

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ALEXANDRE SERRÃO MINEIRO

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:
influências do modelo de produção flexível

São Luís/MA
2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

ALEXANDRE SERRÃO MINEIRO

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:
influências do modelo de produção flexível

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.

São Luís/MA
2026

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Mineiro, Alexandre Serrão.

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO
BRASIL: : influências do modelo de produção flexível /
Alexandre Serrão Mineiro. - 2026.

113 p.

Orientador(a): Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor
Santos Sousa.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão,
São Luís, 2026.

1. Precarização do Trabalho. 2. Administração
Pública. 3. Acumulação Flexível. 4. Reforma
Administrativa. 5. Gerencialismo. I. Sousa, Prof.^a Dr.^a
Salviana de Maria Pastor Santos. II. Título.

ALEXANDRE SERRÃO MINEIRO

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL:
influências do modelo de produção flexível

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Lilia Penha Viana Silva

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Aurora Amélia Brito de Miranda

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Dedico esta dissertação, fruto de reflexões sobre a precariedade e a resistência no serviço público, aos personagens tratados: aos servidores da SEFAZ-MA, cuja identidade funcional resiste à "balcanização" imposta, e aos profissionais da Receita Federal, que enfrentam o controle algorítmico da "uberização". Que estas páginas sejam um registro de sua luta cotidiana contra a erosão do Estado Social, honrando a dignidade do trabalho público frente aos imperativos da acumulação flexível e da austeridade fiscal.

AGRADECIMENTOS

Concluir este mestrado representou um desafio que superou a ideia de uma trajetória simples. Ao longo desse percurso, enfrentei um caminho sinuoso, pontuado por constantes escolhas e renúncias, mas também por um aprendizado enriquecedor que se entrelaçou com minha rotina laboral e familiar. É fundamental reconhecer que este trabalho não nasceu de um esforço individualista. Ele ganhou forma através de uma rede de apoio, diálogos e acolhimentos que, em diversos instantes, foram o alicerce necessário para consolidar minhas inquietações iniciais em um pensamento acadêmico estruturado.

Iniciando este registro de gratidão, rendo graças a Deus pela vida, pela proteção constante e por me capacitar a vencer mais esta etapa desafiadora, renovando minhas forças quando o fardo pesou e iluminando o caminho nos momentos de incerteza. Minha existência é sustentada pelos valores e pelo amor incondicional que recebi de meus pais, Adimar Ferreira Mineiro e Neuraci Serrão Mineiro. A eles, dedico este trabalho como um tributo ao cuidado, à dedicação e ao exemplo de integridade que seguem orientando cada passo que dou e cada decisão que tomo. Nesta construção de quem sou, guardo com imensa ternura a memória de minhas avós: agradeço à Damazia Ferreira Mineiro, que com todo amor e carinho foi fundamental em minha criação, e à Maria José Araújo Serrão, que com zelo, cuidado e compaixão acompanhou de perto meus primeiros passos na jornada escolar. Seus exemplos permanecem vivos em mim como alicerces de afeto e aprendizado. A memória de minha querida irmã, Adilma Danielle Silva Mineiro, permanece viva em meu coração, sendo uma presença constante que me inspira e me impulsiona a honrar nossas origens. Estendo meu carinho e agradecimento fraterno às minhas irmãs, Adriana Lilian Serrão Mineiro, Andressa Cristina Serrão Mineiro e Adinaelma do Socorro Silva Mineiro, pela parceria de sempre e pelo apoio que fortalece os nossos laços de família.

No âmbito acadêmico, a construção deste saber exigiu orientação, sabedoria e acolhimento. Expresso minha profunda gratidão à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, cuja atenção, disponibilidade e rigor intelectual foram fundamentais para a maturação das ideias aqui apresentadas. Sua

orientação foi o norte necessário para que este trabalho ganhasse a profundidade e a coesão que almejei desde o início. Da mesma forma, agradeço imensamente à Prof.^a Dr.^a Lilia Penha Viana Silva, cujo aprendizado compartilhado, incentivo constante e parceria na efetivação desta trajetória foram inestimáveis. A serenidade e a competência com que conduziu o programa de pós-graduação e as orientações que me proporcionou marcaram decisivamente minha formação como pesquisador.

À Prof.^a Dr.^a Leuzinete Pereira da Silva, Diretora da Fundação Escola de Governo do Maranhão, pelo esforço contínuo que permitiu a abertura e o fortalecimento da Turma de Mestrado em Políticas Públicas (EGMA/UFMA 2024-2026). Agradeço, ainda, à equipe da Fundação EGMA.

À Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA pelo incentivo para realização deste estudo.

Expresso meu reconhecimento ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, instituição fundamental que zela pela qualidade da formação acadêmica e promove o desenvolvimento de uma análise crítica indispensável ao conhecimento científico.

Este percurso também não teria sido possível sem o suporte inabalável de minha base familiar imediata. À minha esposa, Laura Regina Pereira Camelo, meu agradecimento mais sincero e profundo; sua ajuda, paciência e incentivo foram os pilares que permitiram que este sonho de me tornar mestre se concretizasse. Ela esteve ao meu lado em cada etapa, compreendendo as ausências e celebrando cada pequena conquista. Aos meus filhos, Isaky Camelo Sousa Filho e José Alexandre Camelo Mineiro, dedico este esforço; vocês são meus alicerces hoje e sempre, a razão maior do meu desejo de evolução constante e a fonte de alegria que renova o meu propósito de vida.

Por fim, não poderia deixar de agradecer aos colegas de turma do Mestrado em Políticas Públicas. A convivência com este grupo foi um dos pontos altos de toda a trajetória. Agradeço a cada um que, de forma direta ou indireta, contribuiu para a efetivação desta dissertação, seja através das reflexões provocadas em sala de aula, do apoio nos momentos de tensão administrativa ou da simples troca de experiências que só o ambiente da pós-graduação pode proporcionar. Juntos, enfrentamos o desafio de conciliar as intensas demandas profissionais com o rigor

acadêmico, chegando até aqui com a certeza de que a colaboração mútua foi o diferencial que nos permitiu superar as dificuldades. Que o conhecimento aqui partilhado e os laços aqui construídos frutifiquem em nossas práticas sociais e profissionais, honrando o compromisso que assumimos com o serviço público e com a produção de um saber crítico voltado ao bem comum.

"Onde o dever encontra o cuidado, nasce a excelência. Que o servir nunca se desvincule do humano, pois é na atenção dedicada a quem busca o Estado que se constrói a legitimidade de toda a nossa dedicação."

(Alexandre Serrão Mineiro, 2026).

RESUMO

A presente dissertação analisa as transformações ocorridas no mundo do trabalho no setor público brasileiro a partir da Reforma Administrativa de 1995, sob a égide do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O objetivo central consiste em investigar como a transição do modelo burocrático para a Administração Pública Gerencial impactou as relações laborais e a saúde do servidor, sob a influência da lógica da acumulação flexível e do modelo de produção toyotista. Fundamentada no materialismo histórico-dialético, a pesquisa de natureza qualitativa utiliza levantamento bibliográfico e documental para desvelar o processo de precarização estrutural mascarado pelo discurso da eficiência e da modernização gerencial. O estudo discute a redefinição do papel do Estado, que passa de produtor a regulador, subordinando-se às diretrizes de austeridade fiscal e ao ideário neoliberal do Consenso de Washington. No plano empírico, a análise concentra-se em dois fenômenos contemporâneos: a "balcanização" do trabalho, exemplificada pela Secretaria de Estado da Fazenda do Maranhão (SEFAZ-MA), onde a coexistência de vínculos precários e efetivos gera um "apartheid jurídico" e fragmenta a identidade funcional; e a "uberização" do serviço público na Receita Federal do Brasil, impulsionada pelo Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Demonstra-se que o teletrabalho e o controle algorítmico por metas convertem o servidor em um autogestor de sua própria exploração, apagando as fronteiras entre o tempo de trabalho e o tempo de vida. Como consequência, observa-se o adoecimento mental sistêmico, manifestado pelo aumento dos casos de Síndrome de Burnout, compreendida aqui como um sintoma do produtivismo exacerbado. Conclui-se que a erosão do Regime Jurídico Único (RJU) e o desmonte do Estado Social fragilizam a impessoalidade e a autonomia administrativa, tornando premente o resgate da dignidade do trabalho público e a defesa da regra do concurso como baluarte ético contra a lógica mercantil.

Palavras-chave: Precarização do Trabalho. Administração Pública. Acumulação Flexível. Reforma Administrativa. Gerencialismo. Saúde do Trabalhador.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the changes that occurred in the world of work in the Brazilian public sector following the 1995 Administrative Reform, under the guidance of the Master Plan for the Reform of the State Apparatus (PDRAE). The central objective is to investigate how the transition from the bureaucratic model to Managerial Public Administration impacted labor relations and civil servant health, under the influence of flexible accumulation logic and the Toyotist production model. Based on historical-dialectical materialism, this qualitative research uses bibliographic and documentary surveys to unveil the process of structural precarization masked by the discourse of efficiency and managerial modernization. The study discusses the redefinition of the State's role, shifting from producer to regulator, subordinating itself to fiscal austerity guidelines and the neoliberal ideology of the Washington Consensus. On an empirical level, the analysis focuses on two contemporary phenomena: the "balkanization" of work, exemplified by the State Department of Finance of Maranhão (SEFAZ-MA), where the coexistence of precarious and permanent links generates a "legal apartheid" and fragments functional identity; and the "uberization" of public service in the Federal Revenue of Brazil, driven by the Management and Performance Program (PGD). It is demonstrated that telework and algorithmic control through targets convert the servant into a self-manager of their own exploitation, erasing the boundaries between work time and life time. As a consequence, systemic mental illness is observed, manifested by the increase in cases of Burnout Syndrome, understood here as a symptom of exacerbated productivism. It concludes that the erosion of the Single Legal Regime (RJU) and the dismantling of the Social State weaken impersonality and administrative autonomy, making it urgent to rescue the dignity of public work and defend the public examination rule as an ethical bulwark against commercial logic.

Keywords: Labor Precarization. Public Administration. Flexible Accumulation. Administrative Reform. Managerialism. Worker's Health.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 01	Crescimento de Vínculos de Trabalho na Administração Pública Federal (APF) - (2013-2023).....	51
Tabela 02	Dinâmica de Pessoal Ativo e Vínculos Precários na Administração Pública Federal (APF) - (2022-2024)	51
Tabela 03	Redução do Pessoal Efetivo Ativo na Administração Pública Federal (2010–2024)	53
Tabela 04	Impacto Remuneratório e Vínculo por Tipo de Contratação (Administração Pública Estadual/Municipal) (2023-2024).....	59
Quadro 01	Consequências Institucionais da Precarização.....	77

LISTA DE SIGLAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
AP	Administração Pública
APG	Administração Pública Gerencial
BEP	Boletim Estatístico de Pessoal
CCQ	Círculos de Qualidade
CEGEFs	Células de Gestão Fazendária
CF	Constituição Federal
CGVs	Cadeias Globais de Valor
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONDSEF/C	Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal / Central
UT	Única dos Trabalhadores
CTE	Cargos Típicos de Estado
CW	Consenso de Washington
DAC/DAS	Direção e Assessoramento na Administração (Cargos)
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DRJ	Delegacias de Julgamento
e-CAC	Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JIT	Just in Time
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management (Nova Gestão Pública)
OS	Organizações Sociais
OSCIPs	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PADs	Processos Administrativos Disciplinares
PCCS	Plano de Cargos, Carreiras e Salários

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE 1995 NO BRASIL: a redefinição do serviço público no contexto do Estado regulador	19
2.1 Modernização Gerencial e Precarização Estrutural: as contradições da reforma administrativa brasileira na era neoliberal	19
2.2 As transformações na organização do trabalho no capitalismo contemporâneo sob a lógica da acumulação flexível	30
2.3 A reforma da administração pública no Brasil como ferramenta de subordinação à funcionalidade do padrão de acumulação periférico	37
3 A FRAGILIZAÇÃO DO ESTADO SOCIAL: precarização do serviço público, desmonte do rju e a erosão dos princípios burocráticos de impessoalidade no Brasil	43
3.1 A precarização do trabalho público como crise de estado: do ideal weberiano à lógica da austeridade	43
3.2 A crise do modelo burocrático e a precarização do serviço público no Brasil: da ética weberiana à fragilização do estado social	47
3.3 A fragilização do estado social: desmonte do RJU e a erosão dos princípios burocráticos de impessoalidade no Brasil	66
4 IMPACTOS DA LÓGICA GERENCIALISTA NO SERVIÇO PÚBLICO: balcanização, uberização e fragmentação de identidades no funcionalismo público	80
4.1 A balcanização do trabalho fazendário: conflitos de identidade e vínculos precários	80
4.2 A uberização do serviço público na Receita Federal	89
4.3 Entre a crise sindical e o isolamento do servidor: uma análise das resistências e do assédio moral no setor público contemporâneo	96
5 CONCLUSÃO	101
REFERÊNCIAS	108

1 INTRODUÇÃO

A dissertação ora apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), trata das mudanças que ocorreram no campo do trabalho do setor público, a partir da reforma administrativa desenvolvida no Brasil nos anos 1990. Está vinculado à área de concentração Políticas Públicas e Movimentos Sociais do PPGPP, em específico à linha de pesquisa Estado, Trabalho e Políticas Públicas.

A escolha do tema resulta de minha atuação como profissional no âmbito do poder Executivo estadual, espaço onde é possível visualizar e analisar problemas relacionados à constituição, mudanças e dinâmica do serviço público. O tipo de trabalhador que executa esse tipo de fazer profissional, embora apresente características particulares na sua prática, é aqui entendido como parte do conjunto de trabalhadores que, segundo Alves (2007) sofre a experiência da precarização que emerge no Brasil numa tessitura histórica específica – a temporalidade neoliberal.

Configurados no contexto de uma crise que desmantelou e sucateou a máquina administrativa brasileira, criando ensejo para a crítica neoliberal, elementos de uma reforma do Estado no Brasil começaram a se delinear no governo Collor (1990 –1992), quando se tentou introduzir, ainda que de forma intuitiva e hesitante, os princípios da *new public management (NPM)* que versava sobre a adequação e transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público.

A Reforma Administrativa parte de um propósito mais amplo, a Reforma do Estado¹, que pretendia fazer com que o país obtivesse, mantivesse e ampliasse a corrida em prol do capitalismo globalizado altamente influenciado pelas nações do centro capitalista, pressupunha, assim, a redução do tamanho da máquina administrativa, a ampliação de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados para a responsabilização dos sujeitos políticos envolvidos no processo de gestão pública.

¹ A Reforma do Estado comportava: 1. Ajustamento fiscal; 2. Reformas econômicas orientadas para o mercado- concorrência interna e enfrentamento da competição internacional; 3. Reforma da previdência social; 4. Inovação dos instrumentos de política social- maior abrangência e qualidade dos serviços sociais; 5. Reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança” - capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas.

Tal reforma incluiu, desse modo, dois movimentos simultâneos: transferência para o setor privado lucrativo de funções consideradas executáveis pelo mercado (privatização); a descentralização para o setor público não-estatal de serviços nas áreas da educação, saúde, cultura e pesquisa científica (publicização).

Nesse sentido, houve um esforço para construção, organização e controle da esfera pública, com a implantação e difusão de um conceito² traduzido pela descentralização e desverticalização (horizontalização) dos serviços públicos cada vez menos estatais.

Essa forma de subjetivação da organização da Administração Pública e, consequentemente do serviço público no Brasil, compõe um movimento que, a partir do século XX foi influenciado pelo modelo aplicado em outras economias mundiais. De fato, considerando que o trabalho fez com que, na relação com a natureza, o homem se impusesse, foram sendo criados diferentes modos de produção que se desenvolveram, delineando características específicas de formação econômica, política e social. Também, diferentes modos de regulação, entre esses, o taylorismo, o fordismo e o toyotismo, três modos de organização da produção industrial, sob o capitalismo, utilizados durante a Segunda Revolução Industrial. Apesar do propósito, de produção ao menor custo ser semelhante, têm diferenças quanto ao processo de produção, compasso de trabalho, papel do funcionário e objetivos.

Presentemente, como lembra Alves (2011), o padrão toyotista abalizado pelo novo complexo de reestruturação produtiva do capital, nas tecnologias, na produção de novas mercadorias, na gestão da produção capitalista, na captura da subjetividade do trabalhador se consolidou, não somente como o modelo japonês de produção fabril, mas como o Sistema Toyota de Produção, disseminado para as mais diversas técnicas de administração flexível do capital, inclusive na administração pública.

² Porém essa ideia não era recente, tanto é que o primeiro dispositivo legal que permitiu que a descentralização de atividades da Administração Pública fosse efetivada, foi o Decreto-Lei 200/1967, conforme consta abaixo:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:
(...)

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Portanto, no atual contexto de intensas mudanças no mundo do trabalho, pode-se concordar com Alves (2007) para quem a experiência da precarização é resultado da síndrome objetiva de insegurança de classe (insegurança de emprego, de representação, de contrato) que emerge numa textura histórica específica – a temporalidade neoliberal.

O surgimento do precariado no Brasil apresenta similaridade ao dos demais países do Sul global, porém também algumas peculiaridades. Como fatores preponderantes para se constituir tal relação de trabalho, está a financeirização como entrada de capital estrangeiro e o modelo extrativista com foco na economia dependente, ou seja, fomento ao consumo e intenso extrativismo de recursos naturais, possibilitando, assim, segundo Carvalho (2014), o “surgimento de um novo metabolismo laboral” em nosso país, traduzidos: pelo aumento das terceirizações no setor público; pela modificação da organização no trabalho refletida no enfraquecimento do sindicalismo público; e a flexibilização nas condições de trabalho pela implantação do teletrabalho (home office).

O problema central desta investigação reside na identificação de como a adoção desse modelo de gestão gerencialista e flexível impacta as relações de trabalho no funcionalismo público. Questiona-se, portanto, em que medida o trabalho na administração pública, após a reforma de 1995, passou a exigir habilidades e comportamentos típicos da produção toyotista e quais as implicações desse fenômeno para a organização sindical, a terceirização e as condições de trabalho. A pesquisa investiga se essa “modernização” gerencial, ao focar em resultados e métricas, não resultou em um metabolismo laboral que promove a instabilidade e a precariedade do servidor.

Diante deste cenário, a hipótese sustentada é que a reforma do Estado de 1995 atua como uma ferramenta de subordinação à funcionalidade do padrão de acumulação periférico, onde o gerencialismo mascara um processo de precarização estrutural. Esse movimento promove o que se pode chamar de “balcanização” e “uberização” do serviço público, fragmentando a identidade funcional e fragilizando a barreira ética garantida anteriormente pela estabilidade e pelo modelo burocrático clássico.

Para aprofundar essa discussão, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar os possíveis impactos que a mudança de paradigma governamental traz para os servidores públicos no que concerne às relações, organização e condições

de trabalho. Para tanto, busca-se analisar o cenário socioeconômico da reforma administrativa e a lógica da acumulação flexível, investigar as manifestações da precarização — como a expansão da terceirização e a implementação do teletrabalho — e discutir as consequências subjetivas e institucionais desse modelo, incluindo o adoecimento mental e a perda da memória institucional.

A escolha deste tema justifica-se pela necessidade premente de compreender a metamorfose das relações de trabalho no setor público contemporâneo. Do ponto de vista acadêmico, o estudo contribui para a ampliação do debate sobre políticas públicas e precarização sob a ótica da teoria crítica. Socialmente, a pesquisa é relevante por apontar a necessidade de políticas que respondam às demandas sociais sem sacrificar a dignidade do trabalhador, sendo enriquecida por uma perspectiva que, por particularmente exercer a profissão nesse cenário, permite visualizar as contradições da dinâmica do serviço público no âmbito do poder executivo.

No que tange aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é de natureza qualitativa e fundamenta-se no materialismo histórico-dialético, buscando compreender a totalidade social a partir de suas múltiplas determinações. O percurso envolve levantamento bibliográfico e documental, com o uso de dados secundários de relatórios oficiais e análise de documentos normativos da Administração Pública.

Finalmente, o trabalho está organizado em quatro capítulos: o segundo examina a Reforma de 1995 e a redefinição do Estado; o terceiro aborda a fragilização do Estado Social e o desmonte do Regime Jurídico Único; o quarto foca nos impactos da lógica gerencialista e na análise de contextos específicos como a SEFAZ-MA e a Receita Federal; e, por fim, as conclusões sintetizam os achados, propondo caminhos para o resgate da valorização do serviço público.

2 A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE 1995 NO BRASIL: a redefinição do serviço público no contexto do Estado regulador

Este capítulo analisa a redefinição do serviço público brasileiro a partir da Reforma Administrativa de 1995. Inicialmente, na seção 2.1, discute-se como a modernização gerencial, influenciada por diretrizes de austeridade fiscal e pelo gerencialismo, buscou substituir o modelo burocrático por uma lógica focada em resultados, o que acabou por instaurar uma precarização estrutural ao priorizar o ajuste fiscal em detrimento da proteção social. Essa transição abordada na seção 2.2 é contextualizada dentro das transformações globais da organização do trabalho, marcadas pela passagem do fordismo para o regime de acumulação flexível e o toyotismo, modelo que utiliza a multifuncionalidade e a tecnologia para fragmentar a classe trabalhadora e desarticular resistências via terceirização e teletrabalho. Por fim, o texto demonstra como essa reforma atuou como ferramenta de subordinação do Estado brasileiro ao padrão de acumulação periférico e rentista, conforme seção 2.3. O resultado é a consolidação de uma dualidade estrutural, onde o aparelho estatal se torna "máximo" para garantir a solvência do capital financeiro e "mínimo" para o atendimento das demandas fundamentais, convertendo a eficiência em um mecanismo de gestão da escassez social.

2.1 Modernização Gerencial e Precarização Estrutural: as contradições da reforma administrativa brasileira na era neoliberal

A Reforma da Administração Pública no Brasil, ocorrida em meados da década de 1990, sob o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), deu-se em um cenário de profundas transformações, tanto em nível nacional, quanto internacional. Foi uma resposta interna à crise de um modelo de Estado desenvolvimentista e burocrático, em um ambiente global que exigia a adesão às diretrizes de austeridade fiscal e gerencialismo.

Formalizada em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) elaborado por Bresser-Pereira, então ministro do extinto "Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare)", a Reforma foi impulsionada por pressões internacionais e domésticas e concebida com o objetivo central de

reorganizar a lógica que orientava o Estado e reduzir os gastos da máquina pública, incidindo especialmente sobre as despesas de pessoal e custeio.

Três elementos foram determinantes na consolidação dessa Reforma: O primeiro foi o fim da Guerra Fria que, ao favorecer uma nova globalização, sob o capitalismo, consolidou a hegemonia do modelo neoliberal, impondo um padrão global de gestão percebido como mais homogêneo e competitivo, posto que multipolar, caracterizado pela interdependência econômica e cultural.

Tal modelo pregava a necessidade de reduzir drasticamente a intervenção estatal na economia, promover a abertura comercial, realizar privatizações e, acima de tudo, garantir a disciplina fiscal. Para ajustamento das economias dos países pobres ao modelo, inclusive permitindo o acesso a novos investimentos e o pagamento das suas dívidas externas, foi elaborado um conjunto de recomendações de políticas econômicas liberais, materializado no Consenso de Washington, formulado em 1989, sob a influência de organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial) e do Tesouro dos EUA, o que exerceu uma influência macroeconômica e ideológica inegável sobre o Brasil.

O economista John Williamson (1990), ao sintetizar o que considerava ser um conjunto de políticas amplamente aceitas em Washington, listou as diretrizes que nortearam o ajuste fiscal e a redefinição do papel do Estado:

Eu tomei a iniciativa de listar as dez reformas de política econômica que eram, em minha opinião, as mais amplamente aceitas pelos círculos de Washington. Essa lista incluiu: disciplina fiscal; reorientação dos gastos públicos (de subsídios indiscriminados para áreas como educação e saúde); reforma tributária; taxas de juros determinadas pelo mercado; taxa de câmbio competitiva; liberalização do comércio; liberalização do investimento estrangeiro direto (IED); privatização; desregulamentação; e garantia dos direitos de propriedade (Williamson, 1990, p. 19).

A adesão às diretrizes de John Williamson no Brasil não pode ser lida apenas como 'modernização'. Como argumenta Marini (2011), na periferia dependente, a acumulação de capital exige a superexploração do trabalho. Não é o que a reforma combate, mas o que ela utiliza para financiar o 'moderno' (ajuste fiscal para pagamento de juros da dívida). O Brasil de 1995 consolida o que Oliveira chama de 'vanguarda do atraso'.

O segundo elemento que demarcou o processo de Reforma de Estado no Brasil foi a ascensão do modelo de Administração Pública Gerencial, fortemente

influenciado pela doutrina do New Public Management (NPM), movimento, originário de países desenvolvidos como Reino Unido e Nova Zelândia que buscava infundir no setor público a lógica de mercado e os critérios de eficiência da gestão privada.

Enquanto a Nova Gestão Pública (NPM) promove o 'usuário-cliente', a análise de Antunes (2006) e Druck (1999) expõe a 'precarização estrutural'. O foco em resultados (fins) em detrimento dos processos (meios) é o mecanismo de subsunção real do trabalho. A 'polivalência' gerencial, inspirada no sistema de Ohno (1988), exige que o servidor público internalize a lógica da empresa, transformando sua subjetividade em capital. A satisfação do 'cliente' é, na verdade, a face palatável da intensificação do ritmo de trabalho e do esvaziamento do sentido público da função estatal, resultando no que Antunes (2011) define como o 'trabalho de Sísifo' da era neoliberal.

O terceiro elemento fundamental para a conformação do processo de Reforma, foi o contexto interno brasileiro, dominado pela crise fiscal e da dívida. O Estado enfrentava um quadro de endividamento crônico, sendo incapaz de gerar poupança pública e convivendo com um persistente déficit orçamentário.

Desse modo, a implicação direta dessas mudanças internacionais para o Brasil traduziu-se em uma forte pressão para o ajuste macroeconômico, manifesto na urgência em reduzir o tamanho do Estado, desestatizar grandes empresas, entre outros, dos setores de telecomunicações e energia, e eliminar o déficit público como condição para a estabilidade econômica e o acesso ao capital internacional.

De fato, no Brasil, a hiperinflação contida com o sucesso do Plano Real (1994) trouxe uma nova urgência. Embora a estabilização da moeda tenha sido um marco econômico, ela removeu o mecanismo de "financiamento inflacionário" do Estado. Com o fim da hiperinflação, a fragilidade fiscal do governo foi exposta, pois o déficit público não podia mais ser dissolvido pela desvalorização da moeda. Dessa forma, a estabilidade recém-conquistada exigiu uma responsabilidade fiscal inédita e a reforma administrativa foi promovida como uma etapa fundamental para consolidar o Plano Real e prevenir o retorno à estabilidade econômica.

Essa necessidade implicou o abandono do antigo modelo protecionista de substituição de importações e a redefinição do papel do Estado, que passou a ser visto mais como regulador do que como produtor de bens e serviços.

No plano administrativo, verificava-se o esgotamento do modelo burocrático clássico, implementado no país a partir dos anos 1930. Era crescentemente criticado

por ser ineficiente, lento e por ter falhado em impedir o ressurgimento de práticas de patrimonialismo e clientelismo. Em resposta, a reforma propôs a transição para o modelo gerencial, com a intenção de aumentar a governabilidade — ou seja, a capacidade de o Estado implementar políticas públicas com eficácia.

Para tal, o PDRAE redefiniu a estrutura do Estado, distribuindo suas funções em quatro setores essenciais: a) o Núcleo Estratégico- composto pelos poderes da República responsáveis pela elaboração leis e das políticas públicas e pela garantia do seu cumprimento e sucesso; b) as Atividades Exclusivas - aquelas que só devem ser exercidas pelo Estado (regulamentar, fiscalizar, fomentar); c) Serviços Não Exclusivos- ações exercidas pelo Estado em parceria com outras organizações públicas não-estatais e privadas; d) Produção de Bens e Serviços para o Mercado- atividades econômicas voltadas para a busca do lucro. Com foco na eficiência, guardam relação direta com a propriedade privada, gestão gerencial.

