

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

SORIMAR SABÓIA AMORIM

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO MARANHENSE:
estudo sobre a flexibilização contratual na Fundação da Criança e do Adolescente no período
de 2001 a 2021

São Luís
2025

SORIMAR SABÓIA AMORIM

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO MARANHENSE:
estudo sobre a flexibilização contratual na Fundação da Criança e do Adolescente no período
de 2001 a 2021

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

Orientadora: Profa. Dra. Juliana Carvalho Miranda Teixeira.

São Luís

2025

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

Amorim, Sorimar Saboia.

Precarização do trabalho no serviço público maranhense
: estudo sobre a flexibilização contratual na Fundação da
Criança e do Adolescente no período de 2001 a 2021 /
Sorimar Sabóia Amorim. - 2025.
190 f. il.

Orientador(a): Juliana Carvalho Miranda Teixeira.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Políticas Públicas/CCSo, Universidade Federal do
Maranhão, São Luís, 2025.

1. Neoliberalismo. 2. Precarização do Trabalho. 3.
Serviço Público. 4. Fundação da Criança e do Adolescente.
5. Maranhão. I. Teixeira, Juliana Carvalho Miranda. II.
Título.

SORIMAR SABÓIA AMORIM

PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO MARANHENSE:
estudo sobre a flexibilização contratual na Fundação da Criança e do Adolescente no período
de 2001 a 2021

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

Aprovada em: / / 2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Juliana Carvalho Miranda Teixeira (Orientadora)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Carla Cecilia Serrão
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Aos meus amados pais, Maria José Sabóia Amorim e Soriano Magalhães Amorim (*in memoriam*), que, mesmo após partirem, continuam vivos em minhas memórias, valores e conquistas.

Com eterna saudade e gratidão, dedico esta dissertação às vossas memórias, pois sempre serão minha inspiração e meu maior incentivo e orgulho.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Maranhão (UFMA) em nome do seu Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas (PPGPP), pelo compromisso institucional com a formação de profissionais qualificados. Ao cumprir sua missão de contribuir para o fortalecimento das organizações públicas, visando a promoção da inclusão e da justiça social, a UFMA reafirma seu papel social e o retorno efetivo dos investimentos públicos à sociedade.

Ao corpo discente desse Programa, em nome da orientadora deste trabalho, a professora Dra. Juliana Carvalho Miranda Teixeira, pela paciência acadêmica e incentivo científico nesta jornada. Seu apoio e orientações foram essenciais para superar os desafios e seguir em frente com mais confiança.

Ao meu marido Jean Mendes Gaspar e aos meus filhos Jorge Luís Amorim Gaspar e Maria Luiza Amorim Gaspar pelo apoio e motivação.

Aos meus amigos, também acadêmicos, Nikson Daniel Sousa da Silva e Vanderson Viana Rodrigues pelo incentivo, apoio e reflexões partilhadas durante o percurso acadêmico.

Aos meus amigos de missão institucional Leila Menezes, Lúcia da Mercês Diniz Aguiar, Cleosilene Protásio de Souza, Acácio Lima Alves, Jucimeire Moreira Rabelo, Eunice da Conceição Fernandes, Alexsandro Farias de Sousa, Stelliuss Pontes Sodré e Rita Oliveira, pelo suporte na FUNAC/MA, durante a realização do Mestrado. Minha gratidão.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória, meu sincero agradecimento.

A Deus, fonte de toda sabedoria e força, por guiar meus passos e me conceder saúde, discernimento e perseverança ao longo desta jornada acadêmica.

“Sem sombra de dúvida, a vontade do capitalista consiste em encher os bolsos, o mais que possa. E o que temos a fazer não é divagar acerca da sua vontade, mas investigar o seu poder, os limites desse poder e o caráter desses limites”.

(Karl Marx, 1867).

RESUMO

A presente dissertação analisa a precarização do trabalho a partir da flexibilização das relações contratuais para o serviço público maranhense no quadro conjuntural da terceira via do neoliberalismo, o social-liberal, a partir da experiência da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão (FUNAC/MA). A pesquisa investigou como a adoção de políticas neoliberais e a reforma do aparelho administrativo do Estado impactaram o serviço público, especialmente no que se refere à flexibilização dos vínculos contratuais para empregados públicos. A metodologia adotada fundamentou-se na abordagem qualitativa, a partir da base lógica dialética do materialismo histórico, com a realização de pesquisa bibliográfica e documental de normativas institucionais e legislações relacionadas ao serviço público brasileiro e maranhense. Para a abordagem do fenômeno concreto, o marco temporal delimitado compreendeu dados do período de 2001 e 2021, de natureza secundária, obtidos nas bases institucionais da FUNAC/MA. A análise dos dados foi conduzida por meio da triangulação metodológica, combinando estatísticas descritivas com a interpretação crítica dos documentos analisados, o que subsidiou a análise das modalidades de vínculos trabalhistas resultantes da flexibilização contratual no serviço público. Os resultados apontam que a precarização dos vínculos de trabalho na FUNAC/MA impacta negativamente nas condições laborais e afeta diretamente a qualidade da política socioeducativa, refletindo-se na descontinuidade das ações. A pesquisa concluiu ainda, que a flexibilização dos contratos de trabalho e a ausência de estabilidade funcional comprometem os direitos dos empregados públicos, além de impactar na efetividade dos programas voltados à proteção dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade.

Palavras-chave: neoliberalismo; precarização do trabalho; serviço público; emprego público; Fundação da Criança e do Adolescente; Maranhão.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the precariousness of work based on the flexibilization of contractual relations for the public service in the state of Maranhão in the context of the third way of neoliberalism, social liberalism, based on the experience of the Maranhão Foundation for Children and Adolescents (FUNAC/MA). The research investigated how the adoption of neoliberal policies and the reform of the state's administrative apparatus impacted on the public service, especially about the flexibilization of contractual ties for public employees. The methodology adopted was based on a qualitative approach, based on the dialectical logic of historical materialism, with bibliographical and documentary research of institutional regulations and legislation related to the Brazilian and Maranhão public services. To approach the specific phenomenon, the time frame included data from 2001 to 2021, of a secondary nature, obtained from FUNAC/MA's institutional databases. Data analysis was carried out using methodological triangulation, combining descriptive statistics with critical interpretation of the documents analyzed, which supported the analysis of the types of employment relationships resulting from contractual flexibilization in the public service. The results show that the precariousness of employment relationships at FUNAC/MA has a negative impact on working conditions and directly affects the quality of the socio-educational policy, reflected in the discontinuity of actions. The research also concluded that the flexibilization of employment contracts and the lack of functional stability compromise the rights of public employees, as well as having an impact on the effectiveness of programs aimed at protecting adolescents under restrictive and deprivation of liberty socio-educational measures.

Keywords: neoliberalism; job insecurity; public service; public employment; Child and Adolescent Foundation; Maranhão.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Normas e iniciativas sobre governança e administração pública no Maranhão (2015-2024).....	97
Quadro 2 – Demonstrativo de editais para contratação de professores no ano de 2021 por quantidade de vaga	118
Quadro 3 – Competências das três esferas de governo, segundo a Lei nº 12.594/2012 .	125
Quadro 4 – FUNAC nos Planos Plurianuais (2004-2023)	127
Quadro 5 – Distribuição dos centros socioeducativos por município e tipo de medida .	130
Quadro 6 – Comparativo entre as estruturas organizacionais da FUNAC (2004 x Atual).....	133
Figura 1 – Fachada interna da sede administrativa da FUNAC	134
Figura 2 – Vista da sede administrativa da FUNAC	134
Quadro 7 – Demonstrativo da descrição dos cargos e suas representações	149

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Demonstrativo do crescimento do PIB no Brasil no período de 2003 a 2010.....	55
Gráfico 2	– Variação da taxa de desemprego para o período de 2003 a 2010.....	56
Gráfico 3	– Profissionais públicos civis por faixa etária - Brasil - 2003 a 2022 (números absolutos e valores percentuais).....	68
Gráfico 4	– Diferença na remuneração mediana, por Poder	73
Gráfico 5	– Diferença na remuneração mediana, por Nível Federativo	73
Gráfico 6	– Vínculos Públicos, por regime de contratação (1986 a 2017)	74
Gráfico 7	– Evolução das contratações temporárias e vínculos celetistas no serviço público (1994-2017).....	75
Gráfico 8	– Média da composição das despesas da união (2010 – 2022).....	113
Gráfico 9	– Percentual de terceirização no setor público maranhense (2017 a 2020) ..	115
Gráfico 10	– Investimentos do estado do Maranhão em pessoal	115
Gráfico 11	– Comparativo de nº de adolescentes atendidos e atendimentos realizados 2015 a 2021.....	135
Gráfico 12	– Comparativo quanto ao gênero dos atendidos entre 2015 a 2021	135
Gráfico 13	– Comparativo de atendimentos por faixa etária, 2015 a 2021.....	137
Gráfico 14	– Comparativo de atendimentos por raça/etnia, 2015 a 2021	138
Gráfico 15	– Comparativo sobre a origem dos adolescentes atendidos, 2015 a 2021	139
Gráfico 16	– Evolução do orçamento total da FUNAC (2010 a 2021).....	144
Gráfico 17	– Evolução orçamentária FUNAC – composição	145
Gráfico 18	– Orçamento geral x pessoal - encargos	146
Gráfico 19	– Despesas com reclamações trabalhistas (2014-2024).....	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Defasagem salarial dos servidores públicos durante esse período (1995-2002).....	72
Tabela 2 – Investimento em pessoal por Estado (% da receita corrente líquida)	114
Tabela 3 – Funcionários públicos nos órgãos estatais maranhenses (2021-2024).....	117
Tabela 4 – Demonstrativo de adolescentes em conflito com a lei atendidos em 2006..	123
Tabela 5 – Número de centros socioeducativo e percentual de vagas por ano	142
Tabela 6 – Demonstrativo do nº de ocorrências graves (fugas, motins e mortes) por ano	143
Tabela 7 – Comparativo entre as verbas remuneratórias dos servidores contratados e os efetivos da Fundação	150
Tabela 8 – Valor anual da folha de pagamento dos servidores contratados da FUNAC, pela média de servidores anual e total anual de patronal do INSS	154
Tabela 9 – Quantitativo de vagas por cargo	158

LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
AGEM	Agência Executiva Metropolitana
AGERP	Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural
AQ	Adicional de Qualificação
ASPLAN	Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas
ATS	Adicional por Tempo de Serviço
AVC	Acidente Vascular Cerebral
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAEMA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
CEMPRE	Cadastro Central de Empresas
CEODS	Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
CF	Constituição Federal
CGT	Comando Geral dos Trabalhadores
CIJJUV	Centro Integrado de Justiça Juvenil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COPEMA	Companhia Industrial de Produtos Agropecuários do Maranhão
CSF	Centro Socioeducativo Florescer
CSIPC	Centro Socioeducativo de Internação Provisória Canaã
CSIPRC	Centro Socioeducativo de Internação Provisória da Região dos Cocais
CSIS	Centro Socioeducativo de Internação Semear
CSISC	Centro Socioeducativo de Internação do São Cristóvão
CSISJR	Centro Socioeducativo de Internação São José de Ribamar
CSISNV	Centro Socioeducativo de Internação Sítio Nova Vida
CSRT	Centro Socioeducativo da Região Tocantina
CSSC	Casa de Semiliberdade Cidadã
CSSL	Casa de Semiliberdade São Luís
CSST	Centro Socioeducativo de Semiliberdade de Timon
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público

DCA	Direitos da Criança e do Adolescente
DGRH	Divisão de Recursos Humanos
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DORT	Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPI	Equipamento de Proteção Individual
ESMA	Escola de Socioeducação do Maranhão
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo
FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNAC	Fundação da Criança e do Adolescente
GDS	Gerência de Estado de Desenvolvimento Social
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GRV	Gratificação de Risco de Vida
HCM	Hospital Carlos Macieira
ICP	Infraestrutura de Chaves Públicas
IDG	Identidade Digital de Governo
IDH	Indicadores de Desenvolvimento Humano
IEMA	Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
ILAESE	Instituto Latino-americano de Estudos Socioeconômicos
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Econômicos e Cartográficos
INPC	Índice Nacional de Preço ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INVISA	Instituto Vida e Saúde
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida

LC	Lei Complementar
LDA	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LER	Lesões por Esforços Repetitivos
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexuais e outras identidades e orientações sexuais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDHC	Ministério de Direitos Humanos e Cidadania
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
ME	Ministério da Economia
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MSI	Modelo de Substituição de Importações
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAI	Núcleo de Atendimento Inicial
NGP	Nova Gestão Pública
NIT	Número de Identificação do Trabalhador
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
OS	Organização Social
OSCIPI	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGD	Programa de Gestão e Desempenho
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PJ	Pessoa Jurídica
PL	Projeto de Lei
PNADc	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RH	Recursos Humanos
RJU	Regime Jurídico Único
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAGRIMA	Secretaria de Agricultura Pecuária e Pesca
SEAD	Secretaria de Estado da Administração
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Penitenciária
SECID	Secretaria de Estado das Cidades
SECOM	Secretaria de Estado da Comunicação Social
SEDEPE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Programas Estratégicos
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça
SEDIHPOP	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMAG	Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores
SEMU	Secretaria de Estado da Mulher
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento
SES	Secretaria de estado da Saúde
SETRES	Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária
SGP	Secretaria de Gestão de Pessoas
SGPS	Sistema Geral de Previdência Social
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais
SIDAF	Sistema de Dados da Fundação
SIGEF	Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal

SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINTEP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
USIMAR	Usina Siderúrgica do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	A REFORMA ADMINISTRATIVA NEOLIBERAL DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO: a precarização das relações de trabalho no serviço público	22
2.1	A reforma neoliberal do aparelho administrativo do Estado brasileiro	24
2.2	A precarização das relações de trabalho no serviço público brasileiro a partir da reforma administrativa do aparelho do Estado	59
3	A GOVERNANÇA DO MODELO GERENCIAL PELO ESTADO DO MARANHÃO: efeitos para a precarização do trabalho no setor público	78
3.1	A reforma administrativa do aparelho estatal maranhense na lógica neoliberal da governança gerencial	79
3.2	A desregulamentação dos vínculos de trabalho no serviço público: a expansão das terceirizações.....	103
4	A DINÂMICA PRECARIZADA DO TRABALHO NA FUNAC: a flexibilização dos vínculos de trabalho	120
4.1	A organização administrativa da FUNAC: servidores e funcionários públicos.....	120
4.2	A flexibilização dos vínculos de trabalho na FUNAC e os impactos na implementação da política de socioeducação.....	152
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	167
	REFERÊNCIAS	170
	ANEXO A – Linha do Tempo sobre o Brasil Digital.....	185
	ANEXO B – Levantamento Orçamentário Financeiro da Funac/MA – 2010 a 2021.....	186
	ANEXO C – Lei de criação da FUNAC	187
	ANEXO D – Portaria nº 41 PRES/FEBEM-MA/1999 – Mudança de Regime.....	189

1 INTRODUÇÃO

A história do capitalismo é marcada por crises estruturais recorrentes, que não são meras falhas ou perturbações conjunturais, mas expressões da própria dinâmica contraditória desse modo de produção. Segundo Netto e Braz (2006), a crise capitalista não pode ser entendida como um fenômeno excepcional ou transitório, mas sim como um mecanismo interno e necessário ao funcionamento do sistema, um elemento estruturante da reprodução do capital. Essas crises, longe de sinalizarem uma possível superação do capitalismo, representam momentos de reconfiguração e adaptação do sistema às novas condições impostas pela acumulação e pela luta de classes.

Marx e Engels (2017), ao abrirem o “Manifesto Comunista”, afirmam de maneira categórica que “[...] a história da humanidade é a história da luta de classes”. Analogamente, é possível afirmar que a história do capitalismo é marcada por crises recorrentes, que alternam períodos de expansão com recessões profundas. Essas crises, características da economia capitalista, se intensificaram e se globalizaram desde o início do século XX, evidenciando-se como um aspecto estrutural e inescapável desse sistema econômico. E assim, temos que a crise no capitalismo “[...] não é um acidente, um defeito ou uma anomalia excepcional que pode ser corrigida dentro desse modo de produção. Muito pelo contrário, ‘a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise’” (Netto, Braz, 2006, p. 157).

Ainda segundo esses Netto e Braz (2006), “[...] a crise capitalista não é uma falha ocasional ou um acidente que possa ser corrigido; ao contrário, é uma característica constitutiva e permanente do sistema”. A própria lógica de acumulação capitalista, centrada na expansão e na busca incessante de lucro, cria desequilíbrios que levam a problemas como superprodução, especulação e instabilidade nos mercados. Assim, o ciclo capitalista, descrito por Netto e Braz (2011), avança por meio de quatro fases: crise, depressão, recuperação e auge. Durante a fase de crise, ocorre um excesso de produção que não encontra compradores suficientes, resultando em estagnação da produção e desemprego. A seguir, a depressão se caracteriza pela queda de preços e salários, levando os capitalistas a investirem em novas tecnologias para retomar o crescimento.

Desde a crise de 1929, que revelou a falibilidade da tese liberal da autorregulação dos mercados, passando pelo colapso do modelo fordista-keynesiano na década de 1970, até as crises financeiras contemporâneas, observa-se um padrão cíclico que reconfigura as relações entre Estado, mercado e trabalho. A crise dos anos 1970, em especial, marca um ponto de

inflexão, pois inaugura a transição do capitalismo regulado pelo Estado para o neoliberalismo, caracterizado por uma reestruturação do papel do Estado como agente ativo na promoção da lógica do “capitalismo globalizado” (Farias, 2018), com forte impacto sobre as relações de trabalho.

O capital, para restaurar suas taxas de lucratividade, promoveu uma ofensiva contra as conquistas trabalhistas e os direitos sociais, resultando na flexibilização do trabalho, no desmonte da seguridade social e na redefinição do papel do Estado na economia.

Essa reestruturação produtiva e política foi particularmente severa no setor público, no qual a lógica gerencialista imposta pelo neoliberalismo implicou a mercantilização de serviços essenciais e a precarização dos vínculos empregatícios. O Brasil, inserido na lógica da dependência econômica e política global, adotou as reformas neoliberais nos anos 1990, promovendo a desregulamentação do trabalho no setor público e a ampliação de contratos temporários e terceirizados. Assim, o Estado passa a ser não mais um garantidor universal de direitos, mas sim um regulador subordinado à lógica do mercado, reforçando as desigualdades e a insegurança no mundo do trabalho.

A partir da década de 1970, com a crise estrutural do capitalismo, verifica-se um novo estágio de reestruturação produtiva, que inclui a flexibilização das relações de trabalho, redução do papel do Estado na economia e ampliação da terceirização e da informalidade. No Brasil, esse processo se consolidou nos anos 1990, com a reforma do aparelho administrativo do Estado, promovendo a inserção da lógica gerencial na administração pública. A adoção desse modelo impactou profundamente a prestação dos serviços públicos, intensificando a precarização das relações de trabalho e enfraquecendo a estabilidade dos servidores.

A reforma administrativa brasileira implementada nesse período foi conduzida sob influência das diretrizes neoliberais, conforme apontam Filgueiras (2006) e Farias (2018), e teve como consequência a ampliação dos contratos temporários e terceirizados no setor público. Essa lógica de reestruturação, orientada pela busca de eficiência gerencial e pela redução dos custos do Estado, resultou em um cenário de crescente precarização do trabalho, que impacta não apenas os trabalhadores, mas a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Desse modo, o objeto deste estudo refere-se à análise de como as reformas neoliberais do aparelho do Estado, implementadas nas últimas décadas, incidiram sobre a flexibilização dos vínculos de trabalho dos funcionários públicos que atuam na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC) e quais os reflexos desse processo na qualidade do atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa restritiva e privativa de liberdade no

estado do Maranhão. Isso reflete um fenômeno estrutural mais amplo de desmonte das políticas públicas e das garantias trabalhista no setor público.

Os impactos da precarização do trabalho no serviço público maranhense, resultado, dentre outras, do processo de flexibilização das relações de trabalho, incide diretamente na FUNAC, instituição responsável pela execução das medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade para adolescentes em conflito com a lei.

Nesse sentido, meu interesse por esta temática surgiu da experiência direta com o setor público e da observação cotidiana das consequências da flexibilização dos vínculos de trabalho na FUNAC. A alta rotatividade dos trabalhadores – funcionários públicos, a ausência de estabilidade e os baixos salários afetam não apenas as condições de trabalho, mas também a qualidade do atendimento prestado aos adolescentes, comprometendo a efetividade das medidas socioeducativas.

Essa realidade, somada às discussões teóricas sobre a relação entre neoliberalismo e precarização, impulsionou a investigar mais profundamente os desdobramentos desse fenômeno e suas implicações para o serviço público no Maranhão.

O trabalho exprime um esforço teórico-metodológico de leitura de um fenômeno complexo à luz do materialismo dialético e histórico, por tê-lo como o método que nos possibilita exprimir parte da complexidade do que aqui se analisa, ao considerar alguns elementos das determinações políticas, econômicas e sociais, que estruturam a realidade do trabalho no setor público.

A partir dessa perspectiva teórica, foi possível constatar que a precarização das relações de trabalho no Brasil, em particular no setor público, é uma expressão concreta da reestruturação produtiva que o capitalismo promove ao cabo de suas crises, que, ao longo das últimas décadas, afetou o padrão de atuação do Estado compatibilizado com as regras do mercado, promovendo a substituição da estabilidade do funcionalismo público por vínculos precários, como contratos temporários, terceirizados, e até sem vínculos formais, como veremos no caso da FUNAC/MA.

Essa precarização se materializa de modo singular na FUNAC por meio da alta rotatividade dos trabalhadores, da descontinuidade do trabalho socioeducativo e da crescente fragmentação do serviço público. A flexibilização dos vínculos de trabalho e a falta de estabilidade funcional resultam na descontinuidade das políticas públicas e comprometem a própria função do Estado como garantidor de direitos sociais.

Nesse sentido, as consequências institucionais da flexibilização das relações contratuais de trabalho se configuram como um mecanismo que aprofunda a fragilização das políticas

públicas e da capacidade de resposta estatal diante das demandas sociais. Assim, este trabalho demonstra como o neoliberalismo, ao ser incorporado à gestão pública, para uma perspectiva gerencialista da coisa pública, subordina a política social às dinâmicas do mercado (Dardot; Laval, 2016).

O debate sobre a precarização das relações de trabalho no setor público é um fenômeno que transcende as condições laborais e afeta diretamente a eficácia e a qualidade dos serviços estatais. O conceito de “precarização do trabalho”, abordado é o proposto por Antunes (2006), que remete à flexibilização e intensificação da exploração da força de trabalho, promovendo vínculos instáveis e a deterioração das garantias sociais. Esse processo está intrinsecamente ligado às políticas neoliberais, que, conforme Dardot e Laval (2016), buscam impor a lógica de mercado a todas as esferas da vida social, incluindo no setor público.

No caso específico da FUNAC, a presença massiva de contratos temporários e informais compromete a continuidade dos programas socioeducativos e a construção de vínculos sólidos entre profissionais e adolescentes atendidos. A literatura aponta que a precarização no setor público compromete não apenas os direitos dos trabalhadores, mas também a qualidade e a efetividade das políticas públicas, pois a rotatividade e a insegurança dos servidores afetam diretamente a prestação de serviços essenciais (Behring, 2008).

Além disso, a pesquisa se insere em um contexto mais amplo de discussão sobre o papel do Estado na regulação das relações de trabalho. O avanço das políticas neoliberais desde a década de 1990 trouxe uma retração dos direitos sociais, promovendo o desmonte de carreiras públicas e a substituição de empregos estáveis por contratos precários.

Como aponta Filgueiras (2006), essa transformação afeta o funcionalismo público, especialmente em áreas sensíveis como a assistência social e a educação. Dessa forma, o estudo visa contribuir para a compreensão dos impactos dessas transformações na administração pública e propor reflexões sobre caminhos alternativos para garantir direitos trabalhistas e a efetividade das políticas sociais.

Metodologicamente, a pesquisa foi realizada com uma abordagem eminentemente qualitativa, mas com recurso a abordagem quantitativa, combinando pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa empírica em bases de dados da FUNAC sobre o seu quadro de funcionários no período de 2001-2021. Para a abordagem qualitativa, realizou-se uma revisão de literatura das categorias “Estado” e “trabalho”, conceitos de “neoliberalismo”, “precarização do trabalho”, “flexibilização dos vínculos contratuais”, “serviço público”, “funcionário público”, contemplando livros, artigos acadêmicos publicados a partir de 1990, legislações e documentos institucionais, que tratam sobre a precarização do trabalho no setor público. A

pesquisa documental foi feita em normas, leis e políticas, que regulam as relações de trabalho no Estado do Maranhão e singularmente, na FUNAC, com dados do período de 2001 a 2021.

A dissertação está estruturada em três seções, abordando uma dimensão essencial para a compreensão e explicação da precarização das relações de trabalho no serviço público brasileiro, com ênfase na experiência singular da FUNAC no Maranhão.

Na primeira sessão, analisa-se as marcas do neoliberalismo na reforma do aparelho administrativo do Estado brasileiro promovida em meados dos anos 1990, contextualizando a adoção do modelo gerencial e seus desdobramentos para a administração pública; ainda, como as políticas de austeridade e a lógica de mercado influenciaram o processo de flexibilização e de desregulamentação das relações de trabalho no setor público, resultando na fragilização dos vínculos empregatícios dos funcionários públicos e no enfraquecimento das garantias trabalhistas.

A segunda seção é dedicada à análise da transição da lógica gerencial brasileira para a governança, compreendendo o estado do Maranhão, sendo investigados os efeitos das políticas de descentralização e da introdução de novos modelos de gestão pública, considerando seus impactos para a gestão de pessoal e a execução das políticas públicas. Dada atenção especial ao processo de terceirização e à substituição do serviço público pelo trabalho público com vínculos precários, analisando como essas transformações afetaram o funcionamento da administração estadual.

A terceira seção consiste em uma análise sobre a precarização dos vínculos de trabalho, abordando os impactos da precarização para a implementação das medidas socioeducativas. São discutidos os efeitos da alta rotatividade dos funcionários, da ausência de estabilidade e das condições precárias de trabalho para a qualidade da intervenção socioeducativa e para a proteção dos direitos dos adolescentes e jovens atendidos pela instituição.

Com essa estrutura, a dissertação busca não apenas compreender os processos históricos e estruturais que levaram à expressividade da precarização do trabalho no serviço público, mas também oferecer subsídios teóricos para a reflexão crítica sobre os desafios da administração pública contemporânea, o que poderá contribuir para a formulação de alternativas que garantam melhores condições de trabalho e maior qualidade na prestação dos serviços públicos essenciais.

2 A REFORMA ADMINISTRATIVA NEOLIBERAL DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO: a precarização das relações de trabalho no serviço público

A presente seção analisa a ascensão do neoliberalismo no Brasil e suas consequências para o modelo administrativo do aparelho estatal nacional, com ênfase na precarização das relações de trabalho no setor público. A partir da década de 1990, políticas de privatização, desregulamentação e austeridade fiscal passaram a redefinir a gestão estatal e os direitos dos trabalhadores do serviço público. Essa análise será estruturada em duas partes: primeiro, uma discussão sobre o contexto global e nacional do neoliberalismo; em seguida, uma abordagem específica sobre a reforma do aparelho administrativo do Estado e seus impactos para os trabalhadores.

O neoliberalismo se consolidou como uma resposta às crises estruturais do capitalismo do século XX, especialmente aquelas que emergiram no contexto pós-1970. Sua ascensão foi precedida por um cenário de tensões e rupturas, incluindo o colapso do liberalismo clássico durante a Grande Depressão de 1929, que abriu espaço para o keynesianismo e a intervenção estatal nos anos seguintes. No entanto, as crises subsequentes, como o choque do petróleo de 1973 e o fim do padrão dólar-ouro, expuseram os limites do modelo intervencionista e fomentaram a busca por novas abordagens (Andrade, 2019).

Nesse contexto, o neoliberalismo emergiu como uma proposta de reestruturação econômica, priorizando a desregulamentação, a privatização e a austeridade fiscal. Governos como os de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, foram pioneiros na implementação desse modelo durante a década de 1980, influenciando profundamente a reorganização do Estado e a dinâmica das relações de trabalho.

Embora o neoliberalismo tenha sido inicialmente consolidado nos países centrais, sua adoção na América Latina e no Brasil ocorreu de maneira particular, marcada por desafios políticos e econômicos. No Brasil, a implementação desse modelo foi gradual e influenciada por fatores como a crise fiscal, a redemocratização e as pressões de organismos internacionais.

O Brasil demorou a implantar o neoliberalismo devido às especificidades de sua trajetória política e econômica. Durante o período da ditadura militar (1964-1985), o Brasil experimentou um modelo de economia fortemente dependente da intervenção estatal, com financiamento público estrangeiro direcionado a setores considerados estratégicos, como siderurgia, energia e telecomunicações. Esse modelo aprofundou a concentração de renda e gerou uma estrutura produtiva ainda mais desigual, baseada em incentivos que privilegiavam setores específicos em detrimento de uma maior diversificação econômica, deixando um legado

de concentração de renda, dependência externa e vulnerabilidade frente a crises econômicas (Freitas; Barbosa, 2014).

Tal configuração econômica centralizadora, associada à ausência de um debate democrático, retardou a possibilidade de adoção de reformas mais alinhadas ao modelo neoliberal, diferentemente de outros países da América Latina, que também sob regimes autoritários e crises econômicas intensas, rapidamente aderiram a essa agenda, como Chile e Argentina, por exemplo.

De acordo com Filgueiras (2006), essa diferença pode ser explicada pela complexidade da estrutura produtiva brasileira e pela dificuldade em unificar os interesses das diversas frações do capital, que estavam atreladas ao “Modelo de Substituição de Importações” (MSI). Ademais, a intensa mobilização dos trabalhadores na década de 1980, expressa na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT), bem como na realização de greves gerais, dificultaram a formação de um consenso entre as elites para implementar uma agenda neoliberal.

Ademais, com a redemocratização nos anos 1980, o Brasil enfrentou desafios como a hiperinflação e uma crise fiscal profunda, o que colaborou também com o retardo da transição para uma agenda neoliberal. A herança de um Estado fortemente centralizador e as pressões de movimentos sociais e sindicais retardaram a adoção de reformas neoliberais.

Somente com a estabilização econômica promovida pelo Plano Real, em 1994, e o fortalecimento de alianças políticas favoráveis às reformas, foi possível implementar as mudanças estruturais que marcaram a adesão do Brasil ao modelo neoliberal. Essa transição gradual reflete os embates entre diferentes projetos de desenvolvimento e a busca por legitimar as reformas em um contexto de instabilidade política e econômica.

Portanto, a década de 1990 marcou uma fase de profundas transformações na estrutura econômica e social do Brasil, impulsionada pela adoção de políticas neoliberais. Essas mudanças se deram em um contexto de crise fiscal do Estado e pressão para modernizar a economia e integrá-la ao mercado global. O neoliberalismo propôs uma redução do papel do Estado na economia, a promoção da livre iniciativa e a desregulamentação dos mercados.

Nesta seção será examinado como as políticas neoliberais, consolidadas a partir da década de 1990, transformaram o aparelho administrativo do Estado brasileiro e impactaram diretamente as relações de trabalho. A análise enfoca as reformas legislativas, institucionais e econômicas promovidas nesse período, destacando as mudanças estruturais ocorridas.

Primeiramente, apresentaremos o contexto mais amplo do neoliberalismo e como ele influenciou a reforma do aparelho administrativo do Estado no Brasil. Discutiremos como a

ascensão das políticas neoliberais no âmbito do Estado brasileiro, impactaram em mudanças estruturais e ideológicas.

Por conseguinte, será analisado os efeitos da reforma do aparelho administrativo do Estado sobre as relações de trabalho no serviço público brasileiro. Abordaremos as consequências diretas das políticas neoliberais na precarização das condições laborais, incluindo aspectos como terceirização, flexibilização e redução de direitos trabalhistas.

2.1 A reforma neoliberal do aparelho administrativo do Estado brasileiro

No Brasil o neoliberalismo apresenta fases distintas de implementação e evolução, conforme apontado por Filgueiras (2006). Seu processo teve início no governo Collor (1990-1992), expandiu-se e consolidou-se sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), sendo posteriormente aperfeiçoado e consolidado no segundo mandato de FHC e no governo Lula (2003-2010), estendendo-se ainda durante as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016).

O neoliberalismo transcende a esfera econômica, configurando-se como uma "racionalidade política global" que transforma não apenas as instituições, mas também os indivíduos. Essa concepção defendida por Dardot e Laval (2016) demonstra que as relações sociais passam a ser moldadas pela lógica do mercado, conferindo centralidade aos princípios de concorrência, eficiência e individualismo.

No Brasil, o contexto de implementação das políticas neoliberais foi influenciado pela crise fiscal dos anos 1980 e pelo processo de redemocratização. O ponto de partida para essas reformas pode ser identificado no governo Collor (1990-1992), que iniciou um processo de abertura comercial e privatização de empresas estatais, como a venda de grandes grupos industriais e bancos públicos, visando modernizar a economia e alinhar o Brasil às dinâmicas do capitalismo global. Entretanto, o governo Collor enfrentou forte resistência política e social, o que limitou a profundidade das reformas.

Foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que as políticas neoliberais ganharam maior sistematização e consolidação. Fernando Henrique promoveu medidas como a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a ampliação das privatizações em setores como telecomunicações e energia, e a flexibilização das relações de trabalho no setor público. Apesar de avanços no controle da inflação e na modernização de infraestrutura, e um certo apoio encontrado com a adesão da força sindical ao ideário neoliberal, essas medidas enfrentaram entraves significativos, como a pressão de

movimentos sociais, a judicialização de algumas privatizações e o aumento da desigualdade social.

Esses governos adotaram estratégias como campanhas de convencimento da opinião pública, reforço à estabilidade monetária, por meio do Plano Real, e uma interlocução ativa com organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), para legitimar as reformas. Apesar das dificuldades, tais políticas consolidaram o paradigma neoliberal como hegemônico na década de 1990, moldando as bases do aparelho estatal contemporâneo.

Dardot e Laval (2016) apontam que o neoliberalismo busca internalizar a lógica mercantil em todas as dimensões da vida. Para esses autores, a razão neoliberal não se limita à redução do papel do Estado, mas promove uma transformação cultural, na qual os indivíduos se veem como empresas de si mesmos, responsáveis por seu sucesso ou fracasso. Nesse sentido, a desregulamentação dos mercados, a privatização de serviços públicos e a austeridade fiscal são instrumentos para viabilizar essa “mercantilização total” da sociedade.

