadas de detritos. Quando não há setores públicos próximos ou estabelecimentos comerciais que compreendam as reais necessidades destes trabalhadores, só lhes restam a proteção das árvores como alternativas ou o próprio mato. O horário do almoço que acontece ali mesmo no local de trabalho é também o momento para descansarem e recuperar as energias para o segundo período.

Vale destacar que o trabalhador que corta o mato e enterra animais mortos, totalmente expostos a uma infinidade de riscos, é o mesmo que adentra redes de galerias de águas pluviais contaminadas com esgoto e que também desobstrui as chamadas bocas de lobo no período das chuvas. Tais atividades embora sejam consideradas simples do ponto de vista da sua execução, demonstram um determinado grau de complexidade e diversidade dando-nos a dimensão do significado e importância desses trabalhadores para a manutenção da cidade solucionando problemas graves através de um conhecimento construído no âmbito do próprio trabalho através da prática.



**Figuras- 15/16- trabalhadores descansando em horário de almoço**

Nas figuras 15/16 acima, trabalhadores terceirizados orientados por um jardineiro e um supervisor efetivos, realizam atividades de jardinagem e descansam na hora do almoço enquanto aguardam o segundo período do dia. As refeições são levadas pelos próprios trabalhadores que as trazem de casa. É o encarregado quem a distribui água, assim que é comunicado que alguém está com sede. Para as necessidades fisiológicas, conforme mencionamos, utilizam os sanitários dos prédios públicos, como escolas, postos de saúde, etc., ou os sanitários dos estabelecimentos comerciais mais próximos quando seus proprietários permitem. Na sede, o DPJ, dispõe de refeitório e local para aquecimento das refeições, além de cozinha onde muitos preparam sua alimentação. Já no caso dos trabalhadores reeducandos, sua alimentação é enviada por uma empresa contratada pelo convênio Prefeitura/Estado.

Recomeçando o trabalho após o intervalo para o almoço que dura uma hora e meia, a jornada se prolonga até as 16h00, momento em que os trabalhadores se preparam para o retorno ao departamento. Ao chegarem, tomam banho e as 16H30, batem novamente o ponto para retornarem para suas casas. Como desfrutam de uma jornada de 36 horas semanais, as sextas feiras o expediente é encerrado ao meio dia. No entanto, através de um acordo, parte da turma trabalha uma sexta feira o dia todo e tira folga na outra. Também existe um sistema de plantão, em que pelo menos dezessete trabalhadores comparecem aos finais de semana para eventuais necessidades.



**Figuras 17/18- O futebol como lazer aos finais de expediente uma vez por semana**

Entre as preferências de lazer está o futebol. Os trabalhadores possuem uma equipe formada por efetivos e eventualmente algum terceirizado, que em determinadas épocas do ano até disputam campeonatos. Frequentemente fazem treinamentos após o expediente e nestas ocasiões também costumam fazer churrasco sempre cotizado entre eles.



**Figuras 19/20- Festa de final de ano no departamento para trabalhadores e familiares**

A imagem acima registra um dos momentos de descontração reunindo os trabalhadores e todos os seus familiares para encerramento do ano. Vale destacar o componente político deste tipo de evento, já que comparecem à festa, os vereadores, secretários, diretores, além do próprio prefeito.

Do ponto de vista da variedade dos serviços, conforme já mencionamos, há um direcionamento para que os trabalhos com maior grau de “dureza” em relação

a sua realização manual, aos poucos seja assumido pelos trabalhadores terceirizados. Mesmo os trabalhos de jardinagem que aos poucos vão exigindo o mínimo de qualificação, estão se tornando uma raridade se levarmos em conta a sua realização por trabalhadores efetivos do DPJ. As equipes mais recentes, passaram a ser quase exclusivamente compostas por trabalhadores terceirizados, que são tecnicamente orientados para plantios e podas supervisionadas por um jardineiro efetivo experiente e por um supervisor administrativo responsável pelas questões relativas à sua área de atuação. Portanto, não é apenas a ocupação de ajudante de serviços gerais que vem sendo realizada pelos terceirizados, mas, o que se percebe é que estes vão sendo treinados também com relativo grau de qualificação.

Mas, se as equipes de trabalhadores terceirizados são caracterizadas pelo alto grau de rotatividade, sendo praticamente renovadas a cada cinco ou seis meses, o que então justificaria o seu treinamento para as atividades aprendidas durante tanto tempo pelos trabalhadores efetivos? Essa é uma das questões que a pesquisa não conseguiu responder de imediato a não ser esboçar algumas hipóteses:

a- os trabalhadores efetivos do DPJ não são mais tão jovens a ponto de competir fisicamente com os trabalhadores terceirizados para atividades de trabalhos manuais de ajudantes de serviços gerais. Portanto, há nesse seguimento, um exército de reserva abundante.

b- não há mesmo possibilidades de realizar concursos públicos devido ao inchaço da máquina limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

c- a Prefeitura não consegue interferir no avanço da precarização do trabalho via empresas terceirizadas.

d- há mesmo um descaso para com a realização dos serviços dessa categoria enquanto política pública.

Ao mesmo tempo, enquanto de um lado cresce a realização de atividades como a descrita por trabalhadores terceirizados, por outro lado, vêm crescendo o número dos trabalhadores efetivos que desenvolvem atividades mais qualificadas e que são desenvolvidas internamente no departamento por meio do aprendizado

prático, sobretudo, as mais necessárias não apenas no âmbito do DPJ, mas de toda a Prefeitura.

#### **4.2.5 - A organização do trabalho no DPJ**

A organização do trabalho no D.P.J. segue duas concepções tradicionalmente presentes no mundo do trabalho: o trabalho (prescrito) realizado em equipe e os trabalhos de natureza individual, uma vez que no departamento existem oficinas de manutenção, carpintaria, marcenaria, almoxarifado, oficina de pintura, além da parte administrativa que engloba os departamentos de recursos humanos, pessoal e de projetos. O controle é exercido pelos encarregados, pelo coordenador e pelo diretor que recebe determinações do gabinete ( do prefeito). Os pedidos de execução de serviços tanto do público quanto das instituições são recebidos também via telefone (156), por ofício ou pessoalmente pelo setor administrativo central, que os encaminha para o coordenador que por sua vez os repassa para os encarregados e consecutivamente para suas equipes. Além dos trabalhos programados para a semana, monta-se uma equipe de aproximadamente 17 trabalhadores para que permaneçam em sistema de plantão nos finais de semana e feriados.

Procurando trabalhar conjuntamente apesar de suas especificidades, esses Departamentos são norteados por uma central de contactos cuja responsabilidade é classificar e direcionar as solicitações dos contribuintes em relação aos setores responsáveis por sua execução. Estas chegam de diferentes formas. O usuário ao necessitar da prestação de um serviço de manutenção, seja a recuperação de uma rede de galerias de águas pluviais que se rompeu, uma árvore derrubada por acidente ou temporal, ou mesmo no caso de se encontrar algum animal atropelado e morto na rua, recorre ao número de telefone 156 colocado à sua disposição pela Prefeitura.

O recebimento dessa solicitação imediatamente gera um protocolo com emissão de uma ordem de serviço que, por conseguinte é encaminhada para o Departamento de acordo com a região de onde partiu a solicitação. O contribuinte pode também recorrer ao Protocolo Geral em qualquer dos escritórios localizados

em pontos estratégicos da cidade, tanto na região central quanto nos bairros da periferia ou nos Shopping Centers.

Há também o escritório da Ouvidoria Geral do Município localizado na região central da cidade, que também recebe solicitação de prestação de serviços públicos, além da Câmara Municipal que, através de seus vereadores encaminha as solicitações para as devidas regiões. Há uma prática muito freqüente dos vereadores emitirem solicitações de serviços em nome do contribuinte, por vezes até extrapolando as suas reais funções, uma vez que fundamentalmente são eleitos para elaborarem projetos de Leis e fiscalizarem o executivo. Os inúmeros problemas de manutenção de escolas, postos e centros de saúde, praças de esporte e das próprias instalações dos Departamentos citados, são encaminhados diretamente por estes e, dependendo da urgência há necessidade de se negociar politicamente sua execução, ou seja, atende-se primeiro o Departamento de maior peso na hierarquia da Prefeitura.

Os munícipes também comparecem pessoalmente para fazerem suas solicitações, no entanto, são orientados a recorrerem aos mecanismos citados para que o poder público consiga desta forma oficializar as suas ações.

Os trabalhos são realizados por equipes compostas pelos “ajudantes de serviços gerais”. Esta ocupação é considerada de pouca qualificação no âmbito da Prefeitura que tradicionalmente é conhecida como braçal. Os ajudantes de serviços gerais efetivos foram admitidos pela Prefeitura no período anterior à Constituição de 1988 que passou a exigir a realização de concursos públicos para o ingresso como servidor.

As formas modernas de trabalho em equipe são em muitos aspectos o oposto da ética do trabalho como concebia Max Weber. Ética de grupo em oposição à ética do indivíduo, o trabalho em equipe enfatiza mais a responsabilidade mútua que a confirmação pessoal. O tempo das equipes é mais flexível e voltado para tarefas específicas de curto prazo do que para a soma de décadas caracterizadas pela contenção e a espera. O trabalho em equipe, porém, nos leva ao domínio da superficialidade degradante que assedia o moderno local

de trabalho. Na verdade, o trabalho em equipe deixa o reino da tragédia para encenar as relações humanas como uma farsa (Sennett, p. 127, 2001).

O ajudante de serviços gerais é aquele trabalhador que executa todo o tipo de atividade. Está sempre disposto para uma conversa, seja sobre o trabalho, sobre algum problema de um colega que possa ajudar a resolver, enfim, trata-se de pessoas muito acessíveis e de fácil relacionamento. Para as atividades que desenvolve na sua ocupação, estas sim, são consideradas indesejáveis e apenas são realizadas porque não há outra forma.

Os trabalhos insalubres como manuseio de materiais em decomposição, desobstrução de redes de galeria de águas pluviais, redes de esgoto danificadas em prédios e parques públicos, o carregamento manual de material pesado, a necessidade de adentrar matagais a beira dos córregos, recolher animais mortos dos bosques, praças e jardins e realizar todo o tipo de limpeza pública, são algumas das tarefas relegadas aos ajudantes de serviços gerais.

Nesse sentido, as relações de trabalho dos trabalhadores terceirizados, seguem uma dinâmica extremamente diferenciada das relações de trabalho dos trabalhadores efetivos, a começar pela jornada de trabalho (44h/semanais) e a ausência dos direitos trabalhistas conquistados pelos efetivos além, da intensificação do ritmo de trabalho que lhes são impostos. Estes vão se tornando cada vez mais penosos e degradantes, já que é de grande interesse da empresa terceirizada garantir maior produtividade para a renovação de seu contrato, intensificando assim o processo de precarização. A supervisão é extremamente rigorosa no sentido da produtividade com um severo controle dos horários. Durante a pesquisa, observou-se uma intensa diminuição no número de mulheres terceirizadas que realizam também atividades de ajudantes de serviços gerais. Essas sempre foram normalmente contratadas para a limpeza das ruas e praças, além das que normalmente trabalham nos prédios públicos e ruas do centro da cidade. A resposta à essa nossa dúvida veio em forma de lógica capitalista.

*“As mulheres engravidam, faltam para levar seus filhos ao médico, têm dificuldades para subir em caminhão e não fazem xixi no mato”.*

Desta forma, acentuam-se a opressão e as exigências por maior quantidade de trabalho acelerando-se o sistema de rotatividade. É muito difícil um trabalhador terceirizado ultrapassar um período de seis meses de trabalho, pois é este mesmo trabalho duro e comprometedor do bem estar físico dos trabalhadores efetivos que vai se tornando cada vez mais degradante, aviltante e praticamente impossível de ser realizado nos moldes exigidos, pois, extenua de tal forma o trabalhador que não lhe resta alternativa a não ser a demissão.

#### **4.3- Reconstituindo estórias de vida**

Neste item, analisamos a forma como cada trabalhador (tanto efetivo, como terceirizado, ou reeducando) articula suas estórias de vida, trajetória profissional, inserção no mundo do trabalho desde a sua entrada para os quadros da Prefeitura Municipal de Campinas e para o grupo do DPJ.

Por meio das narrativas, vamos percebendo a importância e o significado do trabalho para estes trabalhadores e, como a carreira no setor público tem sido fundamental para a construção de suas vidas. O significado do trabalho para essas categorias, comporta acima de tudo a honra de ser homem chefe de família, o orgulho do provedor, de ser funcionário público, cidadão e, sobretudo, por realizar atividades de políticas públicas através de um saber construído pela própria experiência.

O que é marcante é que, se há uma determinada divisão entre suas estórias, na vida dos indivíduos elas formam um todo que compõem a própria estória de cada um, estabelecendo uma linha mestra, que dá coerência e inteligibilidade às experiências vividas para as decisões tomadas.

Os valores atribuídos pelos trabalhadores ao elo estabelecido entre eles e o trabalho, assemelha-se a convivência familiar, o que demonstra o forte vínculo entre trabalho e família. Se é no âmbito familiar que cada um se diferencia na luta solitária para vencer as constantes dificuldades, é no espaço de trabalho que se reconhecem como iguais, como parceiros, como colaboradores e como cidadãos,

dando sentido ao significado de sujeito através da relação social do trabalho de equipe.

Muitos (sobretudo, os efetivos) conseguiram construir suas próprias casas trabalhando, no período das férias, feriados e finais de semana, complementando desta forma, a renda através dos chamados “bicos”. Estabeleceu um forte vínculo não apenas com o trabalho caracterizado como penoso, embora seja também fonte de seu orgulho, mas também com o local de trabalho, que é como se fosse a extensão de sua casa. Da mesma forma, isso acontece com a comunidade já familiarizada com o seu trabalho e com a sua presença assídua. É muito comum depois de alguns dias de trabalho, seja um plantio de flores ou plantas ornamentais em algum canteiro, praça, ou mesmo uma reforma efetuada em um dos bosques, retornarem para certificarem-se de que se conseguiu um bom resultado ou se o canteiro está realmente se tornando bonito.

Embora projete na aposentadoria o “ideal” de realização, como, comprar um sítio para resgatar a vida de outrora no campo para, plantar, pescar e cuidar de animais domésticos, esse trabalhador recebe a provável redução dos seus vencimentos. Deixaria neste caso, de receber o vale alimentação que é de aproximadamente um salário mínimo, e também a redução em função do cálculo da previdência.

Entre os reeducandos há uma diversificação enorme em relação às idades, escolaridades, origens e motivos pelos quais se encontram naquela situação.

Os motivos que os levaram ao mundo da “marginalidade” vão desde acidentes que ceifaram vidas de familiares e os deixaram a mercê da rua e do mundo das drogas no caso dos mais jovens, até crimes de assalto a mão armada no caso de penas mais severas.

Entretanto, pelo fato de estarem já numa fase adiantada do regime semi-aberto demonstram grande interesse em reintegrar-se socialmente e procuram desenvolver os trabalhos com bastante dedicação. Alguns são casados, pais de família e alimentam sonhos como todos os trabalhadores que através de suas falas colocaram a família como base da identidade do trabalhador. Outros mais jovens, já desenvolveram alguns estudos no próprio presídio e fazem planos para

continuarem após a liberdade plena, para assim conseguirem uma profissão que lhes devolva o respeito e a dignidade.

O desenvolvimento e as especificidades das inúmeras ocupações realizadas por estes trabalhadores, suas narrativas e as conversas informais, permitiram um mergulho em suas histórias pessoais e a evolução de sua trajetória de vida. A prioridade do trabalho no campo junto à família como garantia de sobrevivência, sempre relegou a escola a um segundo plano, conforme já citamos, o que fez com que uma parcela considerável desses trabalhadores não completasse sequer o ensino fundamental, havendo mesmo inúmeros casos de completo analfabetismo. Isso fez com que muitos deles pensassem uma vida diferente para os filhos, priorizando a questão educacional, como nas falas a seguir:

*“Não quero para o meu filho uma vida dura como a minha, diz **L.O.**, que trabalha no D.P.J. há 20 anos.*

*“Eu não estudei, mas, a minha filha já terminou a faculdade”, diz **T.**, que trabalha em uma das empresas terceirizadas há três meses.*

Para ilustrar como alguns trabalhadores desenvolvem verdadeiras “paixões” pelo trabalho que realizam, construindo assim, uma verdadeira relação de afeto com o produto de seu trabalho, apresentamos o caso do Sr. Toninho que já foi motivo de notícia na imprensa de Campinas, considerado uma “jóia rara” no departamento. Iniciou a carreira no serviço público como calceteiro, uma ocupação na qual o trabalhador constrói desenhos com pequenas pedras e areia resultando naquelas calçadas de pedras portuguesas que tradicionalmente ornamentam as ruas do centro das cidades.