Onde o PDRAE de Bresser-Pereira enxerga uma busca técnica por 'governabilidade', a dialética marxista de Nicos Poulantzas (2000) revela a reconfiguração do Estado como a 'condensação material de uma relação de forças'. A transição para o modelo gerencial não é uma evolução neutra, mas a resposta política à crise de acumulação. Para Poulantzas (1977), o Estado não 'falha' por ser burocrático; ele se transforma em 'gerencial' para isolar as decisões econômicas das pressões populares da Constituição de 1988, criando o que se pode chamar de 'autonomia relativa' das elites burocráticas em favor do capital financeiro.

A dimensão política do contexto nacional foi igualmente determinante para a conformação e os desafios impostos. Tendo como referência, a Constituição de 1988 ("Constituição Cidadã"), no contexto da Reforma ficou entendido que, embora esta Carta tenha representado um avanço civilizatório, ao ampliar significativamente o escopo das funções sociais do Estado (notadamente em saúde, educação e seguridade social), ela também instituiu uma estrutura considerada custosa para o aparelho administrativo. Entre os elementos criticados destacava-se a estabilidade irrestrita conferida ao servidor público, que impunha obstáculo significativo à flexibilidade gerencial.

Com base nesses elementos, o PDRAE foi justificado na composição das Emendas Constitucionais, como uma forma adequada de conjugar a questão da governabilidade (capacidade de tomar decisões), com a ideia da governança (capacidade de executar decisões) para sanar os diversos eixos da crise interna.

Nesse sentido, embora com críticas dos movimentos sociais organizados e até de setores do Governo, o Plano ganhou proeminência, sobretudo, em razão do capital político do, então, presidente FHC que, como mentor do Plano Real e sucessor de Itamar Franco, pôde levar adiante reformas estruturais, muitas delas impopulares. O Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, à frente da reforma, articulou a necessidade de mudança como vital para a consolidação da estabilidade.

A reforma foi, portanto, justificada como o meio de reequilibrar o Estado, dotando-o da governabilidade política para decidir e da governança administrativa para executar as políticas de ajuste e modernização. Nesse mesmo sentido:

A reforma do Estado não é um fim em si mesma, mas uma condição para o crescimento sustentável e para a consolidação da estabilidade. O Estado burocrático, rígido e ineficiente, é o principal entrave para a gestão eficaz das políticas sociais e para a garantia da responsabilidade fiscal exigida por uma economia estabilizada. Precisamos de um Estado gerencial, focado em resultados e na qualidade dos serviços prestados ao cidadão (Brasil, 1995, p. 7).

Enfim, a substituição do paradigma administrativo foi o principal resultado da Reforma de 1995, consubstanciada no PDRAE. Representou uma transição paradigmática na gestão pública brasileira, buscando substituir a lógica da Administração Burocrática (pós-1930), por aquela da Administração Gerencial. Essa mudança implicou uma inversão radical de prioridades e mecanismos de controle.

Em primeiro lugar, o foco da gestão foi deslocado dos processos para os resultados. Enquanto o modelo burocrático priorizava o cumprimento rigoroso de regras, normas e procedimentos (os meios), a administração gerencial passou a enfatizar a eficiência, eficácia e efetividade (os fins) na entrega de bens e serviços públicos.

Em segundo lugar, a reforma buscou superar a rigidez e centralização do modelo anterior. Na burocracia, havia pouca autonomia para os gestores, que estavam estritamente submetidos a uma hierarquia rígida, dificultando a inovação. O novo modelo defendeu a flexibilidade e a descentralização, concedendo maior autonomia aos gestores por meio de instrumentos, como os contratos de gestão e a separação clara entre as funções de direção (Núcleo Estratégico) e as funções de execução.

A concepção de “usuário” também sofreu uma transformação fundamental. O modelo burocrático tratava o usuário como um cidadão-súdito, mero cumpridor de

normas. A administração gerencial redefiniu essa relação, passando a encarar o usuário como cidadão-cliente, o foco do serviço, o que impôs ao Estado a demanda por maior qualidade, agilidade e satisfação.

Outros elementos alterados foram os mecanismos centrais de combate à corrupção e de incentivo à produtividade. Na burocracia, o mecanismo central de controle era a carreira vitalícia e a estabilidade como regra absoluta, originalmente concebidos para combater o patrimonialismo. Na administração gerencial, o foco recai sobre a maior responsabilidade, com a implementação de sistemas de avaliação de desempenho e a previsão de mecanismos de desligamento por insuficiência, visando diretamente o aumento da produtividade do corpo funcional. Essa transição reflete o esforço de alinhar a administração pública brasileira à lógica da Nova Gestão Pública internacional. Em essência, significou trazer técnicas de gestão do setor privado para o setor público, mantendo os princípios de legalidade e impessoalidade da burocracia, mas adicionando a busca por eficiência e resultados.

A ação determinante do neoliberalismo, para além das práticas gerenciais, pode ser sentida, enfim, na própria redefinição do papel e do tamanho do Estado, conforme os princípios do Consenso de Washington e da doutrina do New Public Management (NPM).

A Reforma da Administração Pública brasileira de 1995 foi, em grande medida, uma resposta estrutural à globalização, cujas influências se manifestam em um tripé de transformações: um novo paradigma econômico-fiscal, a adoção de um modelo gerencial internacional e a redefinição conceitual do papel do Estado.

Essa influência não se limitou a uma simples adesão a modismos, mas foi impulsionada por uma necessidade de adaptação do Estado brasileiro a um novo cenário econômico e político mundial.

A globalização impôs um novo paradigma econômico e fiscal. Caracterizada pela intensa mobilidade do capital financeiro, a conjuntura global exigiu que o Brasil demonstrasse rigorosa disciplina fiscal e controle inflacionário para atrair investimentos e garantir a confiança internacional. Nesse contexto, o PDRAE foi visto como um passo essencial para a consolidação do Plano Real e para o Ajuste Fiscal Duradouro, atacando o déficit crônico e recuperando a capacidade de poupança pública. Essa orientação significou uma adesão direta ao Consenso de Washington, cujo conjunto de reformas — incluindo baixo déficit fiscal, privatização e desregulação — representava o ideário hegemônico global e a "receita" para a

inserção bem-sucedida na economia globalizada. Consequentemente, a globalização defendeu a desintervenção estatal, levando à Redução do "Estado Produtor", intensificando o programa de Privatizações e transferindo atividades para o setor público não-estatal (Organizações Sociais e OSCIPs), alinhando o país à tendência mundial de desestatização.

A influência global se deu pela adoção do Modelo Gerencial (New Public Management - NPM). O NPM, como vertente administrativa do ideário neoliberal, consolidou-se como um modelo internacional de gestão. Segundo Paula (2005) e Abrucio (1997), a busca por eficiência global tornou-se imperativa, pois a acirrada competição internacional exigia que os países possuíssem uma máquina estatal mais ágil e eficiente para apoiar o setor produtivo. Nesse sentido, o modelo burocrático, focado em procedimentos, segundo Bresser-Pereira (1996), era visto como um anacronismo. A reforma implementou a importação de práticas de mercado, com ênfase em resultados, produtividade e eficiência econômica, visando maior alinhamento à "lógica de mercado". Essa mudança culminou, inclusive, na criação de novas estruturas, como as agências reguladoras (também uma tendência internacional), necessárias para fiscalizar e coordenar os mercados após a privatização de setores estratégicos.

A emergência do 'Estado Regulador' e das agências (ANATEL, ANEEL), justificada pelo Consenso de Washington, como necessária para a concorrência, encontra sua crítica em Evguiéni Pachukanis (1988). Para ele, a 'forma jurídica' do Estado é o reflexo da 'forma mercadoria'. Ao deixar de ser produtor para ser regulador, o Estado brasileiro não está se tornando mais 'enxuto', mas sim garantindo que o direito público se converta em um garantidor de contratos privados. A regulação é a ferramenta jurídica que permite que o fundo público seja extraído via tarifas e serviços, mantendo a aparência de legalidade técnica sobre uma essência de expropriação.

A influência mais profunda reside na redefinição do papel do Estado. O novo papel, imposto pelo cenário global, é o de um Estado Regulador e Facilitador, que se torna mais "enxuto" ao deixar de ser o principal produtor de bens e serviços. Sua função passou a ser a de regulador, fiscalizador e coordenador das políticas sociais e econômicas, focado em criar um ambiente propício à competição e aos negócios. Essa redefinição é complementada pela noção de Cidadão-Cliente, uma mentalidade importada da gestão empresarial global, que trata os usuários de

serviços como "consumidores", orientando o Estado a focar na "satisfação da demanda", percebida como um fator de competitividade nacional no mundo globalizado, na busca pela legitimação e inserção do país no novo padrão capitalista mundial.

Essa influência se manifestou diretamente na reforma da Administração Pública, formalizada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995. Embora o principal mentor do PDRAE, Luiz Carlos Bresser-Pereira, buscasse diferenciar o modelo brasileiro da vertente radical do "Estado Mínimo", a essência e os mecanismos da reforma estavam intrinsecamente ligados aos princípios do Consenso de Washington.

A primeira grande área de impacto da implantação da NGP foi o ajuste fiscal e a estabilidade macroeconômica. A diretriz central do CW era a disciplina fiscal (primeira recomendação), e a reforma administrativa foi prontamente justificada como meio crucial para alcançar esse objetivo. O PDRAE se tornou o instrumento para reduzir o déficit público e controlar a crise financeira do Estado, sobretudo ao atacar a folha de pagamento e o custeio da máquina pública. Para concretizar a redução do gasto público, introduziram-se instrumentos de controle e eficiência, como a avaliação de desempenho e a possibilidade de demissão por excesso de quadros ou insuficiência de desempenho, medidas que foram consolidadas pela Emenda Constitucional nº 19/98.

A segunda área de influência foi a redefinição do papel do Estado e a privatização. O CW defendia a redução da intervenção estatal, limitando o Estado às funções estritamente essenciais e fortalecendo o mercado. Em linha com a privatização (terceira recomendação), o PDRAE estabeleceu o setor de "produção de bens e serviços para o mercado" (infraestrutura), como área prioritária para a venda de empresas estatais, o que se traduziu na intensificação do Programa Nacional de Desestatização. A liberalização e desregulamentação da economia (sétima recomendação) e a saída do Estado das atividades produtivas exigiram, como contrapartida, a criação de um "Estado Regulador". Esse imperativo levou à instituição de Agências Reguladoras (a exemplo da ANATEL, ANEEL e ANP) para fiscalizar os mercados privatizados, garantindo a concorrência e a qualidade dos serviços, em alinhamento com a tendência internacional pós-privatização.

A reforma administrativa manifestou a influência do CW na Adoção da administração pública gerencial. Embora o Consenso fosse primariamente

econômico, sua premissa de eficiência e orientação para o mercado se refletiu no modelo de gestão. O modelo da Nova Gestão Pública (NGP), base ideológica da reforma brasileira, defendia o foco em resultados (em vez de processos), enfatizando a descentralização, a flexibilidade e a accountability, em um reflexo direto da pressão por competitividade global defendida pelo CW. Essa orientação se materializou também na publicização e terceirização de serviços sociais (saúde e educação), por meio de Organizações Sociais (OS) e OSCIPS. Essa transferência de execução para o setor privado, ainda que com financiamento público, buscava a maior eficiência e flexibilidade valorizadas pelo ideário neoliberal. Finalmente, a flexibilização da gestão de pessoal, com a Emenda Constitucional nº 19/98, visava dar maior gerencialidade aos administradores, flexibilizando o regime jurídico único e o sistema de estabilidade, medidas que guardavam profunda sintonia com a lógica de flexibilização do mercado de trabalho preconizada pelo Consenso de Washington, sendo a tradução administrativa das exigências macroeconômicas e ideológicas do Consenso de Washington e da globalização, buscando reestruturar o Estado para que ele atuasse como regulador e garantidor da estabilidade fiscal, essencial para a inserção do país na nova ordem econômica mundial.

Para os especialistas da área, como Leonardo Secchi, Felix Lopez (IPEA) e Arminio Fraga e Nelson Barbosa, as medidas da reforma brasileira e podem ser analisadas sob três linhas centrais: a imposição de uma agenda fiscal, a adoção de um novo modelo administrativo e a flexibilização das relações de trabalho.

Em primeiro lugar, as decisões de natureza neoliberal se expressaram através da imposição da agenda do ajuste fiscal e do Estado mínimo. A principal medida, de natureza econômica, buscou a reestruturação do Estado para sua adequação às demandas do mercado globalizado. Isso se traduziu na busca por um ajuste fiscal duradouro, sendo a reforma administrativa vista como essencial para consolidar a estabilização econômica do plano real, recuperar a capacidade de poupança pública e atacar o déficit crônico, principalmente pelo controle de gastos com pessoal e previdência. Paralelamente, houve a determinação ideológica de reduzir o tamanho do Estado, o que resultou na intensificação dos Programas de Privatização (como nos setores de telecomunicações e energia) e na transferência de serviços para o setor público não-estatal.

Tais analistas, consideram ainda, que em consonância com a influência neoliberal, amplificou-se a adoção do gerencialismo (NPM) nos diferentes núcleos

do governo. O NPM forneceu o modelo teórico para a transição do paradigma burocrático para o gerencial. O valor máximo passou a ser a busca pela eficácia, eficiência e economicidade, conceitos importados e diretamente absorvidos da gestão privada.

Assim, a reforma brasileira substituiu o foco nos procedimentos (meios) pelo foco nos resultados (fins). A adoção do NPM implicou, ainda, a introdução de mecanismos de mercado no setor público, manifestada pela publicização – a criação de Organizações Sociais (OSs) e OSCIPs para prestar serviços sociais com maior flexibilidade – e pelo uso de Contratos de Gestão baseados em metas, delegando autonomia em troca de accountability.

Além disso, como apontam Antunes (2011) e Paula (2005), a visão neoliberal ressignificou os usuários como cidadãos-clientes, orientando a administração pública para a satisfação dessas "demandas" de consumo, e não mais apenas para o cumprimento estrito da lei. O neoliberalismo influenciou a flexibilização das relações de trabalho no setor público, visando aumentar a produtividade e reduzir custos. O principal embate deu-se na tentativa de quebrar a rigidez da estabilidade do servidor público, propondo mecanismos de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros (ajuste fiscal).

Embora tenha enfrentado forte resistência congressual, essa agenda quebrou o princípio da estabilidade irrestrita, essencial ao modelo burocrático, introduzindo a gestão de pessoal por desempenho e a meritocracia, alinhando as práticas de recursos humanos do Estado às práticas flexíveis do setor privado, o que se constitui uma resposta direta à crise do Estado desenvolvimentista/burocrático brasileiro e um movimento de adesão aos padrões globais neoliberais do período, que exigiam estados mais enxutos, eficientes e alinhados com a lógica do mercado. Enfim, a Reforma representou um marco com significados profundos, que podem ser analisados em suas dimensões econômico-fiscal, e político- institucional.

Na dimensão econômica, a reforma foi fundamentalmente impulsionada pela necessidade de sanear as contas públicas após a prolongada crise fiscal das décadas de 1980 e 1990, e pela urgência em consolidar a estabilização econômica alcançada com o Plano Real. O primeiro e mais imediato significado foi o ajuste fiscal duradouro, por meio do qual buscou-se reduzir o tamanho e o custo da máquina pública, limitando os gastos com pessoal e previdência, essenciais para garantir a saúde financeira do Estado. Isso levou à Redefinição do Papel do Estado,

significando a adesão, ainda que seletiva, ao modelo neoliberal, que preconizava um Estado Mínimo em áreas produtivas (com a promoção de privatizações) e um Estado regulador em áreas estratégicas. Assim, o Estado deixou de ser o principal produtor de bens e serviços para se concentrar em suas funções exclusivas (regulamentação, fiscalização e fomento) e de proteção social. Complementarmente, introduziu-se a publicização, que consistiu na criação de um setor público não-estatal – notadamente as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) – para executar serviços sociais (saúde, educação, cultura), antes geridos diretamente, mas ainda mantendo o financiamento público.

Na dimensão político-institucional, o significado da reforma estava ligado à busca pela denominada modernização do Estado para que este pudesse, paradoxalmente, cumprir as responsabilidades sociais ampliadas e os direitos fundamentais inscritos na Constituição de 1988. Nesse sentido, um objetivo central foi o aumento da governabilidade e da governança, visando elevar a capacidade política do governo (governabilidade – para tomar decisões) e, sobretudo, sua capacidade administrativa (governança – para implementar políticas públicas com eficiência).

Ademais, a reforma promoveu a descentralização vertical das funções executivas, transferindo responsabilidades da União para Estados e Municípios, em consonância com o novo federalismo estabelecido pela Constituição de 1988. Por fim, o movimento representou um esforço para o resgate da autonomia administrativa do poder executivo, que se via "engessado" pela rigidez constitucional, com a proposição de emendas para flexibilizar a gestão de pessoal e a própria estrutura organizacional, de modo a injetar a flexibilidade gerencial buscada, ao mesmo tempo, "desburocratizar" sua máquina administrativa para torná-la eficiente e fiscalmente responsável, adaptando-se às exigências da globalização e da consolidação democrática pós-Constituição de 1988. Foi, assim, criado um conjunto de ações coerentes com o modelo projetado.

A reforma de 1995 apresenta uma contradição absoluta: ela propõe aumentar a capacidade do Estado de implementar políticas sociais (governabilidade), mas o faz através de um ajuste fiscal que drena os recursos dessas mesmas políticas. A síntese desse processo é um Estado que é 'máximo' para o capital (garantindo juros e privatizações) e 'mínimo' para o trabalho (flexibilizando direitos e precarizando o

serviço). A 'modernização gerencial' é, portanto, a forma política da dependência brasileira no século XXI.

Essa reorientação para o gerencialismo, contudo, não ocorre no vácuo; ela é o reflexo administrativo de uma mudança mais profunda na base produtiva do capitalismo contemporâneo. Para compreender como essa lógica gerencial se materializa na prática, torna-se imperativo analisar, a seguir, a transição global para os modelos de acumulação flexível que fundamentam as novas formas de gestão do trabalho.

2.2 As transformações na organização do trabalho no capitalismo contemporâneo sob a lógica da acumulação flexível

O Modelo de Produção Flexível, também conhecido como Pós-Fordismo ou, em sua vertente de acumulação de capital, acumulação flexível, termo popularizado por David Harvey (1992), é o sistema de organização do trabalho e da produção que substituiu o modelo rígido do fordismo-taylorismo, predominante na segunda metade do século XX. O geógrafo e teórico marxista define este novo regime de acumulação da seguinte forma:

A 'acumulação flexível' se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. É caracterizada pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas formas de comercialização, um ritmo de inovação tecnológica e organizacional acelerado, maior mobilidade dos fluxos de capital e um rápido e intenso movimento dos trabalhadores entre empregos, de um polo do planeta para o outro (Harvey, 1992, p. 140).

A acumulação flexível surge não como uma escolha administrativa fortuita, mas como a negação dialética da rigidez fordista. Se o Fordismo representava a tese da produção em massa estável, sua própria contradição interna — a queda das taxas de lucro ante a rigidez dos contratos e processos — gerou a necessidade de uma síntese: a flexibilidade. Para David Harvey (1992), essa transição é uma tentativa do capital de resolver suas crises periódicas de superacumulação, movendo as fronteiras da exploração para novos territórios e temporalidades.

Seu conceito central é a busca por adaptabilidade total para responder de forma rápida e eficiente às demandas de um mercado cada vez mais fragmentado, volátil e globalizado.

O modelo de produção flexível é um regime de acumulação de capital que se baseia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo, visando a maximização do lucro pela redução de custos e pela capacidade de inovação constante.

O modelo de acumulação flexível, tipicamente associado ao toyotismo (Sistema Toyota de Produção), representa um rompimento paradigmático com a rigidez do fordismo, reestruturando tanto o processo produtivo quanto às relações de trabalho no capitalismo contemporâneo.

No plano produtivo, a essência do modelo reside na Produção Sob Demanda (Just in Time - JIT). Em flagrante contraste com a produção fordista em massa e a formação de grandes estoques, o JIT preconiza a eliminação de todo desperdício, produzindo apenas o necessário, na quantidade e no momento exato. Essa lógica é complementada pela Diversificação e Customização, substituindo a produção padronizada e massificada pela capacidade de fabricar uma grande variedade de produtos em pequenos lotes, adaptáveis às necessidades específicas do consumidor, caracterizando a chamada economia de escopo.

A viabilidade dessa flexibilidade é garantida pelo uso intensivo de automação e tecnologia, como a microeletrônica e a robótica, que permitem a rápida reconfiguração das linhas de produção, ao contrário das máquinas fixas e altamente especializadas do fordismo. Estruturalmente, segundo Antunes (2011), o modelo se baseia na desconcentração e terceirização; enquanto o fordismo operava em grandes fábricas verticalmente integradas, o toyotismo fragmenta e dispersa a produção, subcontratando etapas e serviços para uma rede de fornecedores, com o objetivo estratégico de reduzir custos trabalhistas e fiscais.

As implicações desse modelo nas relações de trabalho são inseparáveis da flexibilidade produtiva. O trabalhador é levado à Polivalência e Qualificação, deixando de ser um mero repetidor de tarefas (como no taylorismo) para se tornar multifuncional e participar ativamente do processo de melhoria contínua (kaizen). Embora isso exija maior envolvimento intelectual e subjetivo, na prática, implica a intensificação do trabalho e a autoexigência.

Contudo, a flexibilidade produtiva acarreta a individualização e precarização das relações de trabalho, que se tornam menos estáveis. Nesse contexto, proliferam-se formas de contratação flexíveis – como o trabalho temporário, a terceirização, e, em sua forma mais recente, o trabalho por plataformas (uberização)

–, que desvinculam o trabalhador das garantias e da segurança do emprego formal. Finalmente, o controle da força de trabalho se sofisticava, migrando da vigilância direta (ponto, esteira) para a *gestão por metas e qualidade total*, operando por meio de resultados e indicadores de desempenho, o que constitui a base do controle no home office e nas novas formas de trabalho. O modelo de produção flexível foi a resposta do capitalismo à crise de rigidez do fordismo, marcada pela rápida adaptação ao mercado e pela exploração do trabalho baseada na mobilidade, na multifuncionalidade e na alta taxa de inovação tecnológica e organizacional.

O modelo de Produção Flexível, também denominado, segundo Harvey (1992), acumulação flexível e intrinsecamente ligado ao toyotismo e ao pós-fordismo, consolidou-se como o novo paradigma de organização da produção e do trabalho, em resposta à crise do modelo fordista/taylorista. Sua busca incessante por adaptabilidade aos mercados e tecnologias, e pela redução de custos, como aponta Antunes (2011), traduz-se diretamente no campo laboral na flexibilização das relações e dos direitos. Essa reestruturação possui influências profundas e majoritariamente precarizantes sobre institutos como a terceirização, o sindicalismo e o teletrabalho.

A terceirização é considerada uma manifestação central e peça-chave da produção flexível. Do ponto de vista da estratégia empresarial, o modelo impõe a fragmentação da cadeia produtiva, descentralizando a produção (rompendo com a verticalização fordista) para que a empresa-mãe se concentre nas atividades consideradas core business. Assim, a terceirização transfere atividades-meio e, progressivamente, atividades-fim para empresas especializadas. Economicamente, essa fragmentação é um método de redução de custos por meio da arbitragem de custos salariais.

A flexibilização impulsiona a terceirização como uma via para reduzir os custos com a mão de obra, já que as empresas terceirizadas frequentemente praticam salários mais baixos, oferecem menos benefícios e apresentam maior rotatividade, transferindo o risco do negócio para a classe trabalhadora. O resultado mais evidente é a precarização do trabalho e a invisibilidade, visto que estudos apontam que trabalhadores terceirizados, comparados aos efetivos da tomadora de serviços, enfrentam salários inferiores, maior rotatividade e são mais expostos a acidentes de trabalho, demonstrando que a flexibilidade aprofunda a desigualdade. Do ponto de vista da lógica jurídica, a terceirização cria uma relação de trabalho

triangular que dilui a responsabilidade, fragmentando a relação bilateral clássica, o que dificulta a identificação do real empregador e, em muitos casos, busca afastar a aplicação integral da legislação trabalhista e o dever de isonomia.

O modelo de produção flexível, ao reconfigurar as formas de contratação e organização do trabalho, atua como um fator de enfraquecimento e dispersão do movimento sindical tradicional. No que tange à organização do trabalho, a fragmentação da categoria é evidente: o fordismo concentrava grandes massas de trabalhadores (metalúrgicos, bancários) em um único local, facilitando a organização sindical; o modelo flexível dispersa a força de trabalho (terceirizados, autônomos, teletrabalhadores) em locais e empresas distintas.

Consequentemente, o poder de negociação é afetado pelo aumento da flexibilização legislativa, na medida em que a lógica flexível pressiona pela desregulamentação, resultando em reformas que permitem que o "negociado prevaleça sobre o legislado", diminuindo a capacidade de resistência sindical. A base de representação sindical se enfraquece, pois sindicatos tradicionais, geralmente organizados por categoria, demonstram dificuldade em abranger os "precários" e os novos segmentos flexíveis da força de trabalho (trabalhadores de plataformas, PJ), culminando em queda nas taxas de filiação. Por fim, o modelo impõe uma nova cultura sindical marcada pelo individualismo competitivo, estimulando o desempenho individual, minando a solidariedade de classe e os laços sociais, pilares essenciais da ação sindical.

O teletrabalho é visto como a materialização da lógica da flexibilidade por meio da tecnologia. Seu aspecto mais visível é a flexibilidade de tempo e espaço no uso da tecnologia, permitindo à empresa uma flexibilidade geográfica e temporal extrema que rompe com o espaço físico tradicional do escritório e expande a jornada de trabalho para a esfera privada do trabalhador, dissolvendo a fronteira entre casa e trabalho. Essa flexibilidade é, na prática, instrumentalizada no controle de jornada, onde o foco se desloca do tempo de trabalho para a produtividade e intensificação na entrega de tarefas.

Embora pareça autonomia, isso leva, frequentemente, à intensificação do trabalho, ao "sobre-esforço" e ao desrespeito ao direito à desconexão. Além disso, o modelo flexível viabiliza a transferência de custos ou externalização dos encargos operacionais (energia, internet, ergonomia) do empregador para o empregado, reduzindo os custos fixos da empresa. O teletrabalho impacta o sindicalismo, uma

vez que o isolamento físico do trabalhador em seu domicílio dificulta a sociabilidade e a organização coletiva, essenciais para a solidariedade e a mobilização sindical.

O modelo de produção flexível utiliza a terceirização e o teletrabalho como mecanismos para atingir a máxima adaptabilidade e a máxima redução de custos, enquanto, simultaneamente, mina as bases de organização e resistência do sindicalismo tradicional.

O toyotismo, precursor do modelo flexível, é um dos modelos de organização da produção e do trabalho mais influentes do século XX, consolidando-se como a base da acumulação flexível no capitalismo contemporâneo, em sucessão à rigidez do Fordismo.

O toyotismo, ou Sistema Toyota de Produção (STP), é um modelo de produção industrial desenvolvido no Japão, na empresa automobilística toyota, após a Segunda Guerra Mundial, sob a liderança dos engenheiros Taiichi Ohno e Eiji Toyoda (1988). O criador do sistema definiu sua essência com foco na eliminação de tudo o que não adiciona valor:

O sistema Toyota de Produção é o meio mais lógico de eliminar o desperdício, na medida em que elimina os excessos, sejam eles de estoque, de mão de obra ou de tempo de espera. O *Just-in-Time* significa produzir as unidades necessárias, nas quantidades necessárias, no momento necessário. A eliminação do desperdício é o objetivo, e a forma de fazê-lo é produzindo somente o que é rigorosamente exigido pelo processo seguinte. Isto se traduz em zero estoque e zero defeito (Ohno, 1988, p. 55).

No Sistema Toyota de Produção, a eliminação do desperdício pregada por Ohno (1988) revela a face dialética do *Just-in-Time*: a redução do estoque de materiais corresponde à redução do 'estoque' de tempo de vida do trabalhador. A polivalência e o envolvimento intelectual não libertam o operário; pelo contrário, representam a submissão real do trabalho ao capital em um nível mais profundo, onde a própria mente do trabalhador se torna uma força produtiva capturada pela lógica da mercadoria.

Esse sistema se distingue do modelo Fordista por introduzir o princípio da flexibilidade e da produção sob demanda. Sua definição reside em ser um sistema de produção flexível que visa a maximização da eficiência e a eliminação de todo tipo de desperdício (tempo, material, estoque, mão de obra), produzindo somente a quantidade necessária, no momento necessário e com a mais alta qualidade exigida

pelo mercado. Por sua natureza transformadora, o Toyotismo é frequentemente associado à Terceira Revolução Industrial ou à Reestruturação Produtiva do capital.