M. Silva (2003) complementa essa visão ao argumentar que a reforma do Estado, conforme proposta no Brasil, visava não apenas reduzir custos, mas também adaptar o aparato estatal às novas exigências do capitalismo global. Para a autora, o foco no “enxugamento” do Estado foi acompanhado de uma redefinição das relações de trabalho, que passaram a ser caracterizadas por maior flexibilização e precarização. A reconfiguração administrativa buscava incorporar práticas de gestão empresarial, pautadas em metas e resultados, o que impactou profundamente o funcionalismo público.

A partir de 1995, o governo brasileiro implementou um conjunto de medidas que visavam modernizar a administração pública, reduzir seu tamanho e melhorar sua eficiência. Essas políticas se baseavam na crença de que o mercado seria mais eficiente que o Estado na gestão de recursos. Contudo, Frigotto (2003) destaca que tais reformas trouxeram consequências graves, como a precarização do trabalho e a perda de direitos historicamente conquistados.

No Brasil, o neoliberalismo ganhou força em 1990, a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992), quando já era visível o agravamento da crise global do capital. Após pelo menos onze anos mais tarde, o Brasil é colocado no rol dos experimentos neoliberais, voltado para a recuperação e estabilização da economia de mercado. Isso ocorreu após a derrota do candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, na eleição de 1989, o qual representava o segmento da esquerda brasileira.

Assim como nos outros países da Europa e da América Latina, o neoliberalismo no Brasil se apresenta como uma alternativa à crise fiscal do Estado e do capitalismo, cuja reação

observa-se com o incremento da concorrência internacional e do novo padrão flexível de acumulação capitalista. A política neoliberal implementada consistiu em uma política industrial centrada “[...] na abertura comercial, pelo novo impulso ao processo de privatização, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, austeridade no gasto público, reestruturação das políticas sociais, etc.” (Teixeira; Oliveira, 1998, p. 131).

Denominada de década perdida, o período compreendido entre início dos anos 1980/90, é marcado pela estagnação socioeconômica, gerada pelo endividamento externo dos países da América Latina e do Brasil e da dificuldade em formular políticas econômicas de redistribuição de renda. As causas principais desse endividamento são atribuídas “[...] à reorientação da política econômica norte americana em busca da hegemonia do dólar [...]” (Behring, 2008, p. 131) e às políticas de importações, com aumento significativo de juros e prazos curtos.

Em contraste com a visão pessimista da teoria política economicista, Sader e Gentili (2008, p. 25-26) enfatizam a extraordinária capacidade e vitalidade da sociedade civil em se organizar e responder ao ataque neoliberal durante a década perdida, principalmente por meio das centrais sindicais (CUT e Comando Geral dos Trabalhadores – CGT). Além disso, o *impeachment* de Collor demonstrou a resposta da sociedade civil à desorganização e à dilapidação do Estado, impedindo, ainda que temporariamente, a ofensiva neoliberal.

Para conter a hiperinflação vivenciada na economia brasileira no início da década 90, conforme denominada por Bresser-Pereira e Nakano (1991), algumas políticas deflacionárias são adotadas, entretanto sem êxito, entre elas o Plano Collor, para estabilização da economia brasileira, que incluía medidas a curto prazo relacionadas a reforma monetária, com o bloqueio de 70% dos ativos financeiros do setor privado; ajuste fiscal; congelamento dos preços e introdução do câmbio flutuante e, a médio prazo, a liberalização do comércio exterior e privatização. Todas essas medidas ditadas pelo FMI e Banco Mundial, baseadas nos princípios neoliberais, foi definido pelo Consenso de Washington e visavam o pagamento da dívida externa junto aos credores internacionais.

Cabe ressaltar que uma das medidas adotadas pelo Plano Collor para conter a hiperinflação e estabilizar a economia foi a “[...] reforma administrativa: extinção de diversos órgãos governamentais e a colocação em disponibilidade de aproximadamente 360 mil funcionários públicos” (Pires, 2010, p. 265).

Tal iniciativa demonstra, desde os primeiros passos das políticas neoliberais, como a carga para estancar a sangria gerada pelas altas taxas de juros e hiperinflação, geraria impactos sobre os trabalhadores, neste caso específico, inclui os funcionários da administração pública.

Ao tratar sobre as condições que levaram à hiperinflação no início de 1990, Bresser-Pereira e Nakano (1991) atribuem a uma grave crise fiscal, resultado do endividamento externo e interno do Estado brasileiro, pois argumentam que

[...] o Brasil não foi derrotado numa guerra, nem lhe foi exigido que pagasse reparações de guerra, mas a dívida externa acumulada nos anos 70, o choque externo de 1979 (segundo choque do petróleo e choque dos juros) e a suspensão de financiamentos externos desde 1982 tiveram, juntos consequências semelhantes. O país, que nos anos 70 recebera poupanças externas correspondentes a aproximadamente 2% do PIB, viu-se forçado a transferir recursos reais da ordem de 4 a 5% aos países credores. A redução no investimento interno foi basicamente proporcional a essa transferência: a taxa de investimento, que girava em torno de 22% do PIB nos anos 70, caiu aproximadamente 17% nos anos 80. [...] as consequências fiscais da dívida externa. A dívida, que em meados dos anos 70 era 50% privada e 50% pública, foi inteiramente nacionalizada durante o ajustamento de 1981-1983: no final dos anos 80, 90% da dívida era de responsabilidade do setor público (Bresser-Pereira, Nakano, 1991, p. 90).

A decisão do Estado brasileiro de assumir integralmente a dívida externa durante os anos 1980 aprofundou significativamente o endividamento do setor público, ao passo que o setor privado foi beneficiado pela ampliação das receitas de exportação. Conforme Behring (2008), essa assimetria resultou em uma série de medidas restritivas — cortes nos gastos públicos, emissão de moeda e venda de títulos do Tesouro a juros elevados — que inauguraram o ciclo conhecido como “ciranda financeira”, baseado na interdependência entre dívida externa, dívida interna e déficit público e a emissão de novos títulos públicos. Essa dinâmica gerou instabilidade econômica e limitou a capacidade do Estado de realizar investimentos sociais, ampliando as desigualdades estruturais.

Esse modelo de desenvolvimento revelou-se perverso ao socializar os prejuízos e privatizar os lucros, subordinando o projeto nacional aos interesses do capital financeiro internacional. A busca por crédito externo condicionou o país à implementação contínua de reformas econômicas alinhadas à lógica neoliberal, restringindo sua autonomia na formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social.

Ainda segundo Behring (2008), a crise do endividamento provocou um salto inflacionário exponencial: de 91,2% em 1981 para 217,9% em 1985. Esse fenômeno desestruturou os serviços públicos, ampliou o desemprego, fomentou a informalidade e gerou um colapso na capacidade estatal de prover direitos básicos. A priorização da produção voltada à exportação contribuiu para a escassez de bens essenciais no mercado interno; reforçando a estagnação econômica e acelerou o desgaste do regime militar, desencadeando sua deslegitimação política e gradual abertura política do país.

A correlação entre crise econômica e crise política, apontada pela autora, demarca um aspecto fundamental: o aprofundamento das contradições sociais geradas pela política

econômica demonstra que o desenvolvimento econômico sem inclusão social e sem planejamento, voltado às necessidades internas, tende a levar à instabilidade e ao colapso político.

Outro aspecto crítico destacado pela autora é o papel dos Estados Unidos e do sistema financeiro internacional na consolidação da dependência econômica da América Latina. A ruptura dos acordos de Bretton Woods em 1971 e a difusão de empréstimos a juros flutuantes criaram um cenário em que o endividamento deixou de ser apenas um problema econômico para se tornar um instrumento de dominação geopolítica. O financiamento de regimes autoritários, como o brasileiro, fortaleceu a aliança entre as elites locais e o capital transnacional, aprofundando a inserção subordinada do país na ordem global.

Essa análise reforça a ideia de que a dependência econômica da América Latina não se limitou a fatores internos, mas foi estimulada por um contexto geopolítico global. A imposição de políticas econômicas favoráveis ao capital financeiro internacional perpetuou um ciclo de exploração e subordinação, inviabilizando alternativas autônomas de desenvolvimento para os países periféricos.

Ainda que a crise do petróleo tenha agravado o quadro de endividamento, Behring (2008) e Pires (2010) demonstram que o endividamento brasileiro já era alarmante antes mesmo desse evento. Entre 1973 e 1981, a dívida externa quintuplicou, passando de 13,8 bilhões para US\$ 75,7 bilhões — valor superior ao gasto com importações de petróleo no mesmo período. A lógica de captação desenfreada de recursos externos, com base nos mecanismos de “eurodólares” e “petrodólares”, evidenciava um modelo de crescimento artificial, marcado por fragilidade estrutural.

Essa estratégia de curto prazo, sustentada por empréstimos e dependência externa, comprometeu a autonomia econômica do país e impôs sucessivos ciclos de ajuste fiscal e monetário. O chamado “milagre econômico” da ditadura militar, baseado em mão de obra barata e endividamento externo, demonstrou-se insustentável, revelando suas contradições na década de 1980.

Apenas diante da iminência de um colapso financeiro global é que ganhou força o discurso de ajuste econômico voltado para a estabilização das economias periféricas. No entanto, esse processo de estabilização não foi conduzido de forma equitativa. A reestruturação implementada pelos países centrais concentrou os ganhos do crescimento em suas próprias economias, aprofundando a crise estrutural dos Estados nacionais, dos sindicatos e das economias periféricas, especialmente nas nações dependentes como o Brasil (Behring, 2008).

O ajuste estrutural imposto pelo sistema financeiro internacional revela a assimetria do capitalismo global. Os países periféricos foram forçados a adotar políticas de austeridade, enquanto os países centrais consolidaram sua hegemonia econômica. Dessa forma, a crise do endividamento não apenas perpetuou a dependência econômica da América Latina, mas também reforçou a desigualdade global, evidenciando a necessidade de um novo paradigma econômico capaz de romper com essa lógica excludente.

As políticas de estabilização da economia brasileira se mostraram ineficazes para reverter a crise desencadeada no início da década de 1980/1990, com hiperinflação e consequentes planos de ajustes fiscais sem que houvesse resultados desejados, mas ao contrário, tem-se o fracasso dos planos econômicos, desvalorização da moeda nacional, estagnação, endividamento público e privado e pressões oriundas dos avanços democráticos expressos na Constituição Federal de 1988, fazendo com que a agenda política e econômica fosse propícia às reformas neoliberais voltadas para o mercado.

Entre 1985 e 1992, o país foi palco de inúmeros experimentos macroeconômicos que tinham por objetivo conter o processo inflacionário, enfrentar a crise fiscal do Estado, dar solução duradoura para o problema da dívida externa e criar um novo ambiente institucional para a retomada do crescimento. Os chamados pacotes econômicos, ora heterodoxos, ora ortodoxos, ora a mistura de ambas as receitas econômicas, como o Plano Cruzado, Bresser, Arroz com Feijão, Verão e Collor, falharam por não conseguirem atingir nenhum dos objetivos (Pires, 2010, p. 249).

A implantação do Plano Real em 1994, no governo de Itamar Franco, após o impeachment do presidente Fernando Collor, e sob a liderança do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, conteve a hiperinflação, mas também gerou a desindustrialização e desemprego, contribuindo para a desmobilização operária e sindical.

Moraes (2001) argumenta que o neoliberalismo no Brasil aprofundou a dependência do país em relação ao capital internacional e agravou as desigualdades sociais.

A estabilidade obtida com o Plano real não foi, portanto, obtida sem custos para o país. No Plano financeiro, esse custo está associado ao endividamento externo e interno, em virtude da política de atração de capitais externos para ancorar a moeda nacional e do pagamento de juros dele decorrente. No plano econômico, está associado: às baixas taxas de crescimento da economia, provocadas pelos juros elevados, que inibiram os investimentos produtivos; à perda de competitividade da produção nacional e ao acúmulo de déficits externos devido à valorização da moeda nacional perante o dólar, provocada pelo afluxo de capitais atraídos pelos juros elevados; à concentração da renda nacional, em função, de um lado, do desemprego gerado pelo baixo crescimento e, do outro, pela acumulação de riqueza financeira por parte dos detentores dos títulos da dívida pública, que eram lançados no mercado para subtrair o excesso de moeda em circulação decorrente da entrada dos capitais externos (Pires, 2010, p. 284).

Na compreensão de Sader e Gentili (2008, p. 26), a hiperinflação no governo Itamar Franco exerceu uma função pedagógica e perversa, servindo como um mecanismo para criar

um ambiente propício ao avanço do neoliberalismo. Ao disseminar um sentimento generalizado de desesperança em relação às estruturas econômicas, sociais e políticas que estavam sendo desenvolvidas e que se opunham ao modelo neoliberal, abriu-se caminho para que novas investidas conservadoras e alinhadas ao neoliberalismo fossem implementadas com maior aceitação pela sociedade.

O Plano Real, implementado em 1994, estabilizou a economia, mas trouxe consequências adversas para o setor público. O ajuste fiscal e as privatizações resultaram na redução do papel do Estado, na flexibilização do trabalho e na expansão da terceirização. Essa política consolidou o modelo neoliberal no Brasil, alinhando-o às diretrizes do FMI e do Banco Mundial.

Dessa forma, a estabilização econômica promovida pelo Plano Real não se deu em benefício da população mais vulnerável, mas, ao contrário, atendeu aos interesses do capital internacional e das elites nacionais. Como argumenta Pires (2010, p. 294), o objetivo central do plano não era proteger os trabalhadores e os setores empobrecidos da sociedade dos efeitos da inflação, mas sim viabilizar um modelo econômico que favorecesse os imperativos do capital globalizado. A narrativa de que o controle inflacionário beneficiaria a população mascarou, portanto, um projeto de aprofundamento das políticas neoliberais, que resultou em privatizações, flexibilização do mercado de trabalho e retração do Estado na condução de políticas sociais.

Percebe-se, portanto, que a adoção do Plano Real e as reformas subsequentes não apenas consolidaram a hegemonia neoliberal no Brasil, mas também perpetuaram um modelo de desenvolvimento excludente. Assim, o projeto econômico que emergiu desse processo reforçou as desigualdades estruturais, mantendo o predomínio dos interesses do mercado sobre as necessidades sociais, o que evidencia a permanência de um paradigma econômico orientado pelos princípios da globalização financeira em detrimento do bem-estar da população.

Essa política econômica, conforme analisada por Bamberger (1994), consolidou-se a partir do apoio do empresariado e da crescente preocupação das classes trabalhadoras com a inflação crônica que caracterizou o período. Segundo a autora, a estabilização da economia foi implementada por meio de seis medidas estruturais, todas fundamentadas na redução da participação do Estado e na liberalização dos mercados.

Em primeiro lugar, promoveu-se a privatização de estatais, transferindo seu controle para conglomerados estrangeiros ou para grandes grupos nacionais associados ao capital internacional. Paralelamente, adotou-se uma política de abertura econômica, eliminando

barreiras protecionistas e facilitando a entrada de investimentos externos, o que levou à crescente desnacionalização da economia.

Essas medidas aprofundaram a subordinação da economia nacional aos interesses do capital internacional e fragilizaram a soberania econômica do país, com a consequente desnacionalização de setores estratégicos, enquanto a internacionalização e desregulamentação da economia colocaram fim ao protecionismo, favorecendo a entrada irrestrita de capitais estrangeiros.

Outro aspecto central foi a flexibilização das relações trabalhistas, com a justificativa de modernização produtiva. Nesse contexto, os salários sofreram com arrocho salarial, pois passaram a ser negociados diretamente entre patrões e empregados, sem mediação estatal, em um momento marcado pela revolução tecnológica. Essa dinâmica acelerou a substituição da mão de obra humana por máquinas, ampliando o desemprego estrutural. Além disso, a ausência de regulação estatal sobre preços e a adoção irrestrita das leis de mercado fragilizaram a indústria nacional, levando muitas empresas à falência ou à subordinação a corporações transnacionais, com graves consequências sociais.

A política cambial também desempenhou um papel crucial, com a manutenção de uma taxa de câmbio fixa e juros elevados, acima dos índices inflacionários. Essa medida beneficiou o capital financeiro, incentivando a especulação em detrimento da produção, o que agravou a concentração de renda e aprofundou a recessão. Por fim, o ajuste fiscal priorizou o pagamento da dívida pública em detrimento de investimentos sociais, reduzindo gastos em áreas essenciais como saúde, educação e infraestrutura, o que ampliou ainda mais as desigualdades.

Soma-se a isso a adoção de um modelo de economia de mercado sem regulação estatal sobre os preços, o que resultou na falência de diversas indústrias nacionais ou na sua subordinação às multinacionais, acentuando a miséria e o desemprego. A paridade do real com o dólar, associada à manutenção de elevadas taxas de juros, superiores à inflação, incentivou aplicações financeiras especulativas e acelerou a concentração de renda, contribuindo para o aprofundamento da recessão econômica.

Esse conjunto de políticas neoliberais implementadas no Brasil embora apresentadas como necessárias para o equilíbrio macroeconômico, consolidaram um modelo dependente do capital internacional, aprofundando a exclusão social e a precarização do trabalho (Bambirra, 1994).

Destaca a referida autora que a América Latina, inclusive o Brasil, pagou um preço muito alto para que a inflação fosse contida, que inclui quebra das empresas, levando ao aumento do desemprego, expansão da economia informal, reduzindo a arrecadação fiscal,

empobrecimento da classe média e ou trabalhadora, conseqüentemente, violência e insegurança.

O neoliberalismo no Brasil, ressalta Sousa e Santos (2020), se aproveitou da crescente inflação e de um Estado de “bem-estar social”, que sequer se concretizou, para lançar-se como estratégia para superação da crise fiscal do Estado e romper com a resistência dos setores populares e sindicais.

A crise econômica no Brasil apresenta-se como um processo inflacionário e uma dificuldade cada vez maior do Estado em se autofinanciar. A situação deficitária pela qual passou o Estado brasileiro tinha sua origem na própria política de combate à inflação, e a política de controle de déficit público, através do corte de investimentos e despesas de custeio, acabou penalizando setores da economia que dependem dos investimentos públicos para se tornarem eficientes. Esta política equivocada do Estado Brasileiro, ao invés de criar condições para a superação da crise, acabou promovendo o agravamento da mesma (Oliveira Jr., 1999, p. 25).

O processo de privatização iniciado, ainda no governo Collor, para conter a hiperinflação no Brasil atingiu diversos setores, como telecomunicações (Telebras), energia e mineração (Vale do Rio Doce). A abertura comercial expôs a indústria nacional à concorrência internacional, levando ao fechamento de empresas e à perda de empregos. A política de estabilização monetária, com a elevação das taxas de juros, contribuiu para o aumento da dívida pública e para a estagnação econômica.

Isso na concepção de Anderson (1996 *apud* Júnior, 2000) é apontado como um fracasso do neoliberalismo na esfera econômica, pois não conseguiu revitalizar a economia, mas, sobretudo, um agravamento na área social, pois aprofundou as desigualdades e contribuiu para a desvalorização do trabalho. A desregulamentação flexibilizou as relações trabalhistas, com o incremento de novas tecnologias, que fez expandir o trabalho precário, informal e terceirizado.

A vitória de FHC, configura-se como uma estratégia neoliberal com o objetivo de ampliar o controle de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, que desde os anos 1980 buscavam difundir e efetivar as políticas neoliberais, ancoradas em um padrão financeiro internacional, cujas regras passaram a ser conhecidas como “Consenso de Washington”. Além disso, a estratégia visava romper com as resistências de frações de classe à política neoliberal, derrotando a esquerda nas eleições e reafirmando a frente conservadora.

O Consenso de Washington traduz um conjunto de regras de conduta baseada na confiança em um sistema financeiro internacional, ancorado no livre mercado internacional e no pagamento dos juros provenientes dos empréstimos conferidos aos governos. Segundo (Pires, 2010, p. 292) as diretrizes do Consenso de Washington incluem dois momentos, um original e o outro ampliado. Neste último, são previstas redes de proteção social e redução da

pobreza, “[...] como suposta alternativa aos caos provocados pelas políticas neoliberais” (Silva, M., 2003, p. 66). A política social implementada no Plano Real, considerada como carro chefe, foi o Programa Comunidade Solidária, enquanto isso, a Seguridade Social era alvo de ataque e desmonte, como parte das políticas de abertura econômica.

É sob a égide das políticas neoliberais que a reforma do aparelho do Estado ressurge na perspectiva de reformar e diminuir o Estado. O termo reforma, segundo Behring (2008, p.128) se torna inapropriado pelo projeto em curso no Brasil, ao se auto referir, pois está sob uma perspectiva fortemente ideológica da ideia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, sem contudo se importar com suas consequências sociais e direção sociopolítica, – “[...] o neoliberalismo em nível mundial configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado” (Behring, 2008, p. 128).

M. Silva (2003, p. 66) argumenta que “[...] a ‘reforma’ do Estado surgiu como alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento”. Ela corrobora com a ideia de que a reforma do Estado, ainda que tenha se apresentado de forma diferenciada em cada país e a depender de sua relação, se centro ou periferia, apresentou dois momentos: o primeiro referente ao seu caráter intervencionista e a exigência de sua redução como condição ao livre funcionamento do mercado e o segundo momento refere-se a retórica da reforma como promotor de políticas sociais, voltadas para o enfrentamento do agravamento do desemprego e da pobreza, os quais são reflexos das próprias políticas neoliberais e da necessidade de regular minimamente o movimento do capital.

Nessa lógica, Pires (2010) expressa que o Plano Real e toda política econômica desenvolvida nos dois governos de FHC, estão condicionados aos ditames do padrão internacional financeiro e vai operar de forma abrangente a política econômica brasileira, ao lado de um contexto da democracia liberal. Esse padrão se coloca como a única forma possível para o desenvolvimento de uma economia de mercado bem-sucedida, atacando três frentes: o equilíbrio orçamentário, a reforma monetária e a reforma do Estado, que inclui as privatizações.

A ideia era, basicamente, promover uma reforma do Estado e da ordem econômica, visando, de um lado, reduzir as despesas de custeio e investimento e, do outro, atrair capitais externos, por meio das privatizações e das concessões de serviços públicos, para sustentar a âncora cambial, que dessa forma, seria mantida, de um lado, pela política monetária, por meio dos juros elevados, e, do outro, pela política fiscal, mediante as privatizações e concessões de serviços públicos ao capital estrangeiro. Quanto mais capital externo fosse atraído, na forma de investimento de risco, por meio das privatizações, menos capital de empréstimos seria necessário para sustentar um nível confortável de reservas cambiais para garantir a paridade fixa entre o real e o dólar (Pires, 2010, p. 300).

O retorno da reforma do Estado, inserida na ofensiva neoliberal e no cenário de crise do capitalismo, remete a momentos históricos cruciais na trajetória do Estado burguês no Brasil, como o período de sua formação, a era populista/desenvolvimentista e a ditadura militar (Silva, M., 2003, p. 75). Cada um desses períodos delineou diferentes modelos de gestão e reformas administrativas, impactando as funções e a estrutura do aparelho estatal.

Nesse contexto, a reforma do Estado brasileiro dos anos 90 se justificou, segundo seus formuladores, pela necessidade de reconstruir o papel do Estado frente à globalização e à crise estatal (Bresser-Pereira, 1996). Para tanto, o Presidente Fernando Henrique Cardoso determinou a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), sob a responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo Ministro Bresser Pereira.

O PDRAE-MARE, aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado, presidida pelo Ministro Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, e posteriormente submetido à aprovação do Presidente FHC, visava reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise econômica e garantir a inserção do país na economia globalizada (Silva, M., 2003, p. 71).

Bresser-Pereira (1996, p. 8) destaca que a implementação da reforma do Estado foi favorecida pela conjuntura política da época. O retorno da democracia e a formação de um “pacto democrático-reformista de 1994”, impulsionado pelo Plano Real e pela eleição de FHC, garantiram a governabilidade necessária para que o governo ocupasse o centro do poder político e ideológico, viabilizando a reforma.

Os formuladores da reforma argumentavam que a crise brasileira era, em essência, uma crise do Estado. Essa crise, manifestada na segunda metade dos anos 80 por meio da desaceleração econômica, das elevadas taxas de inflação e do desemprego na América Latina e Leste Europeu, era atribuída ao modelo de Estado desenvolvimentista e sua forte atuação na esfera produtiva, em detrimento de suas funções de tributar e legislar. Esse argumento, por sua vez, abriu caminho para a privatização e a redução do papel do Estado na economia.

O Plano destaca que a primeira reação à crise do Estado no Brasil, ocorrida logo após a transição democrática, foi ignorá-la, subestimando-a, e a segunda resposta foi a neoliberal, expressa no Estado mínimo, também inadequada, porque utópica. Embora considere inadequada as respostas do Estado brasileiro, ao ignorar a crise nos anos 1980, supostamente no governo Sarney, 1985-1989, como também os pressupostos da ideologia neoliberal de Estado mínimo (governo Collor, 1990-1992), isso contudo, é criticado por Behring (2008) ao argumentar que a influência de agências multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, na formulação e implementação da reforma do Estado impõem a redução do papel do Estado na

economia e a implementação de políticas de ajuste fiscal, que contribuíram para a imposição de uma agenda neoliberal no Brasil.

Na visão de Bresser-Pereira (1996, p. 9):

[...] a causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado [...] Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política. A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar — uma crise de legitimidade; segundo a tentativa populista de voltar aos anos 50 — uma crise de adaptação ao regime democrático; e, finalmente, a crise que levou ao impeachment de Fernando Collor de Mello — uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de o ser a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar, que se aproximasse dos moldes social democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.

Além da crise fiscal e da crise do modo de intervenção, Bresser-Pereira (1996) identifica uma crise na administração pública, originada durante o regime militar. A manutenção de práticas patrimonialistas, a desprofissionalização do serviço público, a ausência de critérios claros de carreira e a contratação de administradores, por meio de empresas estatais, contribuíram para essa crise.

Bresser-Pereira (1996, p. 10) critica a resposta dada a essa crise pela Constituição de 1988. Segundo ele, a Constituição, ao tentar combater o patrimonialismo, promoveu um enrijecimento burocrático extremo, resultando em uma administração pública com alto custo e baixa qualidade. Para o autor, as respostas da sociedade e das forças políticas às crises do Estado foram desequilibradas. Enquanto a crise política foi respondida com a conclusão da transição democrática e a aprovação da Constituição, a crise fiscal e a crise do modo de intervenção foram tratadas com base no desenvolvimentismo populista dos anos 50 e na visão burocrática dos anos 30.

Ressalta-se que a concepção de administração pública gerencial tem seu lastro desde os anos 30, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, que realizou a primeira reforma administrativa do país, em sua versão burocrática clássica.

O DASP com o objetivo de modernizar a administração pública, sob influência taylorista adota a racionalização, padronização e aquisição de material, revisão das estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos (Bresser-Pereira, 1996, p. 25). Neste período, marca a formalização do orçamento vinculado ao planejamento.

Essa forma de conceber e administrar o Estado, a partir do PDRAE, vem combater o modelo patrimonialista, no qual o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do soberano, e os auxiliares, servidores, possuíam status de nobreza real” (Bresser-Pereira, 1996, p. 20). Esse período é marcado pela corrupção e nepotismo. Esse modelo foi combatido com o surgimento do modelo burocrático, que surge com o Estado liberal, na metade do século XIX, fazendo a distinção entre o mercado, a sociedade civil e o Estado.

Os princípios deste modelo burocrático são a profissionalização, a concepção de carreira, a hierarquia, a impessoalidade e a formalidade dos processos, que inclui o controle para evitar corrupção e nepotismo (Bresser-Pereira, 1996, p. 21). A atuação do Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, garantir os contratos e a propriedade, visto que os serviços ofertados pelo Estado eram bastante reduzidos.

A transição para um modelo gerencial na administração pública brasileira constituiu uma resposta à rigidez da burocracia tradicional, buscando maior eficiência na gestão estatal por meio da descentralização administrativa. Como demonstra Bresser-Pereira (1996), essa reforma operacionalizou-se por meio da criação de entidades da administração indireta – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista –, as quais receberam maior autonomia e flexibilidade na tomada de decisões, no planejamento e execução de políticas públicas.

No entanto, a flexibilidade no regime trabalhista adotada para os funcionários da administração indireta, contratados sob o regime celetista, acabou favorecendo práticas patrimonialistas e fisiológicas. Bresser-Pereira (1996) reconhece que essa distorção do regime militar comprometeu os princípios da administração gerencial e contribuiu para a ampla cobertura constitucional dada aos servidores na Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o Regime Jurídico Único para todos os servidores da administração direta e indireta, tornou obrigatório o concurso público para o provimento de cargos, eliminou a autonomia de autarquias e fundações, garantiu a estabilidade e a aposentadoria com remuneração integral, transformou funcionários celetistas em estatutários e permitiu o acúmulo de aposentadorias para alguns segmentos, como os professores (Bresser-Pereira, 1996). Essas garantias, vistas como privilégios e retrocessos pelos formuladores do PDRAE, reforçaram, em sua perspectiva, o modelo patrimonialista.

Essas medidas sofreram retaliação ainda no governo Collor, que buscou a redução do aparelho do Estado, com a demissão e redução drástica da remuneração de servidores e eliminação de órgãos. Essa intervenção “[...] desorganizou ainda mais a já precária estrutura

burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo” (Bresser-Pereira, 1996, p. 17).

Para tanto, a reforma do aparelho do Estado proposta nos anos 1990 pelo governo de FHC objetivou a resolução de quatro problemas, dos quais dois são de cunho econômico-político: delimitação do Estado e redefinição do papel regulador do Estado, o terceiro de âmbito econômico-administrativo, referente ao aumento da governança, baseada na capacidade financeira e administrativa de implementar decisões políticas tomadas pelo governo e o quarto problema é de cunho político, que trata do aumento da governabilidade ou capacidade política do governo em intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideias de privatização, “publicização” e “terceirização”. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses (Bresser-Pereira, 1996, p. 7-8).

A proposta de reforma do Estado abrangia a redefinição do seu papel em vários aspectos, o qual “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento [...]” a fundo perdido (Brasil, 1995, p. 17), repercutindo na generalização da privatização como parte do processo de transferência para o setor privado de atividade que, segundo o PDRAE, podem ser controladas pelo mercado.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista de substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover a poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (Brasil, 1995, p. 13).

Bresser-Pereira (1997) defende que o modelo de Estado ideal para o Brasil, alcançado por meio da reforma, seria o neoliberal social-liberal, posicionado no campo de centro-esquerda. Esse modelo propõe a reconstrução do Estado, tornando-o complementar ao mercado e capaz de corrigir suas falhas, mantendo um perfil de intervenção mais modesto. Essa proposta contrasta com a visão da direita neoliberal, que defende o Estado mínimo e a plena regência da

economia pelo mercado, limitando o Estado à garantia da propriedade e dos contratos, e à desoneração de suas funções no plano econômico e social.

Embora critique o viés neoliberal clássico, Bresser-Pereira vislumbra um Estado social-liberal para o século XXI. Social porque mantém a proteção dos direitos sociais e a promoção do desenvolvimento econômico, e liberal porque privilegia os controles de mercado em detrimento dos controles administrativos. Nesse modelo, os serviços sociais e científicos seriam prestados por organizações públicas não-estatais competitivas, o mercado de trabalho seria flexibilizado, e a capacitação de recursos humanos e empresas seria incentivada para promover a inovação e a competição internacional (Bresser-Pereira, 1997, p. 18).

A reconstrução do Estado na lógica social-liberal significa a recuperação da poupança pública, a superação da crise fiscal, a redefinição das formas de intervenção no âmbito econômico e social, por meio da contratação de organizações públicas não-estatais para a execução de serviços de educação, saúde e cultura, e a reforma da administração pública com a implementação do modelo gerencial (Bresser-Pereira, 1997, p. 17).

Na prática, o PDRAE se baseia na reconstrução de um Estado que mantém suas responsabilidades, mas delega ao mercado a prestação de serviços estatais, inclusive na área social. Em outras palavras, o discurso de inadequação do Estado neoliberal clássico dá lugar a um mercado forte com a função de promover o mínimo de bem-estar social. Para justificar essa mudança, utiliza-se o argumento de que a administração pública burocrática é rígida e ineficiente, enquanto o modelo gerencial é flexível e eficiente (Brasil, 1995).

Segundo o PDRAE, o gerencialismo se inspira na administração de empresas, mas mantém alguns aspectos do modelo burocrático, como a administração de recursos humanos baseada no mérito profissional, na remuneração, nas carreiras, na avaliação de desempenho e no treinamento sistemático. A principal mudança reside na forma de controle, que passa a se concentrar nos resultados, e não nos processos (Bresser-Pereira, 1997, p. 22).

Nesse sentido, cabe elucidar de forma breve o conceito de Estado gerencial que, refere-se à reestruturação da administração pública com base em princípios do setor privado, priorizando eficiência, metas e resultados. O modelo gerencial do universo empresarial privado, preserva os princípios da administração burocrática, mas busca dotar o administrador de autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros, para que ele possa cobrar resultados e atingir os objetivos contratados.

O paradigma gerencial contemporâneo, de acordo com o PDRAE, se fundamenta nos princípios da confiança e da descentralização da decisão. Isso exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade, em

contraposição ao formalismo e ao rigor técnico da burocracia tradicional. Além disso, preconiza a avaliação sistemática, a recompensa por desempenho e a capacitação permanente, bem como a orientação para o cidadão-cliente, o controle por resultados e a competição administrada (Bresser-Pereira, 1997, p. 17).

Para operacionalizar o modelo gerencial, o PDRAE (Brasil, 1995, p.52-53) classifica o aparelho do Estado em quatro setores: o Núcleo Estratégico (governo), responsável pelas leis e políticas públicas; as atividades exclusivas de Estado, como a regulação, a fiscalização e o fomento; os serviços não exclusivos, que podem ser prestados pelo Estado em conjunto com organizações não-estatais e incluem serviços essenciais como educação e saúde; e a produção de bens e serviços para o mercado, como a infraestrutura.

Embora o PDRAE priorizasse as características e os princípios do modelo gerencial, com foco na eficiência, eficácia e efetividade, ele admitia a necessidade de manter aspectos do modelo burocrático, como o formalismo e o controle de processos, especialmente no Núcleo Estratégico, para garantir a segurança e a efetividade das decisões.

Dessa forma, Behring (2008), ao analisar o PDRE e o discurso dos formuladores da reforma, como Luiz Carlos Bresser Pereira, revela a influência do neoliberalismo em suas bases. A autora critica a narrativa simplista que atribui a crise fiscal dos anos 1980 como uma crise do Estado ou localizada no Estado, defendendo a necessidade de contextualizar a crise e questionar a generalização desse conceito.

Nesse sentido, Behring (2008, p. 172) aponta que Bresser-Pereira registra o caráter “[...] cíclico e mutável da intervenção do Estado, ou seja, após o Estado mínimo, o Estado social-burocrático e o revival neoliberal, caminhar-se-ia para uma experiência social-liberal, pragmática e social-democrata”. Entretanto, a autora argumenta que essa proposta “social-liberal” incorpora elementos do que se conhece hoje como a lógica neoliberal, tais como: a disciplina fiscal, a privatização e a liberalização comercial, o que, em sua análise, configura uma contradição.