**Figura 21**



**Figura 22**

Solteiro e com apenas o Ensino Fundamental completo, seu Toninho mora numa casa simples, na Vila Rica, com um sobrinho, de quem cuida desde que a mãe do garoto morreu. Na frente de casa, há roseiras e hortênsias, cultivadas nos fins de semana. De domingo a domingo, o jardineiro acorda cedo, por volta das 4h30. Já se acostumou. De segunda a sexta-feira, vai a pé até a sede do DPJ, na Avenida Faria Lima, um trajeto que percorre em cerca de 40 minutos. Caminhar faz bem para a saúde diz. No emprego, começa o dia enchendo as garrafas de água que vão matar a sede dele e de todos os colegas durante o dia de trabalho.

*“Ser jardineiro é um emprego que compensa. A gente lida todo dia com o que há de mais belo na natureza”.*

Como se fosse um período mais fértil na produção de um artista, os tempos de Primavera são os melhores para conhecer a contribuição de José Antonio Vicente, o seu Toninho de 50 anos, para os tons que colorem Campinas. O mais antigo jardineiro no Departamento de Parques e Jardins (DPJ), o homem simples, sempre de boné, mãos calejadas e barba por fazer começando a esbranquiçar, por onde passa, lembra das árvores que plantou e das praças que ajudou a recuperar. Já faz três décadas que o antigo calceteiro, que trabalha desde os 14 anos de idade, trocou os mosaicos portugueses que implantava pelas calçadas

pelo prazer em deixar a cidade um pouco mais colorida. Nascido em uma família de cinco irmãos, o salário um pouco melhor do que o recebido até então no trabalho como calceteiro atraiu seu Toninho a mudar de emprego.

*“Nunca tinha pensado em cuidar de planta antes. Nem sabia nada. Mas, de repente, mexer com as flores me apaixonou e nunca mais pensei em sair”.*

O jardineiro é um dos poucos servidores públicos na função. Atualmente a maioria dos que fazem e cuidam dos jardins são terceirizados.

*“Quando começou, as coisas eram bem diferentes de hoje. O transporte era feito em cima de caminhões, chuva e sol nas costas, enxadas e ferramentas viajando lado a lado com os trabalhadores. A carreira de jardineiro começou na Praça Omar Cardoso, no Flamboyant. Depois, vieram obras importantes, como a arborização da Avenida Aquidabã”.*

*“Neste emprego, aprendi a a ver a beleza das flores. Nunca tinha me atentado a isso antes”.*

*“Quando passo pela General Carneiro e vejo as árvores floridas lá embaixo, fico emocionado. Plantei boa parte de tudo aquilo. Neste emprego, aprendi a ver a beleza das flores. Nunca tinha me atentado a isso antes lembra. Conhecendo a maioria das flores pelo nome popular e também pelo nome científico, seu Toninho elege a sua favorita”.*

Conhecendo a maioria das flores pelo nome popular e também pelo nome científico, seu Toninho elege a sua favorita:

*“As azaléas são lindas, deixam qualquer lugar maravilhoso afirma o jardineiro. Um dos fatos mais marcantes da profissão foi trabalhar no paisagismo da Pedreira do Chapadão. Teve lugar que precisamos ficar presos, para garantir a nossa segurança, pois o terreno era muito inclinado, relembra”.*

Nos últimos anos, já próximo a aposentadoria, seu Toninho ganhou aquilo que considera um presente: passa uma parte do ano em cada uma das áreas que estão sendo restauradas pela Prefeitura. Já trabalhou na Praça Carlos Gomes a sua predileta, no Largo do Pará e agora termina o Santa Cruz, no Cambuí. É uma honra!

*“O que mais me deixa feliz é quando alguém gosta da praça e vem agradecer a gente” (Ormaneze,, Correio Popular, 2008).*

Respondendo sobre o começo de sua carreira na entrevista que fizemos e o que percebe de diferente no momento atual ele diz:

*“Começamos aqui mesmo, depois nós fomos trabalhar no mercadão... Acho que ficamos lá uns 17 anos, mais ou menos. Desde 79, Maio de 79, nos estamos sempre cuidando de jardinagem, mexendo com a natureza é.. plantio, é..poda, é...limpeza de canteiro, plantio de grama, de árvore. Essas coisas assim”.*

Sobre a diferença entre aquele tempo quando iniciou no serviço público e os tempos atuais, ele diz:

*“Olha.. Naquela época que eu entrei aqui, era tudo da Prefeitura né! Eram os funcionários, os equipamentos, a condução.. tudo da Prefeitura mesmo. Aquela época não tinha terceirização, não. E...agora, o que mudou assim.. pra melhor de lá pra cá, foi que aquela época a gente andava tudo junto. Caminhão, andava tudo... as ferramentas, tudo junto, aí né. Depois que mudou né, que não pode andar mais tudo junto que começou a ter as peruas né, quando a gente anda de caminhão, também é na cabine, né! Aquela época, naquela fase, a gente tomava chuva, era ruim né! Tinha uns colegas que machucavam. Eu tenho um colega nosso, que um deles caiu, sem brincadeira, caiu sentado em cima do gadanho.. machucou feio.. machucou sim! Teve uma vez também que o motorista teve que dar uma*

*freada ali na Campos Sales, estava chovendo, era paralelepípedo aquela época. Os carrinhos, as ferramentas, foi com tudo pra frente, tanto que aqueles... aquelas casinhas de canto, né.. e a gente conseguiu levantar os pés assim e passou por tudo. Se pega, quebrava as pernas, quebrava tudo”.*

Aos poucos vai também revelando sua preocupação com as mudanças, com as novas políticas e, sobretudo, com a investida do processo de terceirização.

*“Aquela época eu achava que era muito melhor por causa que a Prefeitura tinha força né! Os funcionários tinham mais força, porque era tudo da prefeitura mesmo, né! E hoje não tem né! Hoje você pode ver na turma nossa mesmo, 2, 3 funcionários... tem vez que “nóis está” em 15, 16, mas são todos terceirizados, então não tem mais força né! É.. brigar por um direito já.....fica bem fraco né! Ficou bem mais fraco, ficou bem mais difícil sim, viu”! (Seu Toninho)*

Assim como seu Toninho, muitos outros trabalhadores, sentem orgulho do trabalho que realizam no DPJ., e também alimentam sonhos com outras ocupações. As experiências desses trabalhadores vivenciadas com os pais ainda na adolescência no trabalho da lavoura para completar a renda familiar, renderam-lhes um aprendizado fundamental que é constantemente reproduzido em atividades análogas nos trabalhos da Prefeitura e especialmente no D.P.J. Construíram suas vidas trabalhando a terra, como empregados ou em regime de arrendamento por seus familiares que abasteciam os mercados da região com milho, café, tomate, feijão, arroz, batata, etc., Por uma série de questões, entre elas, a concorrência pelo emprego, não mais puderam continuar seu modo de vida, de certo modo já adaptado, tendo desta forma que migrar para diversas cidades entre eles os grandes centros, à procura de melhores condições de vida.

*“Eu estou trabalhando aqui, mas, o meu sonho é estudar, fazer um curso de padeiro, diz, **M.**, que trabalha em uma das empresas terceirizadas desde que veio do norte do país”.*

Sua migração para o meio urbano está relacionada ao crescente e histórico processo de esvaziamento da pequena e média produção agrícola, da mecanização dos latifúndios e, em larga medida com a perspectiva de mudança de vida nos grandes centros e cidades industrializadas. Entretanto no período em que aqui chegaram e ingressaram para os quadros da Prefeitura para realizar as ocupações disponíveis, o que se levava em conta para admissão como ajudantes gerais, era apenas que comprovassem através de teste prático as habilidades adquiridas nos trabalhos de campo. As habilidades adquiridas no campo, serviram não apenas como uma espécie de passaporte para o ingresso na função pública da Prefeitura de Campinas, mas, também a garantia de direitos de cidadania.

Assim é neste “universo dos esgotados e adoecidos do trabalho” que se localiza o grupo dos “encostados” do Departamento de Parques e Jardins, e os demais sujeitos da pesquisa, como alguns exemplos e falas de trabalhadores a seguir:

**J. M.**, nascido em Valinhos, S.P. 63 anos de idade, é casado e pai de cinco filhos, e há 34 anos trabalha na Prefeitura. Atualmente no D.P.J. exerce a função de faxineiro. Relata em sua entrevista que há 13 anos após ter trabalhado mais 21 exercendo a ocupação de jardineiro, começou a sentir uma série de problemas de saúde.

*“eu carregava muito peso. Eu carreguei saco de cimento durante vinte anos. Era saco de cimento, era árvore que a gente cortava e carregava os troncos, e também carregava o caminhão com pedras”. Aí eu tive uma hérnia umbilical. E eu não podia mais carregar quase nada. Já faz treze anos que eu fiz quatro cirurgias”.....*

Conforme sua fala, outros problemas de saúde foram aparecendo e foram ainda piores. Depois de submetido a mais duas cirurgias de hérnias abdominais, restou-lhe uma protuberância abdominal enorme que faz questão de mostra-la. Passa os dias andando de um lado para o outro, conversando e às vezes varrendo uma pequena sala onde os trabalhadores guardam material pessoal.

**I. L. S.** tem Idade de 66 anos. Sua ocupação principal é pedreiro. Também trabalha como carpinteiro e está há 25 anos na P.M.C. Há cinco anos começou a sentir travar-lhe a coluna e por recomendação médica teve que mudar de ocupação. Hoje faz apenas trabalhos leves, mesmo os relacionados à sua ocupação principal. Há seis meses não sente mais os incômodos da hérnia que segundo seu médico na medida em que a idade vai avançando, há uma tendência da mesma desaparecer. Também possui quatro bicos de papagaio que o impedem de carregar qualquer peso. Segundo seu relato, deve sempre ter muito cuidado ao se abaixar.

*“Dependendo do movimento que eu faço, eu sinto muita dor. Não posso mais ficar abaixado e nem carregar qualquer tipo de peso. A dor é muito forte na minha coluna.”*

Faz questão de dizer que possui hábitos saudáveis e que faz atividade física com acompanhamento. É ex-fumante e não consome bebida alcoólica. Possui atestado médico recomendando trabalhos leves. Já sofreu duas isquemias cerebrais e fez cateterismo para desobstrução de uma veia do coração. É hipertenso e diabético. Possui plano de saúde do Hospital Samaritano. Já pode e pensa em se aposentar, entretanto, não o faz porque haverá perda de alguns direitos que recebe enquanto está na ativa, que afetaria o seu orçamento. Por exemplo: o vale alimentação e teria seus rendimentos diminuídos já que entraria nos cálculos da previdência.

**I. C. S.** , nasceu em S.P., tem 44 anos de idade, é divorciado e atualmente mora com uma companheira. Tem cinco filhos e sua ocupação atual é auxiliar administrativo. Sua ocupação anterior era de ajudante geral, chegando a exercer a ocupação de jardineiro. Trabalha na Prefeitura há 14 anos.

Foi contratado como ajudante geral e a pedido da chefia foi trabalhar como condutor de trator com o compromisso de tornar-se oficialmente tratorista, o que na prática, nunca aconteceu. Sofreu um acidente de trabalho sendo ferido no braço por um espinho de uma planta. Procurou atendimento médico e, segundo ele não foi atendido. O ferimento infeccionou e teve que trabalhar uma semana com o braço ferido e todo inchado para não perder os dias de serviço.

O contínuo barulho do motor do trator afetou-lhe a audição. A avaliação médica recomendou mudança de ocupação para **I. C. S.** a fim de que se evitassem danos maiores à sua saúde. No entanto a chefia recusou-se a aceitar o diagnóstico dizendo que não percebia nada de anormal nele.

*“Eles só enxergam o meu corpo físico, mas o problema é que tenho um zumbido nos ouvidos e até hoje eu não ouço direito. O zumbido é intermitente. Nunca passa de vez”.*

Após algum tempo, seus chefes designaram-lhe para a função de jardineiro que exerceu por um período e em seguida, deram-lhe a ocupação de auxiliar administrativo.

*“Passei uma semana sentindo dor e ninguém me atendia. Foi um sofrimento muito grande, porque eu não podia perder o emprego”.*

#### **4.3.1 - Estórias de Trabalho**

Embora seja marcante os inúmeros casos de trabalhadores afastados por problemas de saúde possivelmente decorrentes do trabalho, formando o grupos de trabalhadores encostados, há casos de trabalhadores que ultrapassaram barreiras e conquistaram por esforço e dedicação, lugar de destaque como trabalhador do serviço público, realizando as ocupações que abraçaram como

ideal de realização profissional. É o caso de trabalhadores que conseguiram reproduzir nas ocupações diárias do DPJ, as experiências vivenciadas no campo, onde junto a família aprenderam a desenvolver uma relação de afeto no trato com a terra construindo com muita dedicação os canteiros de flores e plantas ornamentais que embelezam a cidade. Outros, mesmo começando em funções diferentes e mais tarde interessando-se pela função de jardineiro, têm demonstrado que, no desempenho de qualquer atividade profissional, o que nos dignifica é acima de tudo, a satisfação de realizar algo que também nos realiza.

Há também o caso de trabalhadores de outras profissões que mesmo tendo começado como ajudante e aprendiz, não escondem o orgulho de fazer parte de uma equipe que realiza as mais diferentes políticas públicas para a cidade, como na fala a seguir:

*“eu comecei a trabalhar de ajudante de marceneiro, isso em carpintaria, operador de máquina de marcenaria, fui aprendendo o serviço, trabalhando, ajudando o profissional, comecei menor; depois eu fui tendo a oportunidade assim de fazer ,então conforme eu estava aprendendo, eu estava fazendo também”. (efetivo, marceneiro).*

Mas também encontramos os casos de trabalhadores terceirizados que lamentam, a falta de sorte e de jamais terem conseguido algum trabalho estável. Como na fala a seguir:

*“quando cheguei do Paraná, comecei trabalhando numa padaria, fui demitido e fiquei procurando serviço. [Havia] pouco serviço. [Então comecei a trabalhar] nessa fábrica de forro. [Trabalhei durante] sete meses. [Foi então que a fábrica] mudou [-se] para Campinas e eu tive que [me] mudar também. (terceirizada, ajudante geral)”*

*“trabalhava na roça, era para o meu pai mesmo, uns cinco anos capinando, plantando lavoura de milho. Eu trabalhava no período da manhã e a tarde eu ia para escola. Ele tinha terra arrendada, era pouca coisa. [Mas como] fracassou o serviço, a gente veio para Campinas, nós tínhamos parentes que moravam aqui. Eu fui trabalhar na fábrica de forro e, agora eu estou aqui na terceirizada. [A atividade de que eu mais gosto] é a de trabalhar como padeiro. Antes fui trabalhar de servente de pedreiro, trabalhar na fábrica de forro e, agora eu estou aqui na terceirizada”. (terceirizado, ajudante geral)*

**A. F. S.** é pernambucano e tem 56 anos de idade. É casado, tem 08 filhos e sua escolaridade é de segundo grau. Atualmente **A. F. S.**, desenvolve a atividade de assessoria de adoção de praças. Trata-se de uma atividade delegada a trabalhadores que são efetivos (de carreira) e que desfrutam de confiança para o exercício de determinados cargos. Anteriormente sua ocupação era a de coordenador de arborização. **A. F. S.** está trabalhando na Prefeitura há 36 anos. Não possui problemas de saúde. Entretanto durante todo este tempo de trabalho na Prefeitura, coordenou várias atividades e presenciou uma série de problemas ocorridos com trabalhadores que estavam sob seu comando. Uma dessas atividades era a de coordenar a coleta do lixo que na sua época, que ainda era realizada por meio de caminhões chamados prensa.