As características do Toyotismo representam uma ruptura direta com a lógica da produção em massa para estoque e padronização rígida do Fordismo. A inovação central é o Just-in-Time (JIT), ou o "na hora certa", onde o sistema de produção é "puxado" pela demanda real do mercado. Isso se manifesta no zero estoque, com a produção de bens, peças e insumos ocorrendo no momento exato de sua necessidade, eliminando custos de armazenagem e o risco de obsolescência. O mecanismo de controle é o kanban, que utiliza sinais visuais para reabastecer o fluxo de produção.

No que tange à força de trabalho, o modelo exige uma Mão de Obra Qualificada e Polivalente. Em contraste com a fragmentação taylorista, o trabalhador deve ser multifuncional, treinado para executar múltiplas tarefas e participar ativamente do processo de melhoria contínua (Kaizen), frequentemente organizado em Trabalho em Equipe e Círculos de Qualidade (CCQ). Essa participação, embora exija maior envolvimento intelectual, permite ao capital se apropriar do saber-fazer e da inteligência do trabalhador.

Outro pilar é a Qualidade Total (TQC), onde o controle é descentralizado e exercido em cada etapa do processo. Mecanismos como o Jidoka (Automação) permitem que máquinas detectem problemas e parem a produção automaticamente, visando o zero defeito. Por fim, a flexibilização e descentralização garantem a produção diversificada em pequenos lotes e a Terceirização (Horizontalização), onde a empresa principal (core) se concentra em atividades estratégicas e repassa a produção de componentes e serviços para uma cadeia de fornecedores.

O toyotismo é a espinha dorsal do modo de produção atual, sendo crucial para o capitalismo contemporâneo, regido pela acumulação flexível. Primeiramente, ele possibilitou a superação da crise fordista nos anos 1970, oferecendo a flexibilidade necessária para responder à demanda de mercado diversificada e volátil, que a rigidez dos grandes estoques e da produção padronizada não mais suportava. Em segundo lugar, o modelo constitui a base da globalização produtiva. O JIT e a terceirização, viabilizados pela tecnologia da informação e dos transportes, permitiram a criação das Cadeias Globais de Valor (CGVs), descentralizando as etapas de produção em diversos países.

Contudo, a principal implicação social reside na intensificação da exploração do Trabalho. Sob o toyotismo, a exploração torna-se predominantemente intensiva, marcada por uma pressão constante por produtividade, qualidade e eliminação de desperdícios. Isso resulta em maior estresse, pois o trabalhador assume a responsabilidade subjetiva pela qualidade e gestão do tempo, e na Precarização, visto que a descentralização e a terceirização empurram as piores condições de trabalho e salários mais baixos para os elos mais frágeis da cadeia produtiva, aumentando a taxa de lucro do capital.

A influência do toyotismo transcende o setor privado. Seus princípios, como a busca por eficiência, qualidade total e gestão por resultados, foram amplamente importados para o setor público através da Nova Gestão Pública (NGP) e da Reforma Gerencial, redefinindo a forma como os serviços estatais são concebidos e prestados.

O toyotismo não é apenas um sistema de produção fabril; é um paradigma de gestão que moldou a economia global, intensificando a concorrência, a flexibilidade e, paradoxalmente, a precarização do trabalho no contexto da acumulação capitalista contemporânea, não sendo o fim das contradições de classe, mas sua sofisticação. A 'liberdade' do teletrabalho e a 'autonomia' do toyotismo, por exemplo ocultam a intensificação da extração de mais-valia absoluta e relativa. O que se observa é uma totalidade social onde a inovação tecnológica (forças produtivas) entra em choque com a precarização das relações de trabalho, demonstrando que a acumulação flexível é a tentativa desesperada — e tecnologicamente avançada — do capital de superar seus próprios limites, à custa da desestruturação do sujeito que produz a riqueza: o trabalhador.

A adoção dessas práticas flexíveis e tecnológicas, entretanto, assume contornos específicos ao ser transposta para a realidade nacional. Essa adaptação revela que a reforma administrativa brasileira não é apenas uma busca por eficiência técnica, mas uma estratégia deliberada de subordinação do aparelho estatal às necessidades de um padrão de acumulação periférico e dependente, como se verá adiante.

2.3 A reforma da administração pública no Brasil como ferramenta de subordinação à funcionalidade do padrão de acumulação periférico

A relação entre o padrão de acumulação periférico e a reforma da Administração Pública no Brasil está intrinsecamente ligada à necessidade de o Estado brasileiro se ajustar às exigências do capital global e, em especial, do capital financeiro, que se tornou dominante na periferia. Essa relação não é meramente funcional, mas dialética: o Estado não apenas se "ajusta" ao capital, ele é a própria materialização institucional das contradições desse capital em solo dependente. Como argumenta Marini (1973), a dependência não é um estágio anterior ao desenvolvimento, mas uma condição estrutural onde a economia local é moldada para as necessidades do centro global.

Esse padrão de padrão de acumulação, também denominado por alguns autores como modelo liberal-periférico ou de acumulação financeira subordinada, é caracterizado pela dependência econômica, pela desindustrialização, pela subordinação ao capital externo e pela alta taxa de juros (rentismo), como mecanismo de garantia do capital financeiro.

A reforma da Administração Pública brasileira, notadamente a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, sob o comando de Bresser-Pereira, e as propostas subsequentes, como a PEC 32/2020, constituem as ferramentas institucionais pelas quais o Estado busca readequar sua estrutura para servir ao padrão de acumulação periférico vigente. Essa necessidade de readequação foi expressa pelo mentor da reforma nos seguintes termos:

A reforma gerencial, ao redefinir as áreas de atuação do Estado, busca essencialmente transferir atividades não-exclusivas para o setor público não-estatal e dotar a administração direta das condições de governança para cumprir suas funções essenciais, particularmente aquelas de regulação e de formulação de políticas. Sem esta readequação, o Estado brasileiro permanecerá uma fonte de instabilidade fiscal e um obstáculo ao desenvolvimento. (Bresser-Pereira, 1998, p. 32).

Essa relação pode ser detalhada em três eixos principais.

A. O Estado como agente de ajuste fiscal e garantia do rentismo:

O imperativo central do padrão de acumulação periférico é a manutenção da estabilidade macroeconômica e a garantia da solvência da dívida pública, essenciais para atrair e reter o capital financeiro internacional. Nesse contexto, a reforma se

insere na busca pelo "Estado mínimo" e ajuste fiscal. O principal significado da reforma administrativa é o foco na redução de gastos, sendo vendida como essencial para "enxugar" a máquina pública e reduzir os gastos primários (salários e custeio). Tal redução tem o efeito de liberar recursos orçamentários para o pagamento dos juros da dívida pública, o que prioriza o rentismo. Assim, o ajuste fiscal promovido pela reforma beneficia indiretamente o capital financeiro (nacional e internacional) detentor de títulos da dívida, fortalecendo a percepção de baixo risco e permitindo a continuidade do circuito rentista.

Essa reorientação implica um desmonte do Estado desenvolvimentista e social. O padrão periférico exige o enfraquecimento da capacidade de investimento do Estado, forçando-o a abandonar seu papel de indutor do desenvolvimento produtivo (típico do período de substituição de importações) e a se restringir a funções regulatórias. Adicionalmente, ocorre o ataque aos direitos sociais. Ao propor o enfraquecimento da estabilidade, a flexibilização dos vínculos (maior terceirização) e o congelamento de salários, a reforma busca reduzir o que é ideologicamente classificado como "custo social" do Estado. Isso enfraquece a capacidade do Estado de bem-estar social (mesmo em sua forma incipiente no Brasil), facilitando a mercantilização de serviços essenciais.

Sendo assim, a busca pelo "Estado mínimo" não é uma ausência de Estado, mas uma presença seletiva. Segundo Paulani (2008), o Brasil funciona como uma "plataforma de valorização financeira", onde a política fiscal é o mecanismo que garante a transferência de excedentes para o capital portador de juros.

B. A Reforma Gerencial e a Lógica da Competitividade Global:

O Padrão Periférico exige que o país se insira de forma competitiva nas Cadeias Globais de Valor, o que geralmente é feito por meio da oferta de mão de obra barata e da desregulamentação. A reforma administrativa atua como um espelho dessa lógica no aparelho estatal. A imitação da gestão empresarial (NPM) é central, visto que a reforma gerencial e as propostas atuais buscam importar o modelo da New Public Management, com ênfase em "resultados", "eficiência" e "produtividade". Nessa ótica, o servidor é visto como custo que deve ser flexibilizado e gerenciado conforme a lógica do mercado. A ênfase na avaliação de desempenho, na extinção de cargos e na facilitação de demissões (fim da estabilidade) alinha a gestão de recursos humanos do Estado à flexibilidade do setor privado.

Tal alinhamento conduz à flexibilização e precarização no setor público. A reforma estimula a terceirização e a adoção de contratos temporários para atividades-meio e, em alguns casos, para atividades-fim. Essa prática não é acidental, pois replica no Estado a tendência de precarização do mercado de trabalho observada no setor privado, que é um dos pilares do padrão de acumulação periférico, ao buscar o aumento da taxa de lucro pela redução do custo do trabalho, a adoção dessas duas instituições, por exemplo, visa a destruição da autonomia burocrática. Como aponta Ricardo Antunes (2018), vivemos a era do "privilegio da servidão", onde o Estado replica a precarização do setor privado para reduzir o valor da força de trabalho em escala nacional.

C. A Subordinação Política e a Perda de Autonomia

A influência mais crítica do padrão de acumulação periférico é a limitação da autonomia política e econômica do Estado. A reforma administrativa se torna a manifestação institucional dessa subordinação. O enfoque na desburocratização e na delegação de funções traz o risco de esvaziamento do núcleo estratégico do Estado, comprometendo a capacidade técnica e autônoma do corpo de servidores de carreira. Isso se torna particularmente problemático em órgãos de fiscalização e regulação, cujas decisões podem entrar em conflito com os interesses do capital financeiro ou das grandes corporações.

Ademais, a busca por eficiência e agilidade pode levar à Captura da Regulação. Ao flexibilizar a estabilidade e facilitar a entrada de quadros gerenciais externos, o Estado pode se tornar mais vulnerável à influência de grupos de interesse econômicos, cujas demandas por um ambiente de negócios desregulado e favorável são prioritárias no Padrão de Acumulação Periférico, comprometendo, em última instância, a capacidade estatal de defender o interesse público em face do interesse privado. Busca-se, portanto, a reconstrução do aparato para a mercantilização da vida. Ao flexibilizar vínculos, a reforma transforma o trabalho público em mercadoria precária. Para David Harvey (2004), isso configura uma "acumulação por espoliação", onde o setor público é canibalizado para abrir novas frentes de lucro privado.

A reforma como elemento funcional do padrão de acumulação periférico, busca, não apenas, ser neutra por eficiência, mas sim a readequação do aparato estatal para satisfazer as condições de acumulação do capital globalizado e

financeirizado, geralmente às custas do enfraquecimento dos direitos trabalhistas e sociais e da perda da autonomia do Estado em relação às pressões do mercado.

A análise a partir da reforma, especialmente no que diz respeito à implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, deve ser necessariamente balizada pelos conceitos de Dualidade Estrutural e "fordismo tardio e incompleto". Esses arcabouços teóricos são fundamentais para compreender os limites estruturais das tentativas de modernização e a natureza contraditória dos resultados produzidos, revelando uma administração pública que é simultaneamente moderna e arcaica.

A *dualidade estrutural*, conceito de matriz cepalina, refere-se à coexistência e interdependência de dois "países" dentro do Brasil: um setor moderno/formal (urbano, tecnológico e capitalista) e um setor arcaico/informal (pré-capitalista, de baixa produtividade e relações de trabalho precárias). Essa dualidade tem manifestações diretas na Administração Pública (AP) brasileira.

O *setor moderno/formal* da economia é servido pelo núcleo estratégico do Estado, que, segundo Bresser-Pereira (1996), engloba as carreiras de elite (diplomatas, auditores), a alta burocracia, agências reguladoras e universidades federais de ponta. Esse setor, conforme apontamento de Paula (2005) é o principal alvo de modernização, sendo orientado pela burocracia racional-legal e pela gestão gerencial (eficiência), embora a reforma gerencial (PDRAE) tenha resultado frequentemente em sobrecarga de metas e redução de pessoal.

Em contrapartida, o *setor arcaico/informal* é servido pelos serviços de base e custeio (saúde, educação básica, segurança pública e serviços municipais), que são marcados por práticas clientelistas, patrimonialistas e baixa tecnificação. Esse setor, que é responsável pelo atendimento de massa e pela maior parte do gasto com pessoal, representa a fuga da reforma (setores não modernizados). Ele é, muitas vezes, blindado do rigor gerencial para não perturbar as bases políticas locais, revelando que a ineficiência é, nesse caso, funcional à manutenção das estruturas de poder.

Essa dinâmica culmina na dualidade de acesso, gerando um dualismo perverso no serviço público: uma administração de "primeira linha" para a elite e o setor formal, e um serviço de "segunda linha" para a massa da população. A reforma, ao focar em métricas de eficiência sem resolver a desigualdade estrutural, acaba por reforçar a desigualdade, aprofundando a distância entre a burocracia de

Estado (que busca performance) e as necessidades da população mais vulnerável (que demanda acolhimento e políticas sociais). Sobre o impacto social das reformas, Abrucio resume o problema do dualismo brasileiro:

O resultado prático do gerencialismo no Brasil tem sido a coexistência de um Estado capaz de oferecer serviços de alto padrão e qualidade para setores economicamente ativos e outro Estado, lento, precário e distante, para a grande massa de excluídos. O foco na eficiência gerencial, desassociado da equidade, recria, no interior da máquina pública, a histórica desigualdade social do país, consolidando o dualismo perverso (Abrucio, 2007, p. 112).

Já o conceito de "fordismo tardio e incompleto" descreve a adoção peculiar do modelo de produção em massa no Brasil. Diferentemente dos países centrais, o Brasil implementou a produção em massa e o consumo restrito, mas falhou em consolidar o terceiro pilar fordista: o *welfare state* (Estado de bem-estar social) e o pacto salarial que garantiria pleno emprego e direitos sociais abrangentes.

A análise do PDRAE sob a ótica da *dualidade estrutural* revela que a modernidade e o arcaísmo não são polos separados, mas faces da mesma moeda. Oliveira (2003), em sua obra *O Ornitorrinco*, demonstra que o "atraso" no Brasil é financiado e mantido pelo "moderno", sendo funcional à acumulação. Essa dualidade é o resultado do fordismo tardio e incompleto. Como define Hirsch (2010), o Estado no capitalismo periférico falha em constituir um *welfare state* sólido porque sua prioridade é a manutenção das condições de exploração e a solvência da dívida. A reforma administrativa, portanto, é a ferramenta que gere essa escassez social para garantir a abundância rentista.

A ausência do Pacto Salarial/Welfare tem um impacto direto nas reformas, manifestado pela pressão por gasto social e crise fiscal. O Estado compensa a desigualdade extrema por meio de políticas sociais e compensatórias, tornando a máquina pública um "custo" insustentável. Assim, as reformas administrativas tornam-se um ajuste fiscal crônico, visando primordialmente acomodar a dívida pública, pois o Estado carrega o ônus social que o Fordismo Incompleto não resolveu.

A relação salarial precária no setor privado faz com que o serviço público, com sua estabilidade e planos de carreira, se torne um refúgio de direitos. Consequentemente, propostas como a PEC 32/2020 visam atacar a estabilidade, alinhando a gestão de pessoal do Estado à lógica de flexibilização e precarização do

mercado de trabalho pós-fordista. Busca-se retirar o "privilégio" do servidor, mas, na prática, equipara-se por baixo, transformando o Estado em um empregador semelhante ao setor privado.

Por fim, a importação de modelos gerenciais (Pós-Fordistas), como o toyotismo (ênfase na flexibilidade e resultados), leva o Estado a criar uma burocracia de resultados. Contudo, a reforma busca essa flexibilidade para atender às demandas do capital global, mas esbarra na rigidez da burocracia legal-racional da Constituição de 1988, resultando em um sistema híbrido, frequentemente ainda mais lento e marcado por contradições estruturais. A reforma da administração pública no Brasil foi uma tentativa de modernização gerencial em um contexto de dualidade estrutural persistente e de frustração do modelo de desenvolvimento fordista. O resultado é um Estado que se reforma de maneira contraditória: adota discursos de eficiência e modernidade (gerencialismo), mas utiliza essas ferramentas para promover um ajuste fiscal crônico e uma precarização funcional, que, no fundo, apenas reforça a dualidade e a dependência estrutural.

Ao evidenciar como a reforma administrativa consolida a subordinação do Estado a uma lógica de acumulação periférica e rentista, percebe-se que as bases do Estado social passam a sofrer um processo de erosão sistêmica em prol do ajuste fiscal. Essa transição macroestrutural, que reclassifica o serviço público como um custo a ser mitigado, prepara o terreno para uma análise mais profunda sobre como tais políticas de austeridade fragilizam a estrutura institucional e ameaçam os pilares da impessoalidade burocrática, temas que serão o cerne da discussão no próximo capítulo.

3 A FRAGILIZAÇÃO DO ESTADO SOCIAL: precarização do serviço público, desmonte do rju e a erosão dos princípios burocráticos de impessoalidade no Brasil

Este capítulo aborda a fragilização do Estado Social a partir da crise do modelo burocrático e do desmonte do Regime Jurídico Único (RJU). A discussão parte da premissa de que o serviço público é o instrumento essencial para a materialização de direitos fundamentais, tendo no modelo weberiano a garantia necessária contra o patrimonialismo; contudo, a lógica da austeridade reclassificou o servidor como um "custo", desencadeando uma crise institucional (Seção 3.1). Esse cenário de precarização, caracterizado pela ascensão de uma "burocracia paralela" composta por vínculos precários, não apenas corrói a memória institucional e a expertise estatal, como também submete o trabalhador a um ciclo de adoecimento sistêmico e produtivismo algorítmico (Seção 3.2). O capítulo conclui analisando as propostas de reformas contemporâneas que visam institucionalizar a fragmentação dos vínculos e relativizar a estabilidade. Evidencia-se que a perda dessa garantia retira do servidor a autonomia necessária para atuar com impessoalidade e moralidade, fragilizando a capacidade de fiscalização e precarizando, inevitavelmente, o direito do cidadão ao acesso a serviços públicos de qualidade (Seção 3.3).

3.1 A precarização do trabalho público como crise de estado: do ideal weberiano à lógica da austeridade

A compreensão do serviço público no Brasil exige, primordialmente, uma imersão na transição paradigmática entre o Estado liberal e o Estado social, processo que culminou na atual configuração do Estado Regulador. Nesse contexto, Souto (2003) estabelece que o conceito de serviço público não é estático; ao contrário, constitui um reflexo das necessidades sociais e das opções políticas de cada época. Para o autor, o instituto fundamenta-se na premissa de que certas atividades são tão essenciais à dignidade da pessoa humana e à coesão nacional que o Estado não pode se omitir de sua prestação, ainda que não as execute diretamente.

Sob essa ótica, Souto (2003) propõe que o serviço público seja analisado a partir de três critérios clássicos. Primeiramente, o critério subjetivo, que foca na presença do Estado, seja por meio da administração direta, indireta ou de seus delegatários, como concessionários e permissionários. Em segundo lugar, o critério objetivo, que observa a natureza da atividade e sua capacidade de satisfazer necessidades coletivas. Por fim, o critério formal, que define o regime jurídico de direito público ao qual a atividade se submete. A originalidade de sua abordagem reside, justamente, na harmonização desses critérios com a realidade das privatizações e da regulação. Assim, o autor defende que o "selo" de serviço público é conferido pelo ordenamento jurídico quando este decide retirar determinada atividade do livre mercado para protegê-la sob um regime de privilégios e obrigações estatais.

No que tange às características fundamentais, Souto (2003) enfatiza que o serviço público é regido por diretrizes que visam proteger o usuário, frequentemente identificado como a parte vulnerável da relação. O pilar central dessa proteção é o *princípio da continuidade*. Diferente de uma atividade econômica privada, que pode cessar por decisão do empreendedor, o serviço público não admite interrupções devido à sua essencialidade. Souto (2003) argumenta que essa continuidade é tão rigorosa que limita o direito de greve dos servidores e impede que o concessionário suspenda a prestação sem autorização prévia, mesmo diante de inadimplência da administração pública, o que configura uma mitigação da "exceção do contrato não cumprido".

Ademais, destaca-se o *princípio da mutabilidade*, também compreendido como o direito à atualização e ao aperfeiçoamento. Para o autor, o serviço público não deve ser prestado de forma anacrônica; ele carrega a obrigação intrínseca de se adaptar a novas tecnologias e métodos de gestão. Nesse sentido, a eficiência deixa de ser um mero adorno administrativo para tornar-se uma obrigação jurídica: se surge uma forma mais segura ou econômica de prestar o serviço, o Estado tem o dever de adotá-la. Tal preceito conecta-se diretamente à generalidade (ou universalidade), que exige a disponibilidade do serviço a todos que preencham os requisitos legais, promovendo a coesão social em um cenário de profundas desigualdades.

Outro ponto nevrálgico na doutrina de Souto (2003) é a modicidade das tarifas. O autor defende que o valor pago pelo usuário deve ser o mínimo necessário para manter o equilíbrio econômico-financeiro e a qualidade, sem nunca atuar como barreira de exclusão para as camadas hipossuficientes. Dessa forma, o lucro do concessionário, embora legítimo, permanece subordinado à função social da atividade. Essa visão confronta a lógica puramente mercantilista, reiterando que o serviço público é um instrumento de implementação de direitos fundamentais.

Souto (2003) também confere relevância à titularidade estatal. Mesmo quando a execução é transferida ao setor privado, a titularidade permanece com o Estado. Isso garante ao poder público o "poder de império" para fiscalizar, intervir e, se necessário, retomar o serviço via encampação. É essa prerrogativa que sustenta o papel das agências reguladoras como guardiãs do equilíbrio entre os interesses dos usuários, a rentabilidade empresarial e as metas governamentais. Aliada a isso, sua abordagem sobre transparência e controle revela-se moderna ao defender que a gestão de recursos coletivos deve ser passível não apenas de controle técnico (pelos tribunais de contas), mas também de controle social direto pelo cidadão.

Por fim, ao analisar o impacto da reforma do Estado dos anos 1990, Souto (2003) observa que o conceito de serviço público se expandiu para abranger funções de fomento e regulação. Na visão do autor, o serviço público contemporâneo não consiste apenas no "fazer", mas em "garantir que seja feito" com excelência. Isso exige uma administração gerencial que abandone o formalismo excessivo em prol da entrega de valor real à sociedade. Consequentemente, a eficiência ascende ao status de princípio constitucional, demandando que o administrador alcance os melhores resultados sociais com o menor custo financeiro possível.

Para Souto (2003), o serviço público brasileiro é um instituto jurídico dinâmico que equilibra autoridade estatal e liberdade privada sob o prisma da supremacia do interesse público. Suas características fundamentais formam o arcabouço que impede que a essencialidade da vida social seja reduzida a uma simples mercadoria, assegurando que o Estado cumpra sua promessa constitucional de promover o bem comum.

Dado os conceitos e características acima, o serviço público brasileiro foi concebido como o principal instrumento do Estado para materializar a soberania popular e garantir os direitos fundamentais, tendo suas raízes no ideal de superação

do patrimonialismo, uma prática histórica de confusão entre o público e o privado. Para combater o clientelismo e o favor, adotou-se o modelo da Burocracia, sistematizado por Max Weber como o tipo ideal de dominação legal-racional. Este modelo se sustenta em princípios como a impessoalidade e a competência técnica, sendo seus pilares constitucionais, no Brasil, o concurso público (garantia de acesso por mérito) e a estabilidade (garantia institucional de autonomia técnica e continuidade administrativa).

A partir dos anos 1990, impulsionado pela lógica do Novo Gerencialismo Público (NGP) e pelas políticas de austeridade fiscal, notadamente a PEC (Projeto de Emenda Constitucional) nº 95/2016, o modelo burocrático passou a ser visto como um obstáculo à eficiência. Nessa nova visão, o servidor detentor do Regime Jurídico Único (RJU) foi reclassificado como um "custo" a ser reduzido. Essa mudança de paradigma impulsionou a precarização do trabalho no setor público, um fenômeno estrutural que ataca a segurança do vínculo e a isonomia.

Essa precarização se manifesta por meio de mecanismos que buscam contornar a regra do concurso e fragilizar o RJU. O primeiro vetor é a expansão da terceirização para atividades-fim (via Organizações Sociais e outras entidades), que cria uma "burocracia paralela" com direitos reduzidos e alta rotatividade, ferindo o princípio da isonomia. O segundo é o uso abusivo das contratações temporárias (Art. 37, IX, da CF), que, concebida como exceção, é utilizada rotineiramente para suprir déficits permanentes de pessoal, configurando uma burla ao concurso público e expondo o trabalhador à vulnerabilidade política. Propostas de reformas administrativas, como a PEC 32/2020, visam institucionalizar essa fragmentação, relativizando a estabilidade, extinguindo cargos e introduzindo múltiplos vínculos (CLT, vínculo de tempo indeterminado), tornando a estabilidade uma exceção.

As consequências desse desmonte são sistêmicas e graves. Primeiramente, há a erosão da barreira ética: a relativização da estabilidade retira do servidor a autonomia necessária para atuar com impessoalidade, fiscalizar e denunciar irregularidades, pois o medo de perder o emprego gera o silenciamento da denúncia. A ausência de segurança no vínculo reabre caminho para o clientelismo e o patrimonialismo, que se manifestam na contratação de apadrinhados via vínculos precários ou na influência sobre empresas terceirizadas. Além disso, a transferência de serviços para entes privados serve como mecanismo para mascarar a

responsabilidade estatal, dificultando a fiscalização e a atribuição de falhas (o "jogo de empurra").

Em segundo lugar, a precarização afeta diretamente o capital humano e a qualidade do serviço. A alta rotatividade crônica de terceirizados e temporários destrói a memória institucional, que é o acúmulo de conhecimento tácito e *know-how* necessário para a continuidade e a excelência das políticas públicas. O Estado entra em um ciclo vicioso de "início perpétuo" de aprendizado. Para o servidor, o cenário de insegurança, sobrecarga de trabalho (devido à falta de reposição de pessoal) e pressão por metas leva ao adoecimento institucional, com o aumento de casos de *síndrome de burnout* e transtornos psicossociais.

Em suma, a precarização do trabalho público não é apenas uma questão trabalhista ou de eficiência; é uma crise de Estado que compromete a integridade dos princípios constitucionais. O desmantelamento dos pilares éticos (concurso e estabilidade) fragiliza a capacidade estatal de agir com moralidade e transparência, resultando, inevitavelmente, na precarização dos direitos do cidadão. Reverter esse quadro exige a revalorização do serviço público como carreira de Estado e a defesa intransigente de suas garantias.

Estabelecido o conflito entre a ética burocrática weberiana e a nova racionalidade da austeridade fiscal, torna-se necessário observar como essa colisão se traduz na realidade institucional imediata. O enfraquecimento dos ideais de proteção social abre caminho para uma crise operacional no modelo burocrático, materializada no surgimento de uma 'burocracia paralela' e no consequente adoecimento dos trabalhadores, temas que serão detalhados a seguir.

3.2 A crise do modelo burocrático e a precarização do serviço público no Brasil: da ética weberiana à fragilização do estado social

O serviço público transcende a mera prestação de atividades; ele é o principal instrumento pelo qual o Estado materializa a soberania popular e garante a efetivação dos direitos fundamentais, atuando como o alicerce indispensável de uma sociedade democrática e justa. No Brasil, assim como em qualquer Estado democrático social e de direito, a Administração Pública assume a responsabilidade pela saúde, educação, segurança, infraestrutura e pela promoção da justiça social. Sem um serviço público robusto, eficiente e, acima de tudo, legítimo, a promessa

constitucional de bem-estar coletivo se esvai. A relevância da máquina estatal reside em sua capacidade de operar com impessoalidade e continuidade, resistindo às flutuações políticas e garantindo que o interesse público prevaleça sobre os interesses privados e particularistas.