Ao examinar as causas da crise do Estado em 1970, Behring (2008, p. 197) rejeita a explicação monocausal que atribui a crise exclusivamente ao aparato estatal, fundamentando-se na crítica marxista da economia política, a autora situa a crise como manifestação das contradições do capitalismo desde o ciclo depressivo iniciado nos anos 1970.

Conforme análise de Behring (2008 apoiada em Fiore, 2000, p. 37), a reforma do Estado no Brasil se configurou como “[...] uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional [...]”, refletindo uma opção político-ideológica específica - não uma inevitabilidade econômica. Como demonstra M. Silva (2003, p. 198), esse processo resultou na

desconstrução de conquistas sociais anteriormente obtidas, particularmente no âmbito trabalhista.

Neste sentido, M. Silva (2003) destaca que para além do plano econômico, o PDRAE possui um cunho, essencialmente, político, de cujas decisões adotadas por FHC, são de “[...] apoio incondicional às orientações neoliberais, sustentadas por uma coalizão de poder de centro-direita, em que muitos dos seus membros são oriundos dos governos militares” (Silva, M., 2003, p. 75).

Farias (2001) argumenta que no âmbito da divisão internacional do trabalho, o papel do Estado situa-se para além do quadro nacional e local, inserindo-se nas relações entre nação e globalização. Por outro lado, com a mundialização do capital, as forças produtivas localizadas e dominadas sofreram com a excessiva financeirização (Farias, 2001, p. 43-44).

No caso brasileiro, esse pressuposto é o que permite analisar o que Filgueiras (2017) denominou de marca da dependência econômica, pois segundo ele, o Brasil enquanto Estado-nação, possui, desde sempre, na divisão internacional do trabalho, uma economia subordinada, que está condicionada e restringida pelo processo de acumulação de capital no plano regional e mundial. Ao Brasil é imposto a adaptação de suas estruturas produtivas internas às exigências dos países dominantes, com conseqüente transferência de renda e riqueza aos países centrais.

Para ele, o país possui um padrão liberal-periférico, vigente desde 1990, liberal porque foi constituído a partir da abertura comercial e financeira, das privatizações das empresas públicas e da desregulamentação social da economia em uma clara demonstração da hegemonia do capital financeiro ante as demais frações do capital e, periférico porque o neoliberalismo assume características específicas dos países capitalistas dependentes, ou seja, regressivo quando comparado aos países capitalistas centrais (Filgueiras, 2017, p. 157).

Essa nova hegemonia, comandada pelo capital financeiro subordina a dimensão produtiva a sua lógica volátil e de curto prazo. Esse padrão de desenvolvimento contou com o apoio de frações do capital (nacional e internacional) e de certa acomodação dos governos no poder, que se assemelham pela aceitação a esse padrão de desenvolvimento, seja na promoção ativa, neste caso FHC e Temer ou pela adaptação passiva, Lula e Dilma (Filgueiras, 2017, p. 158).

A concepção outrora defendida por Bresser-Pereira (1996) admitia que a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir a função do Estado, pois não cabia mais proteger a economia nacional da competição internacional, mas torná-la internacionalmente competitiva. Entretanto, M. Silva (2003) comenta que nas economias periféricas e semiperiféricas, a exemplo do Brasil, a transnacionalização da economia não elimina, mas agrava a relação de

dominação centro/periferia, principalmente quando se trata de aspectos relacionados à industrialização e troca desigual entre os países.

[...] mesmo que a capacidade de apropriação dos benefícios da divisão mundial do trabalho modifique-se, os Estados não apresentam iguais condições nem oportunidades para se apropriar da riqueza produzida mundialmente. Daí a ilusão do desenvolvimento. Além disso, a produção/apropriação/distribuição da riqueza mundial entre Estados não se altera facilmente, o que implica que dificilmente haverá mudanças nas relações centro/semi-periferia/periferia (Silva, M., 2003, p. 72-73).

A reforma se utilizou de um discurso ideológico que manipulou palavras e disfarçou a escolha pública do governo de FHC alinhada à implementação de uma política econômica de influência neoliberal, de igual modo, busca confundir o debate político, aparentemente progressista, para ocultar sua verdadeira natureza neoliberal, identificada como neoconservadorismo (Behring, 2008, p. 202).

Segundo Behring (2008), essa visão da reforma remonta uma aparente esquizofrenia presente no discurso da reforma e a implementação da política econômica, cujo componente central é a disputa política-ideológica, pois a

[...] reforma é perfeitamente compatível com a política econômica, o que reforça a ideia de que seu discurso é pura ideologia e mistificação, no sentido de falsa consciência, num explícito cinismo intencional de classe. [...] há um esforço imenso para manipular as palavras e disfarçar a influência da teoria da escolha pública, de origem neoliberal (Behring, 2008, p. 202).

Esse pensamento é balizado por M. Silva (2003), pois segundo a autora fica claro a redefinição das estratégias e instrumentos para manter intactas as condições das relações sociais capitalistas, que por meio de um discurso ideológico e social buscou encobrir o agressivo processo de desmantelamento do mínimo de proteção social e ofuscar o avanço do setor privado em áreas de responsabilidade estatal. Diz ainda, que se assemelha mais à destruição do que à reforma.

Conforme explícito no PDRAE (Brasil, 1995) o ajuste fiscal é o centro da reforma, cujo interesse é atender ao capital financeiro, relegando a segundo plano as preocupações sociais. A incongruência entre o discurso e a prática da “reforma” fica evidente na política econômica, que submete o país aos “especuladores no mercado financeiro”, enquanto os recursos destinados a políticas públicas são drenados para o “[...] crescimento galopante das dívidas interna e externa” (Behring, 2018, p.199).

A política econômica – fundada nas privatizações, nas desvinculações orçamentárias (FSE, FEF e DRU), no superávit primário, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na prática de juros altíssimos, e no pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública - corroe aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de

custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa, mesmo com toda uma montagem macroeconômica coordenada pela dívida (Behring, 2018, p. 5).

Essas ações são justificadas pelos formuladores do PDRAE para estabilizar e assegurar o crescimento da economia, para a promover a correção das desigualdades sociais e regionais, com vistas ao fortalecimento do Estado para o exercício eficaz de sua função reguladora do mercado e de implementação de serviços básicos.

O Estado brasileiro desempenhou um papel fundamental na implementação do neoliberalismo, atuando como facilitador e regulador desse processo. Isso ocorreu por meio de diversas ações, como a realização das reformas neoliberais que reconfiguraram a sua atuação econômica, destacando-se: a transferência de empresas públicas para a iniciativa privada em setores-chave como telecomunicações e energia; a diminuição de normas regulatórias para ampliar a competição de mercado; a alteração da legislação trabalhista com redução de proteções aos trabalhadores e maior liberdade contratual para empregadores; a diminuição de restrições ao comércio exterior para facilitar a entrada de bens e serviços internacionais; e a adoção de medidas de contenção orçamentária com cortes em políticas sociais, visando o equilíbrio fiscal e atração de capitais externos (Brasil, 1995).

No âmbito da privatização das empresas estatais, considerada um dos pilares da reforma, justificada para atrair capitais, pautada pela busca da eficiência das empresas públicas e na redução da dívida pública, o resultado, entretanto, demonstra a faceta perversa da “reforma”, com o desmonte do patrimônio público, a preços subestimados e com “[...] facilidades oferecidas aos compradores” (Biondi, 1999 *apud* Behring, 2008).

Conforme analisado por Behring (2008), a privatização contribuiu para a desnacionalização da economia brasileira e para a perda de capacidade do Estado de intervir em setores estratégicos. Além disso, a autora destaca que a privatização, muitas vezes realizada de forma apressada e sem transparência, resultou em prejuízos para o país e na concentração de riqueza nas mãos de grupos privados, no desemprego e no aprofundamento da crise fiscal e na amarga precarização dos serviços públicos e da perda de direitos.

[...] as estatais tiveram um desempenho altamente lucrativo após as privatizações: pelo aumento de preços e tarifas, demissões antes e depois das privatizações, dívidas engolidas pelo governo e compromissos dos fundos de pensão e das aposentadorias também assumidas pelo governo (Behring, 2008, p. 200).

Para a autora, se por um lado o PDRAE-MARE aponta a privatização das empresas estatais com a justificativa de diminuição da dívida pública e da busca da eficiência no âmbito

da execução das políticas públicas, como estratégia para enfrentamento da crise fiscal e para o equilíbrio das contas públicas, por outro lado, o que de fato ocorreu foi a

[...] entrega do patrimônio público ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade de as empresas comprarem insumos do Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial (Behring, 2008, p. 201).

Um aspecto fundamental a ser analisado é o papel decisivo desempenhado pelos meios de comunicação na construção e desconstrução de narrativas que influenciam diretamente a formação do pensamento coletivo. Mediante estratégias discursivas e simbólicas, esses veículos atuam como agentes modeladores da subjetividade das massas, alinhando-as, muitas vezes, a interesses que não correspondem aos da classe trabalhadora.

Nesse processo, observa-se uma evidente sobreposição dos interesses privados, vinculados ao capital, em detrimento das demandas e necessidades reais da população. A subjetividade dos indivíduos é, assim, capturada e reconfigurada de acordo com as conveniências do sistema econômico vigente, perpetuando relações de dominação e alienação.

A retórica de que as empresas públicas seriam responsáveis pelo esgotamento dos recursos do Estado foi amplamente utilizada para desmoralizar o setor público. Esse discurso, apoiado pelos meios de comunicação, fomentou um consenso em torno da suposta necessidade das privatizações, legitimando a estratégia neoliberal de transferência do patrimônio público brasileiro para o capital privado, tanto nacional quanto internacional (Silva, M., 2003, p. 84-85).

Filgueiras (2006, p. 192-194) argumenta que o que se assistiu com a abertura comercial e as privatizações do governo FHC, foi um processo de desindustrialização, com redução da “[...] participação da indústria na economia nacional, e especialização regressiva – com menor diversidade e desarticulação de cadeias produtivas nos segmentos industriais mais dinâmicos, intensivos em capital e tecnologia [...]”, mas centrada no uso intensivo de recursos naturais e mão-de-obra. Isso não é diferente no Governo Lula que “[...] parece aceitar a atual divisão internacional do trabalho [...]”, na qual o país torna-se exportador agrícola de produtos industriais.

A quebra dos monopólios estatais, oriundo do processo de desregulamentação, aliado ao processo de privatização de empresas públicas, que atuavam em setores estratégicos, como telecomunicações, energia, mineração (a antiga Vale do Rio Doce), ferroviário, dentre outras áreas, traz como consequências a redução da presença do Estado nas atividades produtivas, fortalecendo grupos privados nacionais e internacionais, além disso contribuiu para o

enfraquecimento dos grupos políticos regionais tradicionais, com demissões em massa e com o enfraquecimento dos sindicatos (Filgueiras, 2006, p. 194).

Outra proposição que coaduna com a redução do Estado, trata-se de sua retirada da execução direta das políticas públicas, mas efetivadas de forma subsidiada, ou seja com a transferência de recursos do Estado para o denominado “setor público não-estatal”, é tratado pelo PDRAE, por meio do programa de publicização, que trata da

[...] descentralização ou transferência para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvam o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiadas pelo Estado (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), mantendo-se naqueles essenciais para o desenvolvimento, como o social, educação e saúde, buscando o controle social direto e a participação da sociedade (Brasil, 1995, p. 100).

O “Programa de Publicização” representou uma expressiva criação das agências executivas e das organizações sociais, bem como da regulamentação do chamado “terceiro setor”, para a execução de políticas públicas, com destaque para a política social. A essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade social, combinada com o serviço voluntário, “[...] desprofissionalizou as intervenções, que exigem conhecimento técnico especializado, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, por meio de um trabalho voluntário não remunerado” (Behring, 2018, p. 204).

Essa iniciativa configura-se, igualmente, como uma estratégia de transferência de parte do patrimônio público – inclusive recursos orçamentários e financeiros – ao setor privado, por meio de parcerias e instrumentos jurídicos que, ainda hoje, muitas vezes operam com fragilização dos marcos legais da administração pública. Embora tenham ocorrido avanços normativos, como a promulgação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), persistem práticas que relativizam os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A reforma no padrão gerencialista dos anos 1990, materializada na proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, previa a admissão de pessoal sem concurso público, a contratação direta de serviços, e a isenção ou flexibilização da prestação de contas aos órgãos de controle externo, com ênfase na avaliação de resultados como principal – e, por vezes, única – exigência de *accountability*, premissa da boa governança, que se refere aos mecanismos de prestação de contas, transparência e responsabilização de governos, instituições e agentes públicos perante a sociedade. Envolve a obrigação de justificar ações, garantir acesso à informação e sofrer sanções em caso de má gestão ou corrupção (O’Donnell, 1998).

Além disso, a falta de transparência e de mecanismos efetivos de participação e controle social fragiliza a tal “*accountability* social”, comprometendo a fiscalização e a responsabilização dos agentes envolvidos (Peruzzotti; Smulovitz, 2002).

Mascaro (2013) argumenta que o neoliberalismo não propõe a extinção total do Estado, mas sim a reconfiguração de seu papel para servir aos interesses do capital. Nessa perspectiva, o Estado não é reduzido, mas reorientado para maximizar os lucros do setor privado, muitas vezes por meio da transferência de recursos públicos e da flexibilização de normas legais de controle.

A flexibilização de normas administrativas, a dispensa de licitações e a ausência de prestação de contas rigorosa, são exemplos de como o Estado pode ser instrumentalizado para beneficiar agentes privados. Isso pode ser interpretada como uma espécie de “calote” aos cidadãos, já que recursos públicos, originários do contribuinte, são desviados para o setor privado sem a garantia de retorno social proporcional. Conforme Mascaro (2013) destaca, o neoliberalismo opera por meio de uma “estatização do privado”, em que o Estado passa a atuar como um facilitador dos interesses do capital, muitas vezes em detrimento do interesse coletivos e dos princípios democráticos.

O neoliberalismo não é uma política dos capitais contra os Estados, é uma política dos capitais passando pelos Estados. Os graus de liberação são empreendidos por meio de políticas econômicas estatais. [...] O neoliberalismo não é a abolição da forma política estatal, mas, antes a sua exponenciação (Mascaro, 2013, p. 124).

Embora, inicialmente, o PDRAE esteja voltado à administração pública federal, suas diretrizes foram progressivamente incorporadas por Estados e Municípios, por meio de um conjunto articulado de dispositivos legais e normativos, que atuaram como mecanismos de indução ou de obrigatoriedade de adequação aos novos parâmetros de gestão.

Nesse contexto, destacam-se legislações, como a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que se consolidou como um dos principais marcos normativos da reforma administrativa. Essa emenda alterou significativamente o capítulo da Administração Pública da Constituição Federal (CF) de 1988, instituindo o princípio da eficiência como elemento estruturante da atuação estatal e introduzindo mudanças relevantes no Regime Jurídico Único (RJU).

Dentre as alterações promovidas pela EC, destaca-se a flexibilização dos vínculos laborais, com a ampliação da possibilidade de contratação por tempo determinado (CF, art. 37, IX), inclusive para funções que antes eram exclusivas de servidores efetivos concursados. Essa medida fragilizou a estabilidade funcional no serviço público e aumentou a rotatividade da força de trabalho, especialmente em áreas como educação, saúde e assistência social.

Adicionalmente, ainda em 1998, foi promulgada a Lei nº 9.637, que criou as Organizações Sociais (OSs), seguida, pela Lei nº 9.790/1999, que instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Ambas as legislações possibilitaram a transferência da execução de serviços públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de contratos de gestão e termos de parceria.

Essas entidades passaram a contratar trabalhadores sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou por vínculos ainda mais precarizados, como contratos temporários, prestação de serviços como Pessoa Jurídica (PJ) ou convênios. Com isso, rompeu-se a lógica do concurso público e do regime estatutário, promovendo uma reestruturação do trabalho no setor público que aprofundou a sua precarização.

Isso produziu o aprofundamento das transformações trabalhistas, com impactos significativos, pois a substituição de servidores públicos por trabalhadores contratados por meio de OSs e OSCIPs resultou na ausência de estabilidade, na desproteção previdenciária, na dificuldade de organização sindical e na fragilização da identidade profissional voltada ao interesse público. Conforme analisa Oliveira (2010), a lógica privatista introduzida no setor público desloca o sentido do trabalho coletivo, substituindo-o por metas e resultados mensuráveis, alinhando-se aos objetivos do mercado em detrimento das funções sociais do Estado.

No ano de 2000, a promulgação da Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprofundou esse processo. A LRF impôs regras rígidas de controle fiscal e metas de desempenho para os entes federados, condicionando o repasse de recursos e a assinatura de convênios à observância de limites legais com despesa de pessoal e endividamento. Assim, a LRF tornou-se um instrumento coercitivo para que Estados e Municípios adequassem suas estruturas administrativas aos parâmetros de eficiência fiscal, austeridade orçamentária e racionalização da gestão pública, estabelecendo uma conexão direta entre a política fiscal e a organização do trabalho no serviço público.

Em 2002, a aprovação da Lei nº 10.520, que regulamentou o pregão como modalidade de licitação, representou mais um passo na direção da adoção de mecanismos próprios do setor privado na gestão pública. O pregão, ao flexibilizar os procedimentos licitatórios e acelerar as compras governamentais, consolidou a lógica da eficiência operacional e da competitividade entre fornecedores, reforçando os princípios do Estado gerencial e ampliando a influência do mercado sobre os processos decisórios e operacionais da administração pública. Embora focada na área de compras públicas, essa mudança repercutiu no modelo de gestão como um todo, ao

priorizar critérios de menor preço e desempenho, em detrimento da qualidade e do planejamento de longo prazo, inclusive em áreas sensíveis como saúde e educação.

Esse cenário foi complementado, mais recentemente, pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/2014, que consolidou e normatizou a atuação das OSCs no campo das políticas públicas. O MROSC reforçou a lógica da contratualização por resultados e da avaliação de desempenho, substituindo os mecanismos clássicos de controle administrativo por indicadores de eficiência e produtividade.

Portanto, observa-se que a partir da segunda metade da década de 1990, por meio de marcos legais como a EC nº 19/1998, as Leis nº 9.637/1998, nº 9.790/1999, nº 10.520/2002, a Lei Complementar nº 101/2000 e a Lei nº 13.019/2014, consolidou-se no Brasil um modelo de gestão pública orientado por preceitos do setor privado. Esse modelo promoveu a descentralização das responsabilidades do Estado, a fragilização dos direitos trabalhistas no setor público e a consolidação de uma lógica de eficiência, produtividade e controle fiscal, em detrimento de princípios como a universalidade, a equidade e o controle social.

Oportunamente, Mascaro (2013) destaca que tal processo evidencia a forma como o Estado neoliberal atua não contra, mas através do Estado, operando uma verdadeira “estatização do privado”, instrumentalizando a máquina pública em benefício dos interesses do capital e promovendo a precarização do trabalho como política de gestão.

Nesse contexto, é importante compreender que o aparelho de Estado – ou administração pública *lato sensu* – é composto por um núcleo estratégico ou governo, representado pela cúpula dos três poderes, por um corpo de funcionários e pelos aparatos coercitivos,

[...] o aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando somamos ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho do Estado, mas toda a sociedade, temos o Estado (Brasil, 1995, p. 52).

Farias (2001, p. 30) qualifica e caracteriza a estrutura do Estado capitalista como complexa, mas o objeto da reforma no caso brasileiro, compreendida a sua dimensão aparente objetiva e subjetiva, envolveu tanto os aparelhos estatais – dimensão objetiva, quanto seus elementos de legitimação – dimensão subjetiva, fundamentado na conquista da democracia burguesa formal em 1988. No entanto, o Estado brasileiro como um ser social complexo, manteve em sua essência subjetiva, a persistente luta de classes, cujo eixo gira em torno da divisão capitalista do trabalho, em um movimento também contraditório.

Assim, a máquina burocrática e administrativa compreende a objetividade do Estado e a democracia burguesa formal e sua ideologia, a sua subjetividade, do qual o governo é a sua

forma aparente, expressa nos aparelhos e legitimação de Estado. De modo que quando esse processo se completa sem que haja a compreensão de que a essência do Estado está na evolução da divisão capitalista do trabalho e na luta de classe dela correspondente, vê-se o caráter fetichista do Estado (Farias, 2001, p. 31).

[...] O fetichismo do Estado é um fenômeno de consciência social e do ser social, no sentido de que há uma restrição de fetichismo que impulsiona a assimilar à sua objetividade sua subjetividade (reificação) e vice-versa (personificação). Pensar o Estado com a marca de seu fetichismo é assumir um espírito de Estado, ou aplicar ao Estado categorias de pensamento oficiais. Portanto, é ignorar a essência do Estado em proveito de suas mentiras, das falsas aparências produzidas e garantidas pelo próprio Estado (Farias, 2001, p. 32).

No caso da reforma administrativa dos aparelhos do Estado brasileiro no anos 1990, Behring (2008, p. 202) pontua que o discurso da reforma do Estado padece de uma “espécie aparente de esquizofrenia”, pois ao mesmo tempo que atribui o problema da crise ao Estado e aponta como solução a sua refuncionalização, demonstra que a política econômica adotada pelo país de inserção na ordem internacional, expôs o país aos especuladores do mercado financeiro, assim como inviabilizou todo esforço em redução dos custos, com aumento da dívida interna e externa.

Sob a lógica gerencial, a criação pelo governo federal, de agências autônomas, além da publicização de serviços, longe de promover a eficiência, abriram espaço para a captura do Estado por interesses privados e para a reprodução de práticas clientelistas, reafirma o caráter dos modelos patrimoniais e burocráticos combatidos pela gestão gerencial.

A descentralização da execução das políticas sociais para o setor público não-estatal, justificada sob a bandeira da eficiência e da modernização administrativa, gerou impactos estruturais sobre o mundo do trabalho e sobre a qualidade dos serviços públicos. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que o número de fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil passou de 105 mil em 1996 para 234 mil em 2016, representando um crescimento de 123% ao longo de duas décadas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004; 2019).

Esse crescimento coincide com a consolidação das políticas de terceirização e com a intensificação de contratos de gestão com entidades privadas, indicando uma tendência clara de substituição parcial do Estado na execução direta das políticas sociais.

Embora essa expansão seja frequentemente interpretada como sinal de fortalecimento da sociedade civil, a realidade institucional evidencia que grande parte dessas entidades opera com baixa formalização, pequeno porte e forte dependência de recursos públicos, o que reflete uma forma de terceirização precária.

Segundo levantamento do IBGE, mais da metade das entidades não possui empregados formais e cerca de 77% funcionam sem vínculos empregatícios registrados, o que indica prestação de serviços baseada em trabalho voluntário, informal ou com vínculos fragilizados, como contratos temporários e terceirizados (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004). Entre as entidades que mantêm trabalhadores assalariados, apenas 7% contam com dez ou mais empregados, e os salários médios oscilam entre 1 e 2 salários-mínimos, valores significativamente inferiores àqueles praticados pelo setor público estatutário.

A precarização do trabalho no setor público não-estatal torna-se ainda mais evidente quando se analisa o crescimento desproporcional das contratações nesse segmento, em comparação com o setor público direto, no período de 1996 a 2016. De acordo com o Cadastro Central de Empresas (CEMPRE/IBGE), o número de pessoas ocupadas na administração pública direta (âmbitos federal, estadual e municipal) era de aproximadamente 8,2 milhões em 1996, passando para 11,4 milhões em 2016, o que representa um crescimento de 39%. Em contraste, o número de trabalhadores nas entidades sem fins lucrativos passou de 1,1 milhão em 1999 para 2,9 milhões em 2016, um crescimento de aproximadamente 164%, sendo que grande parte dessas ocupações está concentrada em áreas tradicionalmente públicas, como saúde, educação, assistência social e cultura (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019).

Além disso, o modelo de administração gerencial passou a conceber os cidadãos usuários dos serviços públicos, como clientes dos serviços do Estado, o que repercutiu uma visão mercadológica e de empresa, próprio do setor privado, no qual os serviços públicos são mercadorias e o seu comprador/contribuinte, o cliente.

Essa compreensão contida no plano diretor também permeou tanto o formato da gestão administrativa como o trato com os servidores, pautada na qualidade, na produtividade do serviço público, na recompensa pelo desempenho e na redução dos gastos, com previsão de sistema de avaliação, capacitação, controle de resultados e competição administrada.

Neste sentido, a Reforma do Aparelho do Estado brasileiro nos anos 1990, coordenada pelo MARE, impulsionou a apresentação e aprovação de diversas propostas de emenda à Constituição Federal, especialmente nas áreas administrativa e previdenciária.

No âmbito administrativo, destacaram-se medidas voltadas à redefinição do regime jurídico do funcionalismo público, como a flexibilização da estabilidade no cargo, a possibilidade de adoção de regimes jurídicos diferenciados e a fixação de teto remuneratório para servidores ativos e inativos. Além disso, passou a ser exigido projeto de lei específico para

reajustes salariais nos poderes constituídos, impondo limites à autonomia dos entes federados (Brasil, 1998).

Paralelamente, a reforma previdenciária promoveu alterações profundas no regime de aposentadorias e pensões, elevando a idade mínima, modificando os critérios de proporcionalidade e ampliando o tempo de contribuição necessário à aquisição do benefício (Pires, 2010).

Portanto, a Emenda Constitucional nº 19/1998 e as reformas correlatas não podem ser vistas apenas como instrumentos técnicos de modernização da gestão, mas como expressão de um projeto político de reconfiguração do papel do Estado, orientado pela lógica do ajuste fiscal, da redução do gasto público e da transferência progressiva de responsabilidades ao setor privado.

Esses projetos se aproveitaram da força política conservadora e amplo apoio popular alcançado nas urnas, como resultado do êxito do Plano Real para conter a hiperinflação, para propor e implementar a reforma do Estado. Apela ironicamente ao servidor público para apoiar as medidas de flexibilização e estabilidade apontada pela reforma administrativa do Estado, sob a alegação de pretender a valorização e motivação profissional, para que seja “[...] restaurada a criatividade, a responsabilidade e a dignidade do servidor público, cuja inspiração maior deve ser a de bem servir a população[...]”, compreende que a reforma do Estado contribuirá para um “[...] modelo de justiça social” (Brasil, 1995, p. 11).

As principais alterações propostas pelo Plano diretor consistiram: a) a flexibilidade do Regime Jurídico Único (RJU), permissão para contratação por múltiplos regimes: estatutário, celetista; b) avaliação de desempenho periódica e obrigatória, para permanência ou em caso de desempenho insuficiente a permissão para a demissão, após processo administrativo; c) remuneração por subsídio; d) regulamentação das contratações temporárias por tempo determinado em casos de interesse público excepcional; criação das Escolas de Governo, para tornar obrigatória a capacitação de servidores, reforçando a profissionalização do serviço público.

Essas alterações deram origem, em 1999, à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135, questionando especialmente a flexibilização do RJU. Em 2007, o STF concedeu liminar suspendendo a eficácia do novo caput do artigo 39 da Constituição, restaurando temporariamente a obrigatoriedade do RJU até o julgamento definitivo.

Em 6 de novembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional a Emenda Constitucional nº 19/1998, dotando os Estados brasileiros de autonomia para definir os regimes jurídicos de contratação de seus servidores públicos. Isso significa que cada Estado

pode optar por adotar o regime estatutário, CLT ou ambos, de acordo com as necessidades administrativas e políticas locais.

Embora a decisão do STF tenha aplicação prospectiva, ou seja, não afetam os direitos já adquiridos dos servidores contratados sob o regime estatutário, ela terá efeitos imediatos e de longo prazo, como a flexibilização na gestão de pessoal, impacto nos direitos dos servidores, como a estabilidade no cargo e repercussões nos planos de carreira e ou a sua inexistência, afetando a progressão na carreira, benefícios previdenciários e a equidade entre os servidores.

Como se observa, a reforma administrativa do aparelho do Estado brasileiro foi direcionada para conter o crescimento do funcionalismo público, inserindo a possibilidade de terceirização de diversas atividades da área social, enquanto a da previdência social objetivou modificar o regime de aposentadorias especiais ou restringi-las, aumentar a contribuição dos serviços públicos ativos, instituí-las para os inativos, “[...] estabelecer novas regras para desestimular as aposentadorias precoces por tempo de serviço dos trabalhadores do setor privado e definir um novo teto, inferior ao vigente” (Pires, 2010, p. 300).

Por fim, o neoliberalismo intensificou-se no Brasil com a diminuição dos direitos sociais, impulsionada por grandes corporações internacionais. Sendo um país em desenvolvimento na América Latina, o Brasil abriu espaço para o capital privado estrangeiro. No entanto, as demandas do capital privado são complexas e o Estado, mesmo com seus mecanismos, encontra dificuldades para atendê-las.

Harvey (2013a; 2013b) ressalta que, passadas as décadas, o neoliberalismo promoveu profundas mudanças na esfera política, priorizando a governança em vez de governo, direitos e liberdades sobre a democracia, e acordos público-privados em detrimento da transparência e da solidariedade social. Diante desse cenário, os movimentos de oposição precisam se adaptar e captar essa nova realidade para contestar a ordem dominante.

É importante ressaltar que a implementação do neoliberalismo no Brasil foi um processo complexo e gradual, que se iniciou na década de 1990 e se intensificou nos anos seguintes. As ações do Estado foram influenciadas por diversos fatores, como a pressão de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, e, os interesses de grupos econômicos e políticos.

Esse padrão de desenvolvimento capitalista se dá a partir da crise do padrão anterior, manifestada na crise da dívida externa dos anos 1980. Embora se efetive no Brasil em 1990, o neoliberalismo já era uma realidade no plano mundial, comandada pelo capital financeiro, que subordinou a lógica produtiva a sua própria lógica volátil e de curto prazo (Filgueiras, 2017, 156).

A continuidade das reformas neoliberais ocorre no governo Lula, caracterizadas por uma estratégia de governabilidade, que evitou o confronto direto com as elites políticas e econômicas. Segundo Filgueiras (2006), esse período foi marcado pelo ajustamento e aprofundamento do neoliberalismo, evidenciado pela manutenção da política econômica do segundo mandato de FHC e pela reintrodução da reforma previdenciária dos servidores públicos na agenda governamental.

Além disso, houve indicações para a reforma sindical e para a legislação trabalhista, bem como a modificação da Constituição, com vistas à facilitação da independência do Banco Central e à ampliação do programa de privatizações, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP) (Filgueiras, 2006, p. 186).

A reforma previdenciária promovida pelo governo Lula, especialmente com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41/2003, seguiu a mesma orientação das reformas estruturais iniciadas nos anos 1990, pautadas pelo ideário da austeridade fiscal e da contenção dos gastos públicos. Embora ocorresse em um novo contexto político, essa reforma manteve a lógica das reformas neoliberais, priorizando a sustentabilidade financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ao qual estão vinculados os servidores públicos civis da União, Estados e Municípios.

Como observa Souza (2006), a previdência transformou-se em um dos grandes motes das chamadas reformas estruturais, sendo discutida não sob a ótica integrada da seguridade social, mas pela necessidade de restringir o papel do Estado. Ou seja, a preocupação com o equilíbrio fiscal passou a sobrepor-se ao princípio constitucional da seguridade social como sistema integrado de proteção à saúde, à previdência e à assistência.

Essa mudança de enfoque se traduziu em medidas concretas, como a extensão da obrigatoriedade de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas, a supressão da paridade entre servidores ativos e aposentados e a instituição de um limite máximo para o valor dos benefícios pagos pelo regime próprio, equiparado ao teto do RGPS — que foi aprovado em 2003, e vigorou em janeiro de 2004, para o valor de R\$ 2.400,00, conforme estabelecido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003, p.131).

Anualmente esse valor é atualizado pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), cujo valor estabelecido pelo RGPS é o máximo que o segurado pode receber, portanto acima disso, o servidor só poderá receber complementação, por meio de fundos de previdência complementar, instituídos em caráter facultativo

Tais medidas representaram uma inflexão significativa no modelo anterior, baseado na integralidade e paridade dos proventos de aposentadoria, e reforçaram a lógica de individualização do risco social, típica da perspectiva neoliberal, deslocando o Estado do papel de garantidor para o de regulador do acesso à aposentadoria.

O governo Lula, além da reforma previdenciária, sinalizou a intenção de promover alterações na legislação trabalhista e sindical, bem como de avançar com a agenda de privatizações. Nesse contexto, as PPP foram utilizadas como instrumento para ampliar a participação do setor privado na prestação de serviços, anteriormente sob a responsabilidade do Estado, uma vez que parte das estatais foram privatizadas nos anos anteriores.

Como destaca Souza (2006, p. 462), a reforma contou com forte apoio dos governadores e foi impulsionada pelo discurso da necessidade de ajuste fiscal: “[...] a reforma teve amplo apoio dos governadores, pressionados pelas contas públicas, o que facilitou sua aprovação na Câmara dos Deputados”.

A prioridade do governo Lula foi o pagamento da dívida externa, convertida em dívida pública interna e a elevação do superávit primário, ainda que as demais áreas estruturais de serviços e das políticas públicas do país fossem colocadas em segundo plano. Ainda como parte da agenda neoliberal, tornou independente o Banco Central, viabilizou a flexibilização do mercado, a reforma sindical e a reforma da previdência social dos funcionários públicos (Marques; Mendes, 2006, p. 62).

Ainda para os autores Marques e Mendes (2006), a privatização e a desregulamentação promovidas pela reforma administrativa também tiveram impactos diretos sobre a organização do trabalho no setor público. A flexibilização das normas trabalhistas e a adoção de mecanismos de contratação temporária resultaram na fragilização dos vínculos empregatícios, na instabilidade funcional e na redução de direitos dos servidores.

A experiência neoliberal no Brasil, conforme Farias (2018, p. 175), caracteriza-se como uma estratégia do Estado capitalista voltada para a acumulação de capital, denominando a experiência brasileira neoliberal, de ultraliberal, ao se colocar como “um fim supremo acima de qualquer forma de respeito aos interesses nacionais e ao patrimônio público, bem como de solidariedade humana ou de respeito à natureza”.

De acordo com Farias (2018, p. 176),

[...] a regressão social avançou com o Plano Real em 1994, marcado pelo credo da moeda forte e estável, mas se consolidou nos governos neoliberais de FHC, que escreveu no mármore à Lei de Responsabilidade Fiscal e agraciou o rentismo, eternizando o pagamento de uma dívida pública ilegítima.

Esse modelo socioeconômico beneficiou o setor financeiro, enquanto restringia investimentos sociais, comprometendo o desenvolvimento sustentável e aumentando a desproteção social das classes trabalhadoras.