Como **A. F. S.** se diz saudável e não demonstra qualquer problema decorrente do trabalho, o que se deduz é que ele traz apenas na lembrança as marcas do trabalho, sobretudo, em relação aos seus subordinados.

*“Eu vi muita gente sofrer acidentes durante o trabalho. Vi gente perdendo mãos, braços e até presenciei gente que morreu de acidente. A coleta do lixo era muito perigosa. É um trabalho que tem que ser feito de forma rápida e qualquer vacilo, o trabalhador pode ser atropelado ou cair em baixo do caminhão”.*

Esse trabalho, o de coleta do lixo doméstico, era realizado por caminhões da própria Prefeitura que trabalhavam também à noite, sobretudo na região central, para não atrapalharem o fluxo de pessoas e também dos veículos que circulavam pelo entorno central. Tais caminhões eram grandes e lentos e soltavam muita fumaça em função dos motores funcionarem com o combustível óleo diesel. Eram caminhões especiais para a devida coleta.

*“Era uma espécie de gaveta onde o lixo era depositado e o motorista acionava uma alavanca para que a prensa compactasse o lixo. Foram vários os acidentes que aconteceram, inclusive com amputações de mãos e braços de trabalhadores naquele período. Havia um excesso de peso para os trabalhadores, uma vez que o lixo era depositado pelos moradores em tambores de 200 litros. Eram necessários dois trabalhadores para levantá-lo e vira-lo para que o lixo caísse na gaveta”.*

Os trabalhadores recolhiam manualmente os tambores que por serem muito pesados, muito frequentemente um só homem não dava conta de levantá-lo e colocá-lo no caminhão.

*“A primeira vista nem eram tão pesados para os trabalhadores, mas, em épocas de chuva o peso tornava-se insuportável, originado daí inúmeros problemas de coluna e afastamento de trabalhadores. Era uma carga muito grande para dois homens. Hoje, depois que terceirizaram, a gente não vê muito mais acidentes. Agora a turma coloca o lixo nos saquinhos e fica mais fácil”.*

**N.B.C.** nasceu no estado do Paraná, é solteiro, tem 39 anos de idade e trabalha na Prefeitura há 18 anos. Sua escolaridade é de primeiro grau, entrou para o serviço público como ajudante de serviços gerais que exerceu por um período de 13 anos. Como lazer gosta de ver futebol já que não pode mais jogar e também joga sinuca.

*“Sofri um acidente de trabalho e quebrei a perna em dois lugares. Quando aconteceu o acidente tive que passar por uma cirurgia e precisaram colocar um pino de platina na minha perna. Fiz um tratamento que durou 11 meses, mas, nunca mais a minha perna voltou a ser o que era. Sinto muita dor e não consigo mais trabalhar na minha antiga função.”*

Por recomendação médica **N.B.C.** deve fazer apenas trabalhos leves. Negociou com a chefia e hoje trabalha como ajudante na serralheria executando pequenos serviços.

*“Faz cinco anos que eu estou aqui como ajudante na serraria e pra mim está bom”.*

**N.B.C.** é dependente de álcool e não é difícil perceber pois ele não esconde de ninguém que consome meia garrafa de aguardente por dia, inclusive no próprio local de trabalho.

*“Eu não gosto de ir para casa, porque minha mulher e minha filha só brigam comigo. Quando eu chego, elas nem ligam para mim, só sabem me xingar. Então eu prefiro ficar aqui. Fim de semana e feriado é muito ruim porque e não posso vir para cá. Tenho que agüentar a pessoal lá em casa. Então eu vou para o bar”.*

A chefia de **N.B.C.** já o encaminhou várias vezes para o (COFIT) setor que coordena o grupo de reabilitação, mas, ele não tolera permanecer por lá.

*“Eles me mandam sair para a rua para fazer limpeza e eu não acostumo. Então eu prefiro ficar por aqui mesmo. Aqui é bem melhor”.*

Conversando com **N.B.C.**, é possível notar a dificuldade que ele encontra em estabelecer um diálogo. É muito visível o seu estado de embriagues. Sua compleição é sofrida, fisicamente muito magro e possui uma aparência bastante doentia. Segundo sua chefia, não há muito o que se possa fazer ou esperar dele.

Já o encaminharam diversas vezes para tratamento, mas, ele além de não seguir as orientações, sempre retorna e, bebe cada vez, se afunda cada vez mais na bebida.

*“Este, a gente acredita que não tem mais volta. E nem adianta falar ou tentar fazer qualquer coisa. Está assim faz anos, diz, o seu chefe. Já fizemos o possível, já foi internado, mas, quando volta começa a beber de novo”.*

#### **4.3.2- O ingresso na prefeitura**

Os trabalhadores do DPJ, assim como muitos de outros setores, Ingressaram para a Prefeitura numa época em que os concursos públicos ainda não se faziam necessários e as exigências de qualificação eram bastante tênues. Muitos foram indicados por conhecidos, outros souberam das vagas através de anúncios da própria Prefeitura e mesmo por meio de candidatos e vereadores do reduto eleitoral do interessado. Muitos que estavam procurando emprego ficavam sabendo de alguma coisa e recorriam a própria Prefeitura como no caso da fala do trabalhador a seguir:

*“Fiquei sabendo da abertura de vagas e fui ate a Prefeitura para confirmar. Antes, eu trabalhei dez (10) doze (12) ano, depois eu vim para a Prefeitura e estou até agora. Eles estavam precisando de marceneiro”...(efetivo, marceneiro).*

*“Eu entrei pra Prefeitura em 1982”. Eu fechei vinte e cinco anos (25) agora dia 08 de março e, entrei como pedreiro”. **A. N. S** de 65 anos de idade desquitado, pai de quatro filhos e trabalhador da Prefeitura há 25 anos*

Grande parte daqueles que começaram com determinada ocupação, conseguiram mobilidade profissional por meio do aprendizado do próprio trabalho.

*“Eu fiquei cinco (05) anos como pedreiro. Depois comecei a assumir o cargo de encarregado, sem ser classificado, mas já puseram uma turminha pra tomar conta*

*né? Porque o chefe achou que a gente tinha condição”. (A.N., efetivo, encarregado de almoxarifado).*

Com a implantação do quadro de carreiras e salários, considerou-se a experiência adquirida para as referidas classificações.

*“e como encarregado de obras eu fiquei até agora na gestão da Izalene,, e depois houve o plano de cargos, e teve uma modificação nos cargos. Então tive que optar pra mestre de ofício que no caso vinha a ser quase o encarregado de obras, que seria mestre de ofício quer dizer: mestre de conservação na seção de conservação. Mas, tinha mestre de ofício, então eu optei por mestre de ofício porque tinha que optar senão que tinha extinguido o encarregado de obras. Então como muitos que não optaram, mas eu achei melhor optar”.A.N., efetivo.*

E estes trabalhadores são orgulhosos pela construção da carreira como funcionário público.

*“Meus filhos são todos maiores. O mais novo que é a menina tem 24 anos. E foi tudo criado aqui na Prefeitura”. (A.N., efetivo encarregado de almoxarifado)*

E em suas falas demonstram crescente preocupação com as seguidas mudanças decorrentes do processo de modernização.

*“As coisas mudaram muito por aqui. De uns tempos para cá, não se vê mais o mesmo número de funcionários. Uns ficaram doentes, outros foram substituídos por terceirizados, outros se aposentaram, outros morreram” (E.M. efetivo almoxarife).*

Muitos começaram a carreira como coletores do lixo domiciliar e como muitos foram conseguindo a mobilidade profissional.

*“Entrei direto. - eu já tinha ficha feita em fevereiro de 84 - [Naquela época era] Mais fácil. Hoje eu faço pintura - Serviço geral [DPJ], serviço de pedreiro eu também faço um pouco. Meu primeiro serviço foi lá em cima [Departamento de Limpeza Urbana- DLU] na limpeza.[recolhe o lixo da cidade] privatizou, a empresa pegou.- mandaram eu direto pra baixo.[DPJ]”  
(efetivo ajudante geral e 22 anos de PMC)*

A origem rural e a experiência de trabalho no campo, foi interessante para a Prefeitura e fundamental para aqueles que migraram.

*“[Quando eu saí de lá (Paraná)] eu vim com a família.[Lá não havia] mais serviço. Eles fizeram tudo. [Construíram] casa popular na fazenda [em] que nós morávamos. [Mas como] fracassou o serviço, a gente veio para Campinas. Nós tínhamos parentes que moravam aqui. [Quando chegamos eu] fui trabalhar de servente de pedreiro. [E] eu trabalhei [por] uns cinco anos [nesta ocupação]. [Eu] só trabalhava. Não [pude mais ir à escola]”.(Terceirizado, ajudante geral).*

Muitos alimentam também sonhos que ainda não puderam se concretizar.

*“Depois disso eu fui trabalhar na padaria. [Em seguida] eu fui trabalhar na fábrica de forro e, agora eu estou aqui na terceirizada. [A atividade de que eu mais gosto] é a de trabalhar como padeiro. Vou fazer um curso agora para eu entrar [nessa profissão]. [Na padaria eu gosto de fazer] de tudo. Tudo é gostoso de [se] fazer. [É] um serviço que é muito gostoso. Mexer com alimento é uma coisa muito boa”. (terceirizado, ajudante geral)*

Percebem claramente o momento político e econômico, e continuam com seus planos:

*“[Em Minas] eu trabalhava na roça plantando milho, feijão e mandioca.[A roça] era da minha família e eu fiquei lá [em torno] de quarenta anos. [Eu estou por aqui] há*

*uns doze anos. [Parte da minha família], uma irmã mora aqui e outra [ainda] lá. [Eu saí de lá] por conta da crise. Estava difícil para sobreviver. Então eu tive que sair de lá. [Fiquei na construção civil] e em 2004 eu saí. E passei a trabalhar aqui nas [empresas] terceirizadas. [Trabalhei na empresa] Ecocamp e nesta [empresa] aqui faz sete meses. Eu comecei junto com a empresa. [Eu considero] bom o meu trabalho".(Terceirizado, ajudante geral).*

#### **4.3.3- Retrabalho**

Há sim uma visão crítica em relação as sucessivas incursões de trabalhadores terceirizados que aos poucos vão assumindo as posições dos trabalhadores que se afastam para tratamento prolongado de saúde, por aposentadoria e mesmo no caso de trabalhadores que falecem. Na opinião dos trabalhadores efetivos, muito do que é feito pelos terceirizados, não sai de acordo com a capacidade e necessidade, além da qualidade do trabalho que é realizado pelos efetivos. Muito tem que ser refeito, nas palavras do trabalhador a seguir:

*"[poderia melhorar] na parte do serviço: não tem muito. a maioria particular [terceirizado] não faz bem feito. A gente chega lá e tem que fazer de novo. Os negos nem manjam do serviço, faz c..... [bobagem] e depois vem chamar a gente. Isso aí já aconteceu varias vezes. Amanhã, fim de semana, tem que fazer [retrabalho]. Um monte de coisa eu sei fazer., antes de ser pintor, eu trabalhava em construção civil". Aí, ela faliu e eu tive que sair. (efetivo pintor).*

No caso dos trabalhadores reeducando, a dificuldade de conhecer o seu universo é muito grande dadas as condições de tempo em que permanecem no DPJ e a rigorosa vigilância a que são submetidos durante a jornada de trabalho. O grupo chega pela manhã já acompanhado por um inspetor e em seguida já é colocado em um veículo que o leva para a região em que fará os trabalhos de limpeza, corte do mato, etc. Entretanto, nas entrevistas, embora se sentissem sempre vigiados, suas falas sempre giraram em torno da esperança de liberdade, como nas falas a seguir:

*“[Eu sou reeducando] há sete anos. [Estou cumprindo desde o ano] de 2000. No próximo mês [setembro] fará sete anos. [No regime] semi-aberto [eu estou] há três meses. Estou aguardando [a documentação] para a minha soltura. O processo [já] foi encaminhado ao juiz”. (reeducando).*

*“[Quando eu sair] se eu tiver uma oportunidade, me encaixo numa gráfica. [Então] eu nunca mais volto para um lugar [como aquele]”.*

*[Sobre a minha vida] um resumo que da para [eu] fazer é o seguinte: com seis anos de idade eu vim para Campinas porque eu perdi a minha família lá em São Paulo. Aconteceu um acidente, eu perdi minha mãe, meu padrasto e, o meu pai não sei quem é. [Então] eu vim para Campinas. Ficamos eu e meu irmão morando com uma tia [por um período de dois anos. [Foi então que] ela me internou num colégio interno. [A partir daí] eu passei a morar em colégio interno, Febem, instituição de caridade e, tudo o que eu aprendi, eu aprendi por mim mesmo, não que alguém [viesse e me ensinasse] (reeducando)*

*“[As acusações que pesam sobre mim] são assalto e tráfico. Porque na verdade é o seguinte: [no ano de] 2000 eu [fui enquadrado] no artigo doze que seria o tráfico de drogas. No ano de 2003 eu fui colocado em liberdade. [Acontece] que eu fiquei dois meses na rua e, [eu] não vou dizer [que foram] os mesmos policiais, mas, foi a mesma guarda municipal que me pegou e agora eu estou assim. Eles arrumaram testemunha, arrumaram tudo, e na primeira audiência eu fui condenado. Nunca vi isso. Entrei uma vez só no Fórum e já veio a condenação. Sete anos e seis meses.[para mim] o que conta no total da condenação é uma pena só. [Do ano de] 2000 para cá com intervalo de dois meses. (reeducando).*

*[Agora já] estou prestes a sair”.*

*“Eu tenho planos para o futuro. O problema é que às vezes [eles] não estão no alcance da gente. Então a gente [se volta] mais para aquilo que a gente sabe. Não voltei a estudar porque às vezes a gente arruma um serviço e na hora de [ir] para a escola não dá tempo de a gente se arrumar para poder estudar. (terceirizado).*

*“Às vezes [também] a gente arruma trabalho só aqui na região e que dá para chegar em casa mais cedo. [Acontece também de] agente ter que sair para trabalhar fora [em outra cidade] mais longe e não há condição de a gente chegar em casa mais cedo. [Então] fica muito difícil”. (terceirizado).*

*“[A empresa se chama] Equipav. Eu entro às sete [horas] e saio às cinco horas .A empresa [fornece] ônibus. [Pela] manhã a gente sai de lá às seis horas é, às cinco, cinco e dez a gente sai daqui. Tem bastante gente [que vem de Hortolândia]. [Essa empresa] é de lá mesmo. Não é daqui [de Campinas] não. Eu gosto bastante deste meu trabalho. Eu acho que [ele] é bom. Eles me tratam bem. Não tenho nada que falar não. Não vejo diferença entre nós e o pessoal da Prefeitura. [Plano de saúde] não tenho não. [Quando fico doente] eu tenho que ir ao posto [de saúde] [ou utilizo o hospital Mário Gatti”. (terceirizada).*

#### **4.3.4- O Sistema Municipal de Saúde e os Trabalhadores**

Particularmente, nos setores operacionais da Prefeitura municipal de Campinas a questão trabalho/saúde, está relacionada também as mudanças ocupacionais pelas quais passaram os trabalhadores mais experientes que iniciaram sua vida profissional como ajudantes de serviços gerais, tanto no Departamento de Limpeza Urbana (DLU), nas Administrações Regionais e Subprefeituras, quanto no Departamento de Parques e Jardins (DPJ). Estas ocupações por suas próprias características sempre exigiram o empenho da força física o que possivelmente tenha lhes causado desgastes para além do natural. Na medida em que tais desgastes se configuraram em impeditivos para o desempenho as ocupações de origem, estes trabalhadores foram submetidos a processos de readaptação, sempre, na mesma área de atuação.

Entretanto, nem sempre era possível e diante de exigências de execução mesmo de outras atividades, também outros tipos de problemas surgiam. O primeiro deles era que, mesmo não realizando ocupações consideradas prejudiciais à sua saúde, o trabalhador passava a se sentir preterido pelos seus colegas que continuavam a desenvolvê-las. Desta forma, além de sentir-se desvalorizado pelos colegas que o julgavam um fraco por ter adoecido, passavam

a ser vistos de diferentes formas pela própria família que passou a duvidar da sua própria condição de homem forte e provedor. Afinal, ele deixara de fazer os “bicos” dos finais de semana para complementar a renda familiar como fizera ao longo do tempo. Dessa forma começam a surgir o desânimo e a falta de motivação fazendo com que eventualmente se pensem inúteis para as novas ocupações.