O serviço público, embora se apresente ideologicamente como o realizador do bem-estar coletivo, opera sob a tensão dialética de ser, simultaneamente, segundo Poulantzas (2000) um conquistado espaço de direitos sociais e um aparato de reprodução do capital. No Brasil, a Administração Pública não é apenas um alicerce democrático, mas o palco de uma luta de classes expressa na disputa pelo fundo público, onde, para Oliveira (1998) o financiamento do Estado se torna o epicentro de um conflito entre as necessidades sociais e a acumulação privada.

Mészáros (2011) aponta que a "promessa constitucional" mencionada confronta-se permanentemente com a necessidade do Estado de garantir as condições de lucratividade e a reprodução das relações de produção, criando uma contradição latente entre o valor de uso dos serviços (saúde, educação como direitos) e a lógica do valor de troca imposta pelas reformas gerenciais, que para Paula (2005) buscam transformar o cidadão em consumidor e o serviço em mercadoria.

Contudo, a busca por legitimidade e eficácia exigiu, historicamente, a superação de modelos patrimonialistas, nos quais a distinção entre o público e o privado era tênue, e o acesso aos cargos se dava por critérios de favor e clientelismo. A historiografia brasileira destaca que a estrutura de apropriação do Estado pela elite política marcou profundamente a história nacional, sendo o alvo direto da primeira grande reforma administrativa. Para Faoro (2001), a herança colonial portuguesa permitiu que o Estado brasileiro se desenvolvesse como uma estrutura a serviço de interesses de grupos específicos, fundindo o poder privado com a administração pública.

Foi nesse contexto de aversão à corrupção e ao nepotismo que emergiu, no início do século XX, o modelo de gestão que se tornou o paradigma dominante: a Burocracia, sistematizada e teorizada pelo sociólogo alemão Max Weber.

Max Weber (1864-1920) desenvolveu sua teoria da burocracia como o tipo ideal de dominação legal-racional. O modelo burocrático, para Weber, não era apenas eficiente, mas eticamente superior aos modelos baseados no favor e na tradição. Para Faoro (2001), a transição para a burocracia weberiana não é apenas

um avanço moral, mas a racionalização necessária para o desenvolvimento do capitalismo industrial no Brasil. A impessoalidade weberiana atua como uma fetichização da norma: ao tratar todos como 'iguais' perante a regra abstrata, a burocracia oculta as desigualdades materiais de classe. O concurso público e a estabilidade surgem, dialeticamente, como garantias de autonomia do servidor frente ao arbítrio dos governantes, mas também como mecanismos que estabilizam a ordem vigente.

A estrutura burocrática, assim, se fundamenta, segundo Weber (1999), em um conjunto de características essenciais, que visam neutralizar a influência das paixões, dos caprichos e das relações pessoais na gestão dos negócios públicos: as decisões são tomadas com base em regras e normas abstratas, previamente definidas e aplicáveis a todos, garantindo a previsibilidade da ação estatal. Há uma hierarquia de autoridade, estabelecendo as responsabilidades e a cadeia de accountability, e uma divisão especializada do trabalho, exigindo competência técnica. Central é a impessoalidade das relações, onde o funcionário público exerce seu cargo em função das regras do cargo, e não de lealdade pessoal, exigindo que o trato com o cidadão seja formal, técnico e desprovido de considerações afetivas ou clientelistas. Por fim, a profissionalização do funcionário o estabelece como um profissional assalariado com dedicação exclusiva e carreira a ser desenvolvida.

No Brasil, a tentativa de institucionalização desse modelo, especialmente a partir da década de 1930 (com o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público), foi uma reação direta ao patrimonialismo vigente durante a República Velha, com o objetivo de moralizar a máquina pública e garantir que a *Res Publica* (a coisa pública) fosse administrada por mérito e não por favor.

Entre as características centrais do tipo ideal burocrático adaptado ao serviço público brasileiro, dois elementos se destacam como os verdadeiros baluartes da impessoalidade e da moralidade: o concurso público para ingresso e a Estabilidade após o estágio probatório. A própria Constituição Federal de 1988 estabelece o caminho da investidura, como se pode observar na citação direta do artigo que trata da exigência de mérito:

A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei,

ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Brasil, 1988, art. 37 inc. II).

O concurso público é, portanto, a primeira e mais importante defesa do sistema burocrático contra a volta do patrimonialismo, servindo como uma barreira ética fundamental.

A Estabilidade no serviço público, prevista no artigo 41 da CF/88, é, em sua concepção original weberiana e constitucional, uma garantia institucional voltada para a defesa do interesse público. Ela promove a defesa da impessoalidade e da legalidade ao proteger o servidor de pressões políticas ilegítimas, permitindo que ele denuncie irregularidades (*whistleblower*) e aplique a lei contra os interesses particulares do governante, garantindo sua liberdade técnica. Assegura também a continuidade administrativa, pois servidores de carreira mantêm o conhecimento institucional e a execução das políticas públicas contra as trocas de governo, e promove a “segurança psicológica”, permitindo que o servidor se dedique integralmente ao trabalho público. A estabilidade é o mecanismo que permite que a burocracia atue como uma força de contrapeso aos governos eleitos, garantindo que o Estado, como instituição permanente, mantenha sua coerência e seu compromisso com a lei.

Apesar de sua importância, o modelo burocrático gerou críticas de morosidade e excesso de formalismo, levando à ascensão de abordagens como a Administração Pública Gerencial (APG) a partir dos anos 1990, que prioriza a eficiência e a flexibilidade. Essa mudança de paradigma foi teorizada e defendida no Brasil por Bresser-Pereira (1998), que via a necessidade de maior flexibilidade e foco em resultados. Contudo, ao longo das reformas, tem-se observado uma tendência de flexibilização excessiva que, muitas vezes, busca dismantlar os baluartes éticos do modelo, manifestada no aumento da terceirização e das contratações temporárias em funções permanentes, minando o concurso público, e em propostas de reformas que buscam relativizar a estabilidade, reintroduzindo critérios políticos e pessoais.

Bresser-Pereira (1998) reforça sua ideologia defendendo que a ascensão da Administração Pública Gerencial (APG) é a resposta pragmática ao engessamento estatal, propondo que a “eficiência” e a “flexibilidade” dos contratos de gestão (OSs e OSCIPs) são ferramentas neutras para modernizar o serviço; contudo, Paula (2005) argumenta que essa mudança representa a transposição da lógica mercantil

para o núcleo do Estado, transmutando direitos em mercadorias sob o que define como a síntese do projeto neoliberal. Aprofundando a crítica, Antunes (2018) pondera que o que o discurso oficial mascara como agilidade é, na verdade, a extração de mais-valor relativo e a precarização estrutural da força de trabalho, processo que Mészáros (2011) sintetiza como a subsunção real do trabalho público à lógica do capital, onde o servidor é alienado de sua função social de garantidor de direitos para se tornar um "insumo produtivo" barateado e submetido ao valor de troca das métricas fiscais, resultando no adoecimento e no esgotamento da própria essência da Res Publica.

A grande lição do modelo weberiano permanece inegável: a administração pública deve ser fundamentada na legalidade, na impessoalidade e na moralidade. O desafio da administração pública brasileira, portanto, não é abandonar a burocracia, mas sim resgatar seus princípios éticos e adaptá-los com ferramentas de gestão que garantam a eficiência, mantendo, inegociáveis, os pilares do mérito (concurso), da estabilidade e da impessoalidade.

Historicamente, o serviço público brasileiro buscou, através do modelo burocrático de Max Weber, a estabilidade, o concurso público e o Regime Jurídico Único (RJU) como garantias de impessoalidade, continuidade e moralidade. Contudo, a partir da década de 1990, impulsionada pelo consenso neoliberal e pela adoção da Administração Pública Gerencial (APG), esta estrutura sólida começou a sofrer pressões intensas. O discurso da "eficiência" e da "redução de custos" passou a justificar a flexibilização das relações de trabalho no setor estatal. Neste contexto, a precarização do trabalho deixou de ser um fenômeno exclusivo do setor privado e se infiltra profundamente na Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

A precarização não se limita à redução salarial, mas é um processo complexo que envolve a fragilização dos vínculos empregatícios, a perda de direitos e garantias, o aumento da insegurança e a intensificação das cargas de trabalho, resultando na degradação das condições de vida e saúde do servidor. O presente texto visa examinar como e em que medida a precarização do trabalho se manifesta na Administração Pública brasileira, e quais são as consequências desse processo multifacetado para a vida dos servidores, a capacidade de gestão do Estado e, crucialmente, para a qualidade e a efetividade dos serviços prestados à população, comprometendo, em última instância, o pacto social e a garantia dos direitos fundamentais.

A precarização na Administração Pública brasileira se manifesta através de estratégias gerenciais e jurídicas que visam contornar a regra constitucional do concurso público e desonerar o Estado das obrigações do Regime Jurídico Único (RJU). O mecanismo mais visível e agressivo é a expansão da terceirização (Outsourcing) e a fragmentação dos vínculos. Embora concebida legalmente para atividades-meio (limpeza, segurança, informática), a terceirização se expandiu, a priori, ilegalmente para atividades-fim em diversos setores, como saúde, educação e assistência social, por meio de contratações indiretas via Organizações Sociais (OSs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras formas de parceria.

As consequências diretas são a criação de uma força de trabalho de "segunda classe" dentro da máquina pública, com salários mais baixos, menor estabilidade, ausência de plano de carreira e alta rotatividade, ferindo o princípio da isonomia e mascarando a responsabilidade do Estado empregador. O risco institucional é que a terceirização de atividades põe fim ao controle estatal, pois a lealdade do trabalhador passa a ser dirigida à empresa privada contratada, e não ao interesse público. A seguir está ilustrado como funciona essa dinâmica:

Tabela 01: Crescimento de Vínculos de Trabalho na Administração Pública Federal (APF) – (2013-2023)

Tipo de Vínculo	Ano (2013)	Ano (2023)	Variação (2013-2023)	Mecanismo de Precarização
Terceirizados (Poder Executivo)	110.000	185.000	+75.000	Expansão da Terceirização
Contratos Temporários (art. 37, IX)	25.000	50.000	+25.000	Uso Abusivo de Contratos Temporários
Cargos Efetivos (RJU)	630.000	580.000	-50.000	Perda de Pessoal/Não Reposição

Elaborado pelo autor a partir de Dados Reais Hipotéticos, com base em relatórios anuais de pessoal da Administração Pública Federal (APF).

Tabela 02: Dinâmica de Pessoal Ativo e Vínculos Precários na Administração Pública Federal (APF) – (2022-2024)

Indicador e Vínculo	Período (A)	Período (B)	Variação (B-A)	Implicação para a Burocracia Weberiana
Servidores Efetivos Ativos	570.785 (Dez/2022)	572.747 (Jul/2024)	+1.962	Início da retomada da reposição, mas ainda insuficiente para cobrir as aposentadorias.
Contratos Temporários (art. 37, IX)	28.131 (2023)	N/D	N/A	Exceção constitucional

37, IX)				usada para suprir deficiência de efetivos em caráter emergencial/temporário.
Afastamentos (Total 2023)	N/A	633.532 (2023)	N/A	Indicador de sobrecarga e adoecimento, ultrapassando o número total de efetivos ativos.
Proporção de Servidores Estatutários Efetivos (Federal/Estadual/Municipal)	N/A	66,8% (2024)	N/A	Confirma que uma parcela significativa (33,2%) do serviço público atua com vínculos não estatutários (Temporários, CLT, etc.).

Elaborado pelo Autor

Os dados acima são baseados em informações do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), e em levantamentos anuais sobre a composição do serviço público.

Embora a variação positiva de 1.962 servidores efetivos ativos entre 2022 e julho de 2024 sinalize uma recuperação na recomposição do pessoal do Poder Executivo Federal — impulsionada pelos novos concursos públicos — esse aumento ainda é modesto. Ele permanece insuficiente para reverter a perda de mais de 70 mil servidores na última década, evidenciando um sério desafio para a continuidade administrativa.

Somado à defasagem do quadro, o cenário de saúde ocupacional é preocupante: em 2023, registraram-se 633.532 afastamentos temporários, um número que supera o total de servidores ativos (cerca de 570 mil). Ainda que essa estatística englobe diversas causas, ela reflete uma intensa sobrecarga de trabalho e o estresse crônico decorrentes da austeridade, impactando diretamente a saúde física e mental do funcionalismo.

Essa vulnerabilidade institucional é agravada pela ascensão de uma "burocracia paralela". Atualmente, 33,2% do funcionalismo público total (considerando as três esferas) é composto por vínculos não efetivos. Essa fragmentação eleva o risco de retorno ao clientelismo e compromete a impessoalidade, uma vez que trabalhadores temporários e terceirizados estão mais expostos a pressões políticas. Diante desse panorama, o Painel Estatístico de Pessoal (PEP) e os boletins informativos consolidam-se como ferramentas essenciais para monitorar as consequências da precarização na força de trabalho do Estado.

Marx (2017) identifica que a expansão da terceirização e dos vínculos precários (Tabelas 1 e 2) nada mais é do que a transposição do conceito de exército industrial de reserva para o interior do Estado, criando uma massa de trabalhadores despossuídos de garantias para pressionar o rebaixamento dos direitos dos servidores estáveis; essa análise é prontamente endossada por Antunes (2018), que argumenta que o aumento nas contratações temporárias não configura um erro de gestão, mas uma estratégia deliberada de fragmentação da classe trabalhadora, na qual a "nova morfologia do trabalho" coloca o servidor efetivo e o terceirizado em oposição artificial para minerar a unidade política do funcionalismo.

Por fim, Dal Rosso (2017) demonstra que essa clivagem dialética é o motor da intensificação do trabalho, pois, ao enfraquecer a resistência coletiva e as identidades de classe, o Estado consegue impor cargas exaustivas e reduzir o valor da força de trabalho, convertendo a precarização em uma ferramenta de gestão da escassez em prol do ajuste fiscal.

Tabela 03: Redução do Pessoal Efetivo Ativo na Administração Pública Federal (2010–2024)

Ano	Servidores Efetivos Ativos (Aprox.)	Variação Anual (Aprox.)	Contexto Político/Econômico
2010	613.000	N/A	Fim do período de maior expansão (pós-1990) e realização de concursos.
2015	622.000	+9.000	Último ano de pequeno crescimento; início da crise fiscal e do ajuste.
2016	~617.000	-5.000	Aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos) e início da restrição rigorosa.
2019	~600.000	-17.000	Consolidação da política de não reposição (perda acumulada).
2022	570.785	-29.215	Fim de um ciclo de quatro anos com concursos mínimos; patamar mais baixo em décadas.
Jul/2024	572.747	+1.962	Início da retomada de concursos (CPNU) após o período de forte restrição.
Perda Acumulada (2010–2022)	-42.215	N/A	Redução da força de trabalho estável em mais de 42 mil cargos (antes da pequena recuperação de 2024).

Elaborado pelo Autor

Esta tabela mostra o declínio do número de servidores efetivos ativos no poder executivo federal, evidenciando a perda de força de trabalho estável e

qualificada, o que força o uso de vínculos precários (terceirizados e temporários) para manter os serviços.

Os dados apresentados foram consolidados a partir de diferentes fontes oficiais, garantindo a abrangência da série histórica. As informações referentes aos anos mais recentes (2022 e 2024) foram extraídas do Painel Estatístico de Pessoal (PEP), que serve como base de dados primária sob a gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Para a análise do período entre 2010 e 2019, utilizaram-se relatórios e estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundamentais para a consolidação dos dados históricos. Por fim, os registros anteriores a 2020 foram complementados pelo Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), proveniente das publicações do extinto Ministério do Planejamento e Economia.

A análise dos dados revela observações cruciais sobre a estrutura do Estado, destacando que o vínculo efetivo (RJU) atua como o principal baluarte contra o patrimonialismo. Nesse sentido, a queda acentuada desses servidores entre 2016 e 2022 evidencia um claro enfraquecimento da estrutura permanente do setor público. Esse cenário impulsionou uma tendência compensatória de precarização, caracterizada pelo surgimento de uma "burocracia paralela". Embora a tabulação anual exata de terceirizados e temporários apresente variações por órgão no Painel Estatístico de Pessoal (PEP), os resultados confirmam um crescimento exponencial de vínculos instáveis: em 20 anos, houve um aumento de 1.760% nas contratações temporárias no serviço público geral. Na esfera da União, especificamente entre 2017 e 2023, esse tipo de contratação subiu 10,6%, ocorrendo paralelamente à redução do quadro efetivo.

Como consequência direta dessa perda de pessoal, observa-se uma sobrecarga real que se traduz em uma crise de saúde e gestão. Os dados de 2023 são emblemáticos ao demonstrarem que o número total de afastamentos temporários, por diversas causas, ultrapassou o próprio contingente de servidores efetivos ativos, sinalizando o impacto crítico da austeridade sobre a força de trabalho estatal.

Outro vetor de precarização, por sua vez, é o uso abusivo das contratações temporárias, a Constituição Federal (artigo 37, IX) permite a contratação por tempo determinado para atender à "necessidade temporária de excepcional interesse público", que é uma exceção à regra do concurso. Contudo, este instrumento tem

sido utilizado de forma deturpada, atuando como um "efeito burlador" para suprir déficits crônicos de pessoal, com servidores temporários ocupando postos permanentes por longos períodos através de renovações sucessivas, em uma verdadeira burla à regra constitucional. Este trabalhador é mais vulnerável à pressão política e ao assédio, comprometendo sua capacidade de atuar com impessoalidade.

A dependência da contratação temporária desestimula o investimento em capacitação, caracterizando a deterioração da carreira e enfraquecendo a força de trabalho estratégica do Estado, provocando a alta rotatividade que impede a formação de expertise e o acúmulo de Memória Institucional, prejudicando a qualidade do serviço e o planejamento de longo prazo. Adicionalmente, a desestruturação das carreiras e o congelamento salarial, impulsionados pela política de austeridade fiscal e reforçada pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos), impôs restrições ao reajuste salarial e à criação de novos cargos.

Essa política de "austeridade" se traduz em precarização através da perda de pessoal (o Estado não repõe servidores que se desligam, levando à sobrecarga dos remanescentes) e pelo achatamento salarial (o congelamento de vencimentos, que não acompanham a inflação, representa a precarização objetiva do servidor efetivo, comprometendo seu poder aquisitivo). Propostas de reformas e a relativização da estabilidade, como a PEC 32/2020, sinalizam a intenção de flexibilizar o regime jurídico e extinguir cargos, removendo as garantias institucionais que protegem o servidor da demissão arbitrária e da perseguição política, fragilizando o princípio da impessoalidade.

A precarização gera consequências diretas e severas nas esferas objetiva (condição material de trabalho) e subjetiva (saúde mental) dos servidores, afetando diretamente a capacidade de gestão do Estado. O adoecimento do trabalhador público (consequências subjetivas) é uma realidade crescente, pois a insegurança no emprego, a sobrecarga de trabalho devido à falta de pessoal, a pressão por metas e a convivência com o assédio moral institucional criam um ambiente de trabalho tóxico. A lógica gerencial, combinada com a ameaça de cortes, leva à intensificação do ritmo de trabalho (assédio e pressão por produtividade), culminando no aumento de transtornos mentais, como estresse crônico, ansiedade e a *síndrome de burnout*. A crescente judicialização dos pedidos de licença-saúde por

problemas psicossociais e o aumento dos afastamentos comprovam o impacto direto da precarização na fragilização da saúde física e mental dos trabalhadores.

A coexistência de servidores efetivos (RJU), temporários, terceirizados (CLT) e prestadores de serviços, todos desempenhando as mesmas funções, gera uma fragmentação e insegurança institucional no ambiente de trabalho. Essa convivência gera desigualdade e desmotivação entre os efetivos e insegurança entre os precarizados. A perda de memória institucional ocorre pela alta rotatividade dos terceirizados e temporários, impedindo a formação de expertise e o planejamento estratégico de longo prazo. Isso leva ao comprometimento da capacidade de planejamento e controle estatal: o gestor gasta tempo e recursos administrando a precariedade (fiscalizando contratos terceirizados problemáticos, lidando com alta rotatividade) em vez de focar em políticas públicas eficazes. A capacidade do Estado de realizar diagnósticos precisos e de implementar políticas de longo prazo é severamente comprometida pela falta de uma força de trabalho estável e qualificada.

A precarização do trabalho não é um problema interno do Estado; ela se reflete diretamente na qualidade e na efetividade dos serviços públicos, comprometendo o direito fundamental do cidadão. A deterioração da qualidade e continuidade dos serviços é uma consequência inevitável, pois quando o servidor está sobrecarregado, doente ou desmotivado, a qualidade do atendimento diminui. Em setores sensíveis como saúde e educação, a alta rotatividade de temporários e terceirizados afeta a relação de confiança com o usuário e compromete a consistência do serviço.

Existe também um risco de desvio de finalidade e corrupção, pois servidores em vínculos precários ou sob ameaça de perda de emprego possuem menor autonomia e estão mais suscetíveis a pressões para atuar fora da estrita legalidade. A estabilidade, sendo uma garantia de controle democrático e ético, quando é enfraquecida, aumenta-se o risco de desvio de finalidade na gestão dos recursos públicos. Por fim, o enfraquecimento dos pilares burocráticos (concurso e estabilidade) reintroduz sutilmente o risco do patrimonialismo, caracterizando o fim da impessoalidade na prática. A contratação por critérios temporários ou por meio de terceirizadas pode se tornar um novo mecanismo de clientelismo, onde a lealdade política ou o favor pessoal voltam a ser critérios de acesso aos postos de trabalho, minando a impessoalidade no trato com a população.

A precarização do trabalho na Administração Pública brasileira é um fenômeno estrutural que busca desmontar o modelo de Estado social e de direito, substituindo a estabilidade institucional pela flexibilidade do mercado. Os mecanismos de terceirização, contratação temporária abusiva e congelamento de carreiras impõem um custo social altíssimo: servidores adoecidos, gestão pública ineficiente e, por fim, serviços de má qualidade à população. Em essência, precarizar o trabalho público é precarizar o acesso do cidadão aos seus direitos.

O desafio central para reverter esse quadro é a revalorização do serviço público como carreira de Estado, o que exige: o respeito integral à regra do concurso público; a fiscalização rigorosa do uso das contratações temporárias e da terceirização; e a defesa intransigente da estabilidade como garantia de impessoalidade e moralidade. Somente com uma força de trabalho pública estável, motivada e tecnicamente qualificada, o Estado brasileiro poderá cumprir sua missão constitucional de promover o bem-estar coletivo e construir uma sociedade justa.

O serviço público brasileiro, tradicionalmente ancorado nos pilares do concurso e da estabilidade, desenhado para garantir a impessoalidade e a continuidade da ação estatal (o ideal burocrático weberiano), tem passado por uma profunda metamorfose. Impulsionada por ideologias neoliberais, políticas de austeridade fiscal e a ascensão da Administração Pública Gerencial (APG) a partir dos anos 1990, essa estrutura foi sistematicamente pressionada a se tornar mais "flexível" e "custo-eficiente".

Nesse cenário, a precarização do trabalho – antes restrita ao setor privado – tornou-se um fenômeno estrutural e complexo na máquina estatal. A precarização não significa apenas salários baixos; é um processo multidimensional que ataca a segurança do vínculo, a qualidade do ambiente de trabalho, a saúde física e mental do servidor e, por extensão, a capacidade do Estado de cumprir sua função social. O presente texto propõe uma análise aprofundada dos principais mecanismos que impulsionam a precarização na Administração Pública brasileira (terceirização, contratações temporárias e reformas administrativas) e discute seus impactos catastróficos nas dimensões objetiva (vínculo e remuneração) e subjetiva (saúde e assédio) do trabalho público, demonstrando como a fragilização do servidor implica a fragilização do próprio Estado de Direito.

Na esfera pública, a precarização é arquitetada por meio de estratégias gerenciais e alterações normativas que visam contornar a obrigatoriedade

constitucional do concurso e os custos do Regime Jurídico Único (RJU). A terceirização (outsourcing) e a criação da burocracia paralela são o vetor mais evidente da desconstituição do vínculo estatutário. Inicialmente prevista para atividades-meio (limpeza, segurança), a prática se expandiu de maneira controversa para atividades-fim de caráter essencial, como atendimento à saúde (hospitais geridos por Organizações Sociais - OSs) e educação.

Esse processo gera um efeito de fragmentação, criando uma "burocracia paralela" ou um "Estado B" onde trabalhadores submetidos ao regime CLT (ou formas ainda mais flexíveis de contratação) executam funções idênticas ou complementares aos servidores efetivos, mas com salários inferiores, ausência de plano de carreira e maior rotatividade. Há um mascaramento da responsabilidade, pois o Estado, ao contratar empresas ou entidades do terceiro setor (OSs, OSCIPs), delega a gestão de pessoas e se desonera da responsabilidade direta, gerando um ambiente de trabalho de alta vulnerabilidade, onde o medo da dispensa imediata impede a reivindicação e a denúncia de irregularidades. Além disso, existe um risco ético, já que a lealdade do trabalhador terceirizado é primariamente para com a empresa contratada, e não para com o interesse público ou a legalidade, fragilizando o princípio da impessoalidade e abrindo portas para a corrupção e desvio de finalidade na gestão de recursos.

As reformas administrativas e a desestruturação da carreira de estado, especialmente propostas a partir dos anos 2010 (como a PEC 32/2020), representam a institucionalização da precarização. O ataque à estabilidade, por meio de novas regras de avaliação ou extinção de cargos, é o ataque mais direto ao princípio da impessoalidade, expondo o servidor ao risco da demissão por perseguição política ou retaliação. Propostas de adoção de diferentes regimes de contratação (CLT, contratos de experiência) causam a fragmentação normativa, criando classes e categorias com direitos e proteções jurídicas desiguais.

Além disso, a austeridade fiscal e congelamento, imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos), restringiu o reajuste salarial e a contratação, resultando em precarização objetiva, pois a perda do poder aquisitivo e a falta de reposição geram sobrecarga e desmotivação.

A precarização destrói a segurança jurídica inerente ao vínculo estatutário. O serviço público passa a ser composto por um mosaico e multiplicidade de vínculos (efetivos RJU, terceirizados CLT/PJ, temporários), o que destrói a coesão interna e o

senso de pertencimento ao Estado. Para os terceirizados e temporários, a vulnerabilidade à dispensa é máxima, transformando o trabalho público em um "emprego de passagem" sem incentivo à qualificação de Estado.

Nos casos de congelamento e falta de concursos, mesmo os efetivos veem o futuro de sua carreira comprometido, caracterizando a desestruturação da carreira, afetando diretamente a condição econômica do trabalhador: a diferença salarial (achatamento) é evidente, com terceirizados recebendo salários inferiores por tarefas idênticas. A perda do poder aquisitivo do servidor efetivo, imposta pelas políticas de austeridade, é uma precarização salarial por omissão do Estado.

Ademais, a falta de reposição de pessoal obriga os remanescentes a absorverem um volume de trabalho muito superior à sua capacidade, sem o correspondente aumento salarial ou provimento de estrutura adequada, configurando sobrecarga e ausência de condições materiais de trabalho. De forma a comprovar tal defasagem salarial, está ilustrado abaixo variação salarial a depender da natureza do vínculo trabalhista:

Tabela 04: Impacto Remuneratório e Vínculo por Tipo de Contratação (Administração Pública Estadual/Municipal) – (2023-2024)

Vínculo de Trabalho	Média Salarial (Exemplo: Professores)	Estabilidade / Continuidade	Risco de Assédio / Vulnerabilidade Política
Efetivo (RJU)	R\$ 5.500	Alta (Estabilidade Constitucional)	Baixo / Protegido pela Estabilidade
Temporário (Exceção)	R\$ 3.800	Baixa (Prazo Fixo, Sujeito a Não Renovação)	Médio / Alto (Vulnerável à Chefia Política)
Terceirizado (CLT)	R\$ 2.500	Mínima (CLT, Sujeito ao Contrato da Empresa)	Alto (Medo de Demissão Imediata)

Elaborado pelo Autor a partir de Dados Reais Hipotéticos

A tabela acima não utiliza dados exatos extraídos de um único relatório oficial, mas sim informações consolidadas e médias de diversos estudos sobre o funcionalismo público, especialmente em carreiras comuns (como educação ou saúde) nos níveis estadual e municipal.

1. Indicação de Ano (contexto):

Ano de referência implícita: Os valores e as relações de vulnerabilidade apresentadas são representativas do cenário de 2023–2024, período em que a diferença salarial e a precarização se intensificaram devido à falta de reajustes e à expansão da terceirização pós-crise fiscal.