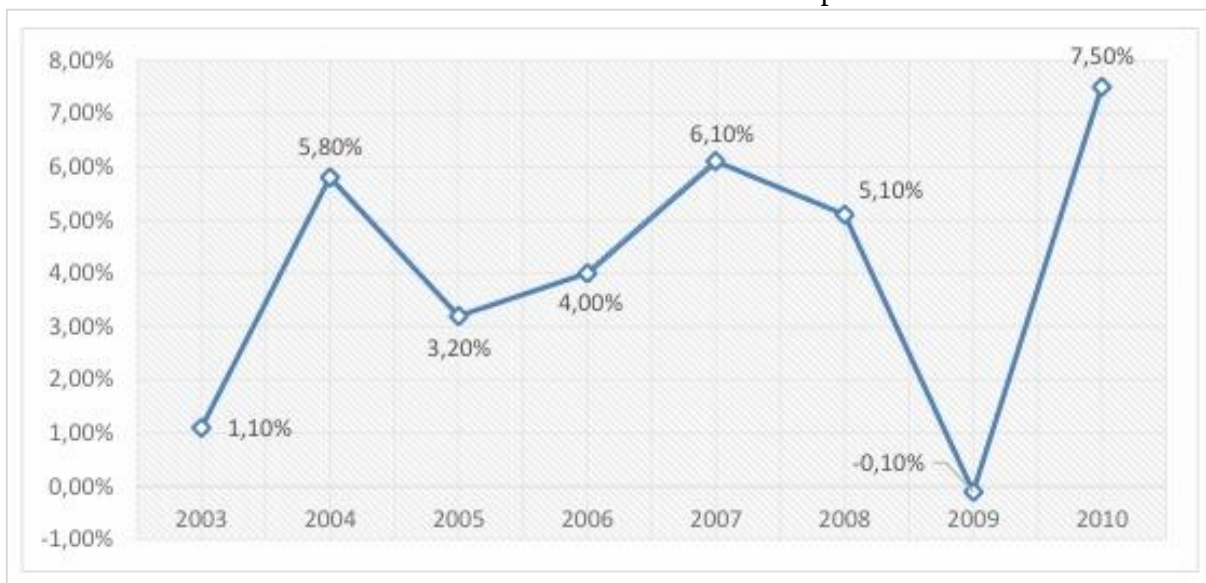
Nos anos 2000, o modelo econômico baseado no fortalecimento do setor financeiro e na contenção de gastos sociais permaneceu, ainda que sob novas roupagens. Conforme Farias (2018, p. 176), “[...] o processo foi continuado nos 13 anos do social-liberalismo, sob o credo do crescimento econômico em benefício de gregos e troianos, mas só foi completado no temerário governo que resultou do golpe de Estado de 2016”.

Assim, mesmo com a ascensão de governos que se apresentavam como progressistas, a estrutura neoliberal permaneceu, reforçada por políticas que privilegiaram a lógica da austeridade em detrimento da justiça social. A perpetuação desse modelo culminou no golpe de 2016, marcado pela radicalização do ultraliberalismo, que resultou na transferência de ativos estratégicos para setores privados estrangeiros, incluindo áreas da Amazônia, a Base de Alcântara e o pré-sal, evidenciando uma política econômica voltada para a desnacionalização do patrimônio público e a entrega de recursos estratégicos ao capital externo.

Filgueiras (2006) reafirma a posição do governo Lula em manter a política macroeconômica de FHC, implantada desde a crise cambial de 1999, denominada de flexibilização do tripé da política macroeconômica, que consiste nas metas de inflação, superávit fiscal primário e câmbio flutuante. Essa flexibilização possibilitou a redução da taxa de juros, a diminuição do superávit fiscal primário e acumulação de reservas, por meio de intervenções no mercado de câmbio.

De modo que, quando associada às políticas complementares implantadas pelo governo Lula, como Bolsa Família, aumento real do salário mínimo e a concepção do programa de habitação popular – Programa Minha Casa, Minha Vida, a ampliação do financiamento do consumo via expansão do crédito, o financiamento do ensino universitário em parceria com o setor financeiro, elevou as taxas de crescimento no país e de redução de desemprego, conforme demonstram os Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Demonstrativo do crescimento do PIB no Brasil no período de 2003 a 2010

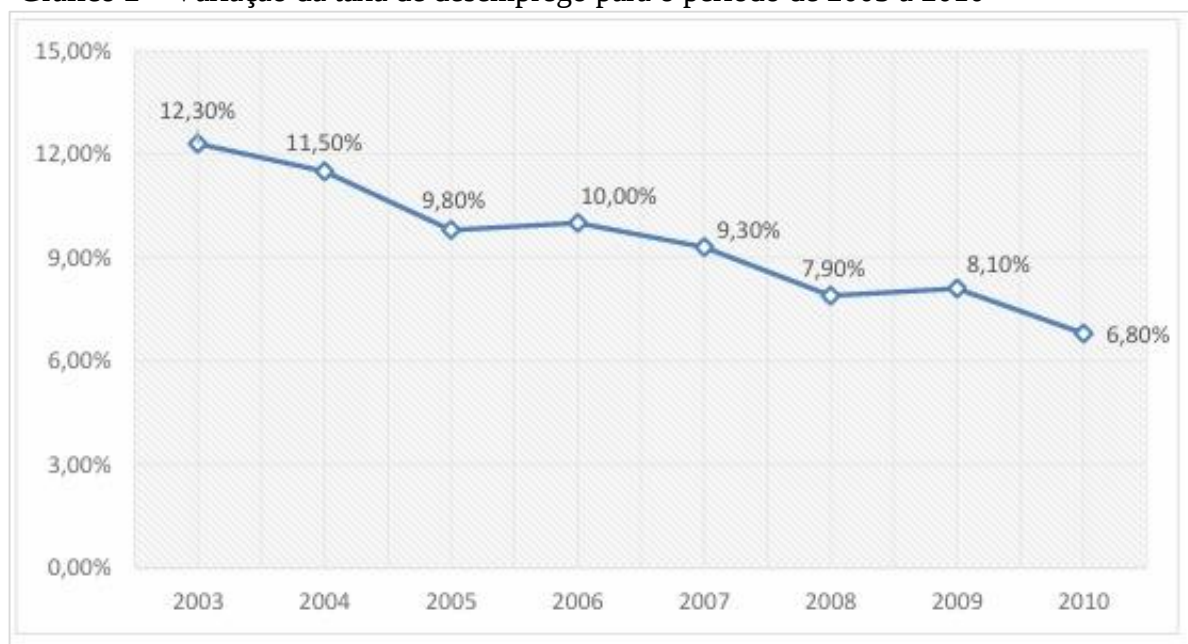


Fonte: Santos e Fonseca (2022).

Entre os anos de 2003 e 2010, o Brasil apresentou variações significativas em seu Produto Interno Bruto (PIB), refletindo os impactos das políticas econômicas adotadas durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2003, primeiro ano de governo, o crescimento foi de apenas 1,1%, este atribuído às incertezas políticas e à adoção de uma política fiscal austera, voltada ao controle da inflação e à geração de superávit primário (Santos; Fonseca, 2022). Já em 2004, observa-se uma forte recuperação, com crescimento de 5,8%, impulsionado pela expansão do crédito, aumento do consumo interno e um contexto internacional favorável.

Nos anos seguintes, apesar de oscilações – como em 2005 (3,2%) e 2006 (4%) –, o crescimento voltou a ganhar força em 2007, alcançando 6,1%. Mesmo com os efeitos iniciais da crise financeira global, 2008 ainda apresentou um crescimento expressivo de 5,1%. Em 2009, contudo, o PIB sofreu retração de -0,1%, resultado direto da crise internacional. No entanto, as medidas anticíclicas adotadas pelo governo permitiram uma retomada vigorosa em 2010, com crescimento de 7,5%, o maior do período.

Gráfico 2 – Variação da taxa de desemprego para o período de 2003 a 2010



Fonte: Santos e Fonseca (2022).

O Gráfico 2 revela a trajetória da taxa de desemprego no Brasil entre os anos de 2003 e 2010, evidenciando uma tendência geral de queda ao longo do período. Em 2003, a taxa de desemprego era de 12,3%, refletindo os efeitos de um cenário econômico ainda instável e de políticas de ajuste fiscal adotadas no início do governo Lula. A partir de então, observa-se uma redução progressiva, com destaque para os anos de 2004 (11,5%), 2005 (9,8%) e 2007 (9,3%), culminando em 2010 com uma taxa de 6,8%, a menor do período (Santos; Fonseca, 2022).

Mesmo com oscilações pontuais, como o leve aumento de 7,9% em 2008 e 8,1% em 2009; anos afetados pela crise econômica mundial, o país conseguiu manter uma trajetória de recuperação no mercado de trabalho. Essa melhora está relacionada à adoção de políticas de estímulo à economia, à valorização do salário-mínimo, à ampliação do crédito e à expansão de programas sociais, que contribuíram para o aquecimento do consumo interno e, consequentemente, para a geração de empregos formais (Santos; Fonseca, 2022).

Para Marques e Mendes (2006), o governo Lula inaugurou um novo populismo, com a implementação de uma agenda neoliberal associada às medidas sociais de combate à pobreza, por meio dos programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família, estabelecendo uma relação direta ou indireta com os seus beneficiários, o que explica sua popularidade. Contudo, embora tenham alcançado muitas pessoas, não foram suficientes para superar as desigualdades estruturais do país.

Esse novo populismo defendido por Marques e Mendes (2006) estava assentado no aliciamento das classes sociais “de menor poder aquisitivo”, que por nunca ter sido objeto de

atenção continuada de nenhum governo, se veem inclusas, por meio dos programas compensatórios e, portanto, tornaram-se base de apoio incontestado do governo Lula. Além disso, manteve sob as bases do governo e da estrutura de poder político do país, as representações sindicais, em uma clara e incontestável cooptação dos sindicatos, especialmente os filiados à Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Neste sentido, Farias (2018) alerta que durante os 13 anos do social-liberalismo; como ele denomina os governos do PT, houve continuidade da lógica neoliberal. O autor denomina essa fase de reprodução adaptada da agenda do capital, na qual os programas sociais não romperam com a lógica da mercantilização e da subordinação da classe trabalhadora ao capital, mas serviram como mediações funcionais do Estado capitalista para a reprodução da força de trabalho e para a estabilidade da acumulação capitalista (Farias, 2018, p. 9).

O processo foi continuado nos 13 anos do social-liberalismo, sob o credo do crescimento econômico em benefício de gregos e troianos, mas só foi completado no temerário governo que resultou do golpe de Estado de 2016, sob o credo do progresso ultraliberal, abertamente entreguista das riquezas nacionais, posto que passa às mãos privadas estrangeiras, pedaços importantes da Amazônia, da Base de Alcântara e do pré-sal (Farias, 2018, p. 9).

O golpe de Estado de 2016, diz Farias (2018), se consolidou como uma estratégia para o avanço dos interesses das elites nacionais e internacionais, por meio do qual ainda, o Estado brasileiro funcionou como uma engrenagem essencial para a apropriação da riqueza social pelos burgueses, mediante o incentivo e apoio ao agronegócio voltado para a exportação e ao setor ruralista, mesmo que isso tenha resultado na dilapidação dos recursos humanos e naturais. Além disso, observa-se desde então, uma intensificação do “trabalho alienado”, com a adoção de várias medidas regressivas na legislação referente ao trabalho e ataques aos direitos trabalhistas, bem como o estímulo à reprimarização das atividades produtivas, perpetuando a dependência do país em relação à ciência e tecnologia estrangeira.

Além disso, no âmbito da gestão estatal, esse período ultraliberal, é marcado pela mediação monetária, que levou o fechamento das agências do Banco do Brasil, a devolução de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao Tesouro Nacional e a política monetária de estabelecimento de taxas de juros a longo prazo. O Brasil se torna cada vez mais dependente e submetido à estratégia do “imperialismo global”, que busca a mercantilização planetária de todas as necessidades sociais, diz Farias (2018).

De acordo com Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo deve ser compreendido não apenas como modelo econômico, mas como uma racionalidade política e subjetiva, que torna

interdependente o interesse público à lógica de mercado, naturalizando a competitividade, o individualismo e a desresponsabilização estatal.

Nesse sentido, a trajetória da reforma do Estado brasileiro desde os anos 1990 torna-se inteligível à luz da totalidade concreta das relações sociais: trata-se de um processo de reestruturação das funções públicas para atender aos imperativos do capital, tornando o Estado interdependente ao capital globalizado e aos interesses das frações burguesas dominantes.

Isso é confirmado por Filgueiras (2018), pois aponta como resultado da disputa entre as frações da burguesia cosmopolita e do capital financeiro e a burguesia interna, pelo comando do Estado e de suas políticas, que aliados aos apelos de combate à corrupção, culminou com o impeachment da presidente Dilma, num claro golpe da burguesia cosmopolita e das forças reacionárias da sociedade brasileira, que se veem representadas em Temer.

O governo Temer retoma a ofensiva neoliberal e suas contrarreformas, incluídas a desnacionalização da economia, reforma trabalhista e da previdência, reforma do ensino médio, o congelamento dos gastos públicos por 20 anos.

Já o governo Bolsonaro (2019-2022) é marcado pelas contrarreformas administrativas neoliberais, implementando uma política abertamente antiestatista, promovendo a destruição de capacidades institucionais do Estado e a precarização dos direitos sociais. A EC nº 103/2019, que reformulou a previdência social, aliada à agenda de desmonte das políticas públicas e repressão aos servidores, expressa essa racionalidade neoliberal autoritária.

Essa agenda conforme aponta Silva (2023, p. 483), incidiu sobre áreas como o meio ambiente, a inclusão social, a igualdade de raça e gênero, a saúde pública baseada na ciência e a expansão da educação superior e da ciência e tecnologia. Segundo a autora, o governo promoveu atos internos à burocracia pública com o intuito de “amedrontar, intimidar e alienar”, comprometendo a estrutura administrativa do Estado e a própria noção de serviço público como direito social.

Diante desse cenário, é possível perceber que o neoliberalismo no Brasil não apenas se consolidou como um modelo econômico, mas também como uma “racionalidade” que torna interdependente o interesse público à lógica do mercado (Dardot; Laval, 2016). Ao longo das últimas décadas, governos de diferentes orientações políticas mantiveram o compromisso com a financeirização da economia e a priorização do rentismo, perpetuando um ciclo de desigualdade interna e dependência externa.

Nesse contexto, torna-se essencial compreender os efeitos do conjunto de reformas administrativas, iniciadas nos anos 1990 sobre as relações de trabalho no serviço público brasileiro. A chamada Reforma do Aparelho do Estado, coordenada pelo MARE, foi um marco

nesse processo, pois redefiniu o papel do Estado, conferindo centralidade à gestão por resultados, à flexibilização de vínculos e à publicização da prestação de serviços.

A partir dessa inflexão, observou-se uma série de modificações normativas e institucionais que alteraram profundamente a dinâmica do trabalho no setor público, como a criação de organizações sociais e fundações estatais de direito privado, a expansão da terceirização, a substituição de concursos por contratos temporários ou processos seletivos simplificados, e o afrouxamento da estabilidade funcional, especialmente nas esferas estadual e municipal.

Essas transformações não ocorreram de forma abrupta, mas sim como um processo histórico e contínuo de reconfiguração da estrutura estatal, com implicações diretas na precarização das condições laborais. O avanço das contratações precárias e da rotatividade, a sobrecarga de trabalho e a ausência de garantias sociais comprometeram não apenas os direitos dos servidores, mas também a qualidade, a continuidade e a universalidade dos serviços prestados à população, em áreas como saúde, educação e assistência social.

Dessa forma, a próxima subseção analisará de que maneira esse processo de reestruturação do Estado brasileiro, orientado pelas políticas neoliberais, tem aprofundado a precarização do trabalho no setor público, contribuindo para o desmonte progressivo da capacidade estatal de enfrentamento da questão social.

2.2 A precarização das relações de trabalho no serviço público brasileiro a partir da reforma administrativa do aparelho do Estado

A relação do trabalho assalariado na esfera estatal realizada no âmbito da administração pública, atende aos preceitos organizativos do modo de produção capitalista, pois ao tempo em que o Estado opera sua máquina administrativa burocrática, sob a égide das relações capitalista de trabalho, ele também é mediador das relações antagônicas e contraditórias gestadas pelo capital, cuja essência está na produção de valor, por meio da mercadoria, sendo a força de trabalho assalariado transformada em mercadoria, mediante a sua exploração e alienação.

O Estado serve de premissa e mediação das relações sociais contraditórias da produção pela produção capitalista industrial; dependendo das condições historicamente determinadas, sua intromissão é mais ou menos favorável tanto aos interesses específicos das classes fundamentais (proletariado e burguesia), quanto aos interesses particulares das frações da classe burguesa (Farias, 2018 p. 22).

A mercantilização da força de trabalho na administração pública manifesta-se na crescente precarização dos vínculos contratuais, impulsionada por reformas que promovem a flexibilização, a terceirização e a intensificação da exploração do trabalho.

Isso representa para além das revoluções tecnológicas; informacional e comunicacional, operadas pelo capitalismo global, uma revolução cultural, argumenta Alves (2021, p. 22), “[...] voltada para ‘formatar’ pessoas que colaborem com o amesquinamento do campo de desenvolvimento humano (a redução do tempo de vida à força de trabalho)”.

Ao se referir sobre as relações e condições do trabalho no capitalismo contemporâneo, Antunes (2007), conceitua o aumento do que ele denomina de “subproletariado”, caracterizando como fenômeno cuja repercussão ocorre na década de 1980 e 1990 e que ainda prevalece até os dias atuais uma tendência:

[...] pela subproletarização do trabalho, presente nas formas de trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, terceirizado, vinculados à economia informal, [...] essas diversas categorias de trabalhadores têm em comum a precarização do emprego e da remuneração; a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes ou acordadas e a consequente regressão dos direitos sociais, bem como a ausência de proteção e expressão sindicais, configurando uma tendência à individualização extrema da relação salarial (Antunes, 2007, p. 52).

Esse fenômeno é ratificado pelos dados mais recentes, pois segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (Brasil, 2022d), houve um crescimento de 1.760% nos vínculos temporários na administração pública brasileira entre 2003 e 2022, saltando de 38.507 para 716.216 vínculos (Campagnac *et al.*, 2024, p. 34). Esse dado expressa a intensificação da precarização contratual no setor público, alinhando-se à tendência da subproletarização descrita por Antunes (2007).

Nesse contexto, a superexploração do trabalho se torna uma forma perversa de exploração, na qual os salários são inferiores ao valor da força real de trabalho, impossibilitando a reprodução adequada da classe trabalhadora. Essa superexploração resulta em redução da vida útil dos trabalhadores e afeta sua saúde física e mental.

Longas jornadas de trabalho causaram 745.000 mortes por acidente vascular cerebral e doença cardíaca isquêmica em 2016, um aumento de 29% desde 2000, de acordo com as últimas estimativas da Organização Mundial da Saúde e da Organização Internacional do Trabalho publicadas hoje na *Environment International* (Pega *et al.*, 2021).

As estimativas conjuntas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a exposição a longas jornadas de trabalho estimam que “[...] em 2016, 398.000 pessoas morreram de Acidente Vascular Cerebral (AVC) e 347.000 de doenças cardíacas por terem trabalhado pelo menos 55 horas por semana” (Pega *et al.*, 2021).

A reforma administrativa do Estado brasileiro e seus efeitos no serviço público, exprimem parte desse processo de precarização das relações de trabalho. A flexibilização, terceirização e outras práticas adotadas visam intensificar a exploração do trabalho. Isso ocorre em um contexto de avanço tecnológico, automação¹ e retração dos gastos públicos, o que contribui para a fragilização dos vínculos de trabalho no setor público.

De acordo com dados apresentados no Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público (Campagnac *et al.*, 2024), extraídos da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua (PNADc), apenas 7,7% da população economicamente ativa brasileira está vinculada ao setor público, percentual bem abaixo de países como França, Reino Unido e Austrália, onde esse índice ultrapassa os 20%. Os dados apresentados por Campagnac *et al.* (2024, p. 26) desmontam a narrativa do excesso de funcionários na máquina pública e expõem o subdimensionamento do Estado para atender às demandas sociais previstas na Constituição.

No Brasil, a trajetória de implementação de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na administração pública, desde os anos 2000, com o chamado Governo Eletrônico, embora represente um avanço em termos de modernização estatal, apresenta contradições inerentes à lógica do Estado capitalista, que opera sob a mediação dos interesses do capital.

Em que pese a ampliação do acesso aos serviços públicos por meio da criação de portais unificados, como a Rede Governo (2000), o Portal de Convênios (Siconv, 2008) e o gov.br (2019), bem como a incorporação de mecanismos de autenticação digital e interoperabilidade de sistemas, como a Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil) e a Identidade Digital de Governo (IDG), tornando o Estado mais eficiente, ágil e acessível, isso atinge parcelas da população com maior acesso a recursos tecnológicos. Além disso, tem contribuído para a substituição do atendimento humano por soluções automatizadas, o que pode comprometer a qualidade do serviço, especialmente para os usuários com menor letramento digital ou com acesso limitado à *Internet*.

¹ O Brasil foi reconhecido pelo Banco Mundial como o segundo país do mundo com a mais alta maturidade em governo digital. A avaliação é resultado do *GovTech Maturity Index 2022*, índice divulgado no dia 16 de novembro, que considera o estado atual da transformação digital do serviço público em 198 economias globais. O Brasil teve o maior avanço entre as nações avaliadas, subindo cinco posições em relação ao *ranking* divulgado em 2021, passando do sétimo para o segundo lugar e tornando-se líder em governo digital no Ocidente. Como exemplos concretos incluem a digitalização de serviços previdenciários e sociais por meio das plataformas Meu INSS e Gov.br, que concentram milhares de atendimentos que antes exigiam mediação presencial. Serviços como a emissão de Carteiras Digitais (de Trabalho, de Trânsito), acesso ao Abono Salarial, ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Sistema de Seleção Unificada (SISU), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e até a consulta de valores a receber do Banco Central, passaram a ser realizados quase exclusivamente por via digital (Brasil, 2022a).

Esses avanços coexistem com processos de precarização do serviço público e aprofundamento das desigualdades sociais, conforme ratificado por Ramos (2024, p. 30) ao tratar que

[...] a redução no quadro de pessoal do INSS foi apontada pelo TCU como um dos motivos de alerta para os anos seguintes. De fato, o envelhecimento de grande parte da força de trabalho da autarquia, ao implementar condições para aposentadoria, levou a uma queda brusca na capacidade operacional do INSS, [...] passando de 32.804 servidores em 2018, para 22.761 em 2019. A contenção de gastos públicos e a falta de recomposição desse quadro, agravaram ainda mais esse cenário.

A administração pública, como “[...] *locus* do trabalho improdutivo exterior à produção do capital, não se trata de aumentar a taxa de exploração da força de trabalho produtiva [...]”, mas degradar o trabalho dos servidores públicos, visando reduzir os gastos do Estado com o funcionalismo público², assim como desvirtuar o resultado do seu trabalho, como aquele que permitirá aos cidadãos, o acesso aos direitos sociais, por meio das políticas públicas (Silva, 2021, p. 10-11).

A lógica gerencialista do capital privado adotada pelo Estado neoliberal, consiste em degradar os serviços públicos para que os interesses privados sejam valorizados. Silva (2021)

² O termo “funcionário público” é um termo mais abrangente para definir a pessoa que trabalha ou atua na administração pública. Utilizado principalmente no âmbito penal, o Código Penal, art. 327, define como funcionário público, para efeitos penais, “[...] quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública” (Brasil, 1940). Essa definição abrange não apenas servidores estatutários, mas também empregados públicos (regidos pela CLT), ocupantes de cargos comissionados, trabalhadores temporários, terceirizados que desempenham atividades típicas da administração pública e até voluntários. O parágrafo 1º do mesmo artigo equipara a funcionário público quem atua em entidades paraestatais ou em empresas contratadas para serviços públicos, ampliando ainda mais o escopo.

O “servidor público” refere-se, em sentido estrito, aos funcionários que ocupam cargos públicos na administração direta, autarquias e fundações públicas, regidos por regime estatutário. No âmbito federal, a Lei nº 8.112/1990, em seu art. 2º, estabelece o regime jurídico desses servidores, definindo-os como pessoas legalmente investidas em cargos públicos (Brasil, 1990c). Esses cargos são acessados, em regra, por meio de concurso público, e os servidores gozam de estabilidade após o cumprimento do estágio probatório de três anos, além de direitos específicos, como licenças e progressão na carreira. A Lei nº 8.027/1990, que regula normas de conduta, aplica-se a esses servidores civis da União, autarquias e fundações públicas, reforçando seu vínculo formal com o Estado (Brasil, 1990a).

Dessa forma, as pessoas com vínculo precário ou tácito, como aqueles contratados temporariamente, terceirizados ou em arranjos informais, não se enquadram como “servidores públicos” no sentido estatutário, pois carecem do vínculo formal regido pela Lei nº 8.112/1990. No entanto, podem ser considerados “funcionários públicos” para fins penais, conforme o Código Penal, Art. 327, caso desempenhem funções públicas.

Por outro lado, a Lei nº 8.429/1992, que trata de improbidade administrativa, define “agente público” de forma igualmente ampla (art. 2º), incluindo qualquer pessoa que exerça, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função pública por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura (Brasil, 1992). Assim, trabalhadores em vínculos precários estão sujeitos às responsabilidades legais associadas a essas definições, embora não gozem dos mesmos direitos dos servidores estatutários.

É importante esclarecer que “empregados públicos” formam uma categoria distinta, composta por trabalhadores contratados sob o regime da CLT, geralmente em empresas públicas ou sociedades de economia mista, como os Correios ou o Banco do Brasil. Diferentemente dos servidores públicos, eles não possuem estabilidade, mas têm direitos trabalhistas similares aos do setor privado, como Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Pessoas com vínculos precários ou tácitos não devem ser chamados de “empregados públicos”, pois este termo implica um contrato formal sob a CLT, o que não se aplica a arranjos temporários ou informais.

define que o trabalho flexível implantou uma nova forma de exploração da força de trabalho denominada de “precariedade salarial”, alterando a organização do trabalho do setor privado, mas também do público, quando da adoção da lógica gerencial.

O gerencialismo estatal neoliberal contou com uma ampla e eficaz política de *marketing*, que aliada ao contexto econômico e político, permeado pela hiperinflação, altos índices de desemprego, desarticulação da esquerda e dos movimentos sindicais, garantiu a ampla adesão de segmentos da sociedade brasileira (Silva, M., 2003).

Além disso, essas condições, segundo M. Silva (2003), alcançaram consensos e pré-requisitos para a implantação de reformas como privatizações, desregulamentação trabalhista e redução de gastos sociais.

Vale destacar, mesmo que rapidamente, a adesão do movimento sindical às políticas neoliberais. De modo mais explícito, o sindicalismo de resultados, cuja expressão principal é a Força Sindical, criada em 1991, cumpriu um papel importante como ponto de apoio do governo na implantação das políticas neoliberais no setor produtivo, por meio do documento “Um Projeto para o Brasil. A proposta da Força Sindical, elaborado em 1993, apresentou sugestões e seu apoio às políticas neoliberais (Silva, M., 2003, p. 69).

A formação de consensos para implementação das reformas neoliberais foram fundamentais para sua difusão junto à classe trabalhadora, que é levada a concebê-las como inevitáveis, dado ao agravamento das perdas dos direitos trabalhistas (contrato salarial por tempo indeterminado, jornada de trabalho regulada), como parte do processo de reestruturação produtiva e do frágil enfrentamento de suas representações.

A CUT, embora, inicialmente, oferecesse resistência às políticas neoliberais, logo incorporou o discurso neoliberal da qualificação como condição para a inclusão no mercado de trabalho, priorizando mais as negociações com o governo sobre as medidas compensatórias do que as grandes mobilizações das classes trabalhadoras (Silva, M., 2003, p. 70).

O processo de reestruturação produtiva na era do capitalismo global, pautada na “[...] acumulação flexível se apoia, predominantemente, na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho e, ainda, dos produtos e padrões de consumo” (Alves, 2014b, p. 74).

É sob a lógica da flexibilização dos processos de trabalho que se realiza a “[...] plena capacidade do capital tornar domável, complacente e submissa, a mercadoria-força de trabalho assalariado” (Silva, 2021, p. 20). No âmbito da força de trabalho das organizações públicas “[...] não se trata de aumentar a lucratividade, como ocorre com as empresas produtivas de mais-valor [...]”, mas reduzir o gasto público com o funcionalismo público, degradando a qualidade dos serviços públicos, pois importa à fração hegemônica do capital financeiro, a

blindagem do orçamento público, a fim da expropriação do fundo público para a garantia dos ganhos da fração rentista-parasitária do capital (Silva, 2021, p. 20).

A flexibilização, conforme observa Silva e Gurgel (2024), foi utilizada como uma estratégia pela administração pública para combater a rigidez das relações de trabalho e incorporar novas formas de contratação sem concurso público, remuneração fora dos planos de cargos e salários, mas definidos por meio negocial e a depender da correlação de forças políticas.

Além disso, identificam que o Estado se nivelou ao mercado enquanto empregador, pois as contratações atípicas são justificadas pela flexibilização e atendimento às necessidades essenciais. Embora essa modalidade de contratação tenha tempo determinado de dois anos, é comprovado que esse período é ultrapassado, variando entre quatro, seis e até oito anos (Silva; Gurgel, 2024).

A precarização do trabalho público na sua dimensão salarial é marcada por desigualdades estruturais e é explicada pela adoção da lógica de gestão toyotista na organização do trabalho público e as formas de contratação precária representam o movimento do capital contra o setor do trabalho público (Alves, 2021, p. 20).

Os dados da RAIS (Brasil, 2022d) revelam que, embora mulheres negras sejam a maioria entre os servidores públicos municipais, são também o grupo com os menores salários médios. Enquanto isso, as maiores faixas salariais estão concentradas nos poderes Judiciário e Legislativo federal. Essa assimetria salarial demonstra o abismo social dentro do próprio setor público conforme apontam os dados do Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público (Campagnac *et al.*, 2024, p. 56):

[...] na faixa de remuneração com valores mais baixos (de 0 a 0,5 salário-mínimo), vemos que a maior parcela de servidores é de mulheres negras (42,3%), seguidas de 22,9% de mulheres brancas. Ainda, compõem esta faixa homens negros, com 21,2% da força de trabalho municipal, e homens brancos são somente 12,6%, sendo esta a menor fatia de homens brancos encontrada em todas as faixas de renda. Por outro lado, na faixa salarial mais elevada, entre 10 e 20 salários-mínimos, a prevalência é de homens brancos, com 45,1%, enquanto mulheres brancas somam 23,7%, 20,2% de homens negros e somente 8,5% de mulheres negras. Ou seja, apesar de maioria no serviço público brasileiro, mulheres negras são as que recebem as remunerações mais baixas. Esse dado é coerente com a esfera federativa onde as mulheres são mais prevalentes, nos municípios, onde há remunerações mais baixas do que aquelas encontradas no serviço público federal e nos estados.

A gestão do trabalho no setor privado foi incorporada pelo Estado neoliberal à administração pública, impondo a lógica produtivista do modelo de gestão toyotista às organizações estatais, transformando a dinâmica do serviço público e subordinando-o aos critérios de eficiência do mercado (Alves, 2021, p. 26).

A incorporação de práticas empresariais na administração pública ignora a especificidade dos serviços públicos, cuja finalidade não deve ser o lucro, mas sim a garantia de direitos. Esse processo conduz à desumanização das relações de trabalho e ao enfraquecimento do papel social do Estado. Essa lógica empresarial, ao ser aplicada ao setor público, impõe uma racionalidade gerencial, que desconsidera as condições concretas dos trabalhadores, que atuam na prestação de serviços essenciais à população.

Tal desconsideração se evidencia, por exemplo, quando observamos os dados apresentados por Ramos (2024, p. 76)

[...] é possível concluir que a maioria dos trabalhadores públicos não gozam de uma renda segura, pois não ultrapassam R\$ 3 mil. Enquanto isso, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) projetou que o salário-mínimo necessário em dezembro de 2017, com base na análise da cesta básica, era de 3.585,05. Se fizermos uma projeção com o crescimento anual médio – 1,1%, em juros simples –, o servidor que recebia R\$ 2.900 em 2017 está recebendo hoje, 2021, R\$ 3.107, portanto, o salário-mínimo necessário, de acordo com o DIEESE, é de R\$ 5.495,52 em janeiro de 2021 (Ramos, 2024, p. 76).

A situação se agrava quando se refere às pessoas com contratos temporários no âmbito da administração pública, pois segundo Silva e Gurgel (2024) apesar da maioria dos Estados, representando (70%), basearem o valor do salário-base ao praticado no órgão, ou seja, a remuneração inicial dos estatutários, a temporalidade do contrato e a sua previsão por edital, não permitirá reajustes ao longo do contrato e nem tão pouco obrigará o Estado a reajustá-lo. De modo que as remunerações serão inferiores aos estatutários, ainda que exercendo funções e qualificações similares ou iguais.

Além disso, é baixo o número de Estados que asseguram os direitos para os funcionários contratados, pois

[...] apenas 33% preveem férias (Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Alagoas); b) somente 26% têm previsão de pagamento de décimo terceiro salário (Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Pernambuco); c) apenas 18,5% preveem pagamento de adicional noturno (Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso do Sul e Pernambuco); d) simplesmente 15% tratam de adicional por insalubridade e periculosidade (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Alagoas). O Estado do Espírito Santo prevê o adicional por insalubridade e a Paraíba, por periculosidade (Silva; Gurgel, 2024, p. 14).

A adoção da lógica de gestão toyotista na organização do trabalho seja público ou privado, sofreu com a reestruturação dos locais de trabalho, pois a introdução de máquinas informacionais (*tablets*, *desktops*, *smartphones*) conectados em rede, alterou não somente as relações de trabalho, como implodiu a jornada de trabalho, com a inserção do teletrabalho, sobretudo do *home-office*, pois a “[...] a força de trabalho flexível fica ‘*full time*’, à disposição

do capital” (Alves, 2021, p. 20). Isso irá exigir novas habilidades técnico-comportamentais adequadas à produção flexível, mas também o trabalhador é levado a aceitar, ainda que subjetivamente, a redução do tempo de vida em face do trabalho.

Nesse contexto de reestruturação do trabalho impulsionado pela lógica de gestão toyotista e pela ampliação do uso de tecnologias informacionais, a Instrução Normativa SGP/SEGES/SEDGG/ME nº 89, de 13 de dezembro de 2022, que regulamenta o Programa de Gestão e Desempenho (PGD) na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, surge como expressão concreta desse novo modelo organizacional.

Ao disciplinar o desenvolvimento e a mensuração das atividades com foco na entrega por resultados, seja em regime presencial ou de teletrabalho, a normativa reforça a ênfase na eficiência, na produtividade e nas metas individuais, reproduzindo os princípios da produção flexível.