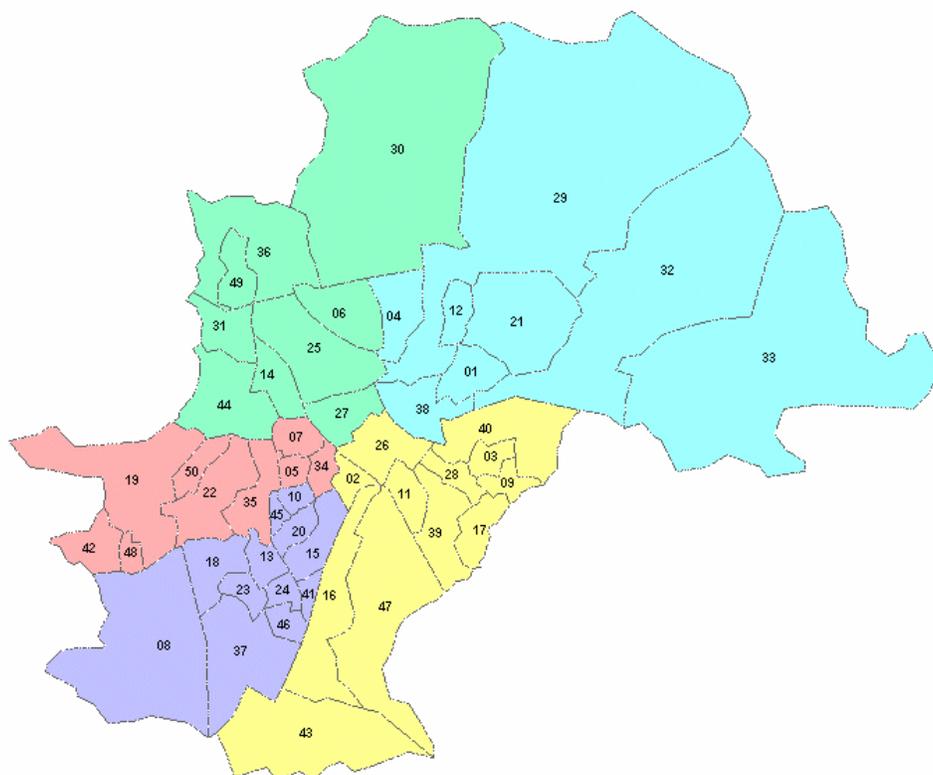
Diante dessa nova realidade, estes readaptados foram se transformando em um campo fértil para o surgimento de doenças, tanto as de caráter físico, como, as de natureza mental e moral, relacionadas a perda da auto-estima, do sentido para a vida, a falta de vontade de viver. Entretanto entre essas doenças, do alcoolismo e outros tipos de drogas, são as que mais se destacaram, uma vez que, o alcoolismo é considerado um dos grandes fatores de afastamentos do trabalho na Prefeitura, atingindo todas as categorias segundo o Departamento de Saúde do Servidor, embora, a maior visibilidade tenha recaído sempre entre os trabalhadores operacionais.

Dejours (1986), seguindo a mesma linha argumentativa, relata que a saúde é a liberdade de dar ao corpo a possibilidade de repousar, comer e dormir quando se tem necessidade. É a liberdade de adaptação, podendo ser normal ter algumas doenças e justamente anormal não poder cuidar das doenças. Para Dejours, é justamente a variedade e a variação ligadas às mudanças que serão favoráveis ao próprio trabalho, ressaltando a capacidade do indivíduo de se adaptar a situações diversas e influenciar o próprio processo de trabalho (Castro, 2002).

Os trabalhadores da Prefeitura assim como de outros setores públicos, estão vinculados ao sistema público de saúde. Entretanto, é comum encontrar-se parcelas da categoria que recorrem às alternativas de convênios médicos particulares. E mesmo no interior do grupo estudado registramos alguns casos, embora, a maioria seja dependente do (SUS), recorrendo às suas respectivas Unidades Básicas de Saúde (UBS).

A cidade de Campinas possui 50 Unidades Básicas de Saúde, que são os Serviços de Saúde responsáveis pela atenção básica à Saúde, definidos por território e população. Essas unidades são responsáveis pelas informações dos nascimentos, óbitos, doenças de notificação compulsória, perfil de atendimento

ambulatorial. O mapa da figura 25 a seguir mostra a localização dos cinco distritos de saúde em relação aos bairros e as suas respectivas Unidades Básicas (UBS) e regiões.

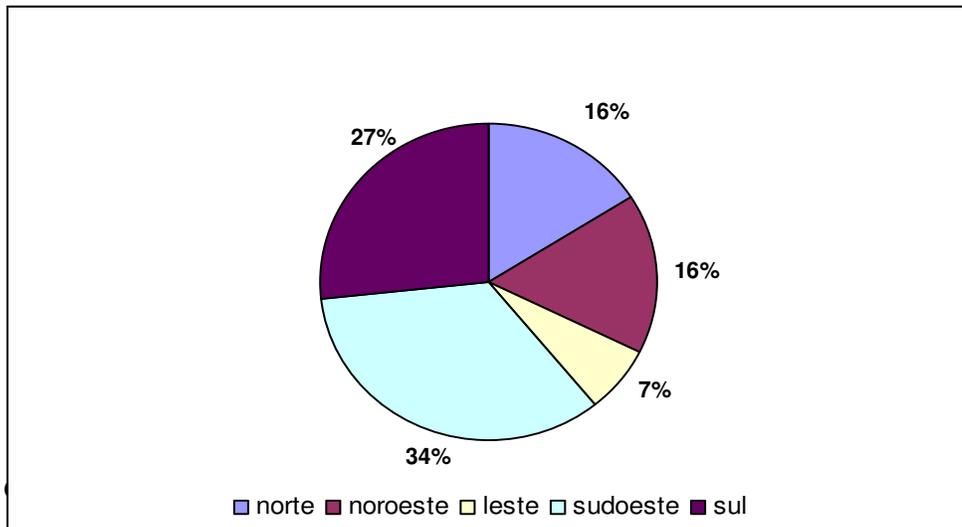


**Figura 23**

Norte	Sul	Leste	Sudoeste	Noroeste
6 - Santa Mônica	2 - Vila Rica	1 - Conceição	8 - União dos Bairros	5 - Perseu
14 - Boa Vista	3 - Orosimbo Maia	4 - Costa e Silva	10 - Santa Lúcia	7 - Integração
25 - Eulina	9 - Esmeraldina	12 - São Quirino	13 - Aeroporto	19 - Valença
27 - Aurélia	11 - Figueira	21 - 31 de março	15 - Campos Elíseos (Tancredão)	22 - Florence
30 - Barão Geraldo	16 - São José	29 - Taquaral	18 - Vista Alegre	34 - Pedro Aquino (Balão)
31 - Anchieta	17 - São Vicente	32 - Sosas	20 - Capivari	35 - Ipaussurama
36 - São Marcos	26 - Faria Lima	33 - Joaquim Egídio	23 - Dic I	42 - Floresta
44 - Sta. Bárbara	28 - Santa Odila	38 - Centro	24 - Dic III	48 - Itajaí
49 - Cássio Raposo do Amaral	39 - Ipê		37 - São Cristóvão	50 - Rossin
	40 - Paranapanema		41 - Itatinga	
	43 - São Domingos		45 - V. União / CAIC	
	47 - Carvalho de Moura		46 - Santo Antônio	

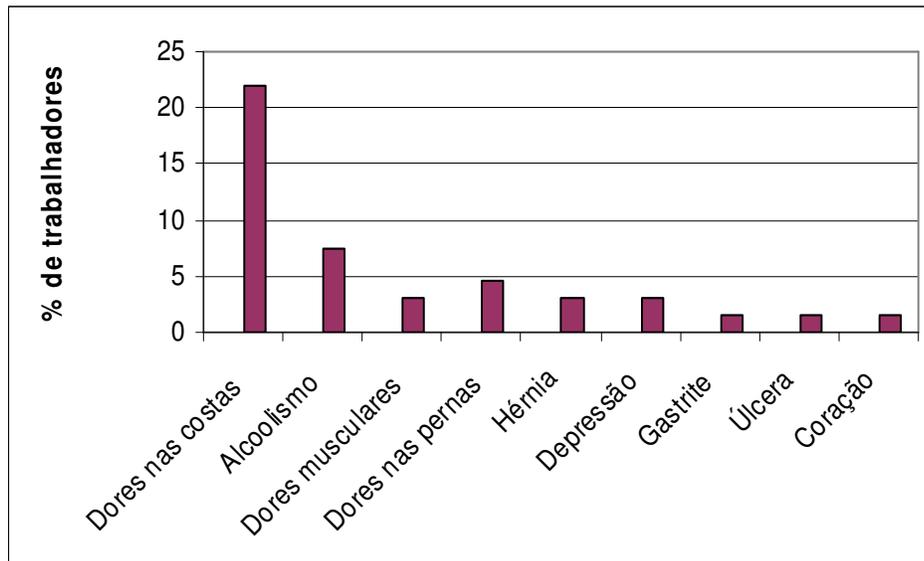
**Fonte: Secretaria de Saúde**

**Gráfico 8- Região de Residência e Unidades Básicas de Saúde (UBS)**



Dos problemas de saúde possivelmente relacionados a realização das atividades mais braçais, as reclamações mais freqüentes dos trabalhadores, referem-se às dores na coluna, dores lombares, musculares, dores estas, possivelmente decorrentes do contínuo exercício das atividades braçais que são características destas ocupações. Na medida em que estes trabalhadores eram tratados e retornavam para as mesmas atividades, o problema retornava cada vez de forma mais grave até o ponto em que a reabilitação já não era mais possível.

**Gráfico 9- (%) Queixas referidas espontaneamente - N = 67**



Assim por recomendação médica o trabalhador era encaminhado para um processo de readaptação e mesmo assim quando não conseguia readaptar-se no mesmo núcleo da função anterior, este era encaminhado para um departamento onde passasse então a realizar apenas tarefas de natureza leve.

É dessa forma que o trabalhador passa a fazer parte do grupo dos “encostados”. Encostado, no linguajar deles é aquele que não consegue mais realizar as atividades que lhes eram designadas no decorrer de sua vida profissional. São encostados apenas em relação as ocupações anteriores, já que não estão mais em condições físicas realiza-las. Mantêm as mesmas condições de trabalho que os demais trabalhadores, apenas realizando atividades diferentes das anteriores. Essa nova condição gera um problema para o trabalhador, pois ele passa a se sentir inútil em relação aos trabalhadores de sua ex-equipe. Outro fator é que o grupo dos encostados não é composto apenas por trabalhadores do DPJ. O setor responsável pelo processo de readaptação (COFIT)<sup>14</sup> recebe trabalhadores de vários departamentos da Prefeitura que mantêm atividades similares as desenvolvidas pelo DPJ, incluindo as ARs, Subprefeituras, Departamento de limpeza Urbana, etc., conforme já mencionamos.

O cotidiano de trabalho precarizado e os longos anos de trabalho, acabou por comprometer a saúde do trabalhador a ponto de um considerável número de “servidores” não se encontrar mais apto para esse tipo de ocupação. Os primeiros problemas apareceram como um simples incômodo e aos poucos foram se transformando em dores mais freqüentes o que na linguagem médica se traduz em problema crônico, (Boltanski, 1998).

#### **4.3.5- Readaptados, reabilitados ou “encostados”?**

Os trabalhadores do grupo dos “encostados” são pejorativamente assim chamados pelos colegas, exatamente por apresentarem similaridades com os

---

<sup>14</sup> COFIT: Trata-se da Coordenadoria de Fiscalização de Terrenos. Este Departamento que é contíguo ao DPJ, não é especializado em reabilitação de pessoas, mas, tem se responsabilizado por acolher os trabalhadores com problemas diversos para readaptação, inclusive os portadores da doença do alcoolismo e usuários de drogas. Uma das terapias adotadas é encaminhá-los para pequenas limpezas e verificação de terrenos.

doentes encostados pelo sistema previdenciário, ou seja, os adoecidos e incapacitados para o trabalho que foram aposentados por invalidez. A diferença é que os encostados do DPJ cumprem normalmente a jornada de trabalho e apenas não conseguem mais desenvolver as mesmas atividades. Desde então foram designados para atividades de natureza leve, para que não tenham suas condições de saúde agravadas. E também estão nessa condição por recomendação médica. Tais funções referem-se a realização de limpezas de escritório, trabalhos de portaria, entrega de documentos, guardas de bosques, atendimento de telefones, etc., com destaque para os de guardas de portaria, de bosques, auxiliares de escritório e auxiliares de limpeza.

O histórico dos casos de afastamentos de trabalhadores por problemas de saúde da Prefeitura é recorrente e acentuou-se a partir dos anos 1980/82. Como não dispõe de um departamento médico específico para atendimento dos seus “servidores”, a Prefeitura constituiu um departamento de médicos do trabalho que realizam os exames de admissão, as avaliações periódicas e as perícias médicas para os trabalhadores afastados que retornam ao trabalho. Assim, os trabalhadores da Prefeitura como os de outros setores públicos, (exceto os raros conveniados) são dependentes do Sistema Único de Saúde (SUS) recorrendo às suas respectivas Unidades Básicas, (UBS).

A partir do ano de 2006 a Prefeitura criou o Departamento de Promoção à Saúde do Servidor cuja incumbência é elaborar um estudo à respeito do número de trabalhadores afastados por motivos de doença, seja a ela decorrente do trabalho ou não. Os casos em que essas doenças decorrem do processo de trabalho, segundo o diretor, serão analisados a luz da medicina do trabalho, a fim de apontar possíveis soluções para o problema. De acordo com o diretor deste departamento, o objetivo é fazer um estudo do contingente de trabalhadores afastados de toda a Prefeitura por problemas de saúde, para que sejam verificadas as causas e que sejam implementados programas de reabilitação ou de readaptação. Segundo este departamento, há na Prefeitura aproximadamente 400 trabalhadores afastados no ano de 2007, em números oficiais por motivos de saúde. Há casos em que o afastamento já se prolonga por mais de dois anos. Se

levadas em conta as fugas, que são casos de pequenos afastamentos autorizados pelas próprias chefias de setores, estima-se um quadro entre 800 e 1000 trabalhadores, levando-se em conta que a Prefeitura conta com 16000 trabalhadores na ativa, segundo o seu diretor.

É função deste departamento analisar estes casos e desenvolver programas de reabilitação que possibilitem ao trabalhador retornar ao exercício de seu trabalho sem perder o núcleo da função, ou pelo menos, que ele possa trabalhar em alguma atividade próxima daquela que ele desenvolvia. Através deste trabalho já foi possível diagnosticar as categorias que mais afastamentos apresentam são: os técnicos de enfermagem, os trabalhadores da educação e os trabalhadores operacionais. Entre os técnicos de enfermagem e os trabalhadores da educação, predominam os afastamentos por estresses, neuroses e a depressão, já entre os operacionais, predominam os afastamentos por dores lombares, estresses e o alcoolismo. Para desenvolvimento do programa de adaptação à proposta do diretor e do coordenador é formar uma equipe de pelo menos quatro pessoas, sendo: um médico do trabalho, um técnico de segurança, a chefia do trabalhador e o próprio trabalhador para que conjuntamente possam discutir o problema e apontar a solução adequada. Esta solução segundo o diretor pode resultar até mesmo na aposentadoria do servidor em caso de comprovar-se a sua incapacidade funcional.

No levantamento realizado pelo Departamento de Promoção à Saúde do Servidor constatou-se um número enorme de afastamentos de trabalhadores da área da educação. As doenças mais comuns que atingem essa categoria são: o estresse agudo que normalmente os afastam por 30 dias, as neuroses com afastamentos mais prolongados e a depressão. Segundo o diretor estes estresses agudos normalmente evoluem para uma neurose e depois muito rapidamente para a depressão. Ainda segundo o diretor, quando acometido pela depressão, o servidor chega a permanecer afastado por um período muito longo. Há registros de afastamento que já ultrapassa a casa dos 06 ou 07 anos.