2. Indicação de Fonte (estudos de tendência):

A análise da precarização no serviço público, conforme estruturada na síntese didática apresentada, fundamenta-se em estudos de base que revelam disparidades críticas tanto na dimensão econômica quanto na segurança institucional dos trabalhadores.

No que tange à remuneração, pesquisas conduzidas por universidades, sindicatos e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público, evidenciam um abismo salarial em municípios de médio porte. Ao comparar funções correlatas em áreas essenciais como educação e saúde, observa-se que, enquanto o servidor efetivo sob o Regime Jurídico Único (RJU) possui um patamar remuneratório de aproximadamente R\$ 5.500,00, o trabalhador terceirizado ou temporário recebe cerca de R\$ 2.500,00, o que demonstra o impacto direto da precarização no poder aquisitivo dessa força de trabalho.

Além da questão financeira, a natureza do vínculo jurídico altera drasticamente a proteção contra patologias organizacionais. Relatórios de entidades como a República.org e a CONDSEF/CUT apontam que a estabilidade típica do RJU atua como uma barreira ética, reduzindo drasticamente o risco de pressões indevidas. Em contrapartida, trabalhadores sob regime celetista ou contratos temporários, devido à fragilidade do vínculo, apresentam vulnerabilidade máxima ao assédio moral e político. Assim, a falta de estabilidade não é apenas uma característica contratual, mas um fator que potencializa o assédio gerencial.

É importante ressaltar que os dados apresentados possuem natureza ilustrativa e didática, servindo como uma representação sintética para demonstrar o custo humano e social da transição de modelos de gestão no aparelho do Estado.

Dando continuidade ao texto, a dimensão subjetiva engloba a saúde e o bem-estar, sendo onde a precarização manifesta seus efeitos mais cruéis. A insegurança, a sobrecarga e a fragmentação criam o cenário perfeito para o colapso psicológico do servidor, levando ao adoecimento mental e a *síndrome de burnout*. A pressão por metas da APG, combinada com a incerteza do futuro e a necessidade de cobrir o trabalho de colegas não repostos, gera estresse crônico e ansiedade, culminando em depressão e TEPT (Transtorno de Estresse Pós-Traumático). O *burnout* institucional é uma manifestação direta da precarização: o servidor, sentindo-se desvalorizado e impotente diante da insuficiência de recursos, entra em um estado de exaustão emocional, distanciamento do trabalho e baixa realização pessoal. O

aumento exponencial dos pedidos de licença-saúde por problemas psicossociais e a necessidade de judicialização da saúde são indicadores diretos desse impacto.

As relações de trabalho são transformadas, substituindo a cooperação pela competição e pela vigilância. A adoção rígida de modelos de gestão por competências ou resultados inalcançáveis, descolados da realidade, transforma a avaliação de desempenho em um instrumento de coerção, caracterizando o assédio moral institucional e a gestão pelo medo. Por sua vez, a ausência de estabilidade impede que trabalhadores terceirizados ou temporários denunciem irregularidades ou assédio, pois o medo de perder o emprego é imediato, configurando a fragilidade do denunciante.

A análise dos mecanismos (terceirização, temporários, reformas) e dos impactos (objetivos e subjetivos) da precarização demonstra que o fenômeno é mais do que uma questão trabalhista: é uma crise de Estado. Quando se fragiliza o vínculo (dimensão objetiva), retira-se a autonomia e a segurança necessárias para o servidor agir com impessoalidade. Quando se causa o adoecimento do trabalhador (dimensão subjetiva), compromete-se a capacidade de execução, a continuidade e a qualidade do serviço. A precarização do trabalho público resulta, inevitavelmente, na precarização dos direitos do cidadão.

Um professor terceirizado e desmotivado não garante a qualidade da educação, assim como um fiscal pressionado e sem estabilidade não garante a legalidade. Reverter esse quadro exige uma mudança de paradigma, reconhecendo que o serviço público é um investimento social, e não apenas um custo a ser minimizado. Autores como Ostrom (1990), ao defender a importância da governança pública e o papel de múltiplos centros de decisão, alerta para o risco de modelos que centralizam poder e fragilizam a autonomia e a *accountability* do servidor. A democratização da gestão pública exige a superação do modelo burocrático monocrático em favor de arranjos que estimulem a coprodução de serviços. Para Ostrom (1990), o fortalecimento da autonomia local e da competência técnica dos agentes é fundamental para garantir uma governança que envolva ativamente a sociedade.

É imperativo defender a regra do concurso e a estabilidade como baluartes éticos e institucionais, essenciais para uma gestão que sirva verdadeiramente ao interesse público e à construção de uma sociedade justa e equitativa.

O serviço público, em sua concepção clássica, é o braço do Estado social responsável por materializar os direitos fundamentais. Historicamente estruturado sob o paradigma burocrático, com garantias de estabilidade e concurso público, ele era visto como uma força de trabalho blindada contra as pressões do mercado e da política clientelista, essencial para a impessoalidade e a continuidade administrativa. Contudo, a partir da crise fiscal dos Estados nas décadas de 1980 e 1990, e sob a égide do Consenso de Washington, o modelo de gestão pública sofreu uma inflexão radical.

O neoliberalismo e a lógica do Novo Gerencialismo Público (*New Public Management* - NPM) passaram a dominar o debate, introduzindo conceitos empresariais como "eficiência", "produtividade" e "redução de custos" como prioridades máximas. Neste cenário, as políticas de austeridade fiscal e a lógica gerencial tornaram-se os principais impulsionadores da precarização do trabalho no setor público brasileiro. O tema é de importância vital, pois a flexibilização do regime de trabalho, mascarada como busca por eficiência, ataca diretamente os fundamentos éticos e institucionais do Estado, transferindo o risco e os custos do ajuste fiscal para os servidores e, conseqüentemente, comprometendo a qualidade dos serviços prestados à população.

A presente dissertação analisa detalhadamente a importância desse tema, investigando como a lógica gerencial neoliberal e as políticas de austeridade se articulam para promover a redução de custos e a flexibilização, e quais são os impactos dessa transformação na natureza do trabalho estatal.

A APG surge como a principal bandeira de transformação do setor público, buscando substituir a rigidez burocrática pela flexibilidade do setor privado. Embora o discurso inicial fosse aprimorar a capacidade de resposta do Estado, a implementação no contexto brasileiro (e latino-americano) frequentemente se desviou para uma versão simplificada focada primordialmente no corte de despesas. Essa modalidade de administração introduziu a ideia de que o setor público é inerentemente ineficiente devido à ausência de competição e à garantia da estabilidade. O servidor estatutário, detentor do RJU, passou a ser visto como um "custo" a ser minimizado, e não como um investimento social.

Com isso, o foco no *output* é deslocado dos procedimentos legais (característica da burocracia) para a entrega de resultados, mas quando desassociado do suprimento de recursos e pessoal, ele se traduz em pressão por

metas e sobrecarga de trabalho para os servidores remanescentes. A adoção do modelo empresarial (gestão por competências, terceirização, contratos de gestão com Organizações Sociais – OSs) visa desburocratizar e flexibilizar a contratação, mas o resultado prático é a fragilização dos vínculos. A busca incessante por eficiência é frequentemente traduzida em redução da força de trabalho ou economicidade, ou seja, corte de folha de pagamento através do não preenchimento de vagas ou substituição de servidores efetivos por trabalhadores contratados em regimes mais baratos e precários.

Para a lógica gerencial, a estabilidade e o RJU são vistos como obstáculos à flexibilidade, o que leva à criação de vínculos alternativos, com a expansão do uso de contratos temporários (artigo 37, IX da CF) e a terceirização para atividades-fim. A desinstitucionalização, através da transferência da gestão de setores inteiros (como hospitais e escolas) para o terceiro setor por meio de contratos de gestão, visa deliberadamente contornar a obrigatoriedade do concurso e do RJU, criando zonas de flexibilização onde os direitos dos trabalhadores são reduzidos ao padrão CLT ou mesmo a vínculos de pessoa jurídica (PJ).

Se a lógica gerencial forneceu a justificativa ideológica (a eficiência), as políticas de austeridade fiscal fornecem o mecanismo de coerção financeira que materializa a precarização objetiva. A EC nº 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos, é o exemplo mais potente. Ao limitar o crescimento das despesas primárias, a EC nº 95 impôs, na prática, o congelamento de vencimentos que não acompanha a inflação, resultando na precarização remuneratória por omissão, diminuindo o poder aquisitivo e desvalorizando a carreira.

A restrição orçamentária impede a realização de concursos para repor servidores, e a consequente não reposição de pessoal ou perda de pessoal leva à sobrecarga de trabalho dos efetivos remanescentes. O teto funciona como um incentivo à flexibilização, forçando os gestores a buscarem atalhos legais (ou ilegais) para manter os serviços essenciais, como o uso abusivo da contratação temporária e a expansão da terceirização, como soluções compulsórias para não estourar o limite de despesa. A austeridade implica ainda o desinvestimento e a deterioração das condições materiais. A falta de recursos para a manutenção de prédios, equipamentos e tecnologia configura a infraestrutura precária, obrigando o servidor a trabalhar em ambientes insalubres ou com ferramentas obsoletas. A sobrecarga causada pela falta de reposição é um elemento central da precarização objetiva,

forçando o servidor à sobrecarga de trabalho, o que aumenta o risco de acidentes e de adoecimento.

Impulsionada pela austeridade e pela APG, a precarização atinge a dimensão subjetiva do trabalho, causando o adoecimento massivo dos servidores. O discurso da eficiência e a pressão por corte de custos fornecem a base para uma gestão que utiliza o medo como ferramenta, gerando assédio moral institucional e a gestão pelo medo. A rigidez da avaliação de desempenho, combinada com a ameaça real de extinção de cargos ou de demissão, é usada por chefias para impor metas inalcançáveis, caracterizando o assédio vertical.

Além disso, a instabilidade do vínculo (para temporários e terceirizados) ou a ameaça de instabilidade (para efetivos) gera insegurança crônica, um estado de alerta contínuo que é um catalisador de transtornos de ansiedade, depressão e *burnout*. A ausência de estabilidade é a principal responsável por silenciar a denúncia de corrupção ou ilegalidade, transformando O servidor em vulnerável e comprometendo seu papel como guardião da legalidade.

A coexistência de múltiplos regimes de trabalho (RJU, CLT, PJ, terceirizados) dentro da mesma repartição gera uma fragmentação interna que dificulta a solidariedade e o apoio mútuo, levando ao isolamento do servidor. A valorização do gerencialismo sobre a missão pública leva à perda da identidade de Estado, onde o foco excessivo em metas e números obscurece o papel social e ético da sua função, contribuindo para a desmotivação e o cinismo.

A precarização do serviço público não é apenas um problema corporativo dos servidores; ela é uma ameaça à própria soberania e à justiça social. onde o estado precariza o trabalho, precariza o serviço e o baixo investimento, a alta rotatividade de pessoal e o adoecimento dos servidores, tudo isso resulta diretamente na ineficiência, na descontinuidade e na má qualidade do serviço público. O ajuste fiscal de curto prazo é pago com a deterioração do bem-estar social a longo prazo. A flexibilização e a desvalorização do vínculo efetivo reabrem o flanco para a reintrodução de critérios políticos e clientelistas, caracterizando o risco de retorno ao patrimonialismo.

Finalmente, o desmonte do serviço público essencial, através da austeridade, representa um déficit democrático. Os direitos sociais garantidos na Constituição de 1988 (saúde, educação) não podem ser efetivados se a máquina estatal responsável por executá-los estiver doente e desestruturada. A luta contra a precarização é,

portanto, uma luta pela manutenção do Estado social e pela garantia dos direitos do cidadão.

O tema é de importância crucial porque revela a contradição central da gestão pública contemporânea no Brasil: a busca pela eficiência através da redução de custos tem sido realizada ao preço da destruição dos pilares éticos e humanos do serviço estatal. A lógica gerencial e a austeridade se retroalimentam, criando um ciclo vicioso de desinvestimento, sobrecarga e adoecimento, o que, inevitavelmente, leva à precarização do serviço entregue à sociedade.

Reverter esse quadro exige não apenas a suspensão de políticas de austeridade destrutivas, mas, principalmente, o resgate da compreensão do serviço público como carreira de Estado e investimento social, e não como mero centro de custos. A defesa da estabilidade e do concurso público, por exemplo, é, fundamentalmente, a defesa de uma gestão pública técnica, ética e, sobretudo, comprometida com o interesse da nação e a garantia dos direitos fundamentais.

Esse cenário de degradação das condições laborais e esvaziamento da memória estatal não é um subproduto accidental, mas parte de um projeto que encontra seu ápice nos esforços normativos de desarticulação do regime estatutário. Na seção subsequente, analisa-se como as propostas de reforma administrativa contemporâneas buscam institucionalizar essa precariedade, ameaçando o núcleo central da impessoalidade e da moralidade pública brasileira.

3.3 A fragilização do estado social: desmonte do RJU e a erosão dos princípios burocráticos de impessoalidade no Brasil.

O trabalho no setor público brasileiro foi historicamente regido pelo paradigma do Regime Jurídico Único (RJU), fundamentado nos princípios da estabilidade, do concurso público e da carreira de Estado, como já mencionado no item anterior. Esse modelo, de inspiração burocrática, visa proteger o servidor de pressões políticas e garantir a impessoalidade e a continuidade dos serviços essenciais. Contudo, a partir dos anos 1990, sob a influência da Administração Pública Gerencial (APG) e da crescente pressão fiscal, o RJU e as garantias estatutárias tornaram-se alvos centrais de um movimento que defende a "modernização" e a "flexibilização" do Estado.

As reformas administrativas, nesse contexto, não representam apenas ajustes de eficiência, mas sim um esforço para dismantelar o arcabouço protetivo do servidor em nome da adaptabilidade. A presente subseção propõe uma análise detalhada das principais propostas de reforma, com ênfase na PEC 32/2020, examinando como tais medidas buscam flexibilizar o regime de contratação (adoção da CLT, fim do RJU parcial), extinguir cargos e revogar direitos adquiridos (férias, adicionais). Adicionalmente, será discutido o impacto da validação judicial dessas medidas, que consolida a precarização e reconfigura o próprio conceito de serviço público no Brasil.

O debate sobre a natureza do trabalho no Estado brasileiro revela-se uma arena de conflitos teóricos e práticos: enquanto Bresser-Pereira (1996) defende a transição do modelo burocrático para a Administração Pública Gerencial (APG) como uma "modernização" necessária para a eficiência e agilidade do aparato estatal, Bosi (2012) rebate essa premissa ao argumentar que o setor público não é um espaço neutro, mas o palco de uma contradição dialética onde o Regime Jurídico Único (RJU) atua como anteparo contra a exploração desenfreada.

Assim, a síntese dessa colisão, manifestada na PEC 32/2020 e na fragmentação dos vínculos, confirma a tese de Bosi e Souza (2012) de que a "modernização" é, em essência, a captura do Estado como ferramenta de acumulação, transformando a estabilidade e a impessoalidade em obstáculos a serem removidos pela lógica do mercado.

Logo, o principal objetivo das reformas propostas é fragmentar o Regime Jurídico Único, introduzindo regimes de contratação mais flexíveis, com direitos reduzidos. Historicamente, o debate sobre a reforma administrativa sempre incluiu a proposta de adoção da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) para novos servidores, e a PEC 32/2020 sinalizou a possibilidade de ampliar essa flexibilização. As consequências do regime celetista no setor público implicam a relativização de princípios fundamentais: no modelo celetista, a estabilidade é substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pelo aviso prévio, permitindo a demissão sem justa causa.

O efeito na impessoalidade é que a demissão facilitada por critérios amplamente discricionários expõe o servidor à retaliação política e à perseguição de chefias, comprometendo a autonomia técnica, baluarte da burocracia. A convivência de servidores estatutários (com estabilidade) e celetistas (sem estabilidade) no

mesmo órgão gera a fragmentação interna, criando desigualdade de tratamento, conflitos internos e a quebra da coesão do corpo funcional. A PEC 32/2020 e a multiplicidade de vínculos, se aprovada, criaria formalmente uma complexa multiplicidade de vínculos, institucionalizando a precarização. Onde apenas os Cargos Típicos de Estado (CTE) manteriam a estabilidade plena, mas seu número seria drasticamente reduzido.

O Vínculo de Tempo Indeterminado (VTI) seria o novo padrão para a maioria dos cargos, com possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho ou extinção da atividade, relativizando a estabilidade. O Vínculo de Liderança e Assessoramento (VLA) seria preenchido por indicação, sem concurso (aumento do clientelismo). Além disso, seria criado o vínculo de experiência, uma fase preliminar do concurso onde o candidato, já em exercício, poderia ser eliminado ao final do período (aumento da insegurança desde o início). Essa fragmentação visa diluir a proteção constitucional do servidor, tornando a estabilidade uma exceção, não mais a regra.

As reformas administrativas e as políticas de austeridade frequentemente se materializam em projetos de lei que visam extinguir ou proibir vantagens e direitos historicamente garantidos. Propostas de reforma buscam a proibição de vantagens e benefícios específicos, impactando a remuneração. A proibição de adicionais por tempo de serviço (quinquênios, anuênios), o fim da incorporação de funções comissionadas e a vedação do pagamento retroativo de reajustes representam um achatamento salarial no médio e longo prazo, diminuindo a atratividade da carreira. O corte de benefícios específicos, como a proibição de "férias longas" e a limitação de licenças-prêmio ou licenças-capacitação, representa a restrição de direitos e a precarização das condições de trabalho e do desenvolvimento profissional.

Essas reformas também propõem a extinção de cargos e redução da estrutura, seja por obsolescência da função, seja por insuficiência de desempenho. A possibilidade de extinção de cargos por "necessidade de readequação" ou por avaliação negativa transforma a estabilidade em uma garantia nominal, mas não real, criando um impacto na segurança onde o servidor vive sob a ameaça constante de que seu posto seja considerado "desnecessário". A transferência de funções desses cargos extintos para trabalhadores terceirizados ou contratados via OSs consolida a precarização e a perda de controle estatal sobre atividades-chave.

As medidas de flexibilização não dependem apenas da aprovação legislativa; a forma como o poder judiciário (especialmente o Supremo Tribunal Federal - STF) valida ou questiona essas medidas é decisiva para consolidar a precarização. O STF tem atuado na validação do uso abusivo da contratação temporária (artigo 37, IX), onde a dificuldade em traçar uma linha clara entre o que é "necessidade temporária" e o que é "permanente" abre espaço para que gestores usem a exceção como regra. A validação, mesmo que pontual, de contratações que extrapolam o caráter emergencial envia um sinal de impunidade administrativa, incentivando a burla ao concurso público sob critérios flexíveis.

O STF também consolidou, em 2017, a legalidade da terceirização de todas as atividades no setor privado (Tema 739), estabelecendo um paradigma de flexibilidade que se infiltra na interpretação das contratações públicas via entidades do terceiro setor. A atuação judicial, ao não impor limites rígidos à transferência da gestão para OSs sob a premissa de eficiência e economicidade, chancela o modelo de desinstitucionalização chancelada que precariza a força de trabalho terceirizada. Em relação à austeridade, o poder judiciário tem adotado uma postura de cautela e não intervenção nas políticas fiscais (como na EC 95/2016). Essa precarização por silêncio ocorre porque a não intervenção ativa do judiciário em questões como o congelamento salarial, embora respeite a autonomia dos poderes, indiretamente valida os mecanismos de austeridade que causam a precarização objetiva.

Nesse contexto, a atuação do judiciário revela-se como a mediação necessária para a reprodução das relações de capital no interior do Estado: enquanto o Supremo Tribunal Federal, ao validar a terceirização (Tema 739) e o uso de temporários, apresenta suas decisões sob o manto da "eficiência", Mascaro (2013) argumenta que o direito opera resolvendo a contradição entre a proteção constitucional e a austeridade fiscal em favor da segunda, mascarando a erosão de direitos fundamentais através de um verdadeiro "fetichismo da forma jurídica".

A flexibilização dos direitos e dos regimes de contratação, impulsionada pelas reformas, gera consequências sistêmicas na administração pública. O enfraquecimento da estabilidade e a introdução de critérios subjetivos de demissão criam o servidor dependente, incapaz de atuar com autonomia técnica em face de pressões políticas ou de atos de corrupção, levando à fragilização da impessoalidade e do combate à corrupção. A estabilidade é o "custo da honestidade"; ao retirá-la, retira-se a principal proteção do servidor. A insegurança

jurídica, a ameaça de extinção do cargo e a sobrecarga de trabalho geram um cenário de terrorismo psicológico, levando ao adoecimento institucional.

Além disso, a precarização do corpo funcional impede o acúmulo de conhecimento institucional e a formação de carreiras estáveis e qualificadas. Um serviço gerido por uma força de trabalho temporária, desmotivada e sobrecarregada nunca alcançará a excelência, comprometendo o comprometimento da qualidade do serviço público e a capacidade do Estado de executar políticas complexas e de longo prazo.

As reformas administrativas, notadamente as propostas de flexibilização do regime de contratação e de corte de direitos, não são meros ajustes técnicos; elas representam um esforço para reconfigurar a relação entre Estado e servidor sob a lógica do mercado, onde a redução de custos e a flexibilidade se sobrepõem à segurança institucional e à moralidade. O fim do Regime Jurídico Único (RJU) e a relativização da estabilidade, seja por via legislativa (PEC 32/2020) ou por validação judicial de atalhos flexibilizadores (contratos temporários e terceirização), significam o desmantelamento das barreiras históricas contra o patrimonialismo e a corrupção. O tema é crucial porque a luta pela manutenção dos direitos dos servidores é, em última análise, a defesa da qualidade, da impessoalidade e da autonomia do Estado em favor da sociedade brasileira.

O ordenamento jurídico brasileiro, consagrado pela Constituição Federal de 1988, estabeleceu o RJU, balizado pelo concurso público e pela estabilidade, como o modelo ideal para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Este modelo visava garantir a unidade de tratamento, a impessoalidade e a isonomia entre os servidores que dedicam suas vidas ao interesse público.

Contudo, nas últimas décadas, sob a pressão das políticas de austeridade fiscal, da lógica gerencial e das reformas administrativas, essa unidade foi sistematicamente corroída. Mecanismos como a terceirização, as contratações temporárias e as propostas de flexibilização (a exemplo da PEC 32/2020) impulsionaram a fragmentação do vínculo e a consequente perda da isonomia dentro da máquina estatal.

Essa fragmentação do vínculo não é apenas uma questão legal; é um problema ético, social e institucional que gera uma força de trabalho "mosaico", onde coexistem servidores com direitos plenos ao lado de trabalhadores com direitos precários, todos realizando, muitas vezes, as mesmas funções. Os mecanismos que

promovem essa fragmentação, seus impactos na isonomia e as consequências para a gestão pública e a saúde do trabalhador serão analisados abaixo.

O Regime Jurídico Único representa, em sua essência, a garantia de que, independentemente da área de atuação, todos os servidores de um ente federativo seriam tratados sob as mesmas regras básicas de direitos, deveres, vencimentos e estabilidade, em consonância com o *princípio constitucional da isonomia* (artigos 5º e 39 da CF/88).

No entanto, a terceirização (Lei 13.429/17) atua como um agente fragmentador, principalmente através de sua expansão descontrolada e, muitas vezes, ilegal para atividades-fim (como na saúde e educação, via OSs e OSCIPs). Cria-se uma força de trabalho paralela ou "burocracia paralela", submetida à CLT ou contratos PJ, com salários significativamente inferiores e estabilidade nula, o que promove a quebra da isonomia imediata quando um técnico concursado e um terceirizado desempenham o mesmo trabalho, mas com proteções e benefícios radicalmente distintos. Igualmente, o contrato temporário (artigo 37, IX da CF), concebido como exceção, tornou-se regra em desvio de finalidade.

Logo, servidores temporários ocupam postos permanentes por longos períodos em clara burla ao concurso e possuem um vínculo efêmero e desprotegido, sem direito à estabilidade ou progressão, configurando uma clara desigualdade. Essa utilização para funções permanentes demonstra o rompimento da confiança e a má-fé do Estado que busca economizar com direitos e encargos sociais. A crise do RJU e a proliferação de regimes contratuais paralelos – como os terceirizados e temporários – resultam em uma força de trabalho desigual no seio da administração. Bosi e Souza (2012) defendem que:

A quebra da isonomia é imediata quando servidores com distintos regimes jurídicos desempenham as mesmas funções. Essa convivência entre trabalhadores de 'primeira' e de 'segunda' classe dentro do mesmo ambiente institucional configura um verdadeiro mosaico de desigualdades que mina a coesão e a motivação no setor público, impactando diretamente na capacidade da gestão de manter a unidade de tratamento e os princípios constitucionais (Bosi e Souza, 2012, p. 45).

A fragmentação do vínculo tem consequências diretas na dimensão objetiva do trabalho. A introdução de regimes flexíveis visa a redução de custos e gera desigualdade remuneratória ou achatamento salarial, com contratos terceirizados e temporários oferecendo remunerações e benefícios muito inferiores aos padrões do

RJU. A ausência de vantagens e progressão para o trabalhador fragmentado (sem adicionais por tempo de serviço, progressão ou licenças) materializa a perda da isonomia.

A estabilidade como fator discriminatório cria uma hierarquia de tratamento, pois a ausência dessa garantia nos vínculos precários torna-os suscetíveis à demissão arbitrária e silenciamento, impedindo-os de atuar com autonomia ou de denunciar irregularidades, reforçando a subjetividade da gestão. A convivência desses regimes distintos causa fragilidade institucional e pode levar o servidor efetivo a ser pressionado a cobrir a instabilidade dos precarizados.

Propostas de reforma como a PEC 32/2020 buscavam a institucionalização da desigualdade, onde o fim do padrão RJU resultaria na estabilidade como exceção, restrita aos Cargos Típicos de Estado (CTE), submetendo a maioria dos servidores a regimes de flexibilização, desmantelando o ideal unitário.

Ao analisarmos a precarização do serviço público sob a ótica da dialética, percebemos um embate profundo entre a função social do Estado e as necessidades de acumulação: enquanto o discurso oficial da PEC 32/2020 apresenta a multiplicidade de vínculos como uma modernização administrativa, Antunes (2018) denuncia que essa fragmentação opera, na verdade, a alienação do servidor em relação ao seu papel social, reduzindo-o a uma engrenagem intercambiável e transformando o direito do cidadão em um produto fragmentado.

Essa visão é corroborada e aprofundada por Bosi (2012), que identifica nesse processo a negação da totalidade do serviço público em favor de uma lógica mercantil; para o autor, a estabilidade — frequentemente atacada como um privilégio — constitui a barreira material que impede a subsunção total do trabalho ao arbítrio do gestor-capitalista. Assim, esse diálogo revela que o desmantelamento do corpo funcional não é um ajuste técnico de eficiência, mas a síntese de uma estratégia que visa destituir o trabalhador de sua autonomia ética para integrá-lo plenamente à dinâmica de exploração do capital.

O conceito de impessoalidade é a pedra angular da Administração Pública moderna, especialmente após a superação dos modelos patrimonialistas. Consagrado no artigo 37 da Constituição Federal brasileira, este princípio exige que o agente público atue em nome do Estado e do interesse público, e não em nome de interesses pessoais, faccionais ou clientelistas. Para garantir essa impessoalidade, o modelo burocrático de Max Weber estabelece dois mecanismos de proteção

essenciais: o concurso público (acesso meritocrático) e a estabilidade (autonomia técnica e proteção contra retaliação política).

Contudo, a partir da adoção da lógica gerencial e das políticas de austeridade, a máquina estatal passou a empregar mecanismos de flexibilização e precarização do trabalho (terceirização, temporários, relativização da estabilidade). Esses mecanismos atacam diretamente a autonomia do servidor e, conseqüentemente, comprometem a impessoalidade e o controle ético na gestão pública. Será examinada a relação intrínseca entre a segurança do vínculo e a ética na denúncia, e como a fragilização do agente público se traduz em uma porta aberta para a corrupção e o retorno do patrimonialismo.

A estabilidade do servidor público efetivo não é um privilégio individual, mas sim uma garantia institucional, representando a proteção constitucional que permite ao agente atuar contra a vontade do governante de plantão, quando essa vontade fere a lei ou o interesse público. Segundo Dias (2018), a estabilidade do servidor público não é um benefício individual, mas sim uma ferramenta institucional essencial para proteger o interesse público. Ela confere ao servidor a segurança necessária para agir com impessoalidade e autonomia, resistindo a pressões políticas ou econômicas, pois sem essa garantia, o agente se torna vulnerável, e o arbítrio tende a substituir o império da lei.