Ainda que envolta em um discurso de modernização administrativa, essa diretriz acaba por reforçar a intensificação do trabalho e a sobreposição do tempo de vida pelo tempo de produção, contribuindo para a precarização das condições laborais dos servidores públicos, que passam a operar sob uma lógica de desempenho contínuo e disponibilidade permanente, tal como advertido por Alves (2021).

De acordo com o art. 2º, o Programa de Gestão consiste na execução de atividades fora das dependências físicas do órgão, por meio de plano individual com metas e prazos, submetido à avaliação de desempenho. Essa lógica, pautada na mensuração de resultados e na responsabilização individual, desconsidera a natureza coletiva do trabalho no serviço público, promovendo uma individualização, que favorece a competitividade e dificulta a construção de solidariedade entre os trabalhadores (Brasil, 2022c).

Outro ponto crítico refere-se à transferência de custos operacionais ao servidor, uma vez que o art. 28 estabelece que a participação no PGD não ensejará ressarcimento de despesas relacionadas à estrutura física, tecnologia e *Internet* necessárias para o cumprimento das metas (Brasil, 2022c). Tal medida inverte a lógica da responsabilidade estatal, impondo ao trabalhador o ônus da manutenção das condições materiais de trabalho, o que caracteriza um processo de informalização disfarçada e precarizante.

O art. 24, §1º ainda destaca que o servidor em teletrabalho não fará jus ao pagamento de auxílio-transporte, e, em diversos órgãos, também é vedado o recebimento de outros benefícios, como auxílio-alimentação, evidenciando um tratamento desigual frente aos demais servidores em regime presencial (Brasil, 2022c).

Ademais, a normativa apresenta dispositivos que favorecem o controle excessivo e subjetivo da força de trabalho, como no art. 21, §2º, que prevê o desligamento do servidor do programa por “avaliação insatisfatória”, sem critérios objetivos suficientemente claros (Brasil, 2022c). Esse dispositivo abre margem para práticas de assédio moral institucional e enfraquece as garantias de estabilidade no serviço público, ao sujeitar o servidor à constante vigilância e à insegurança quanto à manutenção de sua rotina laboral.

Os métodos de gestão toyotista trata de adaptar as pessoas para novas rotinas laborais, pois para além de gestão de recursos humanos, representa “[...] uma mixórdia de receitas de gestão que possuem um fluxo ideológico comum: a captura da subjetividade do trabalho vivo pelos valores-fetiches do capital” (Alves, 2021, p. 22).

Aliado a essa manipulação da classe trabalhadora assalariada, um outro elemento levantado por Alves (2021), que permeia o discurso da organização do trabalho flexível e que contribui com a precarização do trabalho, é a denominação dos trabalhadores em “colaboradores”, pois retira, propositalmente, a sua identidade e consciência de classe, assim como nega e exclui a necessidade de sua organização sindical e política. Em contrapartida, é incentivado as posturas individualistas e competitivas.

A adoção da administração gerencialista não se trata de uma questão meramente técnica, mas política-ideológica, pois impera a lógica manipulatória do modelo toyotista, que se consolida para além das condições materiais objetivas, permeando, sobretudo, a subjetividade das pessoas. Contudo, a “[...] ideologia gerencialista despolitiza o debate, tornando-o questão técnica e não questão de política de classe” (Alves, 2021, p. 10-11).

Alves (2021) adverte para a perversidade ao extremo da lógica gerencialista do capitalismo flexível, implementada pelos métodos de gestão toyotista, com a ideia de servidão voluntária, retratada nos consentimentos espúrios ou dedicação irrestrita aos modos de labor, reduzem tempo de vida ao tempo de trabalho estranhado, ou seja, alienado, tornando-se o trabalho a finalidade de sua vida. “A satisfação pelo gozo por aquilo que nos reduz como pessoas humanas é um traço perverso da lógica gerencialista do capitalismo flexível” (Alves, 2021, p. 23).

As inovações sociometabólicas também foram estimuladas pela gestão flexível, visando a renovação geracional do quadro das forças de trabalho, que ocorreu por meio dos programas de demissão voluntária e incentivos às aposentadorias da força de trabalho mais velha, optando pela preferência às novas gerações, mais adaptadas às inovações tecnológicas-organizacionais, entretanto, elas se tornaram portadores de valores morais da revolução cultural neoliberal,

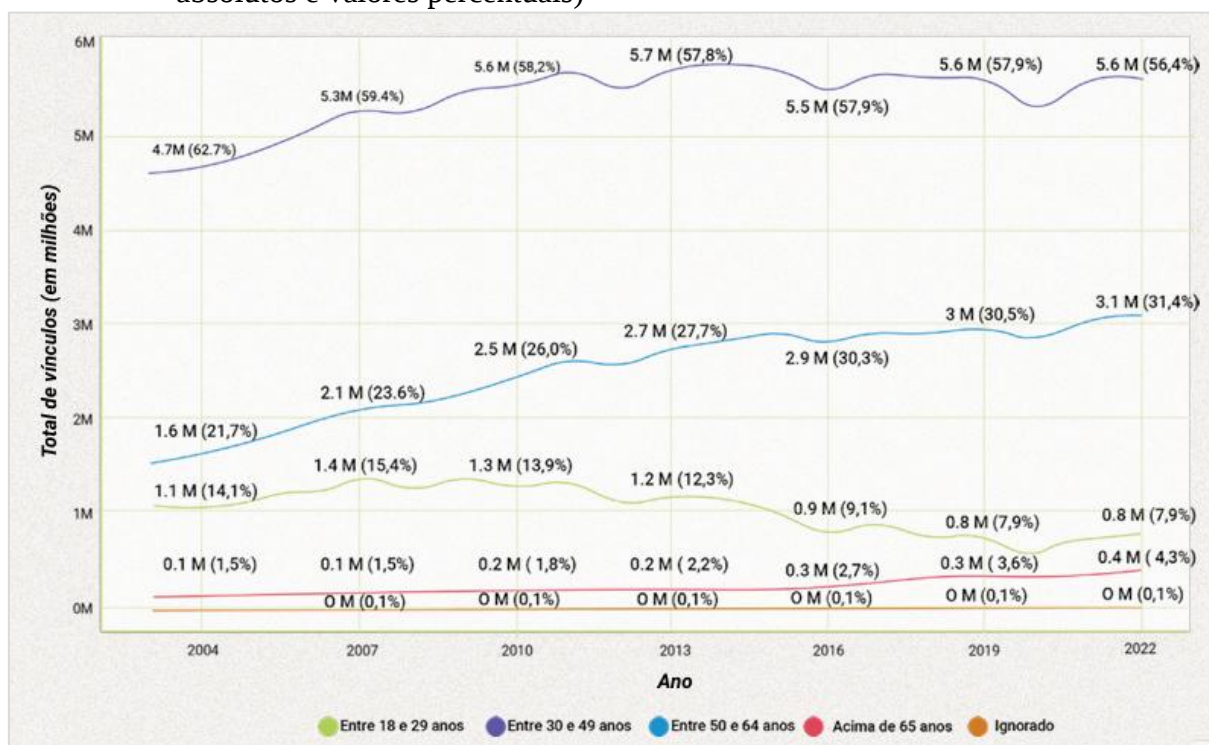
demonstrando-se desprovidas de valores coletivos de cariz político-ideológico da luta de classes, que marcaram as gerações dos trabalhadores no passado (Alves, 2021, p. 24).

Observa-se um reposicionamento do papel dos servidores frente a novas exigências de produtividade e desempenho. Segundo Campagnac *et al.* (2024), a média de idade dos servidores públicos brasileiros vem crescendo de forma consistente, o que reflete um envelhecimento do funcionalismo, especialmente em nível federal, onde 81% dos profissionais são estatutários e uma grande parte encontra-se próxima da aposentadoria.

[...] possível perceber a predominância de profissionais públicos entre 30 e 49 anos, com crescimento consistente ao longo do tempo. Se por um lado temos quedas sucessivas da parcela de servidores na faixa etária entre 18 e 29 anos, por outro vemos aumento das proporções não somente desses profissionais entre 30 e 49 anos, mas também daqueles entre 50 e 64 e acima de 65 anos. Esse cenário aponta para um envelhecimento da nossa burocracia ao longo do tempo, o que também é, de certa forma, coerente com o movimento demográfico de envelhecimento da população brasileira. [...]é preciso apontar que o perfil etário dos profissionais públicos brasileiros suscita questões importantes a serem enfrentadas, principalmente aquelas relacionadas com aposentadorias e previdência, assim como a necessidade de recomposição de, ao menos, parte da força de trabalho, além de garantir maior representatividade da população jovem no serviço público (Campagnac *et al.*, 2024, p. 42).

Essa condição, combinada com a ausência de reposição dos quadros, intensifica a sobrecarga de trabalho e acarreta consequências diretas sobre a saúde física e mental dos servidores.

Gráfico 3 – Profissionais públicos civis por faixa etária - Brasil - 2003 a 2022 (números absolutos e valores percentuais)



Fonte: Campagnac *et al.* (2024).

A precarização do trabalho configura-se como um fenômeno multifacetado, cujas dimensões revelam transformações profundas no mundo laboral contemporâneo. Uma das expressões mais evidentes desse processo é a diversificação dos contratos de trabalho, que coexistem em um mesmo ambiente produtivo. Nesse cenário, observa-se a convivência paradoxal entre trabalhadores com vínculos empregatícios formais e estáveis e aqueles submetidos a contratos precários, informais, temporários ou intermitentes (Alves, 2021, p. 26). Essa heterogeneidade contratual não apenas fragmenta a força de trabalho, mas também acentua desigualdades e vulnerabilidades, reforçando a lógica de flexibilização, que beneficia o capital em detrimento dos direitos e da segurança dos trabalhadores.

De acordo com dados do Anuário de Gestão de Pessoas no Serviço Público (Campagnac *et al.*, 2024), em 2022, os estatutários efetivos correspondiam a 66,8% do total, celetistas a 12,1%, temporários a 7,2%, e os demais vínculos completavam o restante.

Ao analisar a evolução da quantidade dos diferentes tipos de vínculos públicos entre 2003 e 2022, é possível perceber a predominância dos estatutários efetivos na burocracia brasileira, já que compõem 66,8% do total de profissionais públicos. Nesse período, houve um aumento de 37,8% de estatutários. Interessante notar também uma pequena variação negativa do número de celetistas no período, de 17,7% a 12,1% em 2022. O número de profissionais em vínculos estatutários não efetivos e em outros vínculos se manteve relativamente estável no período. Por outro lado, vemos um aumento expressivo nos vínculos temporários, principalmente a partir de 2020, que termina a série com 7,2% do total de vínculos, representando um aumento de 1.760% entre 2003 e 2022, indo de 38.507 vínculos para 716.216 (Campagnac *et al.*, 2024, p.34).

Em que pese os dados apresentados pelo anuário, é evidente a falta de registros sobre os funcionários com vínculos precários, uma vez que o vínculo é tácito e proceder com o registro incorre em uma ilegalidade, passível ao gestor público de processo de improbidade administrativa, implicando na subnotificação desses funcionários.

O objetivo da flexibilização dos vínculos de trabalho no setor público é reduzir os custos com a força de trabalho, usufruindo do bônus de ter atendidas as suas demandas operacionais, sem o ônus direto da responsabilidade com os direitos trabalhistas dos terceirizados (Celeste, 2021).

Na visão de Celeste (2021, p. 63), a precarização na administração pública ocorre de duas formas: vertical e horizontal, sendo que a primeira ocorre ao flexibilizar as garantias do exercício independente e impessoal das funções públicas, referentes à estabilidade, a disponibilidade remunerada e a aposentadoria, e a precarização horizontal quando possibilitou que trabalhadores privados sem concursos pudessem atuar ao lado dos servidores públicos, inclusive incentivando a sua substituição por considerar uma opção mais eficiente.

Além disso, a disseminação de novas modalidades de contratação, remuneração e jornadas flexíveis (Alves, 2021, p. 1) reflete a adaptação do mercado de trabalho às demandas de um sistema produtivo cada vez mais volátil e competitivo. Essas mudanças, embora apresentadas sob a retórica da modernização e da eficiência, frequentemente resultam na intensificação do tempo de trabalho e no aumento do estresse laboral. A adoção de métodos gerenciais inspirados no toyotismo, como o *just-in-time*, o *kan-ban* e a autonomia, evidencia a incorporação de uma lógica produtivista que prioriza a maximização dos resultados em detrimento do bem-estar e da saúde dos trabalhadores (Alves, 2021, p. 14).

Esse processo de reestruturação produtiva não se limita às empresas privadas, mas também atinge as organizações públicas e o próprio mercado de trabalho como um todo. A crescente expansão dos trabalhadores autônomos ou por conta própria, impulsionada pela lógica do empreendedorismo, ilustra a transformação das relações laborais em um contexto de desregulamentação e individualização (Alves, 2021, p. 14). Sob o discurso da autonomia e da liberdade, esconde-se a transferência de riscos e responsabilidades para os trabalhadores, que passam a assumir, de forma solitária, os custos e incertezas inerentes à sua sobrevivência econômica.

A precarização do trabalho não pode ser compreendida como um fenômeno isolado, mas como parte de uma reconfiguração estrutural do capitalismo contemporâneo. Essa reconfiguração, marcada pela flexibilização, intensificação e individualização do trabalho, reforça a necessidade de uma análise crítica, que questione os impactos sociais e subjetivos dessas transformações, bem como as narrativas ideológicas que as legitimam.

Portanto, o neoliberalismo, arraigado com sua própria ideologia hoje dominante, preconiza a redução da intervenção estatal na economia e a flexibilização das relações de trabalho. No Brasil, a reforma do Estado, implementada no governo Fernando Henrique Cardoso, buscou adaptar o país às novas demandas do capital internacional e promover a “modernização” da administração pública.

Para Antunes (2020, p. 166), no processo de precarização do trabalho, tem-se a predominância e crescimento exponencial da terceirização entre os diferentes segmentos da classe trabalhadora, com inserção de contratos precários, a exemplo da indústria do petróleo (2000-2013), que compreendeu um crescimento 631% terceirizados para 121% efetivos próprios contratados pela CLT. Já os salários são os mais baixos, em torno de 52% a 44% do salário recebido pelo trabalhador efetivo ou próprio da empresa, no caso dos petroquímicos, e, em relação a jornada de trabalho, cumprem três horas a mais que os contratados diretamente pela empresa.

Antunes (2020, p. 163) ainda destaca, no âmbito da terceirização, a desproteção legal do trabalho, a alta rotatividade como sendo uma das maiores no Brasil, cuja permanência é de dois anos e sete meses, enquanto para os demais trabalhadores é de cinco anos e oito meses. Em relação a segurança e saúde do trabalhador, estes são os que sofrem os maiores riscos de acidente, em virtude da falta de treinamento sobre as medidas preventivas coletivas.

O capital financeiro impõe em escala global alteração nas relações e formas de trabalho, com o incremento das formas de trabalho terceirizado, intermitente, com subgrupos identificados pela literatura como “infoproletariado”, “cibertariado”, bem como a “disseminação das falsas cooperativas, no apelo ao voluntariado, assim como no incremento ao empreendedorismo - uma espécie de empregador e assalariado de si próprio”, daí o processo de “pejotização” do trabalhador brasileiro (Antunes, 2020, p. 177).

Essa lógica global destrutiva das relações de produção e reprodução da força de trabalho implementada pelo capital financeiro, para a ampliação de seus lucros, tem na expansão da terceirização, informalidade e da precarização os meios para “[...] incrementar os mecanismo e formas de extração do sobretrabalho, de sujeição e divisão dos trabalhadores e trabalhadoras a essa pragmática perversa” (Antunes, 2020, p. 176).

A relação de emprego com o contrato formal de trabalho tem se tornado uma realidade cada vez mais inacessível pelo trabalhador, cuja flexibilização e informalidade é crescente nos contratos de trabalho e impacta diretamente na redução dos custos da remuneração, criando “[...] trabalhadores de primeira e segunda categoria” (Antunes, 2020, p. 161).

O exemplo vigente mais explícito dessa realidade no Brasil trata-se da reforma trabalhista aprovada em julho 2017, durante o governo decorrente do golpe de natureza diversa que trouxe ao poder o ex-vice-presidente Michel Temer (2016-2018), que consistiram em mudanças estruturais no sistema de seguridade social e nas regras trabalhistas do país.

Em relação a reforma trabalhista (Lei nº 13.467/2017) trouxe alterações significativas na CLT, com a narrativa de reduzir o desemprego, atrair investimentos estrangeiros e aumentar a competitividade entre as empresas, deflagrou de forma perversa a institucionalização da precarização das condições de trabalho, do aumento da informalidade e da redução de direitos, deixando os trabalhadores à mercê dos empregadores e dos regimes de trabalho por eles impostos, além de dificultar o acesso à justiça.

No âmbito da reforma do Estado brasileiro, as principais medidas adotadas destacam-se a reestruturação da composição salarial dos servidores públicos. A política de contenção de gastos, que levou à redução do crescimento real dos salários, à fragmentação das remunerações,

por meio da criação de gratificações e benefícios variáveis e à desvalorização das carreiras públicas.

Em muitos casos, os reajustes salariais não acompanhavam a inflação, resultando em perdas salariais significativas. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, entre 1995 e 2002, a defasagem salarial dos servidores públicos chegou a 60%, com reajustes concedidos de forma esporádica e insuficiente para recompor o poder de compra.

A seguir, uma tabela exemplifica a defasagem salarial dos servidores públicos durante esse período (1995-2002):

Tabela 1 – Defasagem salarial dos servidores públicos durante esse período (1995-2002)

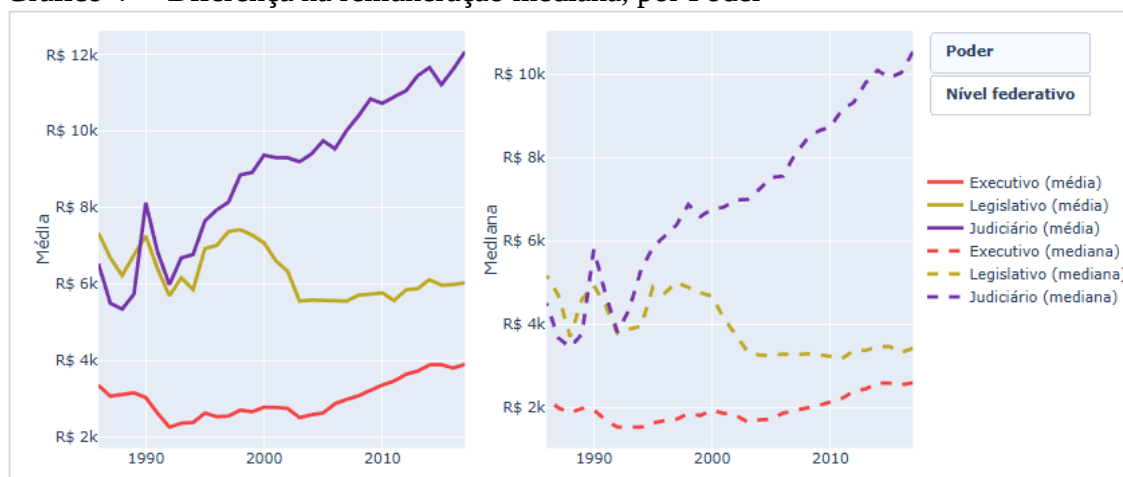
Ano	Reajuste (%)	Inflação Acumulada (%)	Defasagem Salarial (%)
1995	5,0	22,0	-17,0
1996	0,0	9,6	-9,6
1997	0,0	5,2	-5,2
1998	0,0	1,7	-1,7
1999	8,0	20,0	-12,0
2000	0,0	7,0	-7,0
2001	3,5	7,7	-4,2
2002	5,0	12,5	-7,5

Fonte: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2014) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019).

Do ponto de vista das transformações nos vínculos laborais, conforme destacado por Alves (2021) e corroborado pela análise de Antunes (2020), é possível identificar uma tendência significativa no setor público de trabalho brasileiro: a expansão das contratações temporárias e a concomitante retração dos vínculos celetistas. Essa dinâmica, conforme evidenciado pelos dados do IPEA, reflete-se de maneira clara nas políticas de Estado adotadas nas últimas décadas, especialmente no contexto das privatizações de empresas públicas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

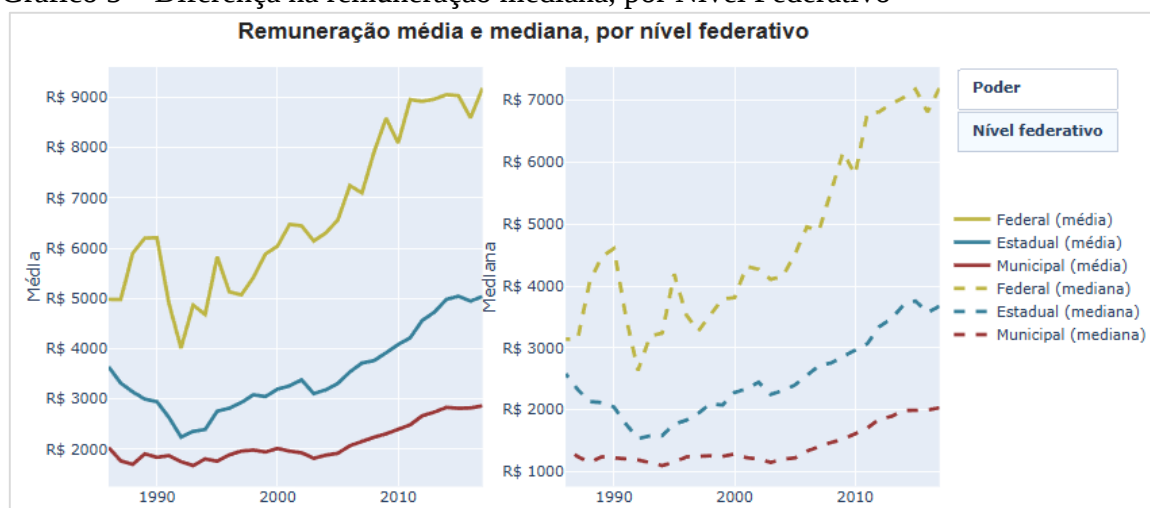
Observa-se, as disparidades salariais no âmbito da administração pública dos servidores públicos, cuja diferença salarial é considerável entre os órgãos executores de políticas públicas, em particular no âmbito municipal, do que aqueles inseridos na máquina pública judicante e legislativa. Essas desigualdades exprimem a estrutura histórica de privilégios e negociações setoriais, além das barreiras à mobilidade social e à ocupação de cargos mais bem remunerados, perpetuando a heterogeneidade e a injustiça salarial no setor público brasileiro

Gráfico 4 – Diferença na remuneração mediana, por Poder



Fonte: IPEA, RAIS, TEM, IPNC e IBGE (*apud* Atlas do Estado Brasileiro, 2023).

Gráfico 5 – Diferença na remuneração mediana, por Nível Federativo



Fonte: IPEA, RAIS, TEM, IPNC e IBGE (*apud* Atlas do Estado Brasileiro, 2023).

Os Gráficos 4 e 5 apresentados revelam discrepâncias salariais significativas entre os diferentes poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, e níveis federativos – federal, estadual e municipal, as quais quando comparadas em termos percentuais em relação aos níveis federados, nota-se que o nível federal apresenta uma remuneração consideravelmente superior aos níveis estadual e municipal. Por exemplo, no 3º quartil, o salário médio federal é 108% maior do que o estadual e 272% maior do que o municipal.

Essa diferença se reflete em todos os quartis analisados, podendo ser explicado pela maior concentração de recursos na esfera federal, em detrimento dos níveis estaduais e, principalmente, municipais. Essa disparidade evidencia as desigualdades de capacidade orçamentária entre os entes federativos, com os municípios, geralmente operando com menores receitas e maior dependência de transferências intergovernamentais.

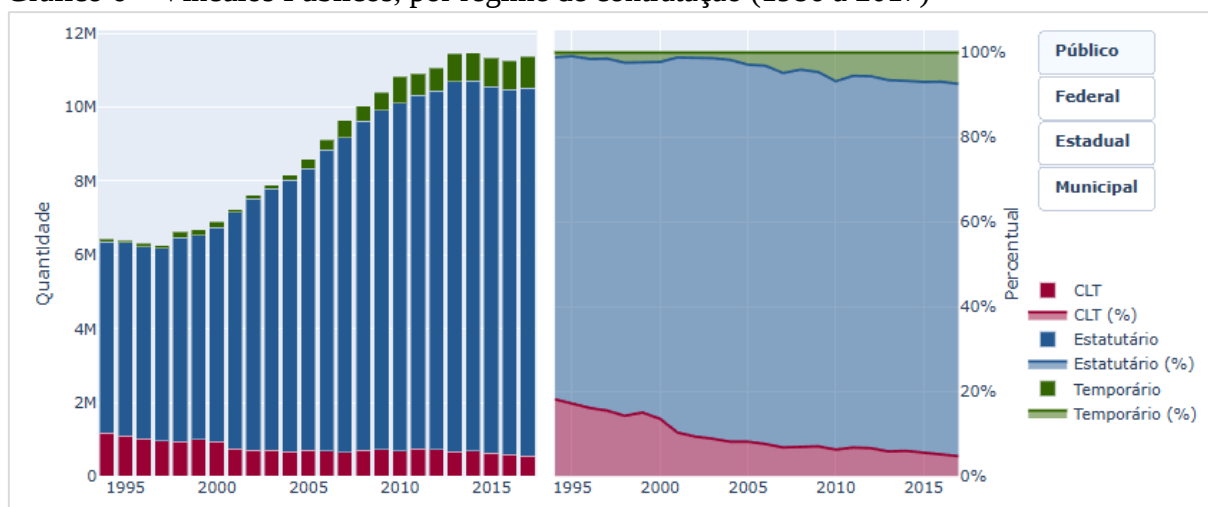
Em relação aos poderes, o Judiciário apresenta os maiores salários em todos os quartis, com destaque para o 3º quartil, no qual a remuneração é cerca de 114% maior do que a do Legislativo. Já em relação ao Executivo a diferença de salários com o Judiciário é de aproximadamente 357% maiores, no 1º quartil, 307% e 233% maiores no 2º e 3º quartil, respectivamente.

Além disso, ainda que em menor proporção, a diferença de salários entre o Legislativo e o Executivo, se mostram superiores em todos os quartis, chegando a 56% no 3º quartil. Isso sugere uma estrutura salarial que privilegia o Legislativo em relação ao Executivo, mesmo que ambos compartilhem responsabilidades essenciais no funcionamento do Estado.

Esses dados reforçam as desigualdades estruturais na remuneração do setor público brasileiro. O cenário evidencia uma hierarquia que favorece os servidores do nível federal e do poder Judiciário, enquanto os servidores municipais e do Executivo, que frequentemente estão mais próximos da população e de suas demandas, recebem salários proporcionalmente muito menores.

Essas disparidades podem ter impactos negativos no equilíbrio federativo e na qualidade dos serviços públicos, especialmente nos municípios, que enfrentam mais dificuldades para atrair e reter profissionais qualificados. A lógica subjacente a essa transformação, conforme apontam Alves (2021) e Antunes (2020), está alinhada à reestruturação produtiva global, que privilegia a flexibilização e a redução de custos trabalhistas. As privatizações de empresas públicas, ocorridas em larga escala no Brasil, desempenharam um papel central nesse processo.

Gráfico 6 – Vínculos Públicos, por regime de contratação (1986 a 2017)



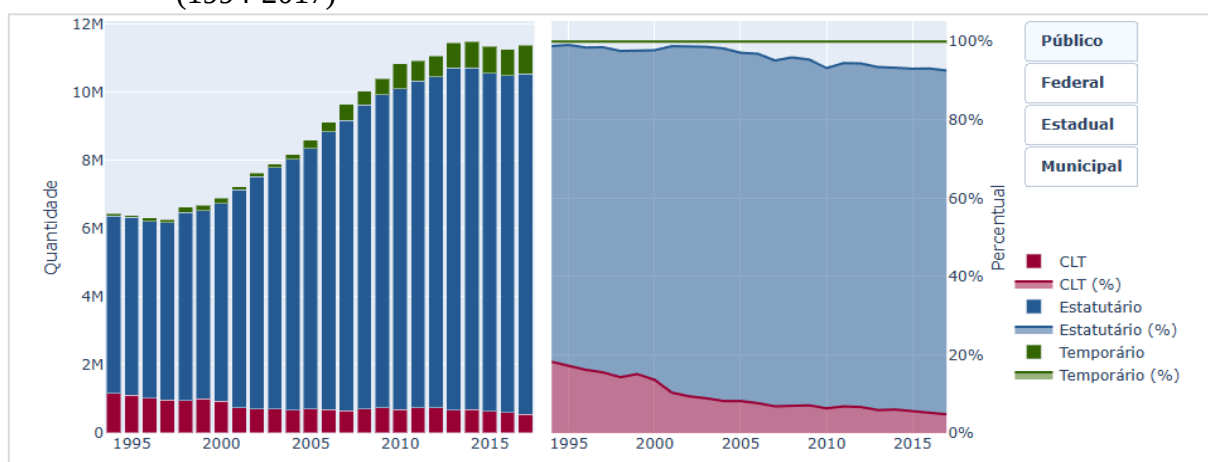
Fonte: RAIS e ME (2023 *apud* Atlas do Estado Brasileiro, 2023).

Ao transferir para a iniciativa privada setores estratégicos da economia, o Estado brasileiro não apenas abriu espaço para a adoção de práticas gerenciais mais flexíveis, mas também contribuiu para a erosão dos vínculos empregatícios. Em seu lugar, proliferaram contratos temporários, intermitentes e informais, que não oferecem estabilidade e proteção social aos trabalhadores.

Os dados do IPEA corroboram essa tendência, demonstrando que, nas últimas décadas, houve um aumento expressivo das contratações temporárias, ao mesmo tempo em que se observou uma retração significativa dos empregos celetistas (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023). Esse fenômeno pode ser interpretado como um reflexo direto das políticas neoliberais adotadas no país, que priorizaram a desregulamentação do mercado de trabalho e a transferência de serviços públicos para o setor privado. Nesse contexto, as privatizações não apenas reconfiguraram a atuação do Estado na economia, mas também redefiniram as relações de trabalho, favorecendo a precarização e a insegurança laboral.

Portanto, a evolução das contratações temporárias e a retração dos vínculos celetistas, conforme evidenciado pelos dados do IPEA, não podem ser dissociadas do contexto mais amplo de reestruturação produtiva e das políticas de Estado implementadas no Brasil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023). Essa realidade exige uma reflexão crítica sobre os impactos sociais e econômicos dessas transformações, bem como sobre o papel do Estado na regulação das relações laborais. Enquanto a flexibilização e a precarização continuarem a ser tratadas como estratégias de modernização e eficiência, os direitos e a dignidade dos trabalhadores permanecerão sob constante ameaça.

Gráfico 7 – Evolução das contratações temporárias e vínculos celetistas no serviço público (1994-2017)



Fonte: RAIS e ME (2023 *apud* Atlas do Estado Brasileiro, 2023).

Os dados mostram que as contratações temporárias subiram de 1,1% para 7,4% do total de vínculos no serviço público entre 1994 e 2017. Esse crescimento foi acompanhado de uma redução dos vínculos celetistas, que passaram de 18,1% para 4,8%. Embora os estatutários ainda representem a maioria dos vínculos, houve uma diminuição desse grupo, o que sugere uma tendência de flexibilização dos contratos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

A estabilidade no serviço público é um dos princípios fundamentais para garantir autonomia na execução das funções, evitando interferências políticas e garantindo a continuidade das políticas públicas. O aumento das contratações temporárias compromete essa estabilidade, pois cria um cenário em que os trabalhadores não possuem garantias de permanência, o que pode afetar sua independência e compromisso com a função pública.

A rotatividade inerente aos contratos temporários pode comprometer a capacitação dos servidores e a continuidade dos serviços. O Atlas do Estado Brasileiro indica que houve um esforço para profissionalizar a burocracia local, aumentando os vínculos estatutários nos municípios, mas ainda assim os contratos temporários cresceram de 1% para 8%. A falta de investimentos na capacitação de servidores temporários pode comprometer a qualidade do atendimento à população (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

O aumento dessas contratações pode estar relacionado a políticas de austeridade fiscal, que buscam reduzir os gastos com pessoal ativo. De acordo com o documento, o Tribunal de Contas da União nos anos 1990, considerou irregulares expedientes precários de recrutamento, como terceirizações e contratações avulsas para atividades essenciais do serviço público. Isso indica que, historicamente, houve tentativas de driblar as exigências de contratação formal para reduzir despesas com pessoal (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023).

O aumento dos vínculos temporários também pode favorecer o clientelismo, especialmente em governos locais. Como os servidores temporários não possuem estabilidade, podem ficar mais sujeitos a pressões políticas e demissões arbitrárias, o que compromete a impessoalidade e eficiência do serviço público. Estudos mencionados no documento indicam que, nos municípios, práticas de contratação motivadas por razões político-eleitorais são mais frequentes.

Deste modo, buscou-se, nesta sessão, apresentar uma análise crítica sobre a precarização das relações de trabalho no serviço público brasileiro, contextualizando-a a partir das transformações estruturais do capitalismo contemporâneo e das reformas administrativas do Estado, especialmente aquelas influenciadas pelo neoliberalismo.

Em síntese, nesta seção apresenta-se uma análise sobre a precarização das relações de trabalho no serviço público brasileiro, destacando como as reformas administrativas do Estado, influenciadas pelo neoliberalismo, contribuíram para a intensificação desse fenômeno.

A flexibilização e a terceirização, estratégias fundamentais para a manutenção da acumulação capitalista, resultaram em uma deterioração das condições de trabalho e em uma desvalorização dos servidores públicos. Além disso, a precarização do trabalho no setor público tem impactos significativos sobre a qualidade dos serviços prestados à população e sobre a saúde mental e a subjetividade dos trabalhadores.

3 A GOVERNANÇA DO MODELO GERENCIAL PELO ESTADO DO MARANHÃO: efeitos para a precarização do trabalho no setor público

Nesta seção, busca-se avançar na compreensão e explicação dos processos de governança do modelo gerencial, focalizando na experiência governamental do estado do Maranhão. Analisa-se como as reformas administrativas implementadas no Maranhão, sob a égide do “modelo gerencial” e da “governança neoliberal”, impactaram as relações de trabalho no setor público estadual.

Para tanto, será examinado o contexto histórico e político em que essas reformas foram realizadas ainda nos anos de governo de Roseana Sarney, a partir das determinações e diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo governo federal de Fernando Henrique Cardoso até o governo Flávio Dino, com a inserção na máquina pública dos princípios da governança.