Estimativas do Departamento de Saúde do Servidor apontam um número entre 15% e 20% de afastamentos do quadro geral, por problemas de saúde. Dos

400 afastamentos contabilizados pelo diretor 12%, referem-se ao pessoal da educação, cujo total é de 2400. Há ainda o problema do álcool que atinge todas as categorias com ênfase para os trabalhadores operacionais e o consumo de drogas que não há ainda um levantamento por parte deste departamento.

No serviço público da Prefeitura, sobretudo nas categorias operacionais similares as do DPJ, a questão do álcool aparece de forma muito clara, já que entre os trabalhadores desta categoria não há a menor preocupação em escamotear o hábito da alcoolização. Encontrar alguém no ambiente de trabalho seja num pátio, ou em algum corredor nos momentos que antecedem o finalzinho do dia de trabalho e convida-lo para “tomar uma” como costuma-se dizer, é fato mais que natural. É comum as segundas feiras pela manhã trabalhadores orgulhosos dizerem aos colegas que no final de semana haviam “*tomado todas*”. Há também aquele que se diz orgulhoso de ter tomado meia dúzia só antes do almoço no domingo. Para os trabalhadores não só os operacionais da Prefeitura, mas, no mundo do trabalho, é tradicional associarem o consumo da bebida a algo virtuoso e constantemente utiliza-lo como afirmação da sua masculinidade. Se alguém se achegar em uma roda de amigos após o expediente, ou mesmo antes disso e disser que não bebe, não fuma, e etc, levantam-lhes enormes suspeitas sobre a sua masculinidade. E assim através dessas reuniões comemorativas de relaxamento após trabalho é que se estabelece o processo de alcoolização. Daí para o alcoolismo, o caminho não é longo e o setor de reabilitação e readaptação está repleto de casos ao longo destes anos de funcionamento.

#### **4.4- O significado do trabalho na Prefeitura**

O trabalhador do DPJ é muito orgulhoso em relação a posição que ocupa como funcionário público. Dificilmente esboça alguma crítica sobre os colegas, sobre o local de trabalho, das condições de trabalho e mesmo das condições políticas, embora, reconheçam que a cada quatro anos são realizadas possíveis mudanças, não só de prefeito, mas, também de suas chefias, das posições daqueles que ocupam os cargos comissionados (trabalhadores de carreira que são indicados para cargos de chefias, sem concurso, os cargos de confiança) e

podem também ser transferidos para outros departamentos. A fala do trabalhador a seguir, demonstra um pouco deste orgulho:

*“Aqui eu construí a minha vida. Desenvolvi a profissão que eu mais gosto, faço o trabalho que eu gosto, tenho muitas amizades com o pessoal daqui e me sinto muito bem sendo funcionário público. Aqui eu criei e estudei os meus filhos, construí minha casa e sou uma pessoa tranqüila. Tenho casa, terreno e graças a Deus, tenho um emprego (efetivo, encarregado almoxarifado).”*

*“Eu gosto do setor público porque o pessoal assume outro nível aqui né? O pessoal que pra trabalhar é um pessoal que serve bem a população. Também gente vem, a população também. O pessoal é grato. Com isso, aqui também né, eu gosto de trabalhar, como a gente fez. Eu trabalhei no bonde. Eu era motorneiro do bonde. Fiquei nove (9) anos trabalhando de motorneiro. De sábado, domingo e feriado, dirigindo o bonde” (efetivo, marceneiro).*

## **5 - Considerações Finais**

A função pública no mundo do trabalho é historicamente mesclada de preconceitos e discriminações e mesmo no interior da Sociologia, é reduzido o número de autores que procuram uma aproximação científica para sua melhor compreensão. Fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas e bem-estar social da população, países centrais como Dinamarca 39,3%, Suécia 38,1%, Finlândia 27,2%, França 27,2% e Bélgica 23,9%, comportam no setor público significativa porcentagem do emprego total, enquanto que no Brasil, este seguimento representa apenas 11,3% do total de empregos.

Foi este universo relativamente pouco conhecido e sua relação de trabalho tradicionalmente baseada na lealdade e confiança, que funcionou como estímulo para uma pesquisa inicialmente de mestrado, nos levando na seqüência a propor um aprofundamento no doutorado, enfocando desta vez, a categoria dos trabalhadores operacionais do Departamento de Parques e Jardins (DPJ) da Prefeitura municipal de Campinas, cujas atividades, embora consideradas de pouca qualificação no quadro geral dos “servidores” são fundamentais para o funcionamento da política pública de urbanização e manutenção das áreas verdes da cidade.

Este estudo permitiu compreender como se estrutura o processo de terceirização e como ele interfere nas relações e organização de trabalho no Departamento de Parques e Jardins (DPJ) da Prefeitura Municipal de Campinas, deformando a noção de servidor público. Os trabalhadores que prestam serviços de manutenção das áreas verdes da cidade, na medida em que vão se aposentando, se afastando para tratamento de saúde, por eventuais pedidos de demissão, ou mesmo por falecimento, têm os seus postos de trabalho sistematicamente preenchidos por trabalhadores contratados por empresas terceirizadas, comprometendo não só a manutenção das áreas verdes da cidade em relação a qualidade dos serviços prestados, mas, também a manutenção dos trabalhadores enquanto categoria.

A interação maior com os trabalhadores, possibilitou um conhecimento real de situações concretas de trabalho e uma percepção maior da cadeia de relações

que compõem suas realidades, realidades essas, sempre muito difíceis em relação as facilidades comumente apregoadas sobre as ocupações braçais realizadas por trabalhadores pouco qualificados, ou em relação ao estigma sempre atribuído ao funcionalismo público.

Os trabalhadores representam uma categoria de trabalhadores públicos submetidos ao contínuo processo de transformação imposto pelo processo de racionalização do trabalho no mundo globalizado, cujas políticas têm apresentado como solução imediata para os históricos problemas orçamentários do Estado, a via da flexibilização, da terceirização e da precarização do trabalho.

Iniciaram sua vida profissional numa época em que a função pública além de pouco acessível, era ainda sinônimo de “status social”, ou seja, naquele período o ingresso para a carreira do funcionalismo era bastante exigente em relação a qualificação. A similaridade com as ocupações do campo e a necessidade da Prefeitura em localizar este tipo de força de trabalho, fizeram com que estes trabalhadores mesmo com pouca escolaridade conquistassem no emprego público alguma inserção social e aspectos da cidadania.

Entretanto, no mundo do trabalho pós-moderno, os trabalhadores proletarizados dos Estados e Municípios, os funcionários públicos, vivem um gradativo processo de perda de relativa posição de “proteção social” em relação aos trabalhadores terceirizados.

Vale destacar que enquanto parte do trabalho coletivo, o trabalhador do serviço público que exerce as atividades tanto burocráticas, quanto às de manutenção de infra-estrutura e limpeza urbana, necessariamente também contribui para a valorização do capital, ainda que todo o seu trabalho seja chamado de improdutivo. No processo do seu desenvolvimento, o capitalismo necessita cada vez mais de novas especializações para o controle da propriedade, aumentando cada vez mais o número de intermediários entre a produção e o consumo.

O orgulho de provedor e a insuficiência do salário normalmente são compensados por parte dos trabalhadores deste grupo com a realização de “bicos” ou com as solicitações para trabalharem em regime de horas extras,

quando estas são pagas, pois, atualmente este procedimento passou a ser considerado como banco de horas. O trabalhador acumula um tempo que foi gasto trabalhando pós-jornada que depois é recompensado com o equivalente em descansos e folgas.

O fato de terem se tornado funcionários públicos é a realização de um sonho de suas vidas e gostam muito do que fazem e por isso trata-se de um emprego que jamais pensam em deixar, mesmo diante das condições que vivenciam frente ao processo de terceirização. O trabalho desses funcionários tem como característica principal o fato de que o seu resultado não se concretiza como mercadoria, em valor de uso ou de troca imediatamente palpável: são serviços e atividades que no seu final geram políticas públicas em forma de conforto, embelezamento e bem estar para a população, ainda que muitos os vejam com preconceitos.

O funcionário público é analisado neste trabalho, como categoria social e ao mesmo tempo, como parte integrante da estrutura de classes brasileira. Isto significa que “a interpretação das suas mentalidades ou modos de compreender a si e aos outros passa pela análise das posições em que se acha nas relações de produção, incluindo-se aí a fábrica, o sindicato, o partido, as outras classes sociais e os governantes”, (Ianni, 1975). Significa também, contudo, que não se pode ser compreendido nos limites de suas relações de produção, já que enquanto categoria social, ele “não se define pelo lugar que ocupa no processo de produção, mas, em relação as instâncias extra-econômicas da estrutura social” (Lowy, 1976, p. 17).

Assim o estudo sobre como se estruturam o processo de terceirização e as relações de trabalho no interior do DPJ, permitiu constatar tratar-se de uma categoria em avançado processo de extinção dada a intensa reposição dos seus postos por trabalhadores contratados por empresas terceirizadas. Quem expressa o conjunto dessa categoria é o servidor de pouca escolaridade e pouca qualificação, mas que, no âmbito do próprio trabalho cristalizou um conhecimento de grande complexidade. Tradicionalmente esta categoria é demarcada pela realização de trabalhos considerados duros e penosos o que, possivelmente tenha

contribuído para a caracterização dos chamados trabalhadores “encostados”, que por uma série de adoecimentos e tentativas de reabilitação, foram submetidos a um processo de readaptação e por recomendação médica passaram a realizar atividades apenas de natureza leve para o não agravamento de seu estado de saúde.

Desta forma, a política de enxugamento da máquina pública através da racionalização das relações de trabalho e intensificação do processo de terceirização, coloca sob risco possibilidades de conquistas sociais, à setores da população de trabalhadores aos moldes dos sujeitos da pesquisa. Dessa forma o impedimento de novos concursos públicos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (que estabelece como limite os 54% da folha de pagamento) para reposição dos postos de trabalho deixados vagos por aposentadoria, doenças, demissões e falecimentos, alimenta e intensifica o processo de flexibilização e precarização das relações trabalho.

Nesse sentido, o estudo apontou que, embora considerada de pouca qualificação, a atividade de ajudante de serviços gerais, se mais bem planejada, pode ser realizada por grande contingente de trabalhadores sem os costumeiros prejuízos à saúde. Para uma classe trabalhadora historicamente “mal formada” como no Brasil, há sempre um imenso “exército de reserva”, aos moldes dos sujeitos da pesquisa, à disposição do setor público, que não deixa de ser uma porta de entrada para algum tipo de inclusão socioeconômica e acesso à cidadania. Certamente essa prática se tornará mais difícil com a intensificação do processo de terceirização.

Como este tipo de trabalho precisa e deve continuar a ser feito, há de se pensar formas alternativas de realização. Uma saída talvez sejam as operações amparadas por novas tecnologias, através de ferramentas e equipamentos mais adequados para os carregamentos manuais e investimento em sistemas de proteção e segurança para as áreas insalubres.

A persistência em organizá-lo somente sob bases economicamente viáveis e político/empresarial, precariza não apenas o trabalho, mas, a vida dos trabalhadores, sobretudo os trabalhadores de faixa etária entre 40 e 60, anos das

classes populares mais empobrecidas e menos instruídas da classe trabalhadora, que, só conseguem ao longo desse tempo, o rendimento necessário para manter-se enquanto força de trabalho à disposição do capital, exatamente como exército nacional de reserva produzida pelo próprio sistema ao qual se referiu Marx.

Assim, para a sua realização, o capital exige também: arborização, jardinagem, reformas, saneamento, pavimentação, limpeza e manutenção, tanto na esfera privada como na estatal.

Durante a pesquisa, os trabalhadores jamais demonstraram qualquer participação na discussão política dessas questões, embora tenham passado por período eleitoral bastante significativo, tanto para a diretoria do sindicato, quanto para vereadores e prefeito. Raramente participaram de reuniões sindicais nem partidárias e durante o período do dissídio coletivo o comparecimento dos representantes sindicais, deveu-se única e exclusivamente a reivindicação salarial por meio da distribuição de panfletos. Não houve qualquer problema em relação a realização da pesquisa.

## **6-Referências**

Abreu ARP; Sorj B.- Subcontratação e trabalho a domicílio – influência do gênero. In: Martins, H. de S. Ramalho, J.S. (org.). Terceirização – diversidade e negociação no mundo do trabalho. São Paulo: Hucitec/Cedi/Nets, 1994 p. 62-75.

Abrucio, FL.; Costa, VMF. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro /State reform and the Brazilian federative context. São Paulo; Konrad-Adenauer-Stiftung; 1998.

Amâncio VMA; Khouri M. A. Efeitos da terceirização nas condições de segurança e saúde dos trabalhadores do setor elétrico do Ceará. In: SINAIT – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. A Flexibilização das Normas Trabalhistas e a Atuação dos Auditores Fiscais do Trabalho – Resultado do Concurso do 19º ENAFIT (São Luís do Maranhão, 2000). Brasília: SINAIT, 2001.

Análise da Relação Prazer, Trabalho, Sofrimento e Trabalho. Coordenação: Maria Antunes, R. Adeus ao Trabalho? São Paulo: Boitempo, 1995.

Antunes, R. Os Sentidos do Trabalho - Ensaio sobre a afirmação e a negação do Trabalho. São Paulo: Boitempo; 1999.

Apay, B. H.; J. Léomont C. Precarização e Cidadania: Grupos de Estudos sobre a divisão social e sexual do Trabalho. Mulheres no Desemprego: entre revolta e resistência. Cahier du Gedisst n° 23 Paris, 1998.

Baltar, PE de A.; Proni, M. W. Sobre Regime de trabalho no Brasil: rotatividade de mão de obra, emprego formal e estrutura salarial. Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado. CESIT Centros de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. Campinas: Fecamp, 1996.

Baltar, PE de A; Dedecca, C. S; Henrique W. Mercado de Trabalho e exclusão Social no Brasil. Crise e Trabalho no Brasil: Modernidade ou volta ao passado.

Banco de Portugal /Boletim econômico /Setembro 2001. Portugal, Pedro & Barbosa, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? Revista do Serviço Público: Ano 47, Vol. 120, Número 3, Set/Dez Brasília: ENAP, 1996.

Bihl A. A Grande Noite Alternativa. São Paulo: Boitempo, 1999.

[bolecon/docs/2001\\_3\\_1.pdf](http://bolecon/docs/2001_3_1.pdf).

Boltanski L. As classes sociais e o corpo. 3ª ed. Rio de Janeiro, Graal, 1989.

Borjas G. "Wage Determination in the Federal Government: The Role of Constituents and Bureaucrats," *Journal of Political Economy*, 88, 1980.

Caetano, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. 10ª.ed., Coimbra: Almedina, vol. I e II, p. 866, 1999.

Correio Popular; Jornal de Campinas: 27/10/2007.

Correio Popular; Jornal de Campinas: 18/10/2008.

Braverman H. Trabalho e Capital Monopolista: A Degradação do Trabalho no Século XX. 3ª ed.: Guanabara, 1987.

Bravermann H. Trabalho e capital Monopolista. Rio de Janeiro: LTC, 1974.

Bresser Pereira LC. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Lua Nova, Revista de Cultura, n 45: Brasília, 1998.

Bresser Pereira LC. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: Sachs, Ignacy, 2001.

Briggs, MR. Evolução da Administração pública federal. Revista do Serviço Público. Rio de Janeiro, v.III, n 2, p. 13-19, agosto, 1938.

C. 1994. Psicodinâmica do Trabalho. Contribuições da Escola Dejouriana à

Caetano M. Princípios fundamentais do direito administrativo. Coimbra: Almedina, 1996.

Campos PC. A Dialética Negativa na Escola de Frankfurt  
<http://webmail.faac.unesp.br/~pcampos/frankfurt.htm>

Canesqui AM. Olhares socioantropológicos sobre os adoecidos crônicos. São Paulo: Hucitec/Fapesp; 2007. 149 p.

Carmo PS do. A Ideologia do Trabalho. Coleção Polêmica: Moderna, SP, 1992.

Carvalho Filho EDP de. Evolução do Emprego Público no Brasil nos anos 90. Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp em 2002.

Carvalho JM de. Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. Cia das Letras, SP 1987, 196p.

Castro KC de. Álcool e Trabalho: uma experiência de tratamento de trabalhadores de uma Universidade Pública do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado – Escola de saúde Pública Oswaldo Cruz – sub-área: saúde, ambiente e trabalho, 2002.