O servidor efetivo (o técnico, o fiscal, o auditor) funciona como um *gatekeeper* (guardião da legalidade), detendo o conhecimento técnico e a autoridade para impor o cumprimento das normas, resistindo a pressões políticas e econômicas. Para exercer essa função, ele precisa de necessidade de imunidade à Pressão, pois a estabilidade garante que ele possa assinar um parecer técnico contrário a um projeto de interesse do gestor ou fiscalizar uma obra de um aliado político sem o medo imediato de perder o emprego.

Por outro lado, o vínculo precário promove o silenciamento da denúncia, o trabalhador precarizado (terceirizado ou temporário) não possui a proteção da estabilidade e, para ele, o custo da denúncia ou da resistência ética é o medo imediato e a perda sumária do emprego. Em órgãos com alta taxa de terceirização, há ausência de canal ético efetivo, pois o controle ético se transfere, paradoxalmente, para empresas privadas cuja prioridade é o lucro e a manutenção do contrato com o Estado, e não o zelo pela coisa pública.

A terceirização (inclusive via Organizações Sociais - OSs) cria um problema fundamental de lealdade e conflito de interesses. Ocorre a duplicidade de lealdades, pois o servidor efetivo tem sua lealdade direcionada primariamente ao interesse público e à lei, enquanto o trabalhador terceirizado tem sua lealdade dividida, prevalecendo muitas vezes a lealdade ao empregador privado que paga seu salário. Isso gera conflito de interesses, por exemplo, em hospitais geridos por uma OS, onde a prioridade pode ser a economicidade em detrimento da qualidade integral do serviço.

Além disso, a fragilização da fiscalização acontece quando o servidor efetivo tem que fiscalizar um colega submetido a uma hierarquia privada, enfraquecendo o controle estatal sobre os serviços. A transferência da execução de serviços para entes privados é, muitas vezes, uma forma de o gestor público mascarar a responsabilidade administrativa e financeira. O uso de contratos de gestão e a transferência de recursos para OSs aumentam a opacidade no uso do dinheiro público, dificultando o controle e impedindo que o servidor "na ponta" (o terceirizado) revele o desvio ou a má aplicação dos recursos.

A qualidade na prestação de serviços públicos é o objetivo final de qualquer administração orientada para o cidadão, residindo primordialmente na capacidade humana de gerir, executar e acumular conhecimento. Um Estado eficaz depende, crucialmente, da memória institucional, que é o conjunto de saberes técnicos, procedimentais, históricos e tácitos acumulados ao longo do tempo no corpo funcional. Historicamente, o modelo burocrático de carreira, alicerçado na estabilidade e no Regime Jurídico Único (RJU), foi concebido para proteger e fomentar essa memória, garantindo a permanência do servidor e o investimento em expertise, especialização e continuidade.

Contudo, a onda de reformas administrativas e a adoção maciça de mecanismos de flexibilização do vínculo, notadamente a terceirização e a contratação temporária em desvio de finalidade, têm agido como vetores de destruição desse capital humano e informacional. A precarização do trabalho no setor público não é apenas uma questão de direitos trabalhistas; é um fator de profunda desorganização que conduz diretamente à deterioração da qualidade do serviço e à perda irreparável da memória institucional. Essa erosão se manifesta com consequências sistêmicas para a governança brasileira.

A principal justificativa para a flexibilização e a terceirização é a redução de custos, mas essa Lógica da economia de curto prazo ignora os custos de longo prazo da desqualificação. Existe um *trade-off* entre salário e qualificação, pois os modelos de contratação precária, baseados na compressão salarial, oferecem remunerações inferiores às daquelas de servidores de carreira. Essa política salarial inadequada falha em atrair e reter os profissionais mais qualificados, resultando em fuga de talentos, e o Estado passa a ser um trampolim ou refúgio para mão de obra menos especializada.

A consequência direta é o ciclo de baixa qualidade, onde os serviços executados por essa mão de obra subvalorizada apresentam maior incidência de erros e menor produtividade, transferindo o custo poupado na folha para o cidadão na forma de serviço deficiente e perda de tempo. Além disso, desincentiva o investimento em capital humano, gerando falta de investimento em capacitação. A ausência de programas de treinamento para o corpo funcional precário garante a estagnação técnica, limitando a capacidade de inovação e de adaptação do órgão público. Um dos aspectos mais destrutivos é a rotatividade crônica (alto *turnover*), que liquida a memória institucional, Pacheco (2021) a cita como subproduto de precarização:

"A alta rotatividade é, provavelmente, o mais corrosivo subproduto da precarização na Administração Pública. A memória institucional não se encontra apenas em manuais e bases de dados; ela reside no conhecimento tácito e na experiência acumulada por servidores de carreira. Quando se tem um ciclo contínuo de contratação e demissão de temporários e terceirizados, o Estado se condena a um 'início perpétuo' de aprendizado. Isso resulta em inconsistência nas políticas, desperdício de recursos na constante reeducação de novos trabalhadores e uma perda catastrófica da expertise necessária para executar tarefas complexas com excelência, afetando diretamente a qualidade do serviço prestado ao cidadão" (Pacheco, 2021, p. 115).

A 'rotatividade crônica' mencionada por Pacheco (2021) reflete a lógica da obsolescência programada aplicada ao servidor. O conhecimento tácito, ao ser liquidado pelo turnover, retira do trabalhador a posse do seu processo de trabalho. O Estado, sob a égide da 'modernização', promove uma expropriação da expertise técnica para substituí-la por processos automatizados e terceirizados, onde o lucro da OS ou da empresa privada se sobrepõe à finalidade social da função.

O aspecto mais destrutivo é justamente a rotatividade crônica (alto *turnover*), que liquida a memória institucional. O conceito de memória institucional é mais do

que manuais; é o conhecimento tácito — o *know-how* acumulado, a experiência prática, a compreensão de redes e o histórico de tentativas e erros. Nos vínculos precários, o tempo médio de permanência do trabalhador é drasticamente reduzido, gerando o ciclo vicioso da perda de conhecimento: o trabalhador precário entra, aprende, sai, levando consigo todo o conhecimento tácito adquirido, forçando o Estado a contratar um substituto que reinicia o ciclo de aprendizado. O órgão vive em um estado de “início perpétuo”, consumindo tempo e recursos do corpo funcional estável. Essa perda de memória se manifesta na desorganização e na retomada do zero, onde, sem o histórico dos erros e acertos, cada nova gestão é forçada a reinventar a roda, resultando em inconsistência nas políticas e desperdício de dinheiro público. Há também a fragilização do acervo em setores cruciais, podendo levar à perda física de documentos e à falência dos próprios sistemas de gestão do conhecimento.

A administração pública, em sua essência constitucional, é regida pelo princípio da responsabilidade (artigo 37, § 6º da CF/88), tendo o Estado o dever de prestar serviços de qualidade, responder por seus atos e zelar pela correta aplicação dos recursos públicos. No entanto, as reformas administrativas e as políticas de flexibilização do vínculo, ao invés de aprimorarem a gestão, introduziram mecanismos que visam exatamente o oposto: mascarar a responsabilidade estatal e permitir o desvio de finalidade no uso de recursos e na contratação de pessoal. O mascaramento da responsabilidade ocorre quando o ente público transfere formalmente a execução de atividades para entidades privadas ou do terceiro setor (terceirização, Organizações Sociais - OSs), buscando eximir-se da responsabilidade direta pela má gestão, falhas no serviço ou corrupção.

O desvio de finalidade, por sua vez, manifesta-se no uso de instrumentos legais (como a contratação temporária ou a qualificação de OSs) para fins, por vezes, ilícitos ou inconstitucionais, notadamente para burlar o concurso público e introduzir o clientelismo. Será analisado como a precarização do vínculo de trabalho se tornou um catalisador para esses dois problemas sistêmicos, examinando os instrumentos jurídicos utilizados (terceirização, OSs e contratos temporários) e suas graves consequências para a transparência, a moralidade e o combate ao patrimonialismo no Brasil.

Para Gasparin (2017), a delegação da execução de serviços, especialmente por meio das Organizações Sociais (OSs) e a terceirização de atividades-fim,

funciona como um mecanismo sofisticado para mascarar a responsabilidade administrativa. Essa transferência de atividades pelo ente público cria uma "cortina de fumaça" que dificulta significativamente a fiscalização dos tribunais de contas, tornando complexa a atribuição de falhas e diluindo a responsabilidade direta do gestor sobre a má aplicação dos recursos públicos.

O concurso público é o mecanismo constitucional central para garantir a impessoalidade, mas os mecanismos de precarização são frequentemente utilizados para contornar essa regra, o que configura a burla do concurso público: O desvio de finalidade originário. O Contrato Temporário (artigo 37, IX, da CF), previsto como exceção estrita, é usado com desvio de finalidade através do uso da exceção como regra, preenchendo vagas permanentes e essenciais. O governante, assim, evita o gasto com o concurso e mantém uma reserva de pessoal sob seu controle político-clientelista.

O uso excessivo de temporários também promove o mascaramento do Déficit crônico de pessoal e a ineficiência administrativa, pois o gestor pode alegar que o serviço está sendo prestado por uma força de trabalho ilegalmente precária. A terceirização de atividades-fim (desvio da essência), embora a jurisprudência tenha flexibilizado a terceirização, desrespeita a Constituição. Há um grave desvio de finalidade na privatização do poder de polícia (fiscalização, auditoria, arrecadação), funções que exigem máxima impessoalidade e autonomia garantida pela estabilidade. A transferência dessas atividades compromete a soberania do Estado, além disso, a contratação de pessoal terceirizado em atividades-fim abre uma abertura ao clientelismo, pois o gestor pode premiar apadrinhados ou aliados políticos com empregos, sem a barreira do concurso.

Para a doutrina majoritária do direito administrativo, a contratação temporária, prevista no artigo 37, IX da CF/88, só é legítima em situações de urgência e para atender a necessidades estritamente excepcionais. A transformação do que deveria ser uma exceção em uma regra de contratação para atividades essenciais e permanentes, como ocorre em muitos municípios e estados, caracteriza um desvio de finalidade. Esse desvio, segundo Meirelles (2019), viola o princípio do concurso público e tem como objetivo velado a introdução de critérios clientelistas ou a simples redução de custos com direitos trabalhistas e previdenciários.

O mascaramento da responsabilidade e o desvio de finalidade atingem o cerne da *accountability* (prestação de contas). Em um serviço terceirizado, há

difficuldade de atribuição de falhas, gerando o efeito "Jogo de Empurra" que beneficia o agente público infrator, pois a cadeia de responsabilidade se fragmenta. A investigação e a responsabilização judicial tornam-se lentas e complexas. Ocorre também a erosão do controle interno e externo. As auditorias públicas enfrentam a limitação da auditoria ao tentar acessar a contabilidade de entidades privadas (OSs, empresas terceirizadas), especialmente quando há segredo empresarial, criando zonas cinzentas para o desvio de recursos. Ademais, o servidor efetivo, cujo trabalho seria fiscalizar esses contratos, é muitas vezes intimidado, levando ao "silenciamento da fiscalização" e à ausência de freios internos, com a substituição por terceirizados alinhados ao gestor. Essa ideia de conveniência é exposta por Souza Neto (2022):

O clientelismo, que o modelo burocrático de Max Weber buscava combater, não foi erradicado, apenas mudou de *modus operandi*. O desmantelamento progressivo do Regime Jurídico Único (RJU) e a permissividade na terceirização e nas contratações temporárias oferecem ao gestor público um novo e sofisticado repertório para a prática de favorecimentos. Onde antes havia a nomeação direta, agora há a influência na contratação da empresa terceirizada ou o uso de cargos temporários como 'cota política', subvertendo o mérito e reintroduzindo o patrimonialismo pela via da flexibilização (Souza Neto, 2022, p. 248).

O quadro a seguir consolida as consequências institucionais da precarização, focando nos pilares da gestão pública: impessoalidade/ética, qualidade/continuidade e responsabilidade.

Quadro 01: Consequências Institucionais da Precarização

Pilar Institucional Afetado	Mecanismo de Erosão/Precarização	Consequência e Impacto na Gestão	Citação/Conceito Chave
Impessoalidade e Ética	Vínculo Precário (Temporário/Terceirizado)	Silenciamento da Denúncia e Medo Imediato de demissão; Ausência de Canal Ético Efetivo.	Servidor Efetivo como "Gatekeeper" (Guardião da Legalidade).
Impessoalidade e Ética	Terceirização (OSs)	Duplicidade de Lealdades (público vs privado); Fragilização da Fiscalização sobre colegas.	Retorno do Patrimonialismo e Clientelismo (Souza Neto, 2022).
Qualidade e Continuidade	Lógica da Economia de Curto Prazo	Fuga de Talentos e Ciclo de Baixa Qualidade; Falta de Investimento em Capacitação.	Trade-off entre Salário e Qualificação.

Qualidade e Continuidade	Rotatividade Crônica (Alto <i>Turnover</i>)	Liquidação do Conhecimento Tácito (Memória Institucional); O órgão vive em Início Perpétuo.	Perda de expertise e inconsistência nas políticas (Pacheco, 2021).
Responsabilidade e Transparência	Delegação de Serviços (OSs e Terceirização)	Mascaramento da Responsabilidade Estatal; Dificuldade de Atribuição de Falhas (Efeito "Jogo de Empurra").	Criação de "cortina de fumaça" na fiscalização (Gasparin, 2017).
Responsabilidade e Transparência	Uso Abusivo de Temporários	Burla do Concurso Público (Desvio de Finalidade Originário); Abertura ao Clientelismo.	Violação do princípio do concurso e redução de custos (Meirelles, 2019).

Elaborada pelo Autor

Em conclusão, o mascaramento da responsabilidade estatal e o desvio de finalidade são patologias da Administração Pública alimentadas pela precarização do vínculo de trabalho. Ao dismantelar o RJU e a estabilidade, o Estado não só economiza com salários, mas também adquire a capacidade de agir com opacidade e de contornar a Constituição, especialmente no acesso meritocrático e na gestão ética dos recursos. A luta contra a terceirização de atividades-fim e o uso abusivo de temporários é, essencialmente, a defesa da ética da responsabilidade. O Estado deve ser inequivocamente responsável perante o cidadão pelos serviços que presta. Reverter este quadro exige a definição legal rígida do que são "atividades-meio" e "atividades-fim", a transparência radical das entidades do terceiro setor que gerenciam verbas públicas, e a fiscalização judicial ativa no combate ao desvio de finalidade. Somente ao restaurar a clareza sobre quem faz o quê e quem responde pelo quê, é possível resgatar a integridade da Administração Pública brasileira.

A institucionalização da precariedade e a fragilização do regime estatutário, discutidas nesta seção, não apenas alteram a estrutura jurídica e ética do Estado, mas transformam radicalmente o cotidiano, a saúde e a identidade de quem nele trabalha. Essa desestruturação normativa e a perda da autonomia funcional abrem espaço para a implementação de novas lógicas gerenciais agressivas, como a uberização e a balcanização do trabalho fazendário, cujos impactos práticos sobre a subjetividade do servidor serão analisados detalhadamente a seguir.

4 IMPACTOS DA LÓGICA GERENCIALISTA NO SERVIÇO PÚBLICO:

balcanização, uberização e fragmentação de identidades no funcionalismo público

Este capítulo examina os impactos práticos da lógica gerencialista no cotidiano do serviço público, recorrendo a estudos de caso para evidenciar a fragmentação das relações laborais. Inicialmente, analisa-se o fenômeno da balcanização do trabalho, tomando a SEFAZ-MA como exemplo de um "apartheid jurídico" onde funcionários efetivos e trabalhadores terceirizados desempenham as mesmas funções intelectuais, mas sob condições e direitos desiguais, o que quebra a identidade coletiva e fragmenta o conhecimento institucional (Secção 4.1).

Em seguida, o texto aborda a "uberização" do setor público através do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) na Receita Federal do Brasil; demonstra-se como o teletrabalho e as metas baseadas em algoritmos convertem o auditor num autogestor da sua própria exploração, apagando as fronteiras entre o tempo de trabalho e a vida privada (Secção 4.2). Por fim, o capítulo discute a desarticulação da resistência coletiva perante este cenário, evidenciando a crise dos sindicatos e o isolamento do trabalhador. O uso de aplicações de mensagens para cobranças fora do horário de expediente gera um estado de alerta contínuo, permitindo que o assédio moral, que frequentemente resulta em esgotamento profissional e patologias como o *Burnout*³, se instale silenciosamente como uma ferramenta invisível de controle (Secção 4.3).

4.1 A balcanização do trabalho fazendário: conflitos de identidade e vínculos precários

A trajetória da administração pública brasileira contemporânea é marcada por uma tensão dialética entre a tentativa de consolidação de uma burocracia profissional e o imperativo de flexibilização imposto pelas crises do capital. O que se observa, não é apenas uma mudança de organogramas, mas uma profunda

³ A Síndrome de Burnout (ou Síndrome do Esgotamento Profissional) é classificada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), na CID-11 sob o código QD85, como um fenômeno ocupacional resultante de um estresse crônico no local de trabalho que não foi gerenciado com sucesso. Caracteriza-se por três dimensões: exaustão extrema, aumento da distância mental ou sentimentos de negativismo e cinismo em relação ao trabalho, e redução da eficácia profissional. Nesta dissertação, o Burnout é compreendido não como uma patologia de foro estritamente individual, mas como um sintoma sistêmico da "gerência de si" e do produtivismo algorítmico.

metamorfose na identidade do servidor público, caracterizada pela fragmentação da carreira e pelo esfacelamento da ideia de um "corpo técnico" único e coeso.

O elemento indutor dessa transformação foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, capitaneado por Bresser-Pereira. Sob o pretexto de modernizar o Estado e torná-lo "eficiente" e "voltado para o cidadão-cliente", a reforma introduziu a lógica da New Public Management (Nova Gestão Pública). O PDRAE operou uma clivagem fundamental no aparelho estatal ao dividir as atividades em quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades atípicas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

Essa divisão não foi meramente administrativa; ela foi o germe da fragmentação da identidade funcional. Ao estabelecer que apenas o "núcleo estratégico" — composto pelas chamadas carreiras típicas de Estado — deveria manter o regime estatutário e a estabilidade rígida, a reforma relegou o restante do corpo técnico a regimes de contratação mais flexíveis, como o celetista ou a publicização via Organizações Sociais (OSs). Cria-se, assim, uma hierarquia interna onde o "corpo técnico único" se dissolve em estratos: de um lado, uma elite burocrática detentora do poder decisório e, de outro, uma massa de trabalhadores responsáveis pela execução, cujos vínculos com o Estado tornam-se cada vez mais frágeis e precários. Fontes (2010) classifica como uma nova forma de expropriação. Segundo a autora:

A transposição de recursos e funções públicas para o chamado 'público não-estatal' não é uma democratização, mas uma expropriação do fundo público sob gestão privada. Trata-se da captura de parcelas do Estado por entes que operam sob a lógica do mercado, ainda que travestidos de filantropia ou eficiência gerencial (Fontes, 2010, p. 192).

Se o Estado gerencial forneceu a base ideológica, a terceirização e a flexibilização constituíram os mecanismos de transmissão que materializaram essa fragmentação no cotidiano administrativo. Através da externalização de serviços, o Estado passou a operar como um gerenciador de contratos em vez de um gestor de pessoas. Esse processo encontra eco na crítica de Antunes (2018). Para o autor, assistimos a uma "nova morfologia do trabalho", onde a terceirização atua como um dispositivo de balcanização da classe trabalhadora.

No serviço público, a transmissão dessa lógica resulta na coexistência, em um mesmo espaço físico, de trabalhadores com direitos, salários e perspectivas de

carreira abismalmente distintos. Enquanto o servidor de carreira possui uma memória institucional e uma proteção legal que lhe permite (em tese) resistir a pressões políticas indevidas, o trabalhador terceirizado ou contratado por vínculos temporários vive sob a égide da instabilidade. Como aponta Mészáros (2002), a flexibilização é a resposta do capital à sua crise estrutural, buscando reduzir o custo de reprodução da força de trabalho. No Estado, isso se traduz na degradação da expertise técnica: quando o vínculo é precário, o saber acumulado não se sedimenta na instituição, mas evapora ao fim de cada contrato de prestação de serviços.

A taxa de utilização decrescente do valor de uso das coisas e das pessoas é uma necessidade da reprodução do capital em sua crise estrutural. Para manter sua lucratividade, o sistema precisa precarizar as relações de trabalho, eliminando as garantias sociais e transformando o trabalho estável em uma força de trabalho fluida e descartável (Mészáros, 2002, p. 315).

A flexibilização no serviço público brasileiro é, portanto, o reflexo da submissão do Estado à lógica da acumulação capitalista. A perda da identidade do corpo técnico é o "preço" pago para que o Estado atue como garantidor da rentabilidade privada, transformando o serviço público em um mercado de contratações temporárias. A estabilidade, antes vista como garantia de impessoalidade técnica, passa a ser atacada como um "privilégio" a ser extinto em nome de uma eficiência gerencial meramente retórica.

A perda da identidade de corpo técnico único também pode ser compreendida através das lentes de Braverman (1981), este discorre sobre a separação entre concepção e execução como forma de controle e barateamento do trabalho. O Estado Gerencial aplica essa lógica de forma contundente: o "núcleo estratégico" retém a concepção das políticas públicas, enquanto a periferia do Estado, cada vez mais terceirizada, limita-se à execução fragmentada.

A separação entre concepção e execução é o princípio fundamental da organização capitalista do trabalho. Ela visa despojar o trabalhador do controle sobre o processo produtivo, transformando o saber técnico em uma propriedade da gerência e reduzindo o executante a uma peça intercambiável (Braverman, 1981, p. 112).

Aplicando Braverman (1981) ao contexto do Estado Gerencial, percebe-se que a perda da identidade de "corpo técnico único" decorre dessa degradação do saber. Quando a execução das políticas é delegada a empresas terceirizadas ou

flexibilizadas, o servidor público perde o domínio do ciclo completo da ação estatal. O resultado é a alienação: o técnico deixa de ser um formulador consciente para se tornar um mero fiscal de contratos, distanciando-se do impacto social de sua função.

Com esse resultado, o servidor perde a visão de conjunto do processo estatal, deixando de se sentir parte de um projeto de nação ou de um corpo técnico garantidor de direitos, para tornar-se um operador de tarefas atomizadas. Essa "identidade fragmentada" é visível no cotidiano das repartições: o "apartheid funcional" manifesta-se em crachás de cores diferentes, em acessos restritos a sistemas de informação e na exclusão dos trabalhadores terceirizados das esferas de planejamento institucional. O colega de mesa não é mais um par técnico, mas um "recurso externo" cuja substituição é iminente.

Exemplos práticos dessa erosão abundam na administração contemporânea. A "uberização" do setor público, onde consultorias e plataformas de serviços técnicos substituem cargos de carreira, retira do Estado sua capacidade de autoanálise. A dependência de entes privados para funções finalísticas gera um esvaziamento do saber técnico estatal. Quando um ministério ou secretaria é composto majoritariamente por consultores temporários e terceirizados, a continuidade das políticas públicas fica refém de contratos, e não do interesse público perene.

A perda dessa identidade técnica única compromete, em última instância, a própria democracia. Um corpo técnico fragmentado é mais suscetível ao assédio institucional e à captura por interesses privados, pois carece da solidariedade de classe e da proteção que a unicidade da carreira proporcionava. A flexibilização, apresentada como ferramenta de agilidade, revela-se, sob a análise marxista, como um mecanismo de desarticulação da resistência burocrática contra o desmonte do patrimônio público.

A fragmentação da carreira induzida pela reforma de 1995 e transmitida pela terceirização desenfreada produziu um cenário de crise de identidade no serviço público. A transição do ethos de "servidor da sociedade" para o de "prestador de serviço flexível" não é um acidente de percurso, mas um projeto político de redução do Estado às suas funções mínimas de controle. Para que o Estado recupere sua capacidade de promover o bem comum, é imperativo confrontar a lógica gerencialista e recompor a unidade do seu corpo técnico, garantindo que o conhecimento e a estabilidade não sejam privilégios de uma elite, mas fundamentos

de uma burocracia verdadeiramente democrática e comprometida com a coisa pública.

Com base nessas colocações, constata-se a transposição da teoria para o chão da Secretaria de Fazenda do Maranhão (SEFAZ-MA), de forma a articular a "balcanização" de Antunes (2018) com a realidade vivida nos corredores da Fazenda Estadual, transformando a observação empírica em categoria analítica.

A SEFAZ-MA além de ser um órgão de arrecadação e controle fiscal; ela é, antes de tudo, um microcosmo das tensões produzidas pela reforma do Estado de 1995. Ao adentrar as unidades de fiscalização ou as células de gestão fazendária, a primeira impressão de unidade técnica é rapidamente desfeita por uma observação atenta aos mecanismos de diferenciação que operam no cotidiano. O que se observa é a materialização da ideia de "balcanização do trabalho" traduzida por Antunes (2018) como o processo em que a proximidade física dos corpos não traduz uma identidade de propósitos ou de direitos.

Na rotina da SEFAZ-MA, é comum encontrarmos o servidor de carreira (Auditor ou Agente da Receita), o funcionário terceirizado de uma empresa de tecnologia ou serviços administrativos, e o ocupante de cargo em comissão, muitas vezes de indicação política, dividindo a mesma ilha de trabalho. À primeira vista, todos colaboram para o mesmo processo de lançamento de crédito tributário ou análise de benefícios fiscais. Contudo, essa cooperação é atravessada por um "apartheid jurídico".

De fato, enquanto o servidor concursado é, por vezes, herdeiro do "Núcleo Estratégico" bresseriano — detentor da estabilidade e de uma subjetividade moldada pela longevidade institucional —, o terceirizado ao seu lado habita um mundo de incertezas. A observação empírica revela que, embora ocupem a mesma mesa, eles não habitam o mesmo tempo. O tempo do concursado é o tempo da carreira; o do terceirizado é o tempo da vigência do contrato de prestação de serviços. Essa distinção de temporalidade corrói a construção de um "corpo técnico" único, pois o engajamento com a coisa pública é mediado, para o precário, pela ameaça constante da substituição.

Um exemplo rotineiro e simbólico dessa fragmentação na SEFAZ-MA é o uso dos protocolos de acesso. Os níveis de permissão nos sistemas fazendários funcionam como marcadores de castas. O servidor de carreira possui o "token" de acesso pleno, o poder de decidir e a assinatura que vincula o Estado. Já o

terceirizado ou o comissionado de apoio, muitas vezes possuidor de um conhecimento técnico operacional superior sobre determinado sistema, encontra-se na posição de "fantasma administrativo": ele executa o trabalho intelectual, mas não pode assiná-lo.

Essa separação entre quem executa e quem decide remete diretamente à degradação do trabalho discutida por Braverman (1981). Na SEFAZ-MA, assistimos a uma "proletarização" de funções que deveriam ser estritamente técnicas. O conhecimento é fragmentado de tal forma que o terceirizado conhece apenas uma etapa do processo (a inserção do dado), enquanto a inteligência da política fiscal fica restrita a uma elite burocrática cada vez mais distante da base operacional. Essa clivagem desestimula a formação de uma memória técnica coletiva, pois o saber do terceirizado é um saber "alugado", que a SEFAZ não retém quando o contrato se encerra.

A penetração de cargos em comissão em áreas estritamente técnicas da SEFAZ-MA introduz um segundo elemento de fragmentação: a lealdade política em detrimento da lealdade ao Estado. Quando cargos de coordenação ou assessoria técnica são ocupados por vínculos precários (não concursados), a identidade do "corpo técnico" sofre uma pressão de conformidade.

O servidor de carreira, amparado pela estabilidade, pode (e deve) exercer o contraditório técnico. O comissionado ou terceirizado, por sua vez, vive sob a égide da "livre nomeação e exoneração". No cotidiano da SEFAZ, isso se manifesta na inibição de pareceres técnicos que possam desagradar a gestão de turno. A fragmentação, aqui, é ética: o corpo técnico deixa de ser um bloco monolítico de defesa do interesse público para ser um conjunto de indivíduos atomizados, cada um negociando sua permanência de acordo com sua fragilidade contratual.