Discute-se, ainda, o processo de reforma administrativa no Maranhão, suas fases, os principais instrumentos legais e as mudanças estruturais implementadas. Analisa-se como o discurso de modernização e eficiência serviu para justificar a redução do papel do Estado, a transferência de responsabilidades para a iniciativa privada e a flexibilização das relações de trabalho. Além disso, apresenta-se as críticas de autores como Heluy (2000), I. Silva (2006) e Bastos (2012), que apontam para as contradições e os impactos negativos dessas reformas, especialmente no que diz respeito à precarização do trabalho e do aumento da desigualdade social no Estado.

Tais momentos são analisados a partir dos conceitos de “governança”, dadas as contribuições de Filgueiras (2018), Dardot e Laval (2016), Souza Filho e Gurgel (2016), dentre outros, para se pensar como essa lógica foi instituída e operacionalizada pelos governos estatais, mais particularmente, pelo governo de Flávio Dino (2015-2022, dois mandatos consecutivos), sob o argumento de modernização do aparelho do Estado, buscando efetivar processos de controle, participação e transparência da gestão pública, associados à eficiência e efetividade da ação pública, ou seja a implementação de uma gestão permeada e complementar ao modelo gerencial sob a chamada “governança”.

De modo que ao longo da seção, busca-se demonstrar que as reformas administrativas implementadas no Maranhão, embora apresentadas como medidas modernizadoras e eficientes, ampliaram e legitimaram a terceirização e resultou em um aprofundamento da precarização dos vínculos e até das relações de trabalho no setor público. A flexibilização dos contratos, a terceirização de serviços e a previsão de regimes distintos no âmbito do setor público em que

figura a redução de direitos trabalhistas, comprometeram não apenas a qualidade dos serviços prestados à população, mas também contribuíram para a desvalorização dos servidores públicos e para a fragilização de suas condições de trabalho.

Por fim, esta seção busca contribuir para uma reflexão crítica sobre os impactos das reformas neoliberais no setor público, especialmente em contextos regionais como o do Maranhão, onde as desigualdades sociais e econômicas são estruturais.

A análise da experiência maranhense permite compreender como as políticas de ajuste fiscal e as reformas administrativas, ao priorizarem a eficiência econômica em detrimento da equidade social, resultaram em um processo de precarização do trabalho, que afeta os funcionários públicos, como responsáveis pela execução de políticas públicas.

3.1 A reforma administrativa do aparelho estatal maranhense na lógica neoliberal da governança gerencial

A reforma administrativa no Maranhão está inserida no contexto da contrarreforma do Estado brasileiro promovida pelo PDRAE, de 1995. A adoção da lógica gerencial no Maranhão é anunciada como uma estratégia que buscava introduzir maior eficiência e flexibilidade nas estruturas administrativas estaduais, com o objetivo de reduzir custos e sob a retórica de melhorar a prestação de serviços públicos.

Esse cenário, conforme exposto no capítulo anterior, insere-se no conjunto de medidas adotadas para enfrentar a crise econômica das décadas de 1970 e 1980, no qual o Estado foi identificado como um dos principais responsáveis pela crise fiscal, o que levou à adoção de estratégias voltadas para a redução de sua atuação na economia.

Entre essas estratégias, destacou-se a diminuição do tamanho do aparato estatal, com sua consequente retirada do processo produtivo e da função de provedor direto de bens e serviços à população. Essa reconfiguração do papel estatal fundamentou-se na busca por maior eficiência econômica e no estímulo à participação do setor privado, alinhando-se às diretrizes do neoliberalismo, que ganharam força nesse período.

A redução do tamanho do Estado e do conceito estatal é eleito como o vilão da crise, atribuindo-se à sua intervenção a incompetência e o desperdício de recursos, responsáveis pela crise. Essa redução de tamanho dá por três variantes: a) ataque à burocracia, com a valorização dos padrões gerenciais privados de gestão, flexíveis, *quase patrimoniais*; b) a supressão teórica e ideológica das diferenças entre *valor público e valor privado*, imprimindo-se o caráter de mercadoria a todos os bens oferecidos pelo Estado (água, minério, crédito educação etc.) e (c) a transferência de serviços públicos e ativos de estatais para o domínio privado, principalmente nas

formas de concessão e privatização (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 136, grifo do autor).

Esse modelo de gestão se insere como uma das estratégias neoliberais para conter o avanço do Estado nas atividades econômicas e sociais, atribuídas como uma das causas para a crise fiscal do Estado. O processo de reestruturação produtiva e a globalização da economia mundial, responsabiliza o modo de intervenção estatal pela crise fiscal, mas também pela crise na forma como o Estado é administrado, buscando superar o modelo burocrático, sob o argumento de modernizar o Estado, aplicando os princípios da gestão de empresas à lógica da administração pública, como eficiência, eficácia e efetividade.

O Estado brasileiro, ao adotar políticas de ajuste fiscal e reformas administrativas, desempenhou um papel central na promoção da precarização do trabalho, tanto no setor privado quanto no público, ao racionalmente funcionar como uma empresa privada que buscará “[...] interromper as lógicas que levaram ao aumento da burocracia e dos gastos públicos” (Dardot; Laval, 2016, p. 292).

Souza Filho e Gurgel (2016) argumentam que esse movimento representa uma reação do neoliberalismo, vitorioso no cenário internacional, contra o modelo keynesiano-fordista e, em última instância, uma resposta radical ao socialismo. Trata-se, portanto, de um esforço para restaurar valores liberais há tempos defendidos por forças econômicas e políticas, cujo eixo central se estrutura na primazia do mercado. Conforme os autores, essa lógica pressupõe “[...] a priorização do mercado [...]” como referência fundamental, estabelecendo-o “[...] como ponto de partida e de chegada para todos os valores [...]” – sejam eles “[...] materiais, humanos ou espirituais” (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 136-137).

De modo que o modelo gerencial como princípio orientador da reforma neoliberal do Estado, se apresenta como o mais racional ao contexto nacional para gerir os recursos públicos e administrar a máquina estatal, sendo uma estratégia para redução do Estado, mas, sobretudo, volta-se para potencializar a inserção do capital e de organizações privadas no espaço público, ou seja “[...] um pleonasmo a que os vencedores se deram o luxo para enfatizar o caráter privado dessa administração pública” (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 136).

Esse processo reconfigurou a administração pública para operar sob a lógica da eficiência, da produtividade, incorporando práticas do setor privado à gestão dos serviços públicos. Essa transformação possui efeitos deletérios para os trabalhadores e para a oferta, transparência e qualidade dos serviços oferecidos à população, por meio das políticas públicas, haja vista os fins diversos que compreende a administração empresarial, da administração pública.

Essa compreensão fundamenta-se nos objetivos que permeiam a produção e reprodução social, sendo a primeira compreendida no processo de produção e apropriação da mais-valia pelo capital privado, e a segunda, de âmbito da administração pública, de atendimento das demandas e interesses da classe trabalhadora, ainda que mantenha a ordem do capital.

Portanto, transmutar as finalidades da produção para reprodução social significa “remeter o objetivo da produção e apropriação privada da mais valia-para o campo da reprodução social”, restringindo suas contradições e a capacidade do Estado intervir no campo das políticas sociais, mas ampliando as condições econômicas de reprodução do capital (Souza Filho; Gurgel, 2016, p. 139).

Para Dardot e Laval (2016), a governança do modelo gerencialista como remédio universal para todos os males da sociedade, cumpre a finalidade de tornar a concorrência a mola mestra para gerir as relações do Estado, principalmente para terceirizar, subcontratar e transferir para o setor privado serviços estatais. O “modelo empresa” de “[...] intervencionismo neoliberal não visa a corrigir sistematicamente os fracassos do mercado em função de objetivos políticos considerados desejáveis para o bem-estar da população [...]”, mas “[...] criar situações de concorrência que supostamente privilegiam os mais ‘aptos’ e os mais fortes e a adaptar os indivíduos à competição, considerada a fonte de todos os benefícios” (Dardot; Laval, 2016, p. 288).

Essa visão conservadora apresenta o mercado como aquele que possui as melhores e mais eficazes respostas aos problemas atribuídos à gestão administrativa; regida pelo direito público, pois sob essa lógica, não bastava “[...] pôr freios automáticos ao crescimento dos gastos públicos; era preciso mudar profundamente o modo de gestão da ação pública” (Dardot; Laval, 2016, p. 289).

Este modelo gerencialista tentou legitimar-se alegando que, para alcançar maior eficiência no cumprimento de objetivos organizacionais e sociais, seria necessário se valer de uma estrutura calculista para organizar os conhecimentos sobre as metas almejadas e os meios para alcançá-las (Newman, 2012). Esse modelo ficou conhecido como Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (*New Public Management*), considerado como um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (Melo, 2022, p. 15).

Sob os conceitos da chamada “nova administração pública”, foram incorporados aspectos como a ênfase no controle de resultados, a terceirização, a concepção do cidadão como usuário ou cliente, a descentralização e a flexibilização, por meio dos contratos de parcerias com o setor privado e a formação de quase-mercados, no qual ocorrem a competição controlada (Bresser-Pereira, 1997, p. 42).

Nesse contexto, o modelo gerencial apresenta uma mudança na gestão do aparelho do Estado nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), consolidando características de governança, como a transparência nos indicadores de desempenho, maior controle sobre metas e resultados, disciplina e racionalização no uso dos recursos públicos, descentralização administrativa, competitividade entre unidades administrativas, como no setor privado, e a adoção de práticas de gestão oriundas também do setor privado (Melo, 2022, p. 31).

Entretanto Dardot e Laval (2016, p. 290) refletem que o sucesso da implementação da lógica empresarial teve como pano de fundo, a força mobilizadora da nova direita conservadora, que se aproveitou dos descontentamentos das frações populares e da concepção de “antiestado” massivamente divulgada, para mobilizar a “[...] opinião pública contra os ‘desperdícios’, os abusos e os privilégios de todos os parasitas que povoam a burocracia e vivem à custa da população honesta e trabalhadora”.

Assim, a governança vai se referir ao conjunto de processos, mecanismos e princípios pelos quais organizações, governos ou redes exercem autoridade, tomam decisões e controlam recursos, visando objetivos coletivos e o interesse público (Tribunal de Contas da União, 2013). Logo, no setor público, por “governança” se compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle implementados para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, assegurando a condução de políticas públicas e a prestação de serviços à sociedade (Controladoria-Geral da União, 2017).

Essa retórica fez com que o conservadorismo transmutado de valores da modernidade se colocasse como detentor do monopólio da mudança e da reforma, fazendo com que a governança gerencial se tornasse amplamente aceitável e legítima, inclusive nos setores da esquerda.

O aspecto “técnico” e “tático” da nova gestão pública permitiu ocultar o fato de que o essencial era introduzir as disciplinas e as categorias do setor privado, intensificar o controle político em todo o setor público, reduzir tanto quanto possível o orçamento, suprimir o maior número possível de agentes públicos, reduzir a autonomia profissional de algumas profissões (médicos, professores, psicólogos etc.) e enfraquecer os sindicatos do setor público - em resumo, fazer na prática a reestruturação neoliberal do Estado (Dardot; Laval, 2016, p. 291).

Essa lógica, diz Alves (2021, p. 9-18), traduz o modo como “[...] o Estado neoliberal é o Estado capitalista capturado pela lógica do capital financeiro [...]”, que promoveu uma nova administração pública, incorporando características da empresa flexível, fluida e difusa. A adoção desse modelo implica não apenas a reestruturação do aparato estatal, mas também a

imposição de práticas gerenciais típicas do setor privado, alterando substancialmente a natureza do serviço público.

O objetivo central desse processo é garantir a eficiência e a redução de custos, porém, na prática, ele resulta na intensificação do controle sobre os trabalhadores e na precarização das condições laborais, promovendo uma gestão focada em metas e produtividade, muitas vezes em detrimento da qualidade dos serviços prestados à população.

A governança do modelo gerencial de cariz empresarial toyotista incorpora no setor público a flexibilização da administração estatal, transformando suas estruturas organizacionais e insere novas formas de controle e avaliação do desempenho dos trabalhadores. A padronização dos serviços e a busca pela eficiência quantitativa levam a uma excessiva burocratização e à desumanização das relações de trabalho, tornando o servidor público refém de uma lógica meritocrática e individualista.

Ademais tem-se uma intensificação da exploração da força de trabalho sob a lógica produtivista do capital, que muitas das vezes recai sob o trabalhador terceirizado, com vínculos empregatícios estáveis e temporários, a exemplo da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão (FUNAC/MA).

Além disso, entende-se que a transferência da lógica do trabalho privado para as organizações públicas reflete a “[...] perversão do capitalismo neoliberal que ‘traficou’ para as organizações públicas a lógica produtivista da gestão da força de trabalho” (Alves, 2021, p. 26). Esse processo confunde o valor do setor privado com o do setor público, reduzindo o papel do Estado à regulação mercadológica e minimizando sua função social, promove uma cultura de competitividade interna entre os servidores, fomentando a lógica de metas individuais e a responsabilização do trabalhador pelos resultados institucionais.

Assim, ao invés de fortalecer a garantia de direitos e promover políticas públicas inclusivas, a contrarreforma neoliberal impulsionou a redução dos gastos públicos por meio da privatização e publicização, com a transferência de suas responsabilidades para o setor privado, por meio das parcerias público-privadas, com as organizações sociais e a terceirização de atividades essenciais (Souza, 2019).

Esse processo efetivado em nome da flexibilidade gerencial, além de reduzir a autonomia dos trabalhadores, acentua a fragmentação da prestação de serviços e gera instabilidade na garantia de direitos básicos à população. Como consequência, aprofunda-se a desigualdade no acesso a serviços públicos de qualidade, consolidando um modelo de governança orientado pelos interesses do mercado, e não pelo atendimento das demandas sociais.

No entanto, a reforma teve como consequência a transferência de responsabilidades do setor público para o privado, incentivando parcerias público-privadas e mecanismos de terceirização.

Desde os anos 1980, o novo paradigma em todos os países da OCDE determina que o Estado seja mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor. O *management* apresenta-se como modo de gestão “genérico”, válido para todos os domínios, como uma atividade puramente instrumental e formal, transponível para todo o setor público. Essa mutação empresarial não visa apenas a aumentar a eficácia e a reduzir os custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ligados ao status de cidadão (Dardot; Laval, 2016, p. 274).

No entanto era preciso mais que uma administração flexível, ágil e eficaz, era necessário difundir e “[...] converter as regras de funcionamento do mercado concorrencial para o setor público [...]” convergindo para a “[...] mercadorização da instituição pública, obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais [...]”, ou seja, sob a lógica da racionalidade da empresa. A governança do Estado toma emprestada a governança da empresa, que implica em vigilância e controle por organismos financeiros internacionais e de agências de classificação de riscos, sendo submetidos a avaliação e validação das políticas públicas, a auditorias e relatórios de consultores (Dardot; Laval, 2016, p. 275).

A lógica da governança reflete um processo de reconfiguração estrutural do Estado, que extrapola a busca pela eficiência administrativa, transformando-se no Estado-empresa, no qual impera as regras do mercado concorrencial no funcionamento do setor público. Conforme argumentam Dardot e Laval (2016), essa reificação da instituição pública impõe ao Estado uma nova racionalidade, na qual ele deve operar segundo as normas empresariais, subordinando-se a mecanismos de controle externo, que limitam sua autonomia.

Esse modelo, que toma emprestados os princípios de governança corporativa, converte o Estado em um ente gerenciado por indicadores de desempenho e sob a supervisão de órgãos financeiros internacionais e agências de classificação de riscos. Assim, a intervenção do Estado na oferta das políticas públicas substitui as demandas sociais por avaliações externas privadas que priorizam a estabilidade fiscal e a abertura ao mercado.

Sob essa ótica da governança neoliberal, o Estado perde sua autonomia e passa a ser orientado pela lógica do mercado e pela comparação de sua eficácia com o setor privado, ou seja, o Estado não é mais visto como um agente que age para promover o “interesse geral”, mas sim como uma entidade que deve ser comparada a uma empresa privada, cuja principal função é ser eficiente e competitiva. Isso reflete uma mudança de perspectiva, na qual a utilidade de

suas ações não é mais julgada pelo bem social que elas geram, mas sim pela sua performance comparativa com outras entidades do mercado.

Nesta concepção de governança estão implicados “[...] as instituições políticas e jurídicas internacionais e nacionais, associações, igrejas, empresas, *think tanks*, universidades etc” (Dardot; Laval, 2016, p. 277), contudo, Oliveira e Santaella (2023) adverte que os autores homogeneizam todos os sujeitos como parte das empresas de mercado, seja os setores privados, ou mesmo os *stakeholders*, que são grupos que afetam e são afetados por uma ação institucional, que vão além de interessadas por lucros, mas possuem interesse na política pública.

Também Filgueiras (2018) admite que a definição de governança, vai além do gerencial e dos mecanismos de gestão, pois a governança se realiza por meio da conexão dos mecanismos da administração com a dimensão política e estrutural do poder, no qual é fundamental a relação entre o Estado e a sociedade. Essa conexão se dá por meio da institucionalização da democracia, em que a “[...] sociedade não necessariamente democratiza a administração, mas a administração colabora para a democratização [...]”, conectando nas políticas e ações de governo os movimentos sociais, no empoderamento da cidadania.

Segundo o autor, essa concepção está fundamentada na necessidade da execução das políticas e serviços públicos, mas, sobretudo, fazê-las em governos legítimos e que possuam autoridade constituída e movida pelo interesse público e justiça social, denominada de governança democrática.

A governança democrática é o modelo de administração aberto ao público e que dirige serviços e políticas para o cidadão. A governança democrática é o modelo de administração pública que vai além do gerencial e no qual a qualidade dos serviços públicos importa para a cidadania. A governança democrática significa a administração em público, para a qual, além da eficiência e da eficácia, importa a legitimidade da ação estatal, tendo em vista serviços e políticas públicas capazes de promover a equidade e adicionar valor público à ação do Estado (Bevir, 2010 *apud* Filgueiras, 2018, p. 80).

A governança democrática reúne três elementos importantes para a gestão pública, sendo: capacidade estatal para implementação e coordenação; os mecanismos de transparência e *accountability* e os mecanismos de participação política. Cabe registrar a diferença que envolve os conceitos de transparência e *accountability*. Sendo que a primeira se refere à maior disponibilidade de informações sobre a implementação de políticas e serviços públicos. Já *accountability* significa plena capacidade de responsabilização dos agentes públicos e instituições de controle, capazes de julgar e punir os agentes públicos em caso de desvio de finalidade da coisa pública (Filgueiras, 2018).

Nesse aspecto Araújo e Borges (2018) afirmam que o Brasil avançou de forma significativa em sua interlocução com a sociedade civil, garantindo mecanismos de participação social no conjunto das diferentes políticas públicas, a exemplo dos Conselhos de Políticas Públicas, Conferências, Ouvidoria, Audiências Públicas, Consultas públicas, Grupos de trabalho e Reuniões. Esses espaços criam condições para que a transparência e legitimidade das ações favoreçam a fiscalização dos gestores e das políticas implementadas.

Destaca-se também outras instâncias de participação no meio jurídico e mecanismos institucionais de participação, tais como: direito de petição, de certidão, ação popular, mandado de segurança coletivo, mandado de segurança individual, ação civil pública (Araújo; Borges, 2018).

No âmbito da gestão da governança no Estado foram criados os instrumentos de previsão, alocação e de equilíbrio dos gastos públicos, como: os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – LC nº 101/2000 –, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GestPública), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), sendo este último aderido e implementado pelo Estado no Maranhão em 2023.

Além desses instrumentos, a gestão administrativa do Estado incorporou ferramentas voltadas para o planejamento, monitoramento e avaliação do sistema de governança. Nesse contexto, destaca-se a adoção do Planejamento Estratégico na esfera estatal, o qual se caracteriza por um planejamento de ações em nível macro, com uma abordagem de maior temporalidade. Esse planejamento pode ser desdobrado em iniciativas a serem implementadas no curto, médio e longo prazo, sempre alinhadas à missão institucional, à visão de futuro, aos objetivos estabelecidos, bem como a indicadores, metas e resultados previamente definidos.

Nesse sentido, o conceito de governança refere-se à forma como o poder político é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos de um país ou organização, com ênfase na participação, transparência, *accountability* e eficiência. A governança não se restringe ao Estado, mas abrange também as relações entre governo, setor privado e sociedade civil (Filgueiras, 2018).

Entende-se que há uma interrelação entre os conceitos do Estado gerencial e a governança, ambos se complementam e emergiram como tentativas de modernizar o Estado e aprimorar sua eficiência, mas possuem nuances próprias que muitas vezes se sobrepõem ou se confundem.

Desse modo, o Estado gerencial, inspirado nos princípios da nova gestão pública, enfatiza a adoção de práticas administrativas oriundas do setor privado, como descentralização, contratualização e mensuração de desempenho. Sua principal função é romper com a burocracia tradicional considerada ineficiente, tornando-a flexível, com autonomia e focada nos resultados

Já a governança, amplia o conceito da administração pública, que engloba não apenas a eficiência administrativa, mas também a participação social, a transparência e a responsabilização. Essa abordagem busca promover uma gestão colaborativa que envolve diferentes atores, como empresas, Organizações Não Governamentais (ONGs) e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas.

Embora a proposta de combinação de eficiência administrativa com legitimidade democrática seja um objetivo teórico alternativo, na prática, esses modelos enfrentam desafios estruturais. A implementação do Estado gerencial, por exemplo, muitas vezes resulta em uma priorização excessiva da lógica do mercado, levando à precarização dos serviços públicos e à fragilização dos direitos trabalhistas dos servidores. Já a governança, apesar de seu discurso participativo, pode ser instrumentalizada para legitimar decisões políticas previamente definidas, limitando-se a processos de consulta sem efetiva redistribuição de poder.

No Brasil, o marco institucional de implantação da governança no aparelho do Estado se dá com a instituição do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, assinado pelo golpista Michel Temer. O decreto estabelece no âmbito federal a política de governança com o objetivo de implementar mecanismos de liderança, estratégia e controle que permitam avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, visando à condução eficaz de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017a).

Observa-se, que de início já se apresenta como um paradoxo, pois, contraditoriamente, o programa de Governo do presidente golpista (Uma Ponte para o Futuro), traz, explicitamente, a redução das políticas públicas, materializada no congelamento dos gastos públicos por 20 anos, ataques à previdência social, fechamento de Agências dos Correios, Banco do Brasil e ofereceu resistência e repressão aos movimentos sociais.

O que nos faz refletir que a proposta de governança do Estado brasileiro já nasceu em um contexto contraditório e dual, pois os princípios de governança contidos no Decreto, incluem desde capacidade de atender às demandas da sociedade de forma ágil e eficiente; a integridade com a manutenção de padrões éticos e morais na condução dos negócios públicos; a confiabilidade nas ações e informações governamentais; a melhoria dos marcos regulatórios com simplificação e aprimoramento das normas e processos; até a prestação de contas e responsabilidade com obrigação de reportar, explicar e ser responsável pelas consequências das

ações tomadas, bem como a transparência com a disponibilização clara e acessível de informações sobre as atividades governamentais (Brasil, 2017a).

Contraditoriamente, o governo de Michel Temer é marcado por processos de corrupção, desmobilização das políticas públicas e desmonte dos espaços de participação da sociedade, com extinção dos conselhos de direitos, ou seja, em uma clara ofensiva neoliberal aos processos que visam ampliar a participação da classe trabalhadora nos serviços e políticas públicas.

O decreto introduziu diretrizes para a governança pública, como a promoção da simplificação administrativa, a modernização da gestão pública, a integração dos serviços públicos, especialmente os prestados por meio eletrônico e a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos.

Uma mudança significativa trazida pelo decreto foi a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração pública federal instituírem programas de integridade. Esses programas têm como objetivo promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

Segundo levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União junto às organizações públicas brasileiras, “[...] somente 16% das organizações pesquisadas encontravam-se na fase de aprimoramento da capacidade de governança [...]”, o que se entende que já está implantada, mas em processo de revisão, avaliação e possível redirecionamento. Isso representa em dados numéricos 1.243 do total de “[...] 7.770, das quais 380 são federais, 893 estaduais e 6.497 municipais [...]”. Por outro lado, “[...] 36% das organizações públicas estariam em fase intermediária e 48% no estágio inicial” (Travaglia; Sá, 2017, p. 34).

Esses dados revelam que já podem ser identificados aspectos e princípios da governança pública, como transparência, ética, participação e controle dos cidadãos, instâncias internas e externas de controle da ação governamental e responsabilização por condutas inadequadas ao interesse público.

Entre os possíveis impactos para a administração pública nessas organizações apontados pela pesquisa, relacionam-se às ações de integridade no setor público, como desvio de conduta e gestores incapacitados para atuarem na gestão pública, com decisões equivocadas e sem critério de seleção e transparência, descomprometimento com os valores éticos, influenciando negativamente na imagem e credibilidade da organização, além da falta da efetivação das ações desvinculadas dos anseios do cidadão (Travaglia; Sá, 2017).

No âmbito do estado do Maranhão, a reforma do aparelho administrativo também se deu a partir da década de 1990 e se insere no amplo contexto das reformas neoliberais

implementadas no Brasil, sob a gestão do governo federal, comandada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

No Maranhão, a governadora Roseana Sarney (PMDB) foi a pioneira na implementação desse modelo de reforma estatal, tornando o Estado um exemplo da agenda neoliberal, que marcou a administração pública no país. Essas reformas foram conduzidas sob o discurso de modernização, eficiência e racionalização dos serviços públicos, mas, na prática, serviram para fortalecer a acumulação do capital, aprofundar a precarização do trabalho e consolidar o poder político das elites locais, da qual faz parte.

O governo de Roseana Sarney (1995-1998/1999-2001) aderiu à agenda neoliberal e implementou uma reforma administrativa que impactou significativamente as relações de trabalho no serviço público estadual.

A reforma administrativa do estado do Maranhão, implementada a partir de 1995 sob a égide do neoliberalismo, configurou-se como um processo de mudanças complexas e multifacetadas. O discurso oficial, alinhado com a política nacional, apregoava a modernização, a eficiência e a participação, buscando reduzir o papel do Estado e transferir responsabilidades para a iniciativa privada. No entanto, a análise crítica de diferentes autores revela contradições e desafios que merecem atenção.

A reforma administrativa no Maranhão implementada em 1998, durante o governo de Roseana Sarney, fez parte do processo de desestatização e reestruturação do Estado promovido no Brasil. De acordo Silva (2006), esse processo “[...] significou um reforço dos mecanismos ideológicos de legitimação do poder político do grupo liderado por José Sarney, além de garantir as bases neoliberais de reprodução do capital”. A adesão ao modelo neoliberal seguiu a orientação federal e o Maranhão tornou-se referência na aplicação dessas políticas.

A reforma se deu por meio da reorganização administrativa, com a redução do papel do Estado na prestação de serviços essenciais, o enxugamento da máquina pública e a privatização de empresas estatais. A Lei Estadual nº 6.272/1995 foi um marco nesse processo, pois reestruturou os órgãos públicos, extinguiu autarquias e privatizou empresas como a Companhia Industrial de Produtos Agropecuários do Maranhão (COPEMA) e a Usina Siderúrgica do Maranhão (USIMAR).

Esse modelo de gestão pública baseado na privatização e na terceirização dos serviços públicos foi legitimado sob o discurso da eficiência e da racionalização dos gastos, gerando “[...] o desmonte da máquina estadual, o endividamento público e a precariedade dos indicadores sociais e econômicos, deles resultantes” (Silva, 2015, p. 40). Além da precarização das relações de trabalho no serviço público e na retirada de direitos dos trabalhadores.

O impacto da reforma do Estado foi particularmente visível na educação, na qual a gestão pública passou a ser conduzida sob princípios neoliberais. A política educacional entre 1995 e 2002 seguiu a lógica da redução do Estado e da flexibilização dos direitos trabalhistas.

Como aponta Bastos (2012), “[...]a precarização do ensino e do trabalho docente na Rede Pública de Ensino se intensificou, com a adoção do contrato temporário de trabalho e do telecurso como estratégias para reduzir custos e evitar vínculos empregatícios permanentes”. Isso demonstra como a reforma administrativa esteve alinhada com os interesses do grande capital, reduzindo os investimentos na educação e priorizando soluções que minimizavam os custos do Estado, mas precarizavam as condições de trabalho dos educadores.

A adoção do telecurso é um exemplo claro da instrumentalização da tecnologia para atender à lógica do mercado. Sob o pretexto de ampliar o acesso à educação, o telecurso foi implementado sem o devido suporte estrutural e pedagógico, tornando-se uma forma de desregulamentação do trabalho docente e precarização do ensino. Essa estratégia faz parte de um movimento mais amplo de mercantilização da educação, na qual a qualidade do ensino cede lugar à maximização da eficiência econômica.

A reforma do Estado no Maranhão não se deu de forma isolada, mas esteve profundamente inserida no processo de transnacionalização do capital. Como observa Silva (2006), “[...] o Maranhão se insere no contexto de expansão do capital desde os primórdios da formação de sua economia e se aprofunda no governo de Roseana Sarney”. A liberalização da economia e a abertura do Estado ao investimento estrangeiro foram justificadas como estratégias de desenvolvimento, mas, na realidade, serviram para aprofundar a dependência econômica e subordinar a economia local aos interesses das grandes corporações transnacionais.

A privatização de setores estratégicos, como o setor elétrico e as telecomunicações, bem como os investimentos de empresas multinacionais na exploração de recursos naturais, evidenciam a orientação neoliberal da gestão estadual. Esse modelo econômico resultou na concentração de riquezas nas mãos de poucos e no aprofundamento das desigualdades regionais. A inserção do Maranhão na economia global não significou uma melhoria nas condições de vida da população, mas, ao contrário, consolidou a hegemonia política e econômica das elites locais.

A implementação da reforma do Estado no Maranhão contou com o respaldo de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, que condicionaram empréstimos à adoção de medidas neoliberais. O governo estadual seguiu as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que orientava a adoção de políticas de austeridade e a redução

do tamanho do setor público. O resultado foi a dependência do Estado ao capital estrangeiro e a perda de autonomia na definição de políticas públicas.

A política educacional também foi impactada por essa influência externa. Como observa Bastos (2012), “[...] a geração de fluxo escolar e o aumento quantitativo de matrículas tornaram-se prioridades para garantir repasses de verbas do governo federal e dos organismos mundiais”. Isso demonstra como a gestão da educação passou a ser guiada por interesses financeiros, em vez de uma preocupação genuína com a qualidade do ensino.

A reforma do Estado no Maranhão foi um reflexo do modelo neoliberal que permeou o Brasil nos anos 1990 e 2000, consolidando a financeirização da administração pública e a privatização de serviços essenciais. Longe de representar um avanço na gestão pública, essa reforma serviu para perpetuar o poder das elites locais, garantir a reprodução do capital e aprofundar as desigualdades sociais.

Os impactos dessa reforma são sentidos até hoje, com um Estado enfraquecido, incapaz de garantir políticas públicas universais e refém dos interesses do capital global. O Maranhão, que historicamente se manteve como uma economia periférica dentro do Brasil, viu sua posição de subordinação ser reforçada pelo neoliberalismo, que transformou o Estado em um espaço de acumulação de capital para as elites locais e internacionais.

Heluy (2000) descreve a reforma como um processo dividido em duas fases: a de 1995, com foco no ajuste fiscal e na reestruturação do aparelho estatal, e a de 1999, que aprofundou as medidas, buscando a efetividade, por meio da democratização, desestatização e flexibilização.

A implementação dessas reformas foi fundamentada em um arcabouço legal que incluiu a Lei nº 6.272/1995, o Decreto nº 14.397/1995 e a Lei nº 7.356/1998. Esses instrumentos orientaram as ações de reestruturação administrativa e os ajustes necessários para enfrentar as dificuldades gerenciais e o desequilíbrio econômico-financeiro que marcavam o contexto estadual.

Durante a primeira fase, entre 1995 e 1998, o governo priorizou medidas como a extinção de órgãos da administração direta e indireta, terceirizações e privatizações. Houve uma reorganização estrutural do Poder Executivo, com foco na redução de custos e na padronização das estruturas administrativas. Além disso, a reforma promoveu a adequação às exigências constitucionais e legais, introduzindo maior transparência no processo decisório.

A segunda fase da reforma, iniciada em 1999, foi marcada pela adoção de modelos gerenciais.

Conforme analisa Heluy (2000):

[...] ultrapassado o período 95/98, o governo decidiu aprofundar as conquistas, aperfeiçoar os pontos fracos ou não bem definidos da primeira fase da reforma e inovar com base na experiência adquirida. Tal busca pelo aprofundamento, aperfeiçoamento e inovação do trabalho realizado pode-se definir através da expressão ‘um Estado em busca da efetividade’, que deverá ser alcançada através da implementação de três pilares: democratização, desestatização e flexibilização (Heluy, 2000, p. 41).

A democratização incluiu a descentralização das ações governamentais por meio da regionalização e municipalização dos serviços, além de estimular a participação social em conselhos e outras instâncias. O Estado foi dividido em 18 regiões administrativas, cada uma contando com uma Gerência de Desenvolvimento Regional, responsável por integrar as ações governamentais e supervisionar as unidades operacionais, como escolas, hospitais e centros sociais.

Bastos (2012) afirma que o estado do Maranhão foi um dos primeiros a materializar a reforma do aparelho administrativo na modalidade gerencial. Traduzida na Lei nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998, cujos efeitos entraram em vigor em 1 de janeiro de 1999, no primeiro ano do segundo governo de Roseana Sarney (reeleita no primeiro turno), promoveu a fusão, extinção e incorporação de vários órgãos governamentais da administração direta e indireta do Estado, visando reduzir os gastos públicos e descentralizar a máquina administrativa, com a inserção da iniciativa privada para execução de serviços próprios do Estado.

No pilar da desestatização, expressas nas medidas como privatizações, desregulamentações e publicizações, foram adotadas para reduzir a intervenção estatal na economia e promover maior eficiência. Essa abordagem transferiu ativos públicos e serviços para organizações sociais, reconhecidas como entidades de propriedade pública não estatal.

Por fim, a flexibilização orientou a modernização da administração pública, abrangendo desde a introdução de novas formas organizacionais até contratos de gestão e desenvolvimento gerencial. O Maranhão adotou uma lógica de planejamento estratégico e investimentos estruturantes para garantir resultados e atender às demandas da sociedade de forma mais ágil. Com o objetivo de “[...] dar flexibilidade às ações no âmbito do Poder Executivo, foram propostas as chamadas Agências Executivas e as Organizações Sociais em sucessão a autarquias e fundações públicas, dando maior autonomia de gestão à máquina pública” (Heluy, 2000, p. 46).

Essa reestruturação envolveu também a redefinição dos níveis de articulação governamental, organizados em quatro eixos principais:

- a) Nível de Apoio à Formulação Política e Decisão Estratégica: incluindo órgãos como o Gabinete do Governador e a Procuradoria Geral do Estado;
- b) Nível de Gerenciamento Estratégico e Desenvolvimento Institucional: envolvendo gerências voltadas ao planejamento, administração, qualidade de vida e desenvolvimento social;
- c) Nível de Implementação de Políticas e Ação Regionalizada: composto pelas 18 Gerências de Desenvolvimento Regional;
- d) Nível de Implementação de Políticas e Controle Técnico Setorial: incluindo autarquias, empresas públicas e Fundações Públicas, como a Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC), por exemplo.