Castro N. (Org.) A Máquina e o Equilibrista. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Cavalcante Jr O. A Terceirização das Relações Labora. São Paulo: LTr. 1996.  
<http://www2.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundogepal>.

Centeno M. Os salários da função pública <http://www.bportugal.pt/publish/>  
CESIT, Centros de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, Campinas: Fecamp, 1996.

Chauí M. O que é Ideologia. São Paulo, Brasiliense, 2006.

Chesnais F. A Mundialização do Capital. São Paulo: Xamã, 1989.

Coriat C. Benjamin Ohno e a Escola Japonesa de Gestão da Produção. *Um Ponto de Vista de Conjunto*. In Hirata, Helena (org.) Sobre o Modelo Japonês. SP: Edusp, 1992.

Cretella Júnior J. Direito Administrativo Comparado. São Paulo: José Bushatsky: Edusp. 1972.

Cruz H de F. Trabalhadores em serviços: dominação e resistência. *São Paulo – CNPq*, 1900/ 1920.

Cruz SA. Sobre o Trabalho Precário Feminino: Uma Breve Reflexão. Texto Publicado no IV Congresso Português de Sociologia e consultado via Internet: [www.aps.pt/ivcong-ats/acthtm](http://www.aps.pt/ivcong-ats/acthtm) em 24/11/2003.

Dallari A. O que é Funcionário Público. São Paulo: Cortez, 1989.

Dejours C. A carga Psíquica do Trabalho. In: Dejours, C.; Abdoucheli, E.; Jayet, Delegacia Regional do Trabalho na Bahia (DRT/BA). Relatório sobre terceirização e relações no trabalho nas empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari. Salvador MT/PNUD/DRT-BA/CRH-UFBA, 1995.

Dejours C. A Banalização da Injustiça Social. Rio de Janeiro: FGV. 1999.

Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. Direito administrativo. São Paulo, 11. ed.: Atlas, 1999.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos Econômicos. Os trabalhadores frente a terceirização. Pesquisa DIEESE, São Paulo: n.7, 1993.

Duarte, L F D. Indivíduo e pessoa na experiência da saúde e da doença. *Ciência e Saúde Coletiva* vol. 8 no 1 Rio de Janeiro 2003.

Draibe SM. Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1980. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. v. 1. 399 p.

Druck G; Franco, T. – A Degradação do Trabalho e os Riscos Industriais no Contexto da Globalização, Reestruturação Produtiva e das Políticas Neoliberais. In: Franco, T. (org.). Trabalho, Riscos Ambientais e Meio Ambiente: Rumo ao Desenvolvimento Sustentável? Salvador, Ed. EDUFBA, 1997. p. 15-32.

Druck MG. Flexibilização, Terceirização e Precarização: A Experiência dos Sindicatos. In: Franco, T. (org.). Trabalho, Riscos Ambientais e Meio Ambiente: Rumo ao Desenvolvimento Sustentável. Salvador, Ed. EDUFBA, 1997. p. 117-158.

Druck MG. Terceirização: (dês)fordizando a fábrica. Salvador, Ed. EDUFBA, 1999.

Faoro R. Os Donos do Poder. São Paulo: Globo e Publifolha, 1991.

Faria A. Terceirização: um desafio para o movimento sindical. In: Martins, H. de S. Ramalho, J.S. (org.). Terceirização – diversidade e negociação no mundo do trabalho. São Paulo : Hucitec/Cedi/Nets, 1994 p. 41-61.

Faria M. da G. Biblioteca do IFCH da Unicamp. Terceirização: (Des)fordizando a Fábrica. 1995: 185 fl. Tese (Doutorado); Pós Graduação em Sociologia; Unicamp.

Fernandes RC. Elos de uma cidadania Planetária: 1995; Revista Brasileira de Ciências Sociais N. 28.

Fonseca T P. Lições de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1943.

Fraga E. Terceirização cresce e atinge altos salários. Folha de São Paulo, São Paulo, 23.06.03, Página B3.

França B H. O Barnabé: Consciência Política do Pequeno Funcionário Público. Cortez 1993; São Paulo.

Franco TM.; Druck MG. Borges A.; Franco AM. Mudanças de gestão, precarização do trabalho e riscos industriais. Cadernos CRH, Salvador, n.21, jul/dez 1994. p. 68-89.

Freitas C M. Acidentes químicos ampliados – incorporando a dimensão social nas análises de riscos. Tese de doutorado, ENSP-FIOCRUZ, CESTEHE;1996; Rio de Janeiro.

Freitas C M. Souza; CAV; Machado JMH; Porto MFS. - Acidentes de trabalho em plataformas de petróleo da Bacia de Campos, Rio de Janeiro, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, v.17 n.1; jan./fev. 2001; Rio de Janeiro.

French JD. Afogados em leis. A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros. São Paulo; 2001. 127p: Ed. Fundação Perseu Abramo.

Galvão A.; Biblioteca do IFCH: Unicamp; Participação e Fragmentação: A Prática Sindical dos Metalúrgicos do ABC nos Anos 90. 1996 225f. Pós Graduação (Mestrado) em Sociologia; Unicamp.

GIL TFB. Impactos da reestruturação produtiva à saúde e à segurança – percepções de petroleiros em São Paulo. Dissertação de mestrado. Campinas-SP, 2000; IFCH/UNICAMP.

Goffman E. Estigma: Notas Sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Zahar; 1975; São Paulo.

Gorz A. Adeus ao Proletariado; Rio Janeiro: Forense Universitária, 1982.

Gounet T. “Luttes Concurrentielles et Stratégies D’Accumulation dans l’industrie “Automobile” ; Etudes Marxistes 10; 1991; Bruxelles.

Gounet T. Fordismo e Toyotismo na civilização do Automóvel. São Paulo: 1999; Boitempo.

Grahan S L. *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*;1968 Published for the Institute of Latin American Studies by University of Texas Press.

Gregory R; Borland J;1999: “Recent Developments in Public Sector Labor

Guy P., B. The United States: absolute change and relative stability. In: Rose, R. et al. *Public employment in western nations.*; 1985a ; Cambridge University Press.

Habermas J. Mudança Estrutural da Esfera Pública. Rio de Janeiro: 1984; Tempo Brasileiro.

Harvey D. A condição Pós-Moderna. São Paulo 1992; Loyola.

Hirata H. Sobre o modelo Japonês. São Paulo: 1992; Edusp.

Hitara H. Nova Divisão Sexual do Trabalho? São Paulo: 2002; Boitempo.

Hofling E. de M. A Concepção de Cidadania Veiculada em livros Didáticos. 1981. 255 fL. Dissertação (Mestrado) – Pós – Graduação em Educação na área de metodologia de ensino, Faculdade de Educação Unicamp, Campinas.

Ianni O. Teoria da Globalização. Rio de Janeiro: 2001; Civilização Brasileira.

Karan H. O Sujeito entre a alcoolização e a cidadania: perspectiva clínica do trabalho. Revista Psiquiátrica, set/dez 2003; R.S: 25(3); 468-474.

Klaus-D. S. & Rose; R. Germany: the expansion of an active state. In: Rose, R. et al. Public Employment in Westwrn Nations 1985 Cap.4 Cambridge Universit Press.

Lacerda AC de. O Impacto da Globalização na Economia Brasileira: 1998 Contexto, São Paulo.

Laurell AS; Noriega M. Processo de Produção e Saúde: Trabalho e Desgaste Operário 1989; São Paulo: Editora Hucitec.

Leiria JS; SARATT N. Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial 1995, São Paulo, Gente.

Leiria JS; Souto CF; Saratt N D. Terceirização Passo a Passo: o caminho para a administração pública e privada. Porto. Alegre: 1992. SAGRA-DC, Luzzatto.

Mansano Filho RORP; Camargo RB de. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In Oliveira et al. Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

Marcelino PRP. Terceirização e Ação Sindical. A Singularidade e Reestruturação do Capital, Tese de Doutorado, IFCH, Unicamp, 2008.

Markets” in Handbook of Labor Economics, Asshenfelter, O. and Card, D. editors, Marques de S. A administração geral no governo brasileiro. Revista do Serviço Público, p. 124-129, Rio de Janeiro, 1943.

Martins S P. A Terceirização e o Direito do Trabalho, 7ª edição, São Paulo: Atlas, 2005.

Marx E; IFF (Orgs.). Trabalho Alienado e Superação Positiva da Auto Alienação Humana 1987: História (A Consciência Revolucionária). São Paulo: Ática.

Marx K; Engels I. A Ideologia Alemã 1985: São Paulo: Hucitec.

Marx K. Capítulo VI Inédito de O Capital, Resultados do Processo de Produção Imediata 1985; Moraes; São Paulo.

Marx K. O Capital, vol. I Cp XIII. São Paulo: 1985; Nova Cultural.

Marx K. O Capital: Crítica da Economia Política, Livro I- O processo de produção do capital (terceira e Quarta partes); Difel 1985; São Paulo.

Mello A Fde. Marx e a Globalização. São Paulo 1999; Boitempo.

Mello CAB de. O Princípio da Legalidade e Algumas de suas Conseqüências para o Direito Administrativo Sancionador. Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais; v. 01: 2003 São Paulo.

Mészáros I. Produção Destrutiva e Estado Capitalista. São Paulo 1989; Ensaio.

Minayo MC de S. O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde. 5ª ed., HUCITEC, 2006 São Paulo.

Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho. Legislação de segurança e saúde no trabalho. Brasília: MTE, SSST, 1999.

Monteiro T. Funcionários e Doutores. Rio de Janeiro: 1919 Livraria Francisco Alves.

Morstein FM. Revista do Serviço Público Brasília 58 (1): 115-120 Jan/Mar 2007

Nasi, C.; H., L. M. Ser alcoolista na voz de sujeitos dependentes de álcool. SMAD. Revista eletrônica saúde mental álcool e drogas. (ed. Port. 2007;Vol.3 n. 1 Ribeirão Preto.

Nogueira M A. As Possibilidades da Política. Idéias da Reforma do Estado .1988; Paz e Terra, SP.

N., E. D. (org). Medicina social: aspectos históricos e teóricos. São Paulo: Global, 1983.

Offe C. Capitalismo Desorganizado 1989; São Paulo: Brasiliense.

Oliveira, S, - A qualidade da qualidade: uma perspectiva em saúde do trabalhador. Cadernos de Saúde Pública, vol.13 n.4. Rio de Janeiro, Oct. /Dec. 1997.

Pagnoncelli D. Terceirização e Parceirização: estratégias para o sucesso empresarial. Rio de Janeiro, 1993, D. Pagnoncelli. 190 p.

Parry RB: state aggregates changing composition: In Rose, R. et al. *Public employment in Western Nations*. 1985; cap. 2. Cambridge University Press.

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Manual de entrevista da pesquisa básica. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

Pochmann M. (Coord.) – Trabalho legal, ilegal e “alegal” – Novidades da dinâmica do mercado de trabalho no Brasil. Jornal do DIAP, nº 186, abril/maio de 2003.

Pochmann M; Borges, A. - “Era FHC”: A regressão do trabalho. São Paulo: Anita Garibaldi, 2002. 120p.

Pochmann M. A Década dos Mitos. O Novo Modelo Econômico e a Crise do Trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

Pochmann M. et. al. Atlas da Exclusão Social no Brasil, Vol. I e II, São Paulo: Cortez, 2003.

Pochmann M. O Trabalho sob Fogo Cruzado. São Paulo: Contexto, 1999.

Pochmann M. SINDEEPRES 15 anos- A superterceirização dos contratos de trabalho. Pesquisa encomendada pelo SINDEEPRES. Org. Daniel Castro, Campinas 2007.

Pochmann M. A Realidade Perversa do Mercado de Trabalho Brasileiro. Texto disponível na internet: <http://www.desempregozero.org.br/> acesso em 18/12/2007.

Portugal P. e Centeno, M. Os Salários da Função Pública, in Banco de Portugal/Boletim econômico/ Setembro 2001, in [http// www. Google.com.br](http://www.Google.com.br) (outubro de 2007)

Queiroz CARS. Manual de terceirização: onde podemos errar no desenvolvimento e na implantação dos projetos e quais são os caminhos do sucesso. São Paulo: STS, 1998.

Reiner, L. Regimes Jurídicos de funcionários públicos da França. Consultoria da Assembléia Legislativa, Câmara dos Deputados.

<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/510859.pdf>.

Rigotto, R. M. - Saúde dos trabalhadores e meio ambiente em tempos de globalização e reestruturação produtiva. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, 93/94: 9-20, dez.1998.

Rodrigues, A. M. Práticas e representações de pequenos funcionários públicos de São Paulo. ANPOCs, Revista Brasileira de Ciências Sociais N 11, vol 4, p.85 – 103: outubro, 1989.

Rodrigues, I. Trabalhadores, Sindicalismo e Democracia: A Trajetória da CUT. 1993. 225 fl. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Sociologia na Faculdade de Ciências Humanas (FFLCH)- USP, SP.

Rose, R. The significance of public employment. In Rose et al. Public Employment in Western Nations. Cambridge Universit Press, 1985.

Rothenbacher, F. *Public Service Employment In: Grmany with reference to European developments*. Paper presented to the ECPR Workshop on “Working for Government: explaining public sector employment trends in the last 20 years”. Bern, Switzerland, 27 th., February to 4 th. Mach, 1997a.

Saes, D República do Capital. São Paulo: Boitempo, 2001.

Sennett R. *O Declínio do Homem Público*. São Paulo: Chwartz Ltda, 1988.

Sennett RA. *Corrosão do Caráter*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Siegel GB. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. University Pittsburg, 1964.

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC. *Os trabalhadores e a terceirização*. São Bernardo do Campo, 1993.

Singer P. *Aprender Economia.*: São Paulo: Contexto,1998.

Soares Jde L. *Sindicalismo no ABC Paulista: Reestruturação Produtiva e Parceria*. Outubro: Centro de Educação Popular. Brasília: DF, 1988.

Soares LT. *Os Custos Sociais do AJUSTE NEOLIBERAL na América Latina*. Vol. 78. São Paulo; Cortez: 2002.

Tambellini AM. *Contribuição à análise epidemiológica dos acidentes de trânsito*, tese de doutorado; 1975; Campinas.

Tambellini AM. *O trabalho e a doença*, in R. Guimarães (ed) *Saúde e Medicina no Brasil*; Gral: 1978; Rio de Janeiro.

Teixeira FOM. (Orgs.). *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva* 1996.

Varejão J.; Portugal P. “Why Do Firms Use

Viana AL D’Ávila; Elias PEM. *Saúde e desenvolvimento*. *Ciênc. saúde coletiva* 2007; 12.

Viana C. *O conceito de funcionário público – tempos de mudança?* *Revista de Estudos Politécnicos* 2007; V: 007-034.

Vilela, Rodolfo Andrade Gouveia. *Desafios da Vigilância e da Prevenção de Acidentes de Trabalho. A experiência do Programa de Saúde do Trabalhador de Piracicaba; Construindo Prevenção e Desvelando a Impunidade*. Tese de Doutorado em Saúde Coletiva, FCM, Unicamp, 2002.

Warlich BM. de S. A Reforma Administrativa da era Vargas. Rio de Janeiro: 1983: Fundação Getúlio Vargas.

Weber M. Classe, Estamento, Partido. In: Weber, Max. Ensaaios de Sociologia. Rio de Janeiro 1971: Zahar editores.

Weil S. A Condição Operária e outros Estudos sobre a Opressão. Rio de Janeiro: 1979: Paz e Terra.

Witkowski N (Org.). Ciência e Tecnologia Hoje; 1975: São Paulo: Ensaio.

## 7-Anexos

### 1- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO CONEP - Resolução 196/96

Eu,.....declaro para os devidos fins ter sido informado (a) sobre os objetivos da pesquisa “A terceirização e os trabalhadores do serviço público”, a realizar-se nas dependências do Departamento de Parques e Jardins (D.P.J.) da Prefeitura Municipal de Campinas, sob a responsabilidade da professora Dra. Aparecida Mari Iguti e a ser executada por João Petrúcio Medeiros da Silva RG 5951308, residente à rua Arnaldo Irineu Chéchia 561 Parque da Figueira, Campinas S.P. CEP 13040-295 telefones (19) 32388202 e celular (19) 97838830, aluno de pós-graduação (Doutorado) em Saúde coletiva, do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Faculdade de ciências Médicas da UNICAMP.