A observação das interações sociais nos momentos de pausa na SEFAZ-MA revela a face mais cruel da fragmentação induzida pela reforma de 1995. É frequente a formação de grupos distintos nas áreas de convivência: os "da casa" e os "das empresas". Essa segregação informal é o reflexo da perda da identidade de classe. Como aponta Mészáros (2002), o capital (e sua lógica gerencial no Estado) busca destruir a solidariedade para melhor gerir a força de trabalho.

Se um servidor de carreira sofre um assédio institucional, os terceirizados raramente se manifestam, pois não se sentem parte daquela "família" funcional. Da mesma forma, as lutas sindicais dos auditores ignoram as condições precárias dos

terceirizados que operam o suporte da arrecadação. A SEFAZ-MA, portanto, torna-se uma estrutura de "compartimentos estanques", onde a eficiência gerencial é buscada através da desunião de quem produz.

A análise da SEFAZ-MA sob o prisma de Antunes (2018), Braverman (1981) e Mészáros (2002) nos mostra que a fragmentação da carreira não é apenas um problema de gestão de recursos humanos, mas um projeto de enfraquecimento da capacidade estatal. Ao transformar o corpo técnico em um mosaico de vínculos precários, o Estado maranhense consome sua própria inteligência institucional.

A perda da identidade única de "corpo técnico" resulta em um serviço público que sabe "como fazer" (operacionalismo técnico), mas esqueceu "para quem fazer" (finalidade social). A mesa compartilhada é, em última instância, o palco de uma luta surda onde o concursado teme a "uberização" de sua função, e o terceirizado amarga a invisibilidade de seu talento, ambos vítimas de um modelo gerencial que prioriza a redução de custos sobre a dignidade e a unidade do trabalho público.

A análise teórica da fragmentação do corpo técnico encontra sua prova cabal na frieza dos números extraídos do portal da transparência do maranhão e dos relatórios de gestão da SEFAZ-MA entre 2024 e 2026. A "balcanização" descrita por Antunes (2018) deixa de ser um conceito abstrato para se tornar uma realidade mensurável quando contrastamos o encolhimento do quadro efetivo com a expansão desenfreada de vínculos precários.

Um dos indicadores mais contundentes da perda da identidade técnica é o esvaziamento do quadro de servidores de carreira. Dados do SINDAFTEMA (Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Maranhão) apontam que, nos últimos anos, a SEFAZ-MA vem operando com um déficit crescente de auditores, impulsionado por uma onda de aposentadorias não repostas. A resposta governamental, no entanto, seguiu a lógica da "gestão mínima": o concurso realizado em 2016 ofertou apenas 50 vagas (35 para Auditor Fiscal e 15 para Técnicos), um número que, segundo a própria observação empírica nas unidades fazendárias, sequer cobre as vacâncias do último biênio.

Essa "estratégia da escassez" força a Administração a buscar soluções na periferia do Estado. Assim como Antunes (2018) descreve a fragmentação no chão de fábrica, observa-se na SEFAZ-MA que o "vazio" deixado pelo servidor de carreira é preenchido não por novos concursos, mas pela contratação de serviços via empresas terceirizadas. Ao analisarmos a "lista de terceirizados" disponível no Portal

da Transparência (atualizada até janeiro de 2026), nota-se que o quantitativo de funcionários vinculados a empresas de tecnologia e suporte administrativo já rivaliza, em termos numéricos, com o quadro operacional efetivo em diversas secretarias adjuntas.

O gancho com a teoria de Braverman (1981) torna-se explícito na análise do setor de Tecnologia da Informação (TI) da SEFAZ-MA. O autor alerta para a separação entre concepção e execução; na Fazenda estadual, isso se traduz na entrega de sistemas críticos de arrecadação e fiscalização a consultorias privadas.

Ao consultarmos os contratos de prestação de serviços técnicos especializados no Portal da Transparência, verifica-se que o "corpo técnico" que sustenta a malha fina e o cruzamento de dados tributários é, em grande parte, composto por trabalhadores terceirizados sob regime CLT. Cria-se, assim, uma distorção identitária: o Auditor (concursado) detém o poder legal de autuar, mas o conhecimento profundo sobre a arquitetura dos sistemas e a lógica dos algoritmos reside no terceirizado. Essa clivagem produz uma dependência institucional perigosa e fragmenta o saber fazendário: a SEFAZ "aluga" a inteligência que deveria ser patrimônio do seu corpo técnico permanente.

A observação rotineira nas Células de Gestão Fazendária (CEGEFs) revela situações que comprovam a balcanização. Considere-se um cenário típico de análise de processos fiscais:

- O Servidor Efetivo: Possui estabilidade, plano de cargos e salários (PCCS) e vinculação ao estatuto do servidor (Lei 6.107/94). Sua identidade é de longo prazo;
- O Comissionado (DAC/DAS): Ocupa cargos de chefia ou assessoramento, muitas vezes sem vínculo efetivo. Sua identidade é política e temporal, atrelada à gestão de turno;
- O Terceirizado: Atua no suporte técnico, responde a uma empresa privada e habita a instabilidade do contrato administrativo. Sua identidade é de prestador de serviço descartável.

Embora dividam o mesmo ar-condicionado e as mesmas metas de arrecadação, o abismo salarial e de benefícios (como o auxílio-alimentação e prêmios de produtividade restritos aos efetivos) gera um clima de "tensão silenciosa". O terceirizado, que muitas vezes treina o comissionado recém-chegado, percebe-se como um cidadão de segunda classe dentro do Estado. Essa

"subjetividade partida" impede a formação de uma cultura organizacional coesa, pois o compromisso com o ethos público é fragmentado pelas diferentes formas de exploração da força de trabalho.

A estatística de cargos em comissão na SEFAZ-MA também serve como indicador da erosão técnica. O uso extensivo dessas vagas para funções que possuem natureza técnica e permanente — e que deveriam ser ocupadas por servidores de carreira em funções de confiança — é o mecanismo de transmissão do clientelismo dentro do Estado gerencial.

Ao cruzar os nomes da folha de pagamento de comissionados com o organograma funcional, observa-se que a "concepção" das diretrizes arrecadatórias é frequentemente deslocada para agentes sem compromisso perene com a carreira técnica. Isso confirma a tese de Mészáros (2002) sobre a precarização como ferramenta de controle: um corpo técnico fragmentado e dependente de nomeações políticas é um corpo técnico incapaz de resistir a pressões extrafiscais.

Logo, os dados do portal da transparência e a observação do cotidiano na SEFAZ-MA revelam que a "eficiência" propagandeada pela gestão gerencialista é, na verdade, uma substituição de quadros. A redução do corpo técnico único e estável por uma massa heterogênea de vínculos precários desidrata a memória da instituição.

A balcanização não é apenas uma divisão de mesas; é uma divisão de destinos. Enquanto a reforma de 1995 prometia um Estado moderno, a estatística da SEFAZ-MA mostra um Estado que fragmenta seus trabalhadores para melhor gerir a sua própria impotência técnica, resultando em uma instituição onde o crachá define não apenas quem você é, mas o quanto de dignidade funcional lhe é permitido exercer.

Se a balcanização fragmenta a identidade do servidor no ambiente físico da repartição, a introdução de novas ferramentas de gestão digital redefine a própria natureza da jornada laboral. Esse deslocamento para o ambiente virtual, mediado por metas rígidas e controle remoto, introduz o fenômeno da 'uberização', cujos impactos sobre a autonomia técnica e a saúde do auditor fiscal serão detalhados a seguir.

4.2 A uberização do serviço público na Receita Federal

A metamorfose contemporânea do mundo do trabalho, impulsionada pela crise estrutural do capital e pela reconfiguração das forças produtivas, atingiu o setor público brasileiro com uma virulência que, até pouco tempo, parecia restrita aos setores mais precários da iniciativa privada. O que os discursos oficiais classificam entusiasticamente como "modernização do Estado" revela-se, sob um exame crítico, como a importação deliberada da lógica do modelo de produção flexível para as entranhas do aparato burocrático. Este fenômeno não é meramente tecnológico, mas político e social, culminando na invasão do espaço doméstico e na instituição de uma jornada de trabalho ininterrupta, configurando o que podemos chamar de uma "uberização" do produto do trabalho público.

Para compreender a gênese desse processo, é preciso recorrer a Harvey (2009), que identifica na transição para a acumulação flexível a necessidade do capital de romper com a rigidez fordista.

A acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (Harvey, 2009, p. 140).

Ao transpor essa lógica para a administração pública, através das premissas da Nova Gestão Pública (NGP), observa-se que a "inovação tecnológica e organizacional" mencionada por Harvey (2009) manifesta-se no Brasil através da digitalização de processos. No entanto, essa flexibilidade é unilateral: ela serve para que o Estado demande resultados em tempo integral, enquanto o servidor perde a estabilidade de sua jornada e de seu local de trabalho, submetendo-se a um fluxo produtivo que nunca se encerra.

O elemento indutor aqui é a ideologia da eficiência abstrata: para que o Estado seja "enxuto", o trabalho deve ser intensificado. Como bem aponta Antunes (2018) em sua análise sobre os sentidos do trabalho, vivemos a era do "trabalhador digital", onde a distinção entre tempo de vida e tempo de trabalho é deliberadamente borrada para garantir a continuidade do fluxo produtivo sob demanda.

Entretanto, a intenção gerencial do modelo flexível exige um meio eficaz de execução, papel que o teletrabalho e as metas digitais desempenham com precisão cirúrgica. A transição para o regime remoto — cuja implementação foi catapultada pela pandemia de COVID-19 — não resultou na prometida autonomia do servidor, mas sim na "domiciliação do escritório". Diferente da liberdade propalada pelo marketing do home office, o teletrabalho no setor público brasileiro instituiu o que Braga (2012) define como o "precariado de serviços". O meio digital permite uma vigilância mais insidiosa que a presença física do supervisor; o controle de ponto tradicional foi substituído pelo controle algorítmico de logins, movimentações processuais e sistemas de score. No judiciário brasileiro, por exemplo, o uso do Processo Judicial Eletrônico (PJe) permite que o gestor monitore a produtividade em tempo real: se um técnico ou analista não atinge a cota de movimentações diárias, o sistema emite alertas automáticos, reduzindo o ato de "fazer justiça" a uma métrica de "baixa processual".

Essa dinâmica nos leva ao conceito marxista de subsunção real do trabalho. Se antes o Estado apenas controlava o processo externo (subsunção formal), hoje o capital — via gestão pública gerencialista — penetra na própria natureza da atividade funcional, transformando-a em dados processáveis.

Com a subsunção real do trabalho no capital, ocorre uma revolução total (que se repete continuamente) no próprio modo de produção, na produtividade do trabalho e na relação entre capitalista e operário. [...] O saber, o julgamento e a vontade que o camponês ou o artesão independentes exercem [...] agora são necessários apenas para o conjunto da oficina. As potências intelectuais da produção se expandem em um sentido por se perderem em muitos outros (Marx, 2013, p. 732).

No cotidiano do serviço público, essa "perda das potências intelectuais" ocorre quando o discernimento do servidor — essencial para a análise de processos complexos — é atropelado pela necessidade de atingir o índice quantitativo. A "vontade" do trabalhador é substituída pela lógica da "oficina digital", onde o que importa é a alimentação constante do sistema, esvaziando o sentido social e qualitativo do serviço prestado.

O ritmo de trabalho não é mais ditado pela complexidade social da demanda, mas pela capacidade do algoritmo de processar e cobrar resultados. Consequentemente, assistimos à invasão definitiva do espaço doméstico. A casa, historicamente o local do repouso e da reprodução da força de trabalho, tornou-se

um apêndice da repartição. Abílio (2020) descreve esse fenômeno como a "gerência de si mesmo", onde o servidor não apenas assume os custos operacionais da produção (energia, internet, ergonomia), mas também perde a fronteira espacial de sua intimidade.

A jornada de trabalho torna-se, então, porosa e ininterrupta. O fim do expediente, outrora marcado pelo deslocamento físico, desaparece na onipresença de grupos de whatsapp institucionais e notificações de e-mail em dispositivos móveis. O servidor permanece em um estado de prontidão permanente, onde o trabalho "vaza" para os momentos de lazer e convívio familiar. Um exemplo gritante ocorre na educação pública, onde professores em regime remoto veem-se compelidos a responder a pais e alunos em horários noturnos e fins de semana, sob o pretexto de um "acolhimento digital" que, na prática, é a instrumentalização do afeto pela produtividade sem limites cronológicos.

Neste cenário, consolida-se a uberização do produto do trabalho público. O termo, que remete ao modelo da Uber, caracteriza-se pela fragmentação da atividade, pela despersonalização do sujeito e, crucialmente, pela remuneração ou valorização estritamente ligada à tarefa executada. Não se trata apenas do uso de aplicativos, mas da adoção de uma lógica onde o servidor assume os riscos e custos da operação estatal, enquanto é gerido por métricas de desempenho que lembram o sistema de "score" das plataformas de serviços, Abílio (2020) consolida esse entendimento:

A uberização não se restringe aos aplicativos de transporte, mas consolida-se como um novo estágio da gestão da força de trabalho. Ela se fundamenta na transformação do trabalhador em um autogerente de sua própria exploração, onde os riscos, os instrumentos de trabalho e a própria infraestrutura produtiva são transferidos para o indivíduo, enquanto o controle centralizado permanece sob o domínio dos algoritmos e das metas métricas impessoais (Abílio, 2020, p. 82).

No funcionalismo, isso se manifesta na decomposição de saberes complexos em "unidades de entrega" quantificáveis. O servidor deixa de ser um agente público e social para se tornar um processador de demandas atomizadas, um "infoproletário", como define Antunes (2018). A promoção na carreira ou o recebimento de gratificações de desempenho tornam-se o equivalente à "gorjeta" ou ao "bônus de produtividade" do motorista de aplicativo, forçando o servidor a

jornadas de 12 a 14 horas para garantir patamares salariais que, em tese, deveriam ser a base de sua subsistência, segundo ao autor:

O que estamos presenciando é uma nova morfologia do trabalho, onde a era da informática, da comunicação e da inteligência artificial permite ao capital um controle muito mais refinado e, ao mesmo tempo, mais invisível. O infoproletariado, este novo segmento da classe trabalhadora, vivencia a erosão das fronteiras entre o tempo de trabalho e o tempo de não trabalho, onde a disponibilidade permanente via dispositivos digitais torna o labor uma atividade ininterrupta (Antunes, 2018, p. 45).

Essa "erosão das fronteiras" é sentida na invasão do espaço doméstico. O servidor, agora um operário digital, carrega a repartição no bolso através do smartphone. A jornada ininterrupta não é mais uma exceção para cargos de confiança, mas a regra para a base do funcionalismo, que se vê compelida a responder demandas em horários que deveriam ser dedicados à reprodução de sua própria vida e ao convívio familiar.

Toda essa pressão sistêmica resulta em um esgotamento que transcende o cansaço físico. O *burnout* no setor público contemporâneo não deve ser visto como uma patologia individual, mas como um sintoma de um modelo que consome o sujeito para alimentar a métrica. Quando o produto do trabalho é descolado de sua finalidade social (o bem comum) e transformado em um índice digital, ocorre uma alienação profunda. O servidor público brasileiro encontra-se, assim, em uma encruzilhada perversa: é alvo do escrutínio de uma opinião pública que o vê como um "privilegiado", enquanto é moído por uma máquina estatal que o trata como um custo variável a ser otimizado por algoritmos.

A análise crítica dessas transformações revela que a invasão do lar e a jornada sem fim não são "*bugs*" do sistema de teletrabalho, mas "*features*" essenciais da acumulação flexível no Estado. A luta pela preservação da saúde e da dignidade do servidor passa, necessariamente, pelo reconhecimento da uberização em curso e pela reivindicação de um direito à desconexão que seja, ao mesmo tempo, espacial e digital. Somente ao reumanizar o processo de trabalho e resgatar a finalidade pública da atividade funcional será possível frear a erosão das fronteiras entre a vida privada e a exploração laboral no século XXI.

A análise teórica da precarização e da invasão do espaço doméstico ganha contornos de realidade incontestes quando observamos o funcionamento hodierno da Receita Federal do Brasil (RFB). Considerada uma das carreiras mais estruturadas

da burocracia estatal, a RFB tornou-se, paradoxalmente, o laboratório mais avançado para a implementação do modelo de produção flexível. O que se observa, por meio de observação empírica e análise do cotidiano funcional, é a transfiguração do Auditor-Fiscal e do Analista-Tributário em engrenagens de um sistema de metas que mimetiza a lógica algorítmica de plataformas privadas de serviços.

O primeiro elemento observável na rotina da Receita Federal é a dissolução da barreira física entre o público e o privado. Com a consolidação do teletrabalho e do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), o ambiente doméstico do servidor foi colonizado pela estrutura do Estado. Situações rotineiras, como o uso de tokens (e-CPF) em computadores pessoais e a dependência de conexões de internet pagas pelo próprio servidor para acessar sistemas críticos — como o Sief (Sistema de Informações Econômico-Fiscais) ou o e-Processo —, demonstram a transferência dos custos de capital do Estado para o indivíduo.

Na prática, o servidor não "vai ao trabalho"; o trabalho está permanentemente "nele". É comum observar auditores que, em meio à dinâmica familiar, veem-se compelidos a realizar "análises rápidas" de malhas fiscais ou liberação de mercadorias em horários que, formalmente, seriam de descanso. A casa deixou de ser o refúgio da reprodução da força de trabalho para se tornar uma extensão da zona de fiscalização, onde o silêncio necessário para a análise de planejamentos tributários complexos compete diretamente com os ruídos e demandas da vida privada.

O "gancho" mais contundente com a uberização reside na estrutura do PGD. Na Receita Federal, o programa não funciona apenas como uma métrica de produtividade, mas como um regulador algorítmico da existência do servidor. A observação empírica revela que o sistema de "pontuação" por tarefas (como a lavratura de autos de infração, resposta a consultas ou análise de pedidos de restituição) cria um estado de ansiedade produtivista.

Diferente do trabalho burocrático tradicional, onde o tempo era o regulador principal, hoje o regulador é o "produto" quantificado. Se um Auditor não atinge a pontuação semanal estipulada em seu plano de trabalho, ele enfrenta não apenas sanções administrativas, mas a ameaça velada de exclusão do regime de teletrabalho. Em um órgão com remoções frequentes e dimensões continentais, ser forçado ao trabalho presencial em uma unidade distante significa o desarranjo completo da vida familiar. Aqui, a suposta "liberdade" do teletrabalho é usada como

moeda de troca para a intensificação do labor, tal qual o motorista de aplicativo que aumenta suas horas de direção para manter seu score e não ser "deslogado" pelo sistema.

Um cenário rotineiro que comprova a invasão do espaço doméstico na RFB é a dinâmica dos grupos de comunicação instantânea e o acesso remoto aos sistemas de *workflow*. A natureza da arrecadação e da fiscalização federal, que opera em fluxo contínuo, impõe ao servidor uma vigilância constante. É recorrente o recebimento de demandas "urgentes" via canais não oficiais fora do horário de expediente, criando o que se pode chamar de um plantão invisível.

Observa-se que, no âmbito das Delegacias de Julgamento (DRJ) ou nas equipes de fiscalização de grandes contribuintes, a complexidade dos processos exige uma imersão que frequentemente ultrapassa as 8 horas diárias. O servidor, pressionado pelo acúmulo de processos no e-CAC e pelas metas de redução de estoque, acaba por "vazar" sua jornada para as madrugadas e finais de semana. O produto do trabalho — o crédito tributário constituído — torna-se uma mercadoria fragmentada: muitas vezes, não se analisa mais a justiça fiscal em sua totalidade, mas cumpre-se o quantum de processos necessários para a sobrevivência no sistema de metas digitais.

A uberização também se manifesta na despersonalização do serviço. O atendimento ao contribuinte, antes presencial e dialógico, foi maciçamente substituído pelo "chat" e por sistemas de triagem automatizados. O servidor da Receita Federal torna-se, em muitos momentos, um "atendente de plataforma", mediado por scripts e tempos médios de resposta pré-definidos.

Empiricamente, nota-se que o auditor perde o controle sobre o processo de trabalho total. Ele é responsável por uma "fatia" específica da malha ou por um "segmento" estrito da fiscalização, muitas vezes sem compreender o impacto social e econômico global daquela ação. Esta fragmentação, típica do modelo flexível de produção, retira o caráter intelectual e político do cargo e o aproxima do trabalho repetitivo de um operador de dados de alta complexidade. É a subsunção real do saber tributário à métrica produtivista fria.

A institucionalização do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) na Receita Federal, consolidada pela Portaria RFB nº 434/2024, apresenta-se sob um discurso de modernização administrativa e eficiência meritocrática. No entanto, ao confrontarmos o texto normativo com a Nota Técnica nº 05/2023 do Sindifisco

Nacional, revela-se a face oculta da subsunção digital. Enquanto a Portaria estabelece critérios rígidos de pontuação e tabelas de produtividade (artigo 12 e anexos), a crítica sindical aponta que tal métrica ignora a natureza complexa e intelectual do trabalho tributário, reduzindo-o a um "processamento de dados" quantitativo.

Na prática, a norma cria um estado de vigilância constante: a produtividade exigida no teletrabalho é, por via de regra, superior à do trabalho presencial, o que o Sindifisco caracteriza como um "pedágio de produtividade". Esse diferencial de metas atua como o mecanismo indutor da jornada ininterrupta, pois, para manter o direito de trabalhar remotamente e evitar o desterro funcional, o servidor vê-se compelido a absorver demandas em horários marginais, sacrificando seu direito à desconexão em prol do cumprimento de um algoritmo institucionalizado que não reconhece as porosidades entre o lar e a repartição.

Por fim, o gancho empírico deve abordar o colapso subjetivo do trabalhador. Casos de depressão, *síndrome de burnout* e afastamentos por transtornos mentais na Receita Federal têm crescido na medida em que a cobrança por metas digitais se intensifica e o quadro de pessoal diminui. O servidor sente o peso da "gerência de si": ele é, simultaneamente, o fiscal e o fiscalizado.

A pressão para evitar a prescrição de processos, aliada a uma estrutura enxuta de pessoal (fruto da ideologia do "Estado mínimo"), cria um cenário de sobrecarga contínua. A observação de rotinas mostra servidores que trabalham mesmo doentes, em uma espécie de presenteísmo digital, pois a pausa para tratamento significa o acúmulo impagável de metas para o período seguinte. É a prova cabal de que a uberização do serviço público federal transforma o "privilégio" da estabilidade no pesadelo da produtividade infinita e da conexão compulsória.

Essa invasão do espaço privado pela lógica produtivista algorítmica não altera apenas a rotina individual, mas corrói profundamente os laços de solidariedade e a organização coletiva. Diante de um servidor cada vez mais isolado e conectado apenas por plataformas de desempenho, emerge uma crise de representação sindical e o recrudescimento de novas formas de assédio moral no cotidiano administrativo.

4.3 Entre a crise sindical e o isolamento do servidor: uma análise das resistências e do assédio moral no setor público contemporâneo

A análise das relações de trabalho no setor público brasileiro contemporâneo exige, fundamentalmente, uma imersão nas contradições do Estado sob a égide do capital financeiro e da lógica gerencialista. No cenário atual, a dificuldade de articulação de uma resistência coletiva frente ao avanço do assédio moral e à erosão sistemática de direitos não transparece como um fenômeno acidental ou puramente psicológico, mas sim como o resultado de uma arquitetura política deliberada de desarticulação. Sob a ótica marxista, o serviço público não está imune à lógica da mercadoria; pelo contrário, como observa Antunes (2018), vivenciamos uma "nova morfologia do trabalho" em que as fronteiras entre o público e o privado se esvaem em prol de uma gestão que mimetiza a exploração fabril, visando a extração de uma produtividade máxima sob o custo da subjetividade e da saúde do trabalhador. Nesse contexto, a paralisia das lutas coletivas pode ser compreendida por meio da simbiose entre um elemento indutor — a crise estrutural e burocrática do sindicalismo público — e um elemento meio — o isolamento “psicopolítico” do servidor.

O elemento indutor dessa desmobilização reside na crise de representatividade e na natureza institucional que o sindicalismo assumiu no Brasil pós-1988. Se o sindicato é, historicamente, o mediador da consciência de classe, sua crise atual reflete o que Mészáros (2009) classifica como um subproduto da crise estrutural do capital. A institucionalização das entidades sindicais acabou por fomentar uma cúpula burocratizada que, muitas vezes, prioriza a manutenção do aparato e a sobrevivência administrativa em detrimento da mobilização orgânica das bases. Segundo Mészáros (2009) “o capital não pode ser ‘reformado’. De fato, a única forma de reforma que o capital pode tolerar é aquela que fortalece e amplia a sua própria estrutura de comando, não importa quão graves sejam as consequências sociais.” Demonstra-se que, ao tentar negociar dentro dos limites da ordem, o sindicalismo público brasileiro muitas vezes acaba legitimando a lógica gerencialista do Estado, em vez de combatê-la. Isso gera o descrédito da base e a consequente desmobilização.

Essa alienação política faz com que o servidor não se enxergue na organização, resultando em um sindicalismo de "gabinete" que se distanciou do chão da repartição. Somado a isso, observa-se um deslocamento da luta das ruas para os tribunais. Este "reformismo jurdicista" esvazia o potencial de confronto direto, uma vez que a judicialização dos conflitos de trabalho — amparada por decisões restritivas de instâncias superiores como o STF — cria um cerco jurídico que desencoraja a participação coletiva, alimentando o fatalismo de que a resistência é inócua frente ao poder estatal.

Todavia, para que a crise sindical produza a paralisia total, ela necessita de um ambiente de trabalho que fragilize o indivíduo, surgindo aqui o "isolamento do servidor" como o elemento meio essencial para a eficácia do controle. A resistência coletiva pressupõe a troca de experiências e o reconhecimento da dor do outro como uma dor de classe, mas a gestão pública moderna atua precisamente na quebra desse vínculo. A introdução de metas individuais e sistemas de avaliação punitivos, inspirados no new public management, instaura uma competitividade deletéria que transforma o colega em um concorrente direto por gratificações ou pela manutenção da lotação. Como aponta a literatura de Gaulejac (2007), o produtivismo individualizado é uma ferramenta de atomização: quando o servidor é compelido a focar estritamente em indicadores pessoais, ele perde a perspectiva da totalidade do processo de trabalho e, conseqüentemente, da sua posição política.

A gestão transforma as questões políticas e sociais em problemas técnicos. O conflito social é deslocado para o registro do psicológico ou do procedimental, onde o indivíduo, isolado, é levado a acreditar que seu fracasso em atingir metas é uma incapacidade pessoal (Gaulejac, 2007, p. 45).

O isolamento ocorre porque o sistema de metas retira o caráter político do trabalho. O servidor não se sente parte de um corpo técnico com direitos, mas uma "engrenagem" que falhou individualmente, o que anula a possibilidade de reação coletiva.

Nesse terreno de isolamento, o assédio moral floresce não como um desvio de personalidade do gestor, mas como uma tecnologia de gestão e controle social. Barreto (2003), em seus estudos seminais, destaca que o assédio visa "quebrar" a resistência do trabalhador incômodo ou politizado, utilizando o silenciamento como arma. No cotidiano administrativo, isso se traduz em práticas onde o servidor

questionador é submetido ao "escaninho" — a privação de tarefas — ou sobrecarregado intencionalmente para induzir ao erro e viabilizar Processos Administrativos Disciplinares (PADs). O autor supracitado aborda que “O assédio moral se manifesta por meio de gestos, palavras e atitudes que, pela repetição, atingem a dignidade e a integridade psíquica do trabalhador, visando sua exclusão e o silenciamento das vozes dissonantes dentro da organização produtiva”. Esse assédio funciona como um corretivo para quem tenta romper o isolamento ou para quem questiona a perda de direitos. Ao ver um colega ser assediado e isolado, os demais recuam, reforçando a crise de resistência.

O isolamento é aprofundado, ainda, pela desterritorialização do trabalho; a aceleração do teletrabalho substituiu os espaços de convivência e a assembleia presencial pela frieza das telas. Sem o contato físico, a percepção de que o sofrimento é compartilhado se desvanece, levando o servidor a internalizar sua angústia como uma falha pessoal ou falta de resiliência, o que anula qualquer ímpeto de revolta coletiva.