A reforma administrativa do estado do Maranhão, segundo Heluy (2000), buscou consolidar a cultura gerencialista no Estado, enfatizando resultados e efetividade, ao mesmo tempo em que enfrentava os desafios impostos pelas mudanças estruturais no cenário nacional e global.

Neste sentido, conforme Silva (2006), afirma que de fato as reformas administrativas no Maranhão não ocorreram de forma isolada, mas no bojo das políticas neoliberais, promovidas pelo governo federal, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso.

Como se observa, os eixos estruturantes da reforma do aparelho de Estado no Maranhão foram os mesmos que orientaram o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado encaminhado pelo governo federal, posto que consistiram em adotar os critérios da “eficiência” e da “racionalidade administrativa” na gestão pública e transferir para o setor público não-estatal a prestação dos serviços públicos (Silva, 2006).

Isso reflete a lógica dominante nas reformas realizadas no Maranhão, lideradas por Roseana Sarney, que buscaram implementar mudanças estruturais na administração pública estadual.

Embora apresentadas como “modernizadoras”, essas transformações trouxeram consigo uma série de contradições. A crítica de Silva (2006) é pertinente, pois evidencia como o discurso de modernização mascarou a exclusão de setores da sociedade, restringindo o acesso a políticas públicas essenciais. Ademais, a autora enfatiza o fortalecimento da hegemonia política de elites regionais, destacando como as reformas serviram para consolidar interesses locais em detrimento do bem-estar da população em geral.

A perspectiva defendida por Heluy (2000) aponta para um processo de mudanças orientado pela busca da efetividade, da eficiência e da modernização da gestão pública.

Entretanto, essa visão otimista é confrontada por Bastos (2012), que analisa a reforma administrativa, traçando um panorama crítico sobre as medidas implementadas entre 1995 e 2002.

Bastos (2012) argumenta que a reforma, em vez de promover avanços, trouxe retrocessos e aprofundou a precarização das relações de trabalho no Estado. O Maranhão, no período de 1995 a 2002, “[...] caracterizou-se por um intenso processo de precarização do trabalho [...] As reformas empreendidas, em vez de promover avanços, aprofundaram as desigualdades e a exclusão social” (Bastos, 2012, p. 128).

Ainda segundo Bastos (2012) a desvalorização dos servidores estaduais, a falta de investimento em políticas públicas e a priorização de programas emergenciais e focalizados, são evidências da precarização, ele exemplifica o caso da educação, com “[...] a contratação de professores temporários, a intensificação do trabalho docente e a implementação do tele-ensino, como exemplos de medidas que precarizaram o ensino e o trabalho docente no Maranhão” (Bastos, 2012, p. 105).

Essa crítica de Bastos (2012) evidencia as contradições entre o discurso de modernização e a realidade do Maranhão, apontando para um processo de desvalorização e precarização dos vínculos dos profissionais da área, a flexibilização das relações de trabalho no setor público. A introdução de contratos temporários e a redução de concursos públicos tornaram-se práticas recorrentes.

Como observa Bastos (2012, p. 106),

[...] do ponto de vista técnico, o Estado formalizou esse processo de contratação temporária por meio do processo seletivo simplificado garantido por meio da Lei nº 6.915/1997 que estabelecia os critérios para a contratação temporária para atender a maior demanda [...] a título de excepcionalidade.

A precarização das relações de trabalho no serviço público maranhense, evidenciada pela implementação das reformas administrativas alinhadas ao modelo neoliberal, deve ser compreendida no contexto mais amplo da globalização e financeirização do capital. Essas reformas, sob o discurso de modernização e eficiência, resultaram em desmonte de direitos trabalhistas e sociais, intensificando desigualdades históricas e consolidando um modelo de exclusão social.

A reforma administrativa do Maranhão, implantada a partir de 1995, seguiu os princípios do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, orientado pelo governo federal, cuja premissa pauta-se na redução do papel do Estado e o fortalecimento do setor privado. Nesse processo, o Estado foi reorganizado sob uma lógica gerencialista, marcada pela redução de custos, desregulamentação e privatização. Embora o discurso oficial ressalte a democratização

e descentralização, os impactos foram amplamente sentidos na forma de precarização dos vínculos de trabalho, ampliação da terceirização e perda de direitos dos servidores públicos.

A análise crítica de autores como Bastos (2012) e Silva (2006) evidencia que as medidas adotadas no Maranhão aprofundaram as desigualdades regionais. As privatizações e a terceirização de serviços essenciais, como saúde e educação, transferiram responsabilidades estatais para o setor privado, resultando na redução da qualidade e no acesso desigual aos serviços públicos. Além disso, a contratação de servidores temporários, formalizada por meio da Lei Estadual nº 6.915/1997, instaurou uma dinâmica de instabilidade e vulnerabilidade entre os trabalhadores, comprometendo a continuidade e a eficiência do serviço público (Maranhão, 1997).

Essas mudanças não foram isoladas, elas refletem a adesão a um modelo de Estado mínimo, alinhado às exigências do capital internacional e sustentado por organismos como o Banco Mundial. Conforme Behring (2008), essas reformas representam uma “contrarrevolução” neoliberal, na qual a lógica do mercado se sobrepõe às demandas sociais, desvirtuando o papel do Estado como promotor de justiça social.

No contexto da incorporação dos princípios da governança no estado do Maranhão, sua implementação teve início no primeiro mandato do governador Flávio Dino, sendo formalizada pela Lei nº 10.213, de 9 de março de 2015. Essa legislação, vigente até os dias atuais, estabeleceu a reorganização da estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, abrangendo tanto os órgãos da administração direta quanto os da indireta.

O artigo 2º da referida lei, embora não traga explicitamente no texto a palavra “governança”, inclui como princípios norteadores da reorganização do executivo estadual, a adoção da transparência administrativa e da participação social, a busca pela qualidade do gasto e pela eficiência, além do compartilhamento na gestão. Além disso, a norma destaca o compromisso com a melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, enfatizando as prioridades estratégicas do governo, tanto em nível regional quanto setorial (Maranhão, 2015a).

Durante o governo de Flávio Dino (2015-2022), o estado do Maranhão passou por uma série de mudanças estruturais na gestão e administração pública, refletindo em uma tentativa de modernização estatal dentro das diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP). Dentre as principais iniciativas, destaca-se a reestruturação da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), órgão central no direcionamento das políticas governamentais e na implementação de práticas alinhadas à eficiência administrativa.

Como marco central desse processo, encontram-se a revisão do planejamento estratégico e a adoção de novas formas de governança, sinalizando um esforço de racionalização da máquina pública.

Uma das manifestações mais evidentes da NGP no estado do Maranhão, foi a implementação de um Programa de PPPs, regulamentadas pela Lei nº 10.521, de 19 de outubro de 2016. Essa legislação estabeleceu diretrizes para a cooperação entre o setor público e privado na execução de serviços e empreendimento públicos. De acordo com o artigo 1º, o programa tem como objetivo “[...] fomentar, regular e fiscalizar a interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parcerias, constituídas em conformidade com esta Lei e com a legislação federal correlata” (Maranhão, 2016).

A institucionalização das PPPs reflete a busca da eficiência na máquina administrativa e na redução dos custos estatais, características do modelo neoliberal. Contudo, a crescente dependência de investimentos privados na gestão pública levanta questionamentos sobre a sustentabilidade desse modelo, especialmente no que tange à prestação de serviços essenciais. Embora a lei estabeleça diretrizes como a transparência, a repartição de riscos e a garantia da qualidade na prestação dos serviços, há o risco de que a busca pela eficiência econômica se sobreponha ao interesse público, resultando na precarização de serviços ou no aumento da desigualdade no acesso a bens essenciais.

Se, por um lado, a busca por maior eficiência e transparência na gestão pública pode gerar benefícios concretos, por outro, a ênfase em princípios empresariais na administração estatal pode levar à mercantilização de serviços essenciais e à fragilização do papel do Estado como garantidor de direitos. Assim, é fundamental questionar se a governança desse modelo gerencialista atende, de fato, às necessidades da população ou se apenas reforça a lógica de um Estado mínimo.

No Maranhão, a implementação da NGP durante o governo de Flávio Dino (2015-2022) trouxe mudanças significativas na administração pública estadual. Essas mudanças, fundamentadas em modelos de gestão gerencial, visavam aprimorar a eficiência, a transparência e a prestação de serviços, alinhando-se ao paradigma da NGP. Contudo, ao analisar esses processos sob a ótica da *accountability* e do contexto socioeconômico do Estado, torna-se evidente a complexidade e os desafios envolvidos.

A NGP preconiza uma administração orientada por resultados, descentralização de decisões e eficiência econômica. No Maranhão, a adoção desse modelo foi marcada por iniciativas, como: o fortalecimento do planejamento governamental, modernização da gestão

orçamentária, criação de indicadores de desempenho, transformação digital, capacitação de servidores e descentralização da gestão.

A implementação de metodologias de planejamento baseadas em evidências se deu com a adoção de indicadores de desempenho para avaliar a eficiência das políticas implementadas, principalmente ligadas à eficiência financeira do Estado e à captação de investimentos em diversas áreas estratégicas.

Quadro 1 – Normas e Iniciativas sobre governança e administração pública no Maranhão (2015-2024)

NORMA/DOCUMENTO	DESCRIÇÃO	OBJETIVO PRINCIPAL	IMPACTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Lei Estadual nº 10.213/2015	Estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Maranhão.	Organizar e modernizar a administração pública, garantindo eficiência e transparência.	Melhor organização institucional, mas desafios persistem na implementação prática.
Decreto Estadual nº 31.251/2015	Regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).	Estabelecer diretrizes para a responsabilização de empresas por atos ilícitos contra a administração pública.	Avanço no combate à corrupção, mas a fiscalização ainda precisa ser aprimorada.
Lei Estadual nº 10.745/2017	Semana Estadual de Combate à Corrupção.	Conscientizar e incentivar medidas contra corrupção no setor público.	Estratégia educativa relevante, mas sem efeitos práticos diretos sobre a administração.
Instrução Normativa TCE/MA nº 50/2017	Medidas administrativas para medição de dano e instauração de tomadas de contas especiais.	Fortalecer mecanismos de controle sobre prejuízos ao erário.	Aprimorou a fiscalização, mas ainda depende da atuação efetiva do TCE.
Lei Estadual nº 11.463/2021	Obriga empresas contratadas pelo Estado a adotarem programas de integridade.	Prevenir fraudes e irregularidades nos contratos administrativos.	Contribui para transparência e ética. Sua efetividade depende da fiscalização.
Lei Federal nº 14.133/2021	Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.	Modernizar processos de contratação pública.	Exige adaptação dos gestores públicos, mas melhora a transparência e competitividade.
Decreto Estadual nº 37.573/2022	Delegação de competências administrativas.	Agilizar processos administrativos dentro do governo estadual.	Pode otimizar a gestão, mas pode gerar riscos se não for bem fundamentado pela assessoria jurídica.
Decreto Estadual nº 37.963/2022	Código de Ética e Conduta do Agente Público do Poder Executivo do Maranhão.	Estabelecer princípios éticos para os servidores públicos estaduais.	Define padrões de conduta, mas a eficácia depende da aplicação de sanções.
Decreto Estadual nº 38.074/2023	Política de Promoção à Integridade do Poder Executivo do Maranhão.	Implementar diretrizes para integridade e transparência na administração pública.	Importante avanço na prevenção de corrupção, mas requer fiscalização contínua.

Instrução Normativa TCE/MA nº 63/2020	Institui o Sistema de Medição da Eficiência da Gestão Estadual.	Criar indicadores para avaliar a eficiência da administração pública.	Contribui para a transparência, mas a aplicabilidade depende da metodologia adotada.
---------------------------------------	---	---	--

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência do Governo do Maranhão (2025).

Destaca-se que a Lei nº 10.213/2015 no seu art. 13 transforma as gerências de Articulação Regional, em Superintendências Regionais, ou seja muda a nomenclatura e a vinculação, pois antes vinculada à Casa Civil, passa a ser subordinadas à Secretaria de Estado de Assuntos Políticos e Federativos, contudo é preciso avaliar até que ponto o seu funcionamento contribui para a integração e alcance das ações governamentais no âmbito regional ou se funcionam como aparato do poder político governamental (Maranhão, 2015b).

Já o Decreto nº 31.251/2015, ao regulamentar a Lei Anticorrupção, representou um avanço, porém a eficácia na responsabilização das empresas ainda depende da capacidade de investigação e sanção dos órgãos competentes. De igual modo, a criação da Semana Estadual de Combate à Corrupção (Lei nº 10.745/2017) tem um papel educativo, mas sua real contribuição para a redução de práticas ilícitas é questionável sem ações concretas associadas.

A Instrução Normativa TCE/MA nº 50/2017, por outro lado, reforçou os mecanismos de fiscalização financeira, porém sua eficácia depende do grau de atuação do Tribunal de Contas. A exigência de programas de integridade para empresas contratadas pelo Estado, conforme a Lei nº 11.463/2021, é uma iniciativa positiva para a transparência, mas há o risco de que se torne apenas um requisito burocrático sem a fiscalização efetiva (Maranhão, 2021a). A nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021) representa um marco na modernização dos processos de contratação pública, trazendo avanços na transparência e competitividade, mas exige um período de adaptação para gestores públicos.

No campo da governança interna, o Código de Ética do Agente Público (Decreto nº 37.963/2022) estabelece padrões de conduta, mas sua eficácia depende da aplicação rigorosa de sanções para desvios. Da mesma forma, a Política de Promoção à Integridade (Decreto nº 38.074/2023) é um avanço, mas sua implementação real exige mecanismos de controle independentes.

A Instrução Normativa TCE/MA nº 63/2020, ao instituir um sistema de medição da eficiência da gestão estadual, é uma tentativa de trazer mais objetividade para a avaliação do desempenho da administração. No entanto, seu impacto depende da metodologia adotada, da qualidade dos indicadores e da transparência na divulgação dos resultados.

Em síntese, é notório o avanço no arcabouço normativo robusto para fortalecer a governança pública no Maranhão, sendo o grande desafio garantir que essas normas sejam efetivadas e não se transformem em mero aparato jurídico, com o fim de atender aos organismos nacionais e internacionais de avaliação de risco e aumento da confiabilidade da gestão pública, para fins de investimentos privados e empréstimos a juros altos, gerando endividamento e sobrecarga aos cofres públicos. A efetividade dessas iniciativas depende de fiscalização rigorosa, participação da sociedade e compromisso real dos gestores públicos com a transparência e a eficiência administrativa.

O governo do Maranhão demonstrou capacidade de adaptação da esfera governamental aos moldes da NGP, no sentido de alinhar os compromissos assumidos no plano de governo com o planejamento plurianual e um estratégico monitoramento e avaliação das políticas públicas integradas aos órgãos que compõem a administração estadual.

Apesar dos aprimoramentos realizados no processo de planejamento, o Estado ainda carece de mecanismos de monitoramento e avaliação de políticas públicas que possibilitem maior disciplina no processo de implementação e correção de rumos, especialmente quando verificadas fragilidades durante a execução dos programas e ações governamentais.

Observa-se que, em geral, as discussões com as áreas técnicas dos órgãos setoriais, as sugestões de melhoria apontadas nos relatórios de avaliação não fazem parte das pautas de reuniões internas dos órgãos. Isso se justifica, de um lado, pela ausência de um processo contínuo de monitoramento e, em virtude da complexidade dos relatórios de avaliação, com a linguagem técnica e quantidade de variáveis consideradas, influencia no distanciamento do interesse das instâncias gestoras (Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, 2020).

Dessa forma, o desafio de modernizar a gestão com ênfase na prestação de serviço público de qualidade e no atendimento orientado às pessoas e suas demandas, pressupõe, necessariamente, um processo bem desenhado e alinhado com todos os órgãos e setores envolvidos, criando uma demanda sólida por formação profissional continuada dos agentes públicos, fazendo frente às necessidades que a administração pública tem em dotar seus quadros com novas competências administrativas, arranjos organizacionais e ferramentas tecnológicas para a formulação e a implementação das políticas públicas.

A digitalização de serviços públicos desempenhou um papel crucial nesse processo, reduzindo barreiras de acesso e facilitando a interação entre o cidadão e o Estado (Margetts; Dunleavy, 2013).

Nesse sentido, o governo do Maranhão implantou o Orçamento Participativo (OP), como uma iniciativa que visa ampliar a participação cidadã na formulação de políticas públicas.

“A interação entre o Estado e a sociedade deve ser considerada no plano da gestão pública, de forma a assegurar mecanismos, que ampliem a qualidade das políticas e serviços públicos e a qualidade do regime político em que a administração opere” (Filgueiras, 2018, p. 77).

Outro mecanismo fundamental nesse processo foi a adoção da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por meio do Decreto nº 33.115, de 14 de julho de 2017, que instituiu a Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CEODS). A comissão tem a missão de executar um plano de ações integradas, para garantir o cumprimento de metas globais de desenvolvimento sustentável no Maranhão. Conforme matéria do Instituto Maranhense de Estudos Econômicos e Cartográficos (IMESC), o indicativo é envolver o setor público, privado e terceiro setor,

[...] capazes de identificar, em cada momento do tempo, as políticas, programas, projetos e ações, necessários para superar os gargalos de infraestrutura, dar suporte às estratégias de atração de investimentos, mapear e viabilizar os aprimoramentos no sistema regulatório, entre outras tarefas (Holanda, 2018).

As reformas empreendidas pelos governos de Flávio Dino e, posteriormente, dada continuidade pelo ex-governador Carlos Brandão e atualmente governador do Estado, com a perspectiva de fortalecer a governança pública e o desenvolvimento sustentável, instituiu o Plano Maranhão 2050, por meio Decreto nº 38.478, de 15 de agosto de 2023.

§ 2º O Plano Estratégico de Longo Prazo - Maranhão 2050 é um estudo do planejamento de longo prazo do Estado do Maranhão, para formação de uma carteira de projetos e investimentos estratégicos, monitorada por um sistema de indicadores, a partir de um diagnóstico do Maranhão e orientada por uma Visão de Futuro para o Estado, pactuada de forma articulada com órgãos do governo, setores produtivos, representantes dos demais Poderes do Estado e representantes da sociedade civil, objetivando a construção de um projeto de desenvolvimento socioeconômico integrado e que reduza as desigualdades sociais e regionais (Maranhão, 2023).

O Plano Maranhão 2050 considera uma visão de futuro para o estado do Maranhão, fundamentada no desenvolvimento sustentável, por meio de uma economia próspera e inclusiva, que garanta a proteção às minorias e à população em situação de vulnerabilidade, “[...] garantindo a inclusão social, o respeito à dignidade humana, à diversidade e ao meio ambiente” (Maranhão, 2023). Além disso, compreende-se o Estado como o responsável em fomentar o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das gerações futuras, por meio da implementação de políticas públicas orientadas pelo planejamento estratégico, com foco em resultados e embasadas em evidências.

De modo que para estabelecer um projeto de desenvolvimento socioeconômico integrado e reduzir as desigualdades sociais e regionais, o sucesso dessa agenda dependerá da

efetiva implementação de estratégias baseadas em realidades, que demonstrem o seu efetivo resultado, que vai além do fortalecimento da transparência e da modernização dos serviços públicos, mas precisará impactar positivamente na qualidade de vida da população.

No entanto, a sustentabilidade dessas mudanças exige que a administração pública faça avanços significativos na qualificação de seus servidores e na criação de instrumentos eficazes de planejamento, monitoramento e avaliação, pois embora os avanços sejam evidentes, ainda persistem desafios relacionados à efetiva consolidação de uma cultura gerencial e da boa governança, mas sobretudo orientada por resultados e à redução das desigualdades regionais, por meio de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

As reformas administrativas com a adoção de instrumentos de integração entre os órgãos da administração pública, buscando uma ação intersetorial, evitando a sobreposição de ações, planejamento a longo prazo, monitoramento e avaliação, envolvimento da sociedade civil nos processos e planejamento e deliberativos, buscaram modernizar a gestão administrativa do Estado e em certa medida isso vem ocorrendo aos poucos.

Entretanto, esses instrumentos de gestão, ainda precisam expressar avanços substanciais nos Indicadores de Desenvolvimento Humano (IDH) e promover uma ruptura com a estrutura econômica dependente do Estado. A economia maranhense continua centrada em grandes projetos de capital intensivo, como Carajás, o Porto do Itaqui, a termelétrica e o Centro de Lançamento de Alcântara. Esses empreendimentos, embora contribuam para o PIB estadual, não geram distribuição equitativa de renda e nem desenvolvimento sustentável para as comunidades locais.

Além disso, o avanço do agronegócio com o plantio de soja, criação de gado e cultivo de eucalipto intensificou conflitos rurais, envolvendo comunidades indígenas e quilombolas. Esses grupos enfrentam a insegurança em suas terras e ameaças à sua sobrevivência cultural e física. Apesar das promessas de modernização, as políticas de NGP não foram capazes de mitigar esses conflitos nem promover justiça social efetiva.

Rocha (2011) destaca que a *accountability* democrática exige não apenas eficiência econômica, mas também responsividade às demandas sociais e garantia de direitos. A participação cidadã e o controle social das políticas públicas são fundamentais para legitimar as ações governamentais e promover o bem-estar coletivo. Contudo, a implementação dessas políticas no Maranhão, ainda revela um distanciamento entre a lógica da governança e a realidade socioeconômica do Estado.

Ademais a precarização do trabalho no setor público do Maranhão reflete uma tendência global de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, marcada pela ampliação

da terceirização e pela introdução de contratos temporários e de curta duração. Conforme Antunes (2020), essa lógica de intensificação da exploração do trabalho atende aos interesses do capital ao reduzir custos e fragmentar a organização dos trabalhadores, minando a capacidade de resistência e negociação coletiva.

Nesse contexto, a análise da precarização do trabalho no serviço público maranhense deve considerar não apenas os impactos imediatos das reformas administrativas, mas também as dinâmicas históricas e estruturais que sustentam a exclusão e a desigualdade na região. O modelo neoliberal, ao priorizar a eficiência econômica em detrimento da equidade social, reforça um ciclo de pobreza e marginalização, comprometendo o desenvolvimento sustentável e a garantia dos direitos fundamentais.

A reforma administrativa implementada no Maranhão, fundamentada na lógica neoliberal e gerencialista, marcou a reorganização do aparelho estatal, alinhado às demandas do capital internacional e à ideologia do Estado mínimo. Sob o pretexto de modernização e eficiência, o modelo gerencial buscou reduzir a intervenção estatal, por meio da privatização, terceirização e desregulamentação do trabalho no setor público.

Essa transformação teve como efeito imediato a precarização das relações laborais, ao promover vínculos instáveis, contratos temporários e a ampliação de modalidades terceirizadas de trabalho. A transição para um modelo de governança, que privilegia a eficiência econômica em detrimento da equidade social consolidou uma dinâmica de exclusão que impacta diretamente a qualidade dos serviços públicos e as condições de trabalho no Estado.

Essa lógica gerencial, impulsionada pela reforma do aparelho administrativo, encontra respaldo no discurso da governança, que visa a participação e descentralização, mas mascara a precarização das relações laborais. No Maranhão, a governança foi apresentada como uma solução para a ampliação do acesso e da qualidade dos serviços públicos, mas a prática revelou a priorização de interesses econômicos e políticos.

A expansão das terceirizações no setor público estadual reflete essa tendência, transferindo atividades essenciais para empresas privadas, o que resulta na descontinuidade dos serviços, na desvalorização dos servidores e na fragmentação da força de trabalho. Essas mudanças ilustram como a governança, sob a ótica neoliberal, reforça a precarização ao invés de promover a inclusão e a participação social.

Um exemplo emblemático dos impactos dessa dinâmica está na FUNAC, em que a precarização dos vínculos de trabalho é particularmente evidente. A instituição, concebida para atender adolescentes e jovens implicados diretamente no fenômeno do ato infracional, tem sido

marcada pela adoção de contratos temporários e terceirizações, comprometendo a estabilidade e a qualidade dos serviços prestados.

Nesse contexto, a análise da FUNAC permite aprofundar a compreensão dos efeitos concretos das reformas administrativas no Maranhão, evidenciando como a lógica neoliberal gerencialista da “nova governança pública” (Dardot; Laval, 2016, p. 293) tem moldado as políticas públicas estaduais, desestruturando as relações de trabalho, degradando as condições de trabalho e fragilizando a atuação estatal em áreas estratégicas, como a proteção social e a garantia de direitos fundamentais, conforme veremos nas próximas seções.

3.2 A desregulamentação dos vínculos de trabalho no serviço público: a expansão das terceirizações

O modelo gerencial implantado a partir da “contrarreforma” do aparelho do Estado, promoveu profundas mudanças na organização e na gestão da administração pública brasileira. Essa lógica introduziu no setor público novos conceitos e padrões de organização do trabalho, influenciados pelo modelo toyotista, sob a égide da reestruturação produtiva decorrente da globalização neoliberal, transformaram as relações de trabalho, seja no público ou no privado.

No Maranhão, assim como no restante do país, os impactos dessa reforma persistem principalmente na redução do quadro de servidores concursados, substituídos por trabalhadores terceirizados, os chamados funcionários públicos. Essa dinâmica enfraqueceu a estabilidade empregatícia e modificou os direitos dos trabalhadores no serviço público estadual, contribuindo para a precarização das relações trabalhistas.

A desregulamentação dos vínculos de trabalho no setor público se consolida como parte da estratégia neoliberal, promovida sob o pretexto de modernizar e flexibilizar a administração pública, impõe para a classe trabalhadora um novo modo de se relacionar com o trabalho, regida pela flexibilização e precarização do trabalho, proporcionado pela terceirização da mão de obra. Esta se “[...] constitui numa das formas mais precárias de trabalho e de privatização do Estado, fragilizando a própria função e identidade do ‘servidor público’, o que atinge diretamente o conjunto da sociedade brasileira” (Druck, 2021, p. 88).

Essa lógica acarreta na flexibilidade das condições de trabalho no setor público, minando a qualidade dos serviços prestados e comprometendo a implementação de políticas públicas. Isso reflete não apenas nos limites da reforma administrativa, mas também no papel do Estado enquanto promotor de condições laborais precárias para os seus próprios trabalhadores.

A terceirização tem ocupado lugar central no contexto do capital flexível, pois embora não seja uma prática nova, adotada nas relações de trabalho, tem se apresentado de forma generalizada e em pleno crescimento no setor público, “[...] constituindo uma verdadeira epidemia sem controle” (Druck *et al.*, 2018, p.115).

A expansão das terceirizações no setor público do Maranhão é um dos reflexos mais evidentes da reforma gerencial de natureza neoliberal, sob a hegemonia financeira, que atinge não somente a dimensão econômica, mas, sobretudo, “[...] os modos de vida e do trabalho [...]”, “[...] sustentado na volatilidade, na efemeridade e na descartabilidade sem limites, [...] tornando obsoletos e descartáveis homens e mulheres que trabalham” (Antunes, 2020, p. 157).

Sob o falso argumento de que se constituem uma solução para ampliar a eficiência e reduzir custos, as terceirizações passaram a ser utilizadas de forma ampla em diversas áreas do serviço público maranhense, incluindo setores essenciais como saúde, educação e assistência social. No caso da FUNAC, essa prática é revelada em vínculos de trabalho mais precários e com ampla desproteção para os profissionais envolvidos no atendimento socioeducativo.

No Brasil a institucionalização da terceirização careceu de regulamentação específica por muito tempo. No entanto, algumas legislações esparsas introduziram a relação trilateral legítima, acompanhadas por entendimentos jurisprudenciais do TST e por propostas elaboradas pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Biavaschi; Droppa, 2011).

De modo geral, esse cenário jurídico fragmentado reflete a dificuldade em estabelecer um marco regulatório claro e coerente para tratar sobre a terceirização, o que contribuiu para a insegurança jurídica, pressões empresariais e para a multiplicação de interpretações judiciais divergentes.

Assim a regulamentação da terceirização ocorre, inicialmente, com a Lei nº 6.019/1974, que define o trabalho temporário e a prestação de serviços. Essa lei foi reformulada em vários de seus dispositivos pela Lei nº 13.467/2017, que modifica os conceitos acima citados, vigorando:

Art. 2º trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física contratada por uma empresa de trabalho temporário que a coloca à disposição de uma empresa tomadora de serviços, para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços;

Art. 4ºA. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução (Brasil, 2017b).

Registra-se que anterior ao regramento de 2017, ainda se dispõe da Lei 5.645 de 1970, que autorizava o setor público a subcontratar serviços de transporte, conservação, custódia e operação de valores, dentre outros, mas considerava ilícita a contratação de atividades permanentes. Em 1983 a Lei nº 7.102, autorizou a terceirização em empresas no setor de vigilância patrimonial e de transporte de valores por estabelecimentos financeiros e assemelhados, e, em 1986, o TST, por meio do enunciado 256, declarou ilegal a contratação de empresas interposta, salvo para o trabalho temporário (Antunes, 2020, p. 168).

Contudo, em 1993, com o avanço da flexibilização e a pressão do empresariado, o TST edita a nova Súmula nº 331, cancelando a anterior e reconhecendo a legalidade da terceirização para as atividades-meio das empresas, ou seja, vigilância, conservação e limpeza, copeiragem, dentre outras atividades, proibindo a terceirização na atividade-finalística. No entanto, essa restrição não foi absoluta, uma vez que permitia, excepcionalmente, a terceirização de atividades-fim, por meio do trabalho temporário, abrindo brechas para a contratação indireta de mão de obra.

Na referida Súmula considerava-se ilegal a contratação por empresa interposta e atribui o vínculo trabalhista, ao tomador dos serviços e não a empresa contratante, sendo envolvidos juridicamente no processo de terceirização o trabalhador terceirizado, a empresa prestadora de serviços a terceiros e a empresa contratante.

No entanto, a Súmula nº 331 não resolveu todas as controvérsias jurídicas em torno da terceirização. A ausência de uma definição clara sobre as fronteiras entre atividade-meio e atividade-fim manteve a insegurança jurídica, impulsionando a continuidade do processo de elaboração de uma legislação específica para a terceirização. O empresariado, insatisfeito com as limitações impostas pela Súmula, pressionou por uma regulamentação mais abrangente, que culminou na tramitação do Projeto de Lei nº 4.330/2004 (Carneiro, 2016).

O PL nº 4.330 proposto em 2004, aprovado na Câmara dos Deputados em 2015 e posteriormente encaminhado ao Senado, propunha a ampliação irrestrita da terceirização, permitindo-a em todas as atividades da organização, incluindo a atividade-fim. Segundo Carneiro (2016), o projeto era “extremamente liberal”, atendendo aos interesses empresariais, mas negligenciando mecanismos de proteção ao trabalhador, o que acentuaria a precarização das relações de trabalho.

Esse Projeto de Lei nº 4.330/2004 encontrou forte resistência dos coletivos sindicais e de estudiosos das relações trabalhistas, que argumentavam que a sua aprovação resultaria na erosão dos direitos sociais, na concentração de riqueza e na reprodução de injustiças (Mancebo;

Silva Júnior; Léda, 2016), resultando em sua desaprovação e mantendo-se a Súmula nº 331 como o principal parâmetro para a terceirização no Brasil.

Isso, entretanto, não parou por aí, pois no ano de 2017 foram aprovadas pelo Congresso Nacional, sendo a Lei nº 13.429/2017, que alterou os dispositivos da Lei nº 6.019/1974, regulamentando o trabalho temporário e a terceirização, e após quatro meses, a aprovação da Lei nº 13.467/2017, que alterou a CLT, promovendo uma reforma trabalhista, que ampliou o alcance da terceirização para quaisquer atividades da empresa contratante, inclusive para sua atividade principal (atividade-fim). Essas duas leis vigentes desde 2017, marcam a consolidação da terceirização no país, sendo uma de março e a outra de julho, respectivamente.

A aprovação da Lei nº 13.429, em março de 2017, ficou estabelecida a terceirização sem limites, isto é, a liberalização para todas as atividades e segmentos, derrubando por terra o argumento do empresariado e de defensores da terceirização de que ela é necessária, por conta da imprescindível especialização ou da focalização das atividades da empresa (Druck *et al.*, 2018, p.115).

A aprovação da conhecida “Lei da Terceirização no Brasil”, Lei nº 13.429/2017, foi precedida por um longo e complexo processo político, econômico e social, que envolveu mudanças significativas na estrutura de poder e nas relações trabalhistas. Esse contexto histórico foi marcado pela ascensão de forças políticas conservadoras e por pressões empresariais por flexibilização das relações de trabalho e por disputas políticas intensas, que culminaram no impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, por meio de um golpe.

De igual modo, a aprovação da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), alterou mais de 100 artigos da CLT, flexibilizando direitos trabalhistas e enfraquecendo a representação sindical. Druck, Dutra e Silva (2019) analisam essa reforma sob três dimensões: uma como manifestação classista do capital contra a classe trabalhadora; a segunda como uma excepcionalidade política sem respaldo popular; e a terceira como uma contradição em relação à proteção dos trabalhadores, ao priorizar o negociado sobre o legislado.

Além disso, a Reforma Trabalhista incentivou novas formas de contratação, como o trabalho intermitente, a quarteirização (terceirização da própria terceirização) e o aumento da contratação de trabalhadores autônomos, o que resultou na precarização das condições de trabalho e na ampliação da informalidade (Cavallini, 2019).

Nas palavras de Filgueiras e Druck (2020, p. 152) não se trata de gerar, mais emprego e formalidade com a terceirização e a contrarreforma trabalhista, mas “[...] liberar todas as formas e tipos de exploração da força de trabalho, reduzir a resistência dos trabalhadores e aumentar a taxa de lucro, desvencilhando-se dos direitos trabalhistas”.

O argumento de que a terceirização objetiva a especialização das empresas e aumento de sua produtividade caducou e se tornou falacioso, na medida em que todas as atividades da empresa ou organização podem ser terceirizadas, portanto, argumenta Filgueiras e Druck (2020, p. 153), a sua especialização é “[...] em subcontratação de força de trabalho [...]”, permitindo rebaixamento do custo da força de trabalho e submetendo todos os trabalhadores brasileiros às condições de precariedade.