Declaro ter ciência de que o objetivo desta pesquisa é de compreender os reflexos do processo de precarização das relações de trabalho na vida profissional dos trabalhadores públicos de caráter efetivo em relação ao processo de terceirização no setor público. Minha participação é voluntária, sabendo que estou sujeito às mesmas condições dos trabalhadores deste departamento que farão parte da pesquisa.

Os procedimentos envolvem entrevistas, pesquisa etnográfica, utilização de imagens, caderno de campo, reuniões e conversas informais com os trabalhadores. Os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos de natureza didática. O pesquisador garante que minha participação não envolve desconforto físico, moral, riscos de qualquer natureza, vantagens nem prejuízo para o meu trabalho, não estando previstas quaisquer indenizações ou ressarcimentos. Minha participação nesta pesquisa também está isenta de qualquer prejuízo financeiro.

---

João Petrúcio Medeiros da Silva

Entrevistado

Pesquisador: Fone (19) 32388202

Campinas, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2008.

(19) 97838830

Comitê de Ética em Pesquisa da FCM/UNICAMP, SP.

Rua Tessália Camargo Vieira, 26, CEP: 13084-971

Fone: (19) 35218936. E-mail: [cep@head.fcm.unicamp.br](mailto:cep@head.fcm.unicamp.br)

## 2- Local de Residência

<b>Nome</b>	<b>Local/Residência/Bairro</b>	<b>Distrito de Saúde</b>
A. C.	Padre Anchieta	Norte
A. C. S.		
A. B. S.	Par Floresta I	Noroeste
A. C. R.	Jardim Florence	Noroeste
A. D. R.	Nova Europa	Sul
A. N. S.	São José	Sul
A. S. M.	Parque Santa Bárbara	Norte
A. V.	Barão Geraldo	Norte
A. D.	São Vicente	Sul
A. S. S.	Vila Brandina	Leste
A. C. L.	Santa Lúcia	Sudoeste
B. B.	São Marcos	Norte
C. R. M.	Itajaí	Noroeste
C. A. R.	Hortolândia	
D. R. C.	Parque São Quirino	Leste
E. A. P.	Jardim Londres	Sudoeste
E. L. S.	Vida Nova	Sudoeste
E. M. C.	Santa Lúcia	Sudoeste
E. G.	São Fernando	Sul
F. G. F.	Vila Pe Manoel Nóbrega	Noroeste
F. L. M.		
F. B. S.	Sumaré	
F. J. S.	Jardim Aeroporto	Sudoeste
F. N. G.	Castelo Branco	Sudoeste
H. G. S.	São Vicente	Sul
H. G. J.	Jardim Leonor	Sul
I. C. S.	Sã Domingos	Sul
I. L. S.	Jardim Florence	Noroeste
J. S.	Hortolândia	
J. S. A. C.	Santa Lucia	Sudeste
J. A. S.	Jardim Aurélia	Norte
J. B. S.	São Vicente	Sul
J. C. O.		
J. R. P. S.	Santo Antonio	Sudoeste
J. G.	Jardis Satélite Íris	Sudoeste
J. L. S.	Jardim São José	Sul
J. M.	Jardim Aeroporto	Sudoeste
J. O. S. F.	Satélite Íris	Sudoeste
J. R. P.	Campos Elíseos	Sul
J. R. S.	Floresta	Noroeste
J. T. S.	Vila Brandina	Leste
L. A. M.	Campo Grande	Sudoeste
L. B. A.	Jardim Oliveiras	Sul
L. C. L.		

L. A. S.	Parque Valença	Noroeste
M. A. M.	Jardim Ieda	Noroeste
M. M. F.	Hortolândia	
N. C. S.	Satélite Íris	Sudoeste
O. J. A.	Vila União	Sudoeste
O. P. G.	Hortolândia	
O. V. S.	Jardim Miranda	Norte
O. C. F.	Padre Anchieta	Norte
O. S. S.	Manuel Nóbrega	Sul
P. C. M.	Hortolândia	
P. E.	Vila Aurocam	Noroeste
R. C. S.	São Domingos	Sul
R. R. N.	São Vicente	Sul
S. P. R.	Jardim Capivari	Sudoeste
S. N.	Jardim Amanda	Sul
T. M. V. C.	Hortolândia	
V. F. P.	Jardim Aeroporto	Sudoeste
V. L. C.	Dic II	Sudoeste
V. J. S.	Jardim Aeroporto	Sudoeste
W. F.	Padre Anchieta	Norte
W. R. M.	Vila Palácio	Leste
Z. F.	Satélite Íris	Sudoeste
W. F.	Jardim Aurélia	Norte

**3- Queixas Mais Frequentes em Relação às Doenças e vinculação aos sistemas de saúde.**

**Quadro 8**

<b>Nome</b>	<b>Plano de saúde</b>	<b>Problemas de Saúde</b>
A. C.	SUS	
A. C. S.	SUS	
A. B. S.	SUS	
A. C. R.	SUS	
A. D. R.	SUS	Dor nas costas/audição
A. N. S.	SUS	
A. S. M.	SUS	
A. V.	SUS	
A. D.	SUS	
A. S. S.	SUS	
A. C.L.	Medicar	
B.B.	SUS	
C. R. M.	SUS	Álcool/Coluna/Musculares
C.A. R.	SUS	
D. R. C.	SUS	
E.A. P.	SUS	
E. L. S.	AFP	
E. M. C.	SUS	
E. G.	SUS	
F. G. F.	SUS	Álcool/coluna/gastrite/pernas
F. L. M.	SUS	
F. B. S.	SUS	
F. J. S.	SUS	Problemas de Coluna
F. N. G.	SUS	
H. G. S.	SUS	
H. G. J.	Unimed	
I. C. S.	SUS	Depressão/Álcool
I. L. S.	SUS	
J. S.	SUS	
J. S. A. C.	SUS	Dor nas Costas
J. A. S.	SUS	
J. B. S.	Super Saúde	
J. C. O.	SUS	
J. R. P. S.	SUS	
J. G.	SUS	
J. L. S.	Super Saúde	
J. M.	SUS	Hérnia/Coluna/coração
J. O. S. F.	SUS	
J. R. P.	SUS	
J. R. S.	SUS	
J. T. S.	SUS	coluna/hérnia/úlcera/Álcool
L. A. M.	SUS	
L. B. A.	SUS	
L. C. L.	SUS	
L. A. S.	SUS	Depressão

M. A. M.	SUS	
M. M. F.	SUS	
N. C. S.	SUS	
O. J. A.	SUS/PUCC	Dores na Coluna
O. P. G.	H. Samaritano	Dores nas pernas
O. V. S.	SUS	Dores nas Costas
O. C. F.	SUS	
O. S. S.	SUS	Dor nas pernas
P. C. M.	SUS	
P. E.	SUS	Pernas/coluna/alcool.
R. C. S.	SUS	Dores na coluna
R. R. N.	SUS	Dores nas costas
S. P. R.	SUS	Dores nas costas
S. N.	SUS	
T. N. V. C.	Santa Tereza	
V. F. P.	SUS	
V. L. C.	SUS	
V. J. S.	SUS	Dores na coluna
W. F.	SUS	Dores musculares
W. R. M.	SUS	
Z. F.	SUS	
W. F.	Unimed	

#### **4- Empresa de economia mista**

Empresa de economia mista ou, "sociedade de economia mista" é uma sociedade na qual há colaboração entre o Estado e empresas particulares, ambos reunindo recursos para a realização de uma finalidade, sempre de objetivo econômico. A sociedade de economia mista é uma pessoa jurídica de direito privado e não se beneficia de isenções fiscais ou de foro privilegiado. O Estado poderá ter uma participação majoritária ou minoritária; entretanto, mais da metade das ações com direito a voto devem pertencer ao Estado.

A sociedade de economia mista é uma sociedade anônima, e seus funcionários são regidos pela CLT e não são servidores públicos. Frequentemente têm suas ações negociadas em Bolsa de Valores como, por exemplo, o Banco do Brasil, Petrobrás e Eletrobrás. Diferem-se das Empresas Públicas cujo capital é 100% público e também das Sociedades Anônimas em que o governo tem posição acionária minoritária e o controle das atividades é privado.

As agências executivas e reguladoras fazem parte da administração pública indireta, são pessoas jurídicas de direito público interno e consideradas como

autarquias especiais. Sua principal função é o controle de pessoas privadas incumbidas da prestação de serviços públicos, sob o regime de concessão ou permissão. As Agências Reguladoras tem a função de regular a prestação de serviços públicos e organizar e fiscalizar esses serviços a serem prestados por concessionárias ou permissionárias, com o objetivo garantir o direito do usuário ao serviço público de qualidade.

Em relação à tradicional autarquia possuem uma maior autonomia financeira e administrativa, além de seus diretores serem eleitos para mandato por tempo determinado. Essas entidades têm as seguintes finalidades básicas: a) fiscalizar serviços públicos (ANEEL, ANTT, ANAC, ANTAC); b) fomentar e fiscalizar determinadas atividades privadas (ANCINE); c) regulamentar, controlar e fiscalizar atividades econômicas (ANP); d) exercer atividades típicas de estado (ANVS, ANVISA e ANS).

As Agências executivas são pessoas jurídicas de direito público que podem celebrar contrato de gestão com objetivo de reduzir custos, otimizar e aperfeiçoar a prestação de serviços públicos. Seu objetivo principal é a execução de atividades administrativas com grande autonomia financeira e administrativa. São requisitos para transformar uma autarquia ou fundação em uma agência executiva: a) tenham planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento; b) tenham celebrado contrato de gestão com o ministério supervisor.

### **Exemplos: de agências executivas o INMETRO e a ABIN.**

Na administração pública brasileira, uma autarquia é uma entidade auxiliar da administração pública estatal autônoma e descentralizada, um dos tipos de entidades da administração indireta. Seu patrimônio e receita são próprios, porém, tutelados pelo Estado. O Decreto-Lei nº. 200 de 1967, no seu artigo 5º, inciso I, define autarquia como "Serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento gestão administrativa e financeira descentralizada".

As autarquias são criadas por lei para executar, de forma descentralizada, atividades típicas da administração pública. Têm patrimônio formado por recursos próprios. Sua organização interna pode vir através de decretos (emanam do poder executivo); de portarias (ministérios, secretarias); regimentos ou regulamentos internos. São autarquias, por exemplo, as universidades federais. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello: São pessoas jurídicas de direito público de capacidade exclusivamente administrativa.

### **5- Quadro de ocupações do serviço público**

Por fim, as informações disponíveis sobre as ocupações no setor público permitem classifica-las, conforme proposto anteriormente enquanto ocupações Meio, Fim, Meio/Fim e Outros. Segue abaixo a lista das ocupações em cada uma das categorias definidas.

<b>Ocupações Meio</b>	<b>Ocupações Fim</b>	<b>Ocupações Fim</b>
Dirigente Adm. Pública	Praça Militar	Auxiliar Fisioterapia
Ajudante Administrativo	Detetive Agente Polícia	Farmacêutico
Assistente Administrativo	Agentes Fiscais	Bacteriologista
Oficial Militar Superior	Auxiliar Serv. Médico	Sociólogo Antropólogo
Escrivão	Membro Corpo Bombeiro	Protético
Secretário Taquígrafo	Guarda Civil	Residente Hospital
Diplomata Político	Guarda Sanitário	Auxiliar Radiologia
Atendente de Serviços	Agente Social	Docente Ens. Superior
Auxiliar de Cartório	Cozinheiro (não dom.)	Prof. Primeiro Grau
Operador proc. Dados	Orientador Educacional	Provedor Serviços lazer
Contínuo	Agente Penitenciário	Prof. Segundo Grau
Agentes e fiscais Div.	Médico	Farmacêutico Prático
Oficial de Justiça	Delegado etc.	Prof. Prim. Grau Geral
Advogado	Juiz	Bedel
Porteiro, etc.	Bombeiro	Prof. Pesq. Ens. Super.
Analista Contábil	Promotor Curador	Parteira
Ajudante contabilidade	Atend. Infantil (não Dom.)	Lixeiro
Datilógrafo Ajudante	Dentista	Carteiro
Técnico contabilidade	Outros Professores	Orientador Educacional
Almoxarifes	Enfermeiro Diplomado	Guarda Sanitário
Analista Organizacional	Datilosopia	Dentista
Arquivista	Bibliotecário	Bedel
Feitor Capataz	Psicólogo	Sociólogo antropólogo
Tabelião	Laboratorista	Ocupações Fim
Ascensorista	Logopedista etc.	Operador Ind. Siderúrgica
Analista de Cargos, etc.	Ocupações Fim	Ladrilheiro
Conferente Despachador	Demógrafo	Caldeirista
Comprador	Geólogo	Polidor de Metal
Inspetores	Gráfico	Operador cent. Elétrica

Caixa Recebedor	Agente Censitário	Químico
Clicherista	Técnico Seg. Trabalho	Técnicos Industriais Div.
Dirigente Inst. Ensino	Agente de Viagem etc.	Fotógrafo
Chefias e Assistentes	Cinegrafista	Árbitro Esportivo
Ocupações Meio	Acondicionador	Bordadeira
Servente faxineiro	Torneador Mecânico	Manicure
Motorista	Cartógrafo	Estatístico
Guarda-vigia	Caldeireiro em Navio	Analista de Qualidade
Pedreiro	Meteorologista Oceânico	Maquinista de Embarcação
Concretista Draguista	Condutor	Auxiliar costureiro
Jardineiro	Cient.Político Historiador	Ótico
Telefonista	Maquinista de embarcação	Ajudante ind. Têxtil
Ajudante Pedreiro	Fresador	Manteigueiro etc.
Engenheiro	Vidraceiro Assentador	Aux. Liçadeira Urdidor
Copeiro Balconista	Físico	Maquinista de Trem
Ajudante Pintor	Barbeiro	Agente Estação trem
Agrimensor	Técnico Meteorologista	Conservador Ferrovias
Analista Computador	Operador Mineração	Guarda-Linha
Arquiteto	Trab. Conserv. Rodovias	Oficial téc. de Marinha
Mestre de Obras	Operador de Ab. D'água	Caixa Recebedor
Empedrador	Lubrificador	Auxiliar Estatística
Programador de Comp.	Ferreiro	Ajustador Mecânico
Eletricista de Instalações	Empilhadeira	Condutor
Marceneiro	Balseiro etc.	Comissário de vôo
Veterinário	Agrimensor Engenheiro	Técnico Ind. Siderúrgica
Técnico Agrícola	Caixeiro viajante	Foguista de Trem
Músico	Perfurador de Poços	Ajudante – Ind. Siderúrgica
Ajudante Mec. De Máquinas	Boleiro	Guarda Freios
Eletricista Manutenção	Artista Plástico	Analista Econômico
Jornalista etc.	Trab. Extração de Pedras	Bobineiro Eletricista
Técnicos Industriais Div.	Propagandista	Operador Petróleo
Topógrafo	Armador de Ferros	Operador Telecom
Operador Agrícola	Montador Estrut. Metálicas	Agente ou Chefe de Trem
Soldador	Depilador	Dirigente Serv. Transporte
Garçom	Camareiro	Técnicos Industriais Div.
Balconista atendente	Arrumador de Prateleiras	Dirigente Inst. Financeiras
Marinheiro (civil)	Técnico Esportivo	Manipulante (correio)

<b>Passadeira (não Dom.)</b> <b>Borracheiro</b> <b>Biólogo</b> <b>Técnico Lab. Clínico</b> <b>Fotógrafo</b> <b>Técnico não Especificado</b> <b>Lanterneiro</b> <b>Eletrônico Reparador</b> <b>Técnico de Serviços Públicos</b> <b>Técnico de Serviços Públicos</b> <b>Ajustador Mecânico</b> <b>Telegrafista</b> <b>Costureiro Alfaiate</b> <b>Pintor Industrial</b> <b>Padeiro (empregado)</b> <b>Piloto Navegador</b> <b>Técnico Indústria</b> <b>Arrais Timoneiro</b> <b>Químico</b>	<b>Cenotécnico</b> <b>Funileiro</b> <b>Inst. de equip. Comum</b> <b>Estucador</b> <b>Armador de Ferros</b> <b>Artista Teatro Rádio TV</b> <b>Serrador de Madeira</b> <b>Decorador</b> <b>Figurista Cortador</b> <b>Técnico Ext. Mineral</b> <b>Arreieiro Coureiro</b> <b>Ferramenteiro</b> <b>Comunicador</b> <b>Calceiro Camiseiro</b>	<b>Controlador de Tráfego</b> <b>Agente de Correio</b> <b>Trocador de Ônibus</b> <b>Operador Merc. Finan.</b> <b>Impressor</b> <b>Arquivologista</b> <b>Operador de Copiadora</b> <b>Leiloeiro Avaliador</b> <b>Conservador Ferrovias</b> <b>Operador Telecomunicações</b> <b>Cabeleireiro</b> <b>Acabador Ind. Gráfica</b>
---	--	--