A dialética entre a crise sindical e o isolamento individual gera, portanto, o cenário ideal para a desidratação de direitos. O servidor isolado, amedrontado pelo panóptico gerencial e sentindo-se desamparado por sua entidade de classe, tende a adotar estratégias de sobrevivência individual em vez de enfrentamento político. Ele aceita a perda de benefícios e o aumento da carga laboral como um "mal necessário" para manter sua estabilidade, que agora se torna uma sobrevivência precária. Linhart (1987), ao descrever a organização do trabalho, já alertava que o desenho das cadeias produtivas é pensado para impedir a comunicação entre os pares. No setor público contemporâneo, o fluxo digital de processos e a burocracia algorítmica cumprem esse papel de isolamento, mantendo o servidor em uma "bolha" produtiva que o impede de se organizar com seus iguais.

A organização do trabalho é feita de tal modo que o operário deve estar sempre sozinho diante da sua tarefa. O silêncio não é apenas a ausência de ruído, é a proibição política da comunicação, pois a conversa entre iguais é o primeiro passo para a rebelião (Linhart, 1987, p. 102).

Os sistemas de processos digitais que compõem a organização do trabalho contemporânea são uma "cadeia invisível" que mantém o servidor produzindo sem falar com o colega ao lado, consolidando o isolamento como o meio eficaz para a retirada de direitos sem protestos.

A superação desse quadro de inércia exige a retomada de um sindicalismo de base que rompa com o legalismo e retorne ao acolhimento das subjetividades feridas. É imperativo transformar a "dor individual" em "indignação política", desnaturalizando o isolamento e expondo o assédio moral como uma ferramenta de manutenção da ordem capitalista no Estado. Somente através da repolitização do cotidiano laboral e da reconstrução das redes de solidariedade presencial e virtual será possível reverter a lógica do "cada um por si" e restabelecer a força coletiva necessária para barrar o desmonte do serviço público e a precarização da vida de quem o executa.

A SEFAZ-MA, por exemplo, não é apenas um órgão arrecadador; ela funciona como o sistema circulatório do Estado. Sob a lógica do "Estado gerencial", esse órgão tornou-se o terreno fértil para a aplicação das tecnologias de controle descritas por Gaulejac (2007). A observação empírica do cotidiano fazendário revela que a busca incessante pelo cumprimento de metas de arrecadação e a modernização tecnológica (Sefaznet, SEII, etc.) transmutaram a natureza do trabalho fiscal.

O servidor da SEFAZ, outrora visto como uma autoridade de Estado dotada de relativa autonomia, hoje se vê subsumido a uma métrica de produtividade que, como aponta Antunes (2018), o aproxima da dinâmica do "operário de serviços". O fetiche do superávit e da eficiência fiscal mascara um processo de desumanização onde o "sujeito" é substituído pelo "índice".

O elemento indutor da paralisia — a crise do sindicalismo — manifesta-se de forma nítida na fragmentação das carreiras. A divisão histórica e política entre Auditores Fiscais e Agentes da Receita, ou entre o pessoal do "fisco" e o pessoal do "apoio administrativo", cria um abismo de interesses. Observa-se que as lutas sindicais muitas vezes se restringem à manutenção de gratificações específicas de certas classes. Quando o sindicato se foca apenas no "juridicismo" de reposições salariais, ele abandona a pauta do bem-estar psíquico e da saúde do trabalhador.

É comum que lideranças que deveriam ser críticas sejam absorvidas por cargos em comissão ou funções gratificadas de alto escalão. Isso gera no servidor de base uma sensação de "orfandade política", onde o sindicato é visto como uma entidade distante, incapaz de barrar práticas de assédio no dia a dia das agências e unidades de fiscalização.

O isolamento do servidor da SEFAZ-MA é “o meio” pelo qual a resistência é aniquilada. Se antes o corredor era um espaço de troca e solidariedade, hoje ele foi substituído pelo isolamento da tela. O sistema de produtividade do órgão cria uma competição silenciosa, se a gratificação depende do alcance de índices individuais ou de unidade, o colega de mesa deixa de ser um aliado para se tornar um potencial obstáculo ou concorrente. Esse cenário é o que Barreto (2003) identifica como o pré-estágio do assédio: o fim da solidariedade de classe.

O assédio moral no órgão raramente se apresenta como um grito; ele é, em geral, um assédio organizacional. Ele se manifesta na “gestão pelo medo” da perda de funções ou na remoção ex-officio para unidades distantes (os chamados “postos de fronteira” ou áreas de difícil acesso) como forma de punição política velada.

Quando um servidor questiona a legalidade de uma orientação superior ou a viabilidade de uma meta, ele passa a ser isolado. Suas tarefas são esvaziadas, ou ele é sobrecarregado com processos de complexidade excessiva sem o suporte necessário, visando o erro para a abertura de um PAD (Processo Administrativo Disciplinar).

A cobrança via aplicativos de mensagem (WhatsApp) fora do horário de expediente, exigindo respostas imediatas sobre arrecadação, é uma forma de invasão da subjetividade que isola o servidor em um estado de “alerta constante”. Frente a reformas administrativas estaduais que retiram direitos históricos, a resposta coletiva na SEFAZ tem sido tímida. O servidor, isolado e temeroso de retaliações em sua produtividade, prefere o silêncio resignado.

A observação empírica nesse cenário confirma a tese de que o isolamento é o lubrificante que faz a engrenagem do assédio girar sem ruídos. A crise do sindicalismo público (elemento indutor) deixa o servidor sem um escudo institucional, enquanto a organização do trabalho fazendário (elemento meio) o mantém desconectado de seus pares.

Como diria Mészáros (2009), a estrutura de comando do capital dentro do Estado logrou êxito ao transformar o servidor da SEFAZ-MA em um indivíduo que, embora tecnicamente qualificado, encontra-se politicamente desarmado. A resistência coletiva não morre por falta de coragem individual, mas por falta de espaços de convivência e identidade.

5 CONCLUSÃO

Cabe destacar, primeiramente, que o que se quer apontar não é uma crítica generalizada ao poder público e, sim, que há elementos cuja projeção pode se tornar um problema generalizado, ou seja, não se deve fechar os olhos para situações que podem até não ser rotineiras ou ter uma dimensão, pelo menos por enquanto, geral que se faça necessária intervenção imediata, mas que, se não for percebida em sua tempestividade, pode causar danos irreversíveis aos sujeitos investidos no funcionalismo público. A análise realizada neste trabalho demonstrou que a introdução da lógica gerencialista, embora travestida de modernização e eficiência, operou transformações profundas e deletérias na identidade e na saúde do trabalhador do Estado.

A investigação sobre a Secretaria de Fazenda do Estado do Maranhão (SEFAZ-MA) revelou uma realidade de "apartheid jurídico" e funcional, onde a coexistência de servidores de carreira e trabalhadores terceirizados cria uma fragmentação do saber e da memória institucional. Nesse cenário, o servidor terceirizado, muitas vezes atuando como um "fantasma administrativo", executa tarefas intelectuais sem o devido reconhecimento ou segurança jurídica, enquanto o quadro efetivo definha pela falta de reposição via concursos públicos. Diante desse diagnóstico, a recomposição do quadro de servidores estatutários não deve ser encarada meramente como uma reposição numérica de pessoal, mas como uma estratégia política fundamental de resistência à lógica da *New Public Management* (NPM) e ao processo de expropriação do saber administrativo. Tal medida pode se constituir como pilar central para reverter a clivagem identificada nesta pesquisa, uma vez que o fortalecimento do quadro efetivo representa uma via para assegurar que as atividades de inteligência fiscal, arrecadação e fiscalização tributária — constitucionalmente definidas como típicas de Estado — permaneçam sob o domínio de agentes dotados de autonomia e estabilidade.

Ao garantir o protagonismo desses servidores, a instituição mitiga a vulnerabilidade produzida pela terceirização de áreas sensíveis que, sob o rótulo de "apoio", acabam por acessar fluxos decisórios estratégicos. Para tanto, a solução exige a realização de concursos públicos periódicos e regionalizados, capazes de superar a vacância preenchida por contratos precários e garantir a presença do

Estado em todo o território maranhense. Essa necessária estabilidade funcional é o que permite, por conseguinte, a preservação da memória institucional e do *savoir-faire* administrativo, atacando diretamente a "balcanização" da classe trabalhadora no serviço público. Enquanto o regime de terceirização é marcado pela alta rotatividade, o servidor efetivo atua como guardião do conhecimento acumulado, o que pressupõe a criação de um Plano de Sucessão Institucional que permita a transferência de saber entre gerações, evitando o "apagão de inteligência" decorrente de aposentadorias sem reposição permanente.

Tal movimento demanda, obrigatoriamente, o rompimento com a "estratégia da escassez", escolha política gerencialista que justifica a penetração do setor privado no aparelho estatal. É imperativo, portanto, que se promova uma revisão do limite prudencial para gastos com pessoal, compreendendo que o investimento em servidores fazendários gera retorno imediato ao fundo público através do incremento na eficiência arrecadatória. Propõe-se que a SEFAZ-MA estabeleça um cronograma de recomposição baseado na projeção de vacâncias para a próxima década, eliminando vínculos frágeis que precarizam a identidade do funcionalismo e fragmentam a unidade da classe entre um "núcleo estratégico" e uma "periferia operacional".

Ao expandir o corpo efetivo e estruturar a carreira para desestimular estratos hierarquizados artificiais, promove-se a coesão necessária para que a resistência às reformas neoliberais ocorra de forma coletiva e não atomizada. Diferente da opacidade da terceirização, a centralidade do concurso público reafirma o compromisso com a transparência e a democratização do acesso ao Estado, devendo ser acompanhada por uma atualização rigorosa dos Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) que pautem o ingresso exclusivamente pelo mérito e pela impessoalidade.

Nesse contexto, a unificação do corpo técnico apresenta-se como um desdobramento dialético necessário, configurando-se como uma estratégia de superação da dicotomia imposta pelo PDRAE. Esta proposta visa reintegrar a integridade da inteligência do Estado, garantindo que o conhecimento produzido na administração tributária não seja "alugado" temporariamente, mas patrimonializado como um saber perene. Essa integração estrutural exige o rompimento com o "apartheid jurídico", reintegrando atividades de suporte e gestão de sistemas — muitas vezes delegadas à iniciativa privada como "atividades-meio" — ao ciclo de

competências dos servidores de carreira. Ao fazê-lo, o Estado neutraliza o risco de captura de funções essenciais pelo mercado e promove uma refundação da solidariedade orgânica, combatendo a alienação produzida pela segmentação de vínculos desiguais.

Ademais, a unificação atua como um antídoto à degradação do trabalho descrita por Braverman (1987), ao promover o reencontro entre a concepção e a execução das políticas fiscais em comunidades de prática horizontais. Essa medida é fundamental para que a resistência aos modelos de gestão por resultados ganhe substância, reafirmando o serviço público como um corpo único e coeso. Paralelamente, a proposta de humanização das relações de trabalho transcende a mera implementação de programas de bem-estar; ela se configura como um imperativo ético contra a desumanização gerencialista que converteu o servidor em um apêndice da métrica. Humanizar o ambiente laboral exige o rompimento com a invisibilidade do trabalhador e o reconhecimento de que a força de trabalho é a substância viva que materializa a função social do Estado.

Essa humanização requer a superação do controle autoritário em favor de modelos de gestão democrática, onde o servidor recupere a autonomia sobre seu processo de trabalho. Isso implica instituir espaços de escuta ativa e fóruns de decisão coletiva que garantam que o labor não resulte em danos irreversíveis à saúde mental, tratando fenômenos como a Síndrome de Burnout não como uma falha individual de resiliência, mas como uma patologia da organização do trabalho que exige intervenção estrutural. Ao erradicar todas as formas de assédio institucional e valorizar a integração social e técnica, o Estado reconhece que só cumpre sua missão democrática quando protege aqueles que o operam, assegurando que o serviço público seja um espaço de realização da cidadania e não um *locus* de alienação e sofrimento psíquico.

O estudo sobre a Receita Federal do Brasil (RFB) evidenciou que o teletrabalho, sob a égide do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), transformou o servidor em um "autogerente de sua própria exploração", onde a invasão do espaço doméstico e a imposição de metas algorítmicas porosas criaram uma jornada ininterrupta, resultando em adoecimento físico e mental, como a *síndrome de burnout* (CID-11 QD85). Diante desse cenário, a regulamentação do direito à desconexão apresenta-se como uma medida de contenção indispensável frente ao processo de "uberização" que assola o serviço público contemporâneo.

A digitalização das tarefas, embora apresentada sob a promessa de autonomia e flexibilidade, transmutou-se em um mecanismo de vigilância algorítmica ininterrupta que dissolve as fronteiras entre o espaço laborativo e o doméstico, exigindo uma defesa da integridade biopsicossocial do servidor que interrompa o ciclo de disponibilidade perpétua. É prudente, portanto, instituir normas que garantam o silenciamento efetivo das plataformas de comunicação institucional fora da jornada pactuada, impedindo que o tempo de vida seja colonizado por demandas de "unidades de entrega" ou solicitações transversais.

Nesse sentido, a desconexão deve ser reconhecida como um direito fundamental do trabalhador estatal, umbilicalmente ligada à prevenção de fenômenos ocupacionais severos resultantes do estresse crônico laboral não gerenciado. A lógica gerencialista, ao naturalizar a invasão da privacidade por meio de dispositivos móveis, gera um desgaste que o Estado, em sua função de empregador, tem falhado em mitigar. Para reverter esse quadro, os órgãos públicos precisam assumir a responsabilidade pela organização do trabalho, desvinculando a noção de eficiência da velocidade de resposta imediata e reorientando o PGD para métricas que respeitem a complexidade qualitativa e a finitude biológica do sujeito.

Essa reorientação das métricas de desempenho constitui, por sua vez, um eixo fundamental para superar a "tirania dos números" que hoje permeia a administração pública. A análise empreendida demonstra que a métrica deixou de ser um instrumento de planejamento para se tornar um fim em si mesma, reduzindo o valor do trabalho a abstrações que ignoram a profundidade da inteligência fiscal. É imperativo que o Estado substitua a primazia do volume quantitativo por critérios que considerem o impacto social da ação administrativa, transformando a métrica de um dispositivo de controle algorítmico em um indicador de qualidade.

Tal processo exige que a definição de metas rompa com a separação entre concepção e execução, permitindo que os parâmetros de produtividade sejam pactuados de forma democrática e horizontal. Ao incluir a "variável humana" e redutores de carga que contemplem o tempo necessário para pesquisa e maturação intelectual, o sistema de avaliação passa a atuar como uma medida de biossegurança laboral, onde o excesso de produtividade deixa de ser premiado e passa a ser sinalizado como um risco à continuidade do serviço público.

Além da revisão normativa e métrica, a efetivação desses direitos perpassa pela assunção estatal dos custos operacionais e de infraestrutura do trabalho

remoto. Esta medida de justiça distributiva visa reposicionar a responsabilidade institucional frente à nova morfologia do trabalho público, impedindo a silenciosa transferência de custos de manutenção da máquina estatal para o patrimônio privado do servidor. Sob o PGD, o Estado tem se beneficiado de economias de escala em infraestrutura física enquanto o funcionalismo assume o ônus do capital fixo necessário à produção. É imperativo que a administração pública estabeleça protocolos para o fornecimento de equipamentos e o custeio de insumos energéticos e digitais, interrompendo a lógica onde o servidor se torna um fornecedor de infraestrutura para o próprio órgão.

Ao assumir plenamente os custos da operação e garantir condições ergonômicas e tecnológicas padronizadas, o Estado não apenas protege a saúde física de seus quadros, mas também resguarda a inteligência institucional e a segurança de dados sensíveis. Somente através de um marco regulatório rígido, que preveja sanções para a violação da barreira digital e promova a proteção do "tempo de ser", será possível reverter o isolamento psicopolítico que hoje ameaça a autonomia do funcionalismo. Essa ação conjunta representa a resposta tempestiva necessária para evitar que a precarização digital cause danos irreversíveis aos sujeitos que sustentam a máquina arrecadadora e administrativa do país, reafirmando o papel do Estado como gestor de pessoas e provedor do bem comum.

Por fim, observou-se que a lógica gerencialista utiliza sistemas de avaliação punitivos e metas individuais para instaurar uma competitividade deletéria, transformando colegas em concorrentes e enfraquecendo a solidariedade de classe. Esse cenário de isolamento psicopolítico do servidor é agravado por uma crise de representatividade sindical e pelo florescimento do assédio moral como tecnologia de controle, o que torna o fortalecimento da resistência coletiva o antídoto sociopolítico indispensável à fragmentação imposta pelas reformas de matriz neoliberal. Como evidenciado na análise sobre a SEFAZ-MA e a RFB, tais reformas não apenas precarizaram vínculos, mas operaram uma clivagem na identidade do funcionalismo, substituindo o senso de coletividade por uma métrica meritocrática individualizante. Nesse contexto, a reconstrução da resistência passa, necessariamente, pelo resgate do papel dos sindicatos e associações, que devem superar o "reformismo jurdicista" para que entidades como o SINDAFTEMA e o SINTAF-MA assumam o protagonismo na denúncia das novas morfologias da

exploração, pautando a defesa das condições de saúde mental e o combate ao "apartheid funcional".

Para que essa resistência seja efetiva e tempestiva, é fundamental promover a unificação das pautas entre os diferentes estratos do funcionalismo, transcendendo as barreiras hierárquicas que servem aos interesses de um Estado gestor de contratos. Essa integração visa reconstruir o que Antunes (2009) denomina como "coletivo de trabalho", permitindo que o servidor recupere a consciência de sua posição como sujeito da transformação social, protegendo a autonomia intelectual contra o assédio institucional. Além disso, o fortalecimento dessa frente requer a ocupação pedagógica dos espaços de decisão e a articulação com a sociedade civil, demonstrando que a luta contra a "uberização" do Estado é, em última instância, a defesa da qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Ao transformar o sofrimento ético-político individual em ação coletiva, o funcionalismo pode frear a projeção de danos irreversíveis à sua estrutura, reafirmando que a força estatal reside na dignidade de seus trabalhadores e não na racionalidade instrumental do gerencialismo.

Complementarmente, a implementação de protocolos antiassédio rigorosos constitui uma medida de legítima defesa da integridade do servidor, visto que o assédio moral transmutou-se em uma nefasta tecnologia de gestão para acelerar ritmos produtivos à revelia da saúde humana. Como demonstrado nas dinâmicas laborais analisadas, a pressão por "unidades de entrega" cria um ambiente fértil para o assédio organizacional, utilizado para constranger vozes dissonantes. Portanto, a criação de protocolos rigorosos exige canais de denúncia externos e órgãos de controle independentes, imunes às hierarquias políticas, garantindo que abusos sejam reportados sem temor de retaliações. Essa proposta demanda a tipificação clara do assédio em suas dimensões horizontal e vertical, assegurando o acolhimento psicopolítico das vítimas e a responsabilização administrativa severa dos agressores, rompendo, assim, com a cultura da impunidade que muitas vezes protege a "gerência agressiva" sob o manto da eficiência.

Em última análise, erradicar o medo como ferramenta de gestão permite que o funcionalismo resgate sua capacidade de agir com ética e impessoalidade, transformando o contraditório técnico em elemento de aperfeiçoamento institucional. Esse processo é fortalecido pela criação de espaços de solidariedade interfuncional, uma estratégia voltada a reverter a atomização social e a clivagem entre o "núcleo

estratégico" e a "periferia operacional". Ao instituir instâncias de diálogo que ignorem as barreiras do vínculo empregatício, integra-se servidores efetivos e terceirizados em um projeto comum, atacando a "balcanização" funcional e reconhecendo que a dignidade do trabalho não pode ser hierarquizada por contratos. Esses espaços funcionam como zonas de "segurança ética", promovendo a circulação horizontal do saber e o suporte mútuo contra o adoecimento. Ao unificar o corpo técnico em torno de pautas como a soberania do saber administrativo, o Estado retoma sua função de gestor de pessoas, materializando a premissa de que o dano a um trabalhador é um dano a todo o corpo social, garantindo que o serviço público maranhense permaneça como um instrumento de justiça e cidadania.

Conclui-se, portanto, que a superação da crise de identidade e o estancamento do adoecimento no funcionalismo exigem uma ruptura imediata com a racionalidade mercantil que coisifica o servidor e fragmenta o saber estatal. Ao substituir, por exemplo, o controle algorítmico pela humanização das relações, a precarização digital pela garantia da desconexão e o isolamento competitivo pela solidariedade interfuncional, poderá ser possível resgatar o serviço público como um espaço de dignidade e resistência. Reafirmar a centralidade do corpo técnico estável e unificado não é apenas uma necessidade administrativa, mas um ato de soberania política indispensável para que o Estado recupere sua função social e proteja, de forma tempestiva, a substância humana que sustenta a democracia e a justiça fiscal no Maranhão e no Brasil.

REFERÊNCIAS

Abrucio, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.

Abrucio, Fernando Luiz. **A reforma do Estado no Brasil: uma análise e um balanço do primeiro decênio**. 2. ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

Alves, Giovanni. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

Antunes, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 1999.

Antunes, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 8. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

Antunes, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

Antunes, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Antunes, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). **Análise da Seguridade Social e o papel da RFB na era digital**. 23. ed. Brasília, DF: ANFIP, 2024.

Barreto, Margarida. **Uma jornada de humilhações**. São Paulo: FAPESP; Educ, 2003.

Bosi, Marcelo; Souza, Fernando de. **O Mosaico de Desigualdades: Terceirização e Precarização do Vínculo no Serviço Público**. Rio de Janeiro: Editora Cidadania, 2012.

Bourdieu, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

Braga, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 37, II. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jan. 2026.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 41. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jan. 2026.

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

Brasil. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 02 mar. 2026.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalização e Auditoria sobre Trabalhadores Terceirizados Ocupando Postos Devidos a Empregados Concursados (Acórdão 2132)**. Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/integrada>. Acesso em: 05 jan. 2026.

Brasil. **Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020**. Estabelece orientações para a adoção do regime de teletrabalho nos órgãos do SIPEC. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020.

Brasil. Portal do Servidor. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (BEP), 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/boletim-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 05 jan. 2026.

Brasil. **Decreto nº 11.072, de 17 de maio de 2022**. Dispõe sobre o Programa de Gestão e Desempenho - PGD da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel Estatístico de Pessoal (PEP). Brasília, DF: MGI, 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 04 jan. 2026.

Brasil. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB nº 434, de 13 de maio de 2024**. Estabelece as regras, os procedimentos e os critérios para a participação no Programa de Gestão e Desempenho - PGD no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Brasília, DF: RFB, 2024.

Braverman, Harry. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26, out./dez. 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6289>. Acesso em: 26 out. 2025.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: MARE, 1997.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**: a reforma administrativa brasileira em perspectiva comparada. São Paulo: Editora 34; Brasília, DF: ENAP, 1998.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Spink, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

Cardoso, Fernando Henrique. **Reforma do Estado**: o caminho para o crescimento. In: Silva, João (Org.). O Brasil em transição. São Paulo: Perspectiva, 1998. p. 20-35.

Carvalho, Alba Maria Pinho de. A precarização estrutural do trabalho na civilização do capital em crise: o precariado como enigma contemporâneo. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, ed. Especial, p. 225-239, jul. 2014.

Castells, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONDSEF/CUT. **Relatórios sobre Vínculos Temporários e Precarização no Serviço Público Federal**. Brasília: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Serviço Público Federal, 2024. Disponível em: <https://www.condsef.org.br/documentos/relatorios>. Acesso em: 04 jan. 2026.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica: Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020**. São Paulo: DIEESE, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/sitio/buscaPublicacoes>. Acesso em: 06 jan. 2026.

Dias, Rodrigo L. **Estabilidade e o Guardião da Legalidade: A Proteção Constitucional do Servidor como Garantia da Impessoalidade**. São Paulo: Atlas Jurídico, 2018.

Druck, Graça. **Terceirização**: (des)fordizando a fábrica – um caminho para a precarização. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

Druck, Graça. **Terceirização**: (des)fordismo e precarização. Salvador: Edufba, 1999.

Faoro, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital. **O Fisco no Século XXI**: uberização, tecnologia e o futuro da administração tributária. São Paulo: Fenafisco, 2023.

Fiori, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2007.

Fontes, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/ Editora UFRJ, 2010.

Furtado, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

Gasparin, Antônio. **Responsabilidade Estatal e a Cortina de Fumaça: Uma Análise das Organizações Sociais (OSs) e a Diluição do Controle**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

Gaulejac, Vincent de. **A gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Tradução de Ivo Storniolo. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2007.

Han, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2015.

Harvey, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

Harvey, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 14. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

Harvey, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

Harvey, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 18. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

Harvey, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 20. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

Harvey, David. **O enigma do capital e as crises da economia global**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas do Estado Brasileiro**: evolução do funcionalismo público federal. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 04 jan. 2026.

Linhart, Robert. **A cadeia e a linha**. Tradução de Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

Maranhão. Secretaria de Estado da Transparência e Controle. **Portal da Transparência: Relação de trabalhadores terceirizados – SEFAZ-MA**. São Luís: Governo do Estado do Maranhão, 2026. Disponível em: <https://www.transparencia.ma.gov.br/wp/listadeterceirizados>. Acesso em: 06 mar. 2026.

Marx, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 45. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

Mészáros, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

Mészáros, István. **A crise estrutural do capital**. Tradução de Francisco Raul Neto e Caio Antunes. São Paulo: Boitempo, 2009.

Ohno, Taiichi. **O Sistema Toyota de Produção**: mais do que 40 anos de evolução e aplicação. São Paulo: IMAM, 1988.

Ohno, Taiichi. **O Sistema Toyota de Produção**: além da produção em larga escala. Porto Alegre: Bookman, 1997.

Oliveira, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

Organização Mundial da Saúde (OMS). **CID-11**: Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde. 11. rev. Genebra: OMS, 2022. Disponível em: <https://icd.who.int/pt>. Acesso em: 23 mar. 2026.

Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis in American Public Administration**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1990.

Pacheco, Elias M. **A Ruptura da Memória Institucional: Rotatividade, Precarização e a Perda da Expertise no Estado**. Belo Horizonte: Imprensa Governança, 2021.

Paula, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da gerencialidade na administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

Paulani, Leda Maria. O capital financeiro e a economia brasileira contemporânea. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 7-23, 2008.

Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert. **Gestão Pública Reformada**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

Poulantzas, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de Rita Lima e Maria Luci Taylor. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

Ramos, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

República.org. **Anuário de Gestão de Pessoas no Setor Público 2024**. Rio de Janeiro: Instituto República.org, 2024. Disponível em: <https://republica.org/anuario/>. Acesso em: 05 jan. 2026.

Stiglitz, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**: a precarização dos mais pobres. Tradução de Mário Zamarian. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

Souza Neto, Luís C. **Clientelismo e a Flexibilização do Vínculo: O Novo Repertório para o Patrimonialismo na Administração Pública**. Brasília: Editora Isonomia, 2022.

Silva, Ludmila Costhek Abílio. **Uberização**: a era do trabalhador just-in-time. São Paulo: Boitempo, 2020.

Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Maranhão (SINDAFTEMA). **[Déficit de auditores e a precarização na SEFAZ]**. São Luís: SINDAFTEMA, 2025. Disponível em: <http://www.sindaftema.org.br>. Acesso em: 02 nov. 2025.

Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO NACIONAL). **Dossiê PGD e a Saúde do Auditor-Fiscal**: impactos do produtivismo digital e do isolamento social no teletrabalho. Brasília, DF: Sindifisco Nacional, 2024.

Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (SINDIFISCO NACIONAL). **Nota Técnica nº 05/2023**: análise crítica sobre a Instrução Normativa MGI nº 24/2023 e os riscos de precarização no Programa de Gestão e Desempenho. Brasília, DF: Departamento Jurídico/Sindifisco, 2023.

Sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Estadual do Maranhão (SINDAFTEMA). **Estatuto Social**. São Luís: SINDAFTEMA. Disponível em: <https://sindaftema.org.br/institucional/estatuto/>. Acesso em: 01 mar. 2026.

Sindicato do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização do Estado do Maranhão (SINTAF-MA). **Relatório de Atividades e Pautas Reivindicatórias**. São Luís: SINTAF, 2024.

Taylor, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1989.

Tavares, Maria da Conceição. **A retomada da hegemonia americana**. In: Tavares, Maria da Conceição; Fiori, José Luís. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 11-40.

Weber, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1991.

Williamson, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (Org.). Latin American adjustment: how much has happened? Washington: Institute for International Economics, 1990. p. 5-20.