**Operador Ind. Cimento**

<b>Ocupações Outras</b> <b>Operador ativ.</b> <b>Diversas</b> <b>Atleta Outros</b> <b>Empregador – comércio</b> <b>Vigilância Privada</b> <b>Empregador Agrícola</b> <b>Agricultor Artista de Circo</b> <b>Ajudantes</b>	<b>Conta Própria</b> <b>Empregador- comércio</b> <b>Serviços Conta Própria</b> <b>Ambulante – Outros</b> <b>Religiosos</b> <b>Atleta Futebol</b> <b>Diarista</b> <b>Provedor Serviço</b>
--	---

<b>Auxiliares</b> <b>Ambulante</b> - <b>balas etc.</b> <b>Diversos</b> <b>Aprendiz</b> <b>Ajudante</b> <b>Diversos</b> <b>Diversos.</b>	
--	--

**4.4.1- Apêndice I, (Ficha cadastral dos trabalhadores).**

**Ficha/Cadastro**  
**Dados pessoais**

Nome	Local de nasc.	Faixa etária	Escolaridade	Estado civil	Nº de filhos	moradia	lazer	Está estudando?	O que fazer para melhorar?
		média	43% Alfabetizados					95% não	75% melhorar salário
		48 anos	36% ensino Fundamental						5% melhorar governo
			19,5% ensino médio incompleto						20% não sabe
			0,5% analfabeto						

### Dados Profissionais

Nome	Ocupação no DPJ	Ocupação anterior	Tempo de trabalho na PMC	Tempo de trabalho no DPJ	Jornada de trabalho	Utilização de EPI	Satisfação com a ocupação	Qual perspectiva para o futuro?
					Efetivos 36 h/ semanais		90% está satisfeita	82% vai melhorar em relação ao país
					Terceirizados 44h/semanais		8% não sabe	
							2% não satisfeita	

O quadro a seguir refere-se aos itens: ocupação, tempo de serviço no DPJ e na Prefeitura com as iniciais dos trabalhadores.

#### 4.4.2- Apêndice II- Quadro referente ao Tempo de Serviço

**Quadro-** Tempo de serviço no DPJ e total na Prefeitura

<b>Nome</b>	<b>Ocupação</b>	<b>Tempo de DPJ</b>	<b>Tempo de Prefeitura</b>
A. C.	motorista caminhão	10 anos	10 anos
A. C. S.	reeducando/ajud. Geral	03 meses	04 meses
A. B. S.	pintor de obras	12 anos	22 anos
A. C. R.	operador de roçadeira	07 meses	07 meses
A. D. R.	ajudante geral	22 anos	31 anos
A. N. S.	resp./almojarifado	24 anos	25 anos
A. S. M.	ajudante geral	20 anos	20 anos
A. V.	resp.subestação PP	25 anos	42 anos
A. D.	ajudante geral	01 ano	01 ano
A. S. S.	carpinteiro	22 anos	22 anos
A C. L.	ajudante geral	20 anos	20 anos
B. B.	guarda	08 meses	08 meses
C. R. M.	limpeza e varrição	23 anos	29 anos
C. A. R.	manut. Equipamentos	07 meses	07 meses
D. R. C.	ajudante geral	07 meses	07 meses
E. A. P.	motorista	14 anos	18 anos
E. L. S.	auxiliar/almojarifado	20 anos	20 anos
E. M. C.	marceneiro/carpinteiro	20 anos	20 anos
E. G.	ajudante geral	06 meses	06 meses
F. G. F.	ajudante geral	20 anos	20 anos
F. L. M.	Ajudante geral	04 meses	04 meses
F. B. S.	mecânico	20 anos	20 anos
F. J. S.	limpeza	18 anos	28 anos
F. N. G.	ajudante geral	08 anos	08 anos
H. G. S.	pintor de obras	04 meses	04 meses
H. G. J.	Assistente de gestão	16 anos	16 anos
I. C. S.	auxiliar de almojarifado	14 anos	14 anos
I. L. S.	carpinteiro	18 anos	22 anos
J. S.	ajudante geral	07 meses	07 meses
J. S. A. C.	ajudante geral	22 anos	33 anos
J. A. S.	pedreiro/carpinteiro	20 anos	20 anos
J. B. S.	pedreiro	23 anos	25 anos
J. C. O.	reeducando/ajud. Geral	05 meses	05 meses
J. R. P. S.	ajudante geral	07 meses	07 meses
J. G.	almojarife	03 meses	03 meses
J. L. S.	carpinteiro	19 anos	22 anos
J. M.	limpeza	22 anos	34 anos
J. O. S. F.	ajudante geral	02 meses	02 meses
J. R. P.	mecânico	25 anos	33 anos
J. R. S.	soldador	03 anos	3 anos
J. T. S.	encanador	20 anos	20 anos
L. A. M.	pedreiro	08 anos	08 anos

L. B. A.	ajudante geral	18 anos	18 anos
L. C. L.	ajudante geral	03 meses	03 meses
L. A. S.	Assistente administrativa	08 anos	16 anos
M. A. M.	Ajudante geral	18 anos	18 anos
M. M. F.	mecânico de bonde	09 anos	09 anos
N. C. S.	ajudante geral	04 meses	04 meses
O. J. A.	auxiliar administrativo	09 anos	09 anos
O. P. G.	soldador	26 anos	26 anos
O. V. S.	guarda	19 anos	19 anos
O. C. F.	ajudante geral	01 ano	01 ano
O. S. S.	reeducando/ajud. Geral	23 anos	26 anos
P. C. M.	auxiliar administrativo	03 meses	03 meses
P. E.	calceteiro	21 anos	21 anos
R. C. S.	pedreiro/carpinteiro	21 anos	21 anos
R. R. N.	serralheiro	18 anos	18 anos
S. P. R.	guarda portaria	13 anos	26 anos
S. N.	ajudante geral	07 meses	07 meses
T. M. V. C.	limpez geral	06 meses	06meses
V. F. P.	motorista	18 anos	23 anos
V. L. C.	ajudante geral	02 meses	02 meses
V. J. S.	limpeza de escritório	24 anos	32 anos
W. F.	resp/subestação/P.Portugal	20 anos	20 anos
W. R. M.	Ajudante/segurança	09 anos	09 anos
Z. F.	carpinteiro	20 anos	20 anos
W. F.	pintor de obras	18 anos	20 anos

**4.4.3- Apêndice III- Quadro Geral das Ocupações anteriores e às atuais correspondentes à sua relação de trabalho.**

**Quadro geral das ocupações e iniciais dos nomes dos trabalhadores**

<b>Nome</b>	<b>Ocupação Atual</b>	<b>Ocupação anterior</b>	<b>Relação de trabalho</b>
A. C.	motorista caminhão	almozarife/motorista	efetivo
A. C. S.	reeducando/ajud. Geral	trab./lanchonete	reeducando/terceirizado
A. B. S.	pintor de obras	construção civil	efetivo
A. C. R.	operador de roçadeira	operador de máquinas	terceirizado
A. D. R.	ajudante geral	trabalhador braçal	efetivo
A. N. S.	resp./almozarifado	pedreiro	efetivo
A. S. M.	almozarife	pedreiro	efetivo
A. V.	resp.subestação PP	Trat. Água SANASA	efetivo
A. D.	ajudante geral	trabalho/madeira	terceirizado
A. S. S.	carpinteiro	carpinteiro	efetivo
A. C.L.	ajudante geral	ajudante geral	efetivo
B.B.	ajudante geral	ajudante/carpinteiro	terceirizado
C. R. M.	almozarife	calceteiro	efetivo
C.A. R.	limpeza e varrição	vendedora	terceirizado
D. R. C.	ajudante geral	operador/máquinas	terceirizado
E.A. P.	pintor de obras	ajudante geral	efetivo
E. L. S.	pintor de obras	pintor	efetivo
E. M. C.	marceneiro/carpinteiro	marceneiro	efetivo
E. G.	ajudante geral	diarista	terceirizada
F. G. F.	limpeza geral	ajudante geral	efetivo
F. L. M.	ajudante geral	estudante	reeducando/terceirizado
F. B. S.	mecânico	aprendiz	efetivo
F. J. S.	limpeza	ajudante geral	efetivo
F. N. G.	ajudante geral	ajudante geral	efetivo
H. G. S.	ajudante geral	transportadora	terceirizado
H. G. J.	Assistente de gestão	auxiliar de escritório	efetivo
I. C. S.	auxiliar de almozarifado	ajudante geral	efetivo
I. L. S.	carpinteiro	pedreiro	efetivo
J. S.	ajudante geral	pedreiro	terceirizado
J. S. A. C.	ajudante geral	pintor	efetivo
J. A. S.	pedreiro/carpinteiro	pedreiro	efetivo
J. B. S.	marceneiro	marceneiro	efetivo
J. C. O.	reeducando/ajud. Geral	trabalhos const. Civil	reeducando/terceirizado
J. R. P. S.	ajudante geral	ajudante geral	terceirizado
J. G.	ajudante geral	ajudante pedreiro	terceirizado
J. L. S.	carpinteiro	lavrador	efetivo
J. M.	limpeza	jardineiro	efetivo
J. O. S. F.	ajudante geral	relojoeiro	terceirizado
J. R. P.	calceteiro	coleta do lixo	efetivo
J. R. S.	manutenção	ajudante geral	terceirizado
J. T. S.	encanador	guarda	efetivo
L. A. M.	pedreiro	pedreiro	efetivo
L. B. A.	ajudante geral	enc./bosque	efetivo
L. C. L.	reeducando/ajudante geral	gráfico	reeducando/terceirizado
L. A. S.	Assistente	operadora de máquinas	efetivo

	administrativa		
M. A. M.	ajudante geral	coleta do lixo	efetivo
M. M. F.	mecânico de bonde	ajudante geral	efetivo
N. C. S.	ajudante geral	doméstica	terceirizada
O. J. A.	auxiliar administrativo	ajudante geral	efetivo
O. P. G.	soldador	servente pedreiro	efetivo
O. V. S.	guarda	metalúrgico	efetivo
O. C. F.	ajudante geral	pedreiro	terceirizado
O. S. S.	calceteiro	ajudante geral	efetivo
P. C. M.	ajudante geral	ajudante geral	terceirizado
P. E.	calceteiro	jardineiro	efetivo
R. C. S.	guarda	podava árvores	efetivo
R. R. N.	serralheiro	ajudante geral	efetivo
S. P. R.	guarda portaria	coleta do lixo	efetivo
S. N.	ajudante geral	servente/pedreiro	terceirizado
T. N. V. C.	limpez geral	tecelã	terceirizada
V. F. P.	motorista	jardineiro	efetivo
V. L. C.	ajudante geral	embalador forno	terceirizado
V. J. S.	guarda de portaria	ajudante de caminhão	efetivo
W. F.	pintor de obras	pintor	efetivo
W. R. M.	Ajudante/segurança	metalúrgico/motorista	efetivo
Z. F.	encarregado/obras	pedreiro	efetivo
W. F.	pintor de obras	pintor de obras	efetivo

CEP, 11/03/08.  
(Grupo III)

**PARECER CEP:** Nº 030/2008 (Este nº deve ser citado nas correspondências referente a este projeto)  
**CAAE:** 0091.0.000.146-07

### **I - IDENTIFICAÇÃO:**

**PROJETO:** “A TERCEIRIZAÇÃO E OS TRABALHADORES PÚBLICOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS”.

**PESQUISADOR RESPONSÁVEL:** João Petrócio Medeiros da Silva

**INSTITUIÇÃO:** Prefeitura Municipal de Campinas

**APRESENTAÇÃO AO CEP:** 08/02/2008

**APRESENTAR RELATÓRIO EM:** 26/02/09 (O formulário encontra-se no *site* acima)

### **II - OBJETIVOS**

Compreender os reflexos do processo de racionalização e organização do trabalho na vida profissional dos trabalhadores públicos de caráter efetivo em relação ao processo de terceirização do trabalho no serviço público.

### **III - SUMÁRIO**

A presente pesquisa justifica-se em função do adiantado processo de racionalização da organização e relações de trabalho no setor público, decorrentes do processo de reforma do Estado a partir da década de 90. Seus impactos repercutem nas relações e organização do trabalho no setor público da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), sobretudo em relação à construção e reprodução da carreira profissional dos trabalhadores pouco escolarizados, que encontram no serviço público uma forma de acesso à cidadania. Os processos envolvem entrevistas, pesquisa etnográfica, utilização de imagens, caderno de campo, reuniões e conversas informais com os trabalhadores. Inicialmente haverá um estudo de caso através de visitas semanais, nas quais os sujeitos serão acompanhados em suas jornadas de trabalho, em número não superior a 30 trabalhadores, sendo que o pesquisador fará inserção nesse grupo. As entrevistas seguirão uma ficha semi-estruturada detalhando dados pessoais (naturalidade, idade, escolaridade, estado civil, número de filhos, residência, lazer, estudo, se possui casa própria e plano de saúde, o que faria para melhorar a vida) e dados profissionais (ocupação no DPJ, ocupação anterior, tempo de trabalho na PMC, jornada de trabalho, se utiliza equipamento de proteção industrial, grau de satisfação com a ocupação, se esposa possui emprego, qual a perspectiva para o futuro e qual a diferença do trabalhador terceirizado para o trabalhador efetivo na prefeitura). O cronograma previsto é de quatro anos.

### **IV - COMENTÁRIOS DOS RELATORES**

O projeto encontra-se adequado à resolução CNS/MS 196/96 e suas complementares, bem como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

## V - PARECER DO CEP

O Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, após acatar os pareceres dos membros-relatores previamente designados para o presente caso e atendendo todos os dispositivos das Resoluções 196/96 e complementares, resolve aprovar sem restrições o Protocolo de Pesquisa, bem como ter aprovado o Termo do Consentimento Livre e Esclarecido, assim como todos os anexos incluídos na Pesquisa supracitada. O conteúdo e as conclusões aqui apresentados são de responsabilidade exclusiva do CEP/FCM/UNICAMP e não representam a opinião da Universidade Estadual de Campinas nem a comprometem.

## VI - INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O sujeito da pesquisa tem a liberdade de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado (Res. CNS 196/96 – Item IV.1.f) e deve receber uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, na íntegra, por ele assinado (Item IV.2.d).

Pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado e descontinuar o estudo somente após análise das razões da descontinuidade pelo CEP que o aprovou (Res. CNS Item III.1.z), exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao sujeito participante ou quando constatar a superioridade do regime oferecido a um dos grupos de pesquisa (Item V.3.).

O CEP deve ser informado de todos os efeitos adversos ou fatos relevantes que alterem o curso normal do estudo (Res. CNS Item V.4.). É papel do pesquisador assegurar medidas imediatas adequadas frente a evento adverso grave ocorrido (mesmo que tenha sido em outro centro) e enviar notificação ao CEP e à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – junto com seu posicionamento.

Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas. Em caso de projeto do Grupo I ou II apresentados anteriormente à ANVISA, o pesquisador ou patrocinador deve enviá-las também à mesma junto com o parecer aprovatório do CEP, para serem juntadas ao protocolo inicial (Res. 251/97, Item III.2.e)

Relatórios parciais e final devem ser apresentados ao CEP, de acordo com os prazos estabelecidos na Resolução CNS-MS 196/96.

## VI - DATA DA REUNIÃO

Homologado na II Reunião Ordinária do CEP/FCM, em 26 de fevereiro de 2008.

  
**Prof. Dra. Carmen Sílvia Bertuzzo**  
PRESIDENTE DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA  
FCM / UNICAMP