Druck (2020, p. 85) revela ainda que o “[...] binômio entre terceirização-precarização do trabalho [...]”, embora sejam fenômenos distintos, mas interligados, ambos são provenientes da desregulamentação do trabalho, sendo que “[...] a terceirização tem levado a um elevado grau de precarização das condições de trabalho, dos níveis de remuneração, da saúde, dos direitos sociais e trabalhistas e das lutas sindicais”

A precarização do trabalho não se limita apenas às condições impostas aos trabalhadores com vínculos empregatícios formais, mas se estende a diversas dimensões das relações laborais no mundo contemporâneo. Nesse contexto, Jacques e Amazarray (2006, p. 94) destaca que as transformações globais e suas manifestações no mundo do trabalho – como desemprego, subemprego, reorganização produtiva, novas formas de gestão, redução de quadros funcionais e frequentes inovações tecnológicas – contribuem significativamente para o aumento do sofrimento mental e de distúrbios psicológicos entre os trabalhadores.

Tais mudanças, impulsionadas pelas dinâmicas neoliberais, instauram um cenário de incerteza e insegurança, afetando não apenas a estabilidade financeira, mas também o bem-estar subjetivo dos indivíduos.

[...] a terceirização é o fio condutor da precarização do trabalho no Brasil. Constitui-se num fenômeno onipresente em todos os campos e dimensões do trabalho, sendo uma prática de gestão/organização/controle que discrimina e, ao mesmo tempo, é uma forma de contrato flexível e sem proteção trabalhista. É também sinônimo de risco de saúde e de vida, responsável pela fragmentação da identidade coletiva dos trabalhadores, com a intensificação da alienação e da desvalorização do trabalho humano, assim como é um instrumento de pulverização da organização sindical, que incentiva a concorrência entre os trabalhadores e seus sindicatos. Ela ainda cobre com um "manto de invisibilidade" os trabalhadores nela enquadrados, como facilitadora do descumprimento da legislação trabalhista, como forma ideal para o empresariado não ter limites (regulados pelo Estado) no uso da força de trabalho e da sua exploração como mercadoria (Antunes, 2020, p. 167).

Desse modo, é fundamental reconhecer que a precarização não se restringe a questões materiais ou objetivas. Ela envolve também um componente subjetivo que impacta profundamente a saúde mental dos trabalhadores. Linhart (2009, p. 2) conceitua a “precariedade subjetiva” como o sentimento de não pertencimento ao ambiente de trabalho, caracterizado pela incerteza em relação às rotinas profissionais, à validade dos conhecimentos acumulados e à

capacidade de cumprir as metas impostas. Essa sensação de insegurança gera um constante esforço de adaptação e alimenta o medo de falhar, criando um ambiente de trabalho marcado pela ansiedade e pelo estresse.

A experiência de precarização do trabalho é fruto das práticas neoliberais que intensificam e ampliam a exploração da força de trabalho. De acordo com Alves (2007), o neoliberalismo promove a intensificação da exploração, o desmonte dos coletivos laborais e a fragilização da resistência sindical, criando um cenário de vulnerabilidade estrutural para os trabalhadores. Nesse contexto, a flexibilização das relações de trabalho, aliada à informalidade e à precarização, tornam-se estratégias fundamentais para maximizar a competitividade empresarial (Antunes; Druck, 2014).

A terceirização, no contexto da precarização do trabalho, emerge como um dos principais fatores responsáveis pelo sofrimento laboral e pelo potencial adoecimento físico e mental dos trabalhadores. Antunes e Druck (2015) destacam que a terceirização, em conjunto com a competitividade exacerbada, as altas exigências de desempenho e a insegurança no emprego, configura um cenário propício à vulnerabilidade psicológica e à deterioração das condições de trabalho. Esse fenômeno reflete não apenas um rearranjo das relações trabalhistas, mas também a consolidação de um modelo econômico neoliberal que prioriza a flexibilização e a redução de custos em detrimento da dignidade e do bem-estar dos trabalhadores.

De acordo com Antunes e Praun (2015, p. 423-424), não é coincidência que o aumento de casos de Lesões por Esforços Repetitivos/Distúrbios Osteomusculares Relacionados ao Trabalho (LER/DORT) e de transtornos mentais ocorram paralelamente à disseminação global dos processos de reorganização do trabalho e da produção. Esses fenômenos estão intrinsecamente ligados à expansão das diversas formas de precarização laboral, sendo a terceirização um componente central desse processo. Ao deslocar o vínculo empregatício direto e fragmentar as relações de trabalho, a terceirização intensifica a exploração da força de trabalho, aumentando a carga de trabalho e reduzindo as garantias sociais e trabalhistas.

A análise crítica dessa dinâmica revela que a precarização não se limita a aspectos econômicos, mas abrange uma complexa rede de implicações sociais e emocionais. Conforme apontado por Dejours (1999), os efeitos da precarização são múltiplos e incluem a intensificação do ritmo de trabalho, o que amplifica o sofrimento psicológico do trabalhador. Além disso, o enfraquecimento das ações coletivas e dos movimentos sindicais, aliado ao crescimento do individualismo, cria um ambiente de competitividade e isolamento, no qual o medo constante de demissão leva os indivíduos a silenciarem tanto seu próprio sofrimento quanto o dos colegas.

O vínculo inseparável entre precarização e terceirização é ressaltado por Mancebo, Silva Júnior e Léda (2016, p. 751), que destacam o caráter desagregador e degradante desse processo em relação aos salários, às condições de trabalho, à preservação da saúde e à organização sindical. Nesse sentido, a terceirização precariza as condições materiais e compromete a possibilidade de resistência coletiva, uma vez que fragmenta os trabalhadores em diferentes vínculos e contratos, dificultando a união sindical e a luta por direitos trabalhistas.

Ao abordar a terceirização sob uma perspectiva crítica, é relevante considerar a definição do DIEESE, um órgão reconhecido internacionalmente por suas pesquisas e pela assessoria prestada a sindicatos e trabalhadores. O DIEESE define a terceirização como o processo em que uma empresa transfere para outra a execução de atividades antes realizadas por trabalhadores contratados diretamente (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2007, p. 5). Essa conceituação evidencia o deslocamento da relação trabalhista direta, fragmentando os vínculos empregatícios e fragilizando as garantias sociais.

Marcelino e Cavalcante (2012, p. 331) ressaltam que a terceirização se caracteriza pela contratação de trabalhadores por empresas intermediárias, com o objetivo de reduzir custos com a força de trabalho e de externar conflitos trabalhistas. Essa perspectiva revela a lógica capitalista de maximização dos lucros mediante a precarização das condições laborais.

Convém mencionar a relação e diferenciação entre os conceitos apresentados por Pinto *et al.* (2014 *apud* Carvalho, 2021), os quais permeiam e afetam as relações de trabalho no capitalismo contemporâneo, adotados pelo Estado gerencial para a administração pública, com mudanças significativas relacionadas a flexibilização do vínculo de trabalho, a ausência da garantia de direitos sociais e trabalhistas e de condições de trabalho e a transferência do vínculo a um terceiro que não é o empregador direto.

- a) Flexibilização: habilidade que o trabalhador tem de adaptar-se aos novos modelos ou vínculos de trabalho proposto pelos gestores para contratação;
- b) Precarização: carência no tocante aos direitos trabalhista e sociais na administração pública, relacionados a [...] insuficiência ou ausência de direitos sociais; instabilidade do vínculo de trabalho quanto aos interesses do contratado; vulnerabilidade nas condições de trabalho;
- c) Terceirização: pode ser definida como transferência de obrigação de atividades-fim ou atividades-meio, no que diz respeito ao suporte nos processos gerenciais e de prestadores de serviço (Pinto *et al.*, 2014 *apud* Carvalho, 2021, p. 26).

Observa-se que essa dinâmica de superexploração e precarização do trabalho impulsionados pela terceirização encontra respaldo e está “[...] em sintonia com os interesses dos setores mais conservadores da sociedade [...]” (Druck, 2020, p. 79), que inclui no ordenamento jurídico brasileiro.

Não bastasse em um único ano a instituição de duas leis que trouxeram para o conjunto dos trabalhadores, perdas substanciais de direitos, a suprema corte brasileira decreta institucionalmente a legalidade da terceirização para todas as atividades, inclusive finalísticas. Essa decisão do STF sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, em 30 de agosto de 2018, aboliu a frágil regulação anteriormente existente – Súmula nº 331/TST, que proibia a terceirização da atividade fim das empresas e tornou

[...] lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada; II - A terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993 (Brasil, 2019).

Dentre os principais argumentos utilizados pela suprema corte, estão:

[...] a terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa tem amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de formular estratégias negociais indutoras de maior eficiência econômica e competitividade. 3. A terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. É o exercício abusivo da sua contratação que pode produzir tais violações (Brasil, 2019).

Essa mesma lógica repercute diretamente no setor público no mês seguinte à abolição da Súmula nº 331, pois o Decreto nº 9.507 de 21 de setembro de 2018, do ex-presidente conduzido ao poder através de manipulação golpista, Michel Temer, instituiu no âmbito da administração pública a execução indireta, mediante contratação de serviços do setor público federal direta e indireta, empresas públicas e sociedade de economias mista, para os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, sendo as exceções:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (Brasil, 2018).

Neste sentido, a prevalência no setor público dessa realidade que se generalizou na experiência brasileira materializa a contrarreforma neoliberal do aparelho do Estado, desencadeada a partir dos anos 1990, juntamente com o processo de privatização, desindustrialização e reprimarização de exportações, “[...] redução da capacidade do país em

adotar e executar políticas macroeconômicas, industriais, tecnológicas e de comércio exterior” (Filgueiras; Druck, 2020, p. 151).

No âmbito das relações do trabalho as práticas neoliberais trazem no bojo das reformas, a terceirização, expressa explicitamente na Emenda Constitucional nº 95/2016 que limitou os gastos públicos por 20 anos e na reforma trabalhista e da previdência, que juntas formam um verdadeiro ataque às garantias constitucionais e ao processo de reprodução da força de trabalho.

Convém mencionar que o PDRAE definiu os serviços não exclusivos do Estado como aqueles que podem ser executados “[...] simultaneamente com outras organizações não-estatais e privadas”. Portanto, adverte Filgueiras e Druck (2020), trata-se de uma estratégia para “[...] aumentar as taxas de lucro do grande capital e ampliar o espaço privado da acumulação; possibilitando a abertura de novas áreas de negócio e/ou reduzindo os custos com a força de trabalho”.

[...] a terceirização, unifica todas as frações da burguesia brasileira contra o trabalho; revelando o ethos mais profundo dessa classe e a cultura de seus integrantes, qual seja: a tara pela superexploração da força de trabalho sem limites ou qualquer tipo de regulação, num país com uma das piores distribuições de renda e da propriedade no mundo. Ambas apoiadas no argumento de que a redução dos custos trabalhistas propiciaria o crescimento do emprego (Filgueiras; Druck, 2020, p. 151-152).

Para Filgueiras e Druck (2020, p. 80-81) a precarização imposta pela terceirização não é retórica, é real, pois segundo os autores, após 20 anos de pesquisa junto aos segmentos de trabalhadores privado e do setor público, mas precisamente à Universidade Federal da Bahia (UFBA), os estudos demonstram que a terceirização aparece como uma prática de gestão que precariza e aparece na forma de “[...] assédio moral, saúde do trabalhador, processos na Justiça do trabalho e trabalho análogo ao escravo”.

Outros fatores explicam os malefícios da terceirização, como a desigualdade salarial entre os contratados diretamente e os terceirizados, com uma diferença de 30% a menos, os indicadores de acidentes e mortes, que chegam a 90% do total, os níveis de adoecimento e em condição de trabalho análogo ao escravo com 81% dos terceirizados (Filgueiras; Druck, 2020)

Destaca-se que a PEC nº 173 apresentada em 1995 por FHC no contexto do PDRAE trouxe para a administração pública a flexibilidade na contratação de servidores que não executam atividades exclusivas do Estado. Essa PEC foi convertida na EC nº 19/1998, cuja principal medida trata de flexibilizar o RJU, desautorizando o Estado de contratar somente por concurso público. Em decisão do STF, proferida recentemente, considera constitucional a EC nº 19 e autoriza o Estado a definir o regime de contratação que lhe convier.

Carvalho (2021, p. 27-28) acrescenta que essa autorização do Estado para contratar, por meio da EC nº 19, adotando múltiplos vínculos, seja por concurso, celetista, ou ambos, traz grandes desafios para os trabalhadores da administração pública, referente a organização e garantia legal do trabalho e de controle fiscal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impõe o controle de gasto com pessoal.

A estratégia da contratação de recursos humanos para atuarem na execução das políticas públicas, a exemplo do setor saúde, enquadra-se dentro dos “[...] esquemas de terceirização por empresas privadas e cooperativas e de parcerias com entidades não-governamentais [...]” (Carvalho, 2021, p. 28) para, em certa medida, burlar o controle de gastos do Estado, bem como a responsabilização dos gestores pela LRF, por extrapolar os limites estabelecidos com gastos com pessoal, contratação de pessoal, por meio dessas organizações, é caracterizada como prestação de serviço e não como mão de obra.

A LRF no seu art. 1º, § 1º define a responsabilização da gestão fiscal, limitando os gastos orçamentários e financeiros com pessoal em 60% da receita líquida das despesas dos estados e municípios e 50% da receita líquida das despesas no âmbito federal, se configurando como um “[...] problema de relevância para a regularização dos recursos humanos das secretarias estaduais e municipais” (Carvalho, 2021, p. 31).

Essa realidade não significa que o Estado deixou de contratar, admitir ou que menos pessoas trabalhem na execução das políticas públicas e na máquina estatal, mas ao contrário, o que ocorre é uma nova forma engenhosa de descaracterizar os gastos do Estado com pessoal e este se desresponsabilizar por direitos e garantias previdenciárias e trabalhistas de efeitos duradouros.

[...] a terceirização através da intermediação das chamadas organizações sociais (fundações, ONGs, cooperativas etc.) nas atividades fim do serviço público. [...] libera a terceirização para todos esses setores. Trata-se da vitória de uma concepção neoliberal de Estado, que irá transferir recursos públicos para essas organizações de caráter privado, que estarão livres para contratar trabalhadores sem concurso público e sem licitação, o que implicará no progressivo fim do serviço público, da carreira de servidor, cuja função social é fundamental num Estado democrático (Druck, 2020, p. 82).

Dados apresentados pelo Instituto Latino-americano de Estudos Socioeconômicos (ILAESE)³, referentes aos anos de 2010 a 2020, da Auditoria Cidadã da Dívida e do Portal da

³ O Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (2021) utilizou uma nova metodologia que “[...] desmascara a doença capitalista” e mostra o quanto de riqueza foi produzida no Brasil e como ela foi distribuída”. Segundo o Instituto, é uma tentativa rara de “utilizar as categorias marxistas” para análise, crítica e reformulação dos números expressos pela contabilidade nacional e das empresas privadas. Segundo o Instituto, a fonte de dados utilizada foi do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (SICONFI), Diário Oficial e Portal Transparência dos respectivos Estados.

Transparência do Governo Federal (2021 a 2022) revelam o grau de comprometimento dos gastos públicos da União com as despesas da dívida, em quase 50%, enquanto as despesas com pessoal ocupam a quarta colocação, juntamente com as demais despesas e só em seguida vem os gastos com investimentos estatais.

Esses dados demonstram o nível de prioridade do Estado brasileiro com o funcionamento da máquina administrativa, tendo em vista que a sua operacionalização depende de pessoal e das condições materiais e de infraestrutura para o efetivo funcionamento, na execução das políticas públicas.

Gráfico 8 – Média da composição das despesas da união (2010 – 2022)



Fonte: Adaptado de Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (2021), Fatorelli; Ávila (2022) e Brasil (2022b).

Todas essas nuances e impactos gerados pela terceirização para a classe trabalhadora, particularmente para o setor público, não é diferente no estado do Maranhão, haja vista adotar as diretrizes neoliberais, que orientaram as reformas administrativas em escala nacional, pois [...] o neoliberalismo é o componente político constitutivo da lógica da precarização do trabalho que se impõe à reprodutibilidade capitalista e que transcende a forma de governo, impondo-se como uma política de Estado, em por isso, independentemente do governo, a dinâmica neoliberal continua se impondo (Pereira; Tassigny; Bizarria, 2017, p. 174).

Segundo o Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (2021), o Maranhão foi campeão em terceirização no setor público no ano de 2020, entre os 15 estados do Brasil pesquisados, seguido por Sergipe, Distrito Federal, Bahia e Goiás, conforme demonstrado na Tabela 2:

Tabela 2 – Investimento em pessoal por Estado (% da receita corrente líquida)

Posição	Estado	Investido em 2020 (R\$)	2020	2019	2018	2017
1º	Maranhão	6.101.954.546	37,51%	45,58%	46,83%	41,38%
2º	Rondônia	3.004.990.858	37,57%	39,87%	41,92%	43,32%
3º	Pará	9.271.740.630	38,69%	43,52%	47,16%	45,08%
4º	Espírito Santo	6.045.015.125	38,81%	38,57%	41,69%	43,30%
5º	Piauí	4.608.594.405	39,29%	48,12%	48,52%	47,74%
6º	Alagoas	3.997.127.894	39,78%	44,71%	48,67%	48,63%
7º	Ceará	8.876.096.988	40,55%	41,64%	42,30%	42,45%
8º	Bahia	15.468.086.461	40,95%	43,85%	46,13%	43,58%
9º	Mato Grosso do Sul	5.890.588.167	41,87%	47,08%	47,22%	48,99%
10º	Distrito Federal	10.483.224.283	42,05%	41,64%	43,46%	46,07%
11º	Roraima	1.835.778.926	42,35%	45,78%	44,11%	48,99%
12º	Rio Grande do Sul	17.837.642.884	42,49%	45,60%	46,59%	46,54%
13º	Mato Grosso	9.031.634.534	44,24%	56,56%	57,89%	47,69%
14º	Goiás	11.808.078.065	44,91%	49,39%	44,34%	39,30%
15º	Santa Catarina	12.048.886.135	44,92%	45,75%	48,76%	49,73%

Fonte: Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (2021).

Por outro lado, o Maranhão apresentou o menor percentual de investimento em pessoal em 2020, com 37,51% da Receita Corrente Líquida, uma queda significativa em relação aos 45,58% de 2019 e aos 46,83% de 2018. Essa redução acentuada indica uma estratégia deliberada de contenção de despesas com servidores públicos. Ao mesmo tempo, observa-se um aumento expressivo na terceirização, que saltou de 11,68% em 2019 para 19,10% em 2020, refletindo uma substituição direta de servidores efetivos por terceirizados. Essa estratégia evidencia um movimento de flexibilização orçamentária e ajuste fiscal, permitindo ao Estado adequar seus gastos às receitas disponíveis, especialmente em um cenário de restrições fiscais e dependência de transferências federais.

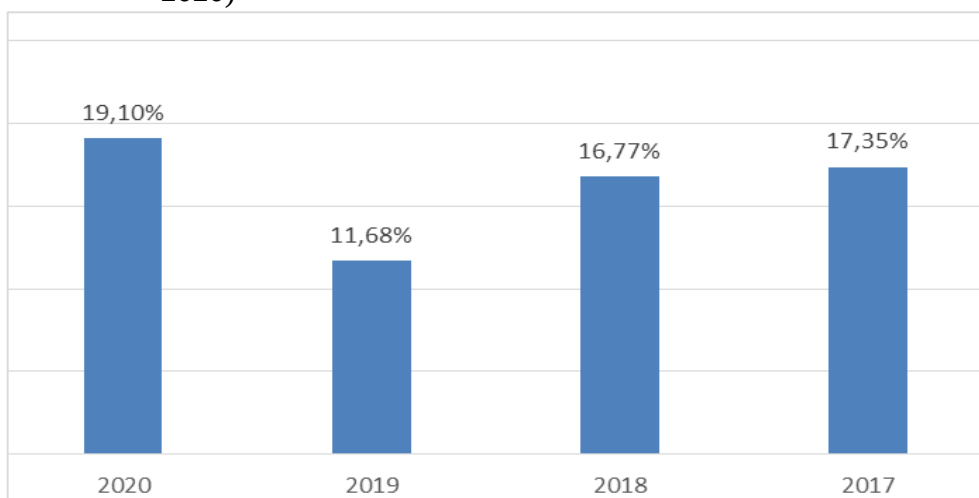
No entanto, essa política não considera os impactos sociais e econômicos a longo prazo e os efeitos oriundos da precarização do trabalho, da diminuição da qualidade dos serviços públicos e da redução do poder de compra dos trabalhadores terceirizados.

A correlação entre a redução no investimento em pessoal e o aumento da terceirização revela uma dependência crescente de empresas privadas para a prestação de serviços públicos essenciais. Essa prática pode comprometer a continuidade e a qualidade dos serviços, uma vez que terceirizados têm vínculos temporários e menos direitos trabalhistas, afetando diretamente setores como educação, saúde e segurança pública.

Além disso, a alta rotatividade de trabalhadores impacta na eficácia dos serviços, pois a perda de conhecimento acumulado prejudica a continuidade das políticas públicas. A redução de gastos com pessoal efetivo também enfraquece a estrutura administrativa do Estado e a manutenção dos fundos de previdência, uma vez que a gestão pública não arrecada e passa a

dependem de contratos temporários, o que pode gerar insegurança jurídica e custos, sem transparência e controle a curto, médio e longo prazo.

Gráfico 9 – Percentual de terceirização no setor público maranhense (2017 a 2020)

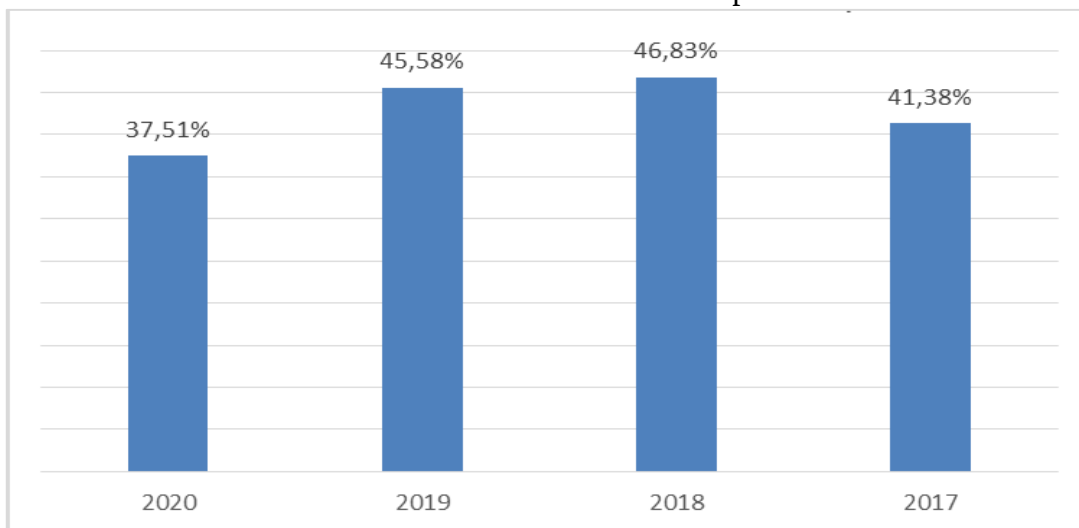


Fonte: Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (2021).

O Maranhão gastou aproximadamente 3,5 bilhões de reais no ano de 2020 com pessoal terceirizado, o que representou 19,1% da sua receita total, sendo também classificado na liderança em terceirização nos anos anteriores, pois em 2019 foi de 11,68%, em 2018 (16,77%) e em 2017 (17,35.)

Quando comparado com os outros Estados que possuem os menores investimentos em pessoal concursado, o estado do Maranhão se qualifica como o que possui o menor investimento em 2020, como podemos observar no gráfico abaixo.

Gráfico 10 – Investimentos do estado do Maranhão em pessoal



Fonte: Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (2021).

Segundo o Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (2021), esses dados reafirmam a terceirização na administração pública estatal e na consequente execução de políticas públicas pelo setor privado.

Não é casual que os estados que possuem maior percentual de terceirização estejam também entre os que menos investem em pessoal. Em 2020, o Maranhão saltou de 11,68% para 19,10% em terceirização e, ao mesmo tempo, os investimentos em pessoal despencaram de 45,58% para 37,51%. Ou seja, os serviços públicos passaram para as empresas privadas (Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos, 2021, p. 72).

Um dos exemplos de serviços que mais se terceirizam no estado do Maranhão se refere aos de saúde, com parte de política social executada pela Secretaria de Estado da Saúde (SES/MA). Segundo Carvalho (2021), de acordo com levantamento realizado em 2020, junto ao setor de Recursos Humanos (RH) da referida secretaria, de 1.211 mil médicos existentes nas Unidades vinculadas a SES, 293 são servidores públicos (do quadro efetivo), desses somente 191 estão ativos, representando apenas um percentual de 15,7%.

Ademais são atribuídos aos Institutos AQCUA e ao Instituto Vida e Saúde (INVISA) a responsabilidade pela contratação de recursos humanos e gerência das unidades de saúde do Estado. O Hospital Carlos Macieira (HCM), por exemplo, é referência no atendimento às ações em saúde de alta complexidade para todo o estado do Maranhão, tem sua execução realizada pelo instituto ACQUA, que por meio de 48 empresas médicas contratam serviços de outras empresas, para atender as metas contratuais estabelecidas com a Secretaria, ou seja, o estabelecendo da quarteirização – “[...] redução de custos e corroborar para o aumento de ganhos do contratante e perdas para o trabalhador” (Carvalho, 2021, p. 42).

Outro ponto a ser destacado, que caracteriza concretamente as nuances da terceirização, refere-se à contratação do serviço do médico e não do profissional, realizado por pessoa jurídica, caracterizando uma relação verticalizada e por produção, na qual é inserido o cumprimento de metas e de acordo com as obrigações contratuais, sob pena de rescisão contratual.

Ademais, as informações revelam que a terceirização movimenta financeiramente o setor privado, com a drenagem de recursos públicos para empresas como uma prática normalizada. Nesse caso específico, revela que 84,3% de apenas uma categoria, que executa a atividade-fim da Secretaria, são gerenciados por empresas, cuja finalidade é o lucro.

Nesta mesma lógica supõe-se que os demais membros da equipe de saúde, também estão nas mesmas condições, como assistentes sociais, psicólogos, terapeutas ocupacionais, dentre

outros, além dos trabalhadores da área de serviços, como é o caso dos setores da limpeza e conservação, alimentação, vigilância, administrativo, recepção, dentre outros.

Os dados disponibilizados sobre terceirização pelo governo do estado do Maranhão, por meio do Portal da Transparência, são insuficientes e não revelam a realidade desse fenômeno na administração pública estadual, uma vez que não estão disponibilizadas as informações de Secretarias estratégicas para o Estado.

A exemplo da SES/MA, os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência são de apenas 776 empregados públicos (terceirizados) em 2021, entretanto se possuem 1.211 mil só de médicos terceirizados, destes 293 são servidores públicos (efetivos), tem-se 918 empregados públicos (terceirizados), portanto é impossível a SES/MA, ter apenas o quantitativo apresentado.

A tabela abaixo, demonstra o quantitativo de funcionários públicos, atuando nos órgãos estatais, nos anos de 2021 até agosto de 2024, disponíveis no Portal da Transparência:

Tabela 3 – Funcionários públicos nos órgãos estatais maranhenses (2021-2024)

Órgão	2021	2022	2023	2024
Agência Executiva Metropolitana (AGEM)	64	61	56	7
Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (AGERP)	0	0	258	6
Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA)	2021	2022	2023	2024
Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA)	2	2	2	6
Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA)	208	181	751	0
Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)	0	0	0	142
Secretaria de Agricultura Pecuária e Pesca (SAGRIMA)	55	89	74	0
Secretaria de Estado das Cidades (SECID)	157	220	215	145
Secretaria de Estado da Comunicação Social (SECOM)	3	3	3	0
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Programas Estratégicos (SEDEPE)	0	4	4	4
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES)	43	25	597	171
Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP)	0	0	26	35
Secretaria de Estado da Educação (SEDUC)	0	0	0	5.390
Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ)	78	84	104	0
Secretaria de Estado da Mulher (SEMU)	0	41	44	48
Secretaria de estado da Saúde (SES)	776	803	656	0
Secretaria de Estado do Trabalho e da Economia Solidária (SETRES)	0	96	94	60
Total	1.386	1.609	2.884	6.236

Fonte: Portal da Transparência do Governo do Maranhão, 2024.

Ademais a informação disponibilizada aos cidadãos pelo Portal da Transparência não revela a totalidade dos empregados públicos contratados pelo estado do Maranhão, considerando a modalidade de contratação direta, por meio de seletivo simplificado realizado por Secretarias estratégicas, como a exemplo da Secretaria de Estado de Administração

Penitenciária (SEAP) e Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), para contratação de pessoal temporário, com vivência de dois anos.

Como podemos acompanhar nas redes sociais a permanente e crescente divulgação de editais para contratação de pessoal para a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC/MA), inclusive na área finalística desse órgão, como é o caso de professores.

Para ilustrar o avanço da contratação precária realizada pelos órgãos do Estado, em 2021, a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC/MA) não disponibilizou nenhuma informação no referido Portal, mas publicou sete editais de processos seletivos simplificados para a contratação temporária de professores, em diferentes modalidades e áreas de atuação. Abaixo, apresento uma síntese dos editais lançados naquele ano:

Quadro 2 – Demonstrativo de editais para contratação de professores no ano de 2021 por quantidade de vaga

ESPECIFICAÇÃO	DATA DA EXPEDIÇÃO	OBJETIVO	VAGAS
Edital nº 04/2021	Fevereiro	Processo seletivo para contratação de professores para atuarem em escolas indígenas.	984
Edital nº 06/2021	Março	Seleção para contratação de professores para a Educação do Campo e Quilombola.	500
Edital nº 07/2021	Abril	Processo seletivo para contratação de professores para a Educação Básica, incluindo 130 vagas para Educação Especial e formação de cadastro de reserva.	130
Edital nº 20/2021	Agosto	Seleção para contratação de professores para atuarem na Educação Infantil.	04
Edital nº 23/2021	Agosto	Contratação de professores para atuarem na escola de música em pedreiras	04
Edital nº 29/2021	Outubro	Processo seletivo simplificado para contratação temporária de professores para atuarem na educação especial, em municípios ligados à unidade regional de educação de imperatriz	04
Edital nº 33/2021	Dezembro	Processo seletivo simplificado para contratação de professores para atuarem na Educação Básica, na etapa Educação Infantil de Tempo Integral na Unidade Regional de Educação de São Luís.	15

Fonte: Maranhão (2021b).

Essa modalidade de contratação impossibilita que o trabalhador crie vínculo com o Estado e gere despesas previdenciárias. No caso da FUNAC essa realidade é mais grave ainda, pois a modalidade da contratação é permeada de informalidade e sem qualquer amparo jurídico.

Diante do exposto, vimos que a desregulamentação do trabalho no serviço público, impulsionada pela expansão das terceirizações, não é apenas uma mudança administrativa, mas uma transformação estrutural, que redefine o papel do Estado e suas relações com a sociedade.

A adoção de práticas neoliberais, sob o discurso da modernização e da eficiência, mascara uma realidade de precarização, desigualdade e fragilização dos direitos trabalhistas.

No Maranhão, essa dinâmica é ainda mais evidente, com o estado liderando o ranking nacional de terceirizações e reduzindo investimentos em servidores concursados, especialmente em setores essenciais como saúde e educação.

A expansão das terceirizações no serviço público, especialmente no Maranhão, evidencia os impactos negativos de um modelo de gestão pautado na flexibilização e na precarização do trabalho. A substituição de servidores concursados por trabalhadores terceirizados, muitas vezes sem garantias trabalhistas, compromete não apenas a qualidade dos serviços públicos, mas também a dignidade e a saúde dos trabalhadores. Diante desse cenário, é fundamental buscar alternativas que conciliem eficiência administrativa com a garantia de direitos e a valorização do trabalho.

Uma possível solução passa pela revisão das políticas de contratação, com a ampliação de concursos públicos e a redução progressiva da terceirização em atividades-fim. Além disso, é necessário fortalecer os mecanismos de controle e transparência, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e em benefício da população.

A construção de um serviço público democrático e eficiente exige um compromisso com a justiça social e a valorização do trabalho digno. Somente assim será possível reverter o cenário atual de precarização e garantir que o Estado cumpra seu papel de promotor de direitos e bem-estar para todos.

4 A DINÂMICA PRECARIZADA DO TRABALHO NA FUNAC: a flexibilização dos vínculos de trabalho

A seção busca contextualizar a precarização das relações de trabalho como parte da dinâmica do atendimento socioeducativo maranhense, executado pela FUNAC, órgão estadual do Poder Executivo do Maranhão, responsável pela execução das medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade.

Neste sentido, analisa-se como a deterioração dos vínculos de trabalho faz parte do processo de flexibilização, terceirização e desregulamentação dos direitos e garantias trabalhistas e previdenciárias, características do capitalismo contemporâneo de base neoliberal. Esse processo incide como reflexo da reforma do aparelho do Estado, realizada no Brasil e fortemente adotada e implementada pelo governo de Roseana Sarney, com a introdução de práticas gerenciais que persistiram nos governos seguintes.

Para tanto, no primeiro tópico desta seção analisa-se como a FUNAC/MA se organiza institucionalmente no âmbito da administração pública estadual, com foco em seu quadro de servidores e nos tipos de contratação de trabalho adotados pela Fundação. Assim, essa discussão permitiu identificar de que maneira a gestão de recursos humanos impacta diretamente na qualidade dos serviços prestados e no cumprimento da missão socioeducativa da Fundação.

Embora o discurso da modernização e eficiência do aparelho do Estado esteja associado à sua redução e à retirada da execução direta das políticas públicas, esse não é, necessariamente, o caso da FUNAC/MA. Na prática, o próprio Estado maranhense optou por precarizar os vínculos de trabalho, especializando-se na subcontratação de recursos humanos.

Desse modo, um outro aspecto a ser apontado nesta seção é como a precarização dos vínculos de trabalho impacta negativamente a qualidade do atendimento socioeducativo. Entre os efeitos mais graves estão a alta rotatividade de profissionais, a descontinuidade técnico-operacional, o adoecimento dos trabalhadores, a sobrecarga de trabalho e os salários incompatíveis com as demandas da Fundação.

4.1 A organização administrativa da FUNAC: servidores e empregados públicos

Criada em 1993, por meio da lei estadual nº 5.650, de 13 de abril, a Fundação da Criança e do Adolescente (FUNAC) é um órgão do Poder Executivo do estado do Maranhão, vinculado à Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP), responsável

pela execução de medidas socioeducativas de restrição e privação de liberdade para adolescentes infratores, previstas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A sua vinculação à SEDIHPOP é de natureza política e coaduna com a Lei nº 12.594 promulgada em 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), por atribuir à coordenação nacional do atendimento dos adolescentes com medida restritiva e privativa de liberdade, ao Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). Portanto a FUNAC/MA goza de autonomia administrativa e financeira, conforme estabelecido no art. 2º da Lei Estadual nº 5.650/1993.

Essa autonomia administrativa e financeira possibilita à FUNAC/MA realizar todo tipo de contratação, inclusive de pessoal, bem como proceder com o pagamento de suas despesas e responder por seus atos de acordo com as legislações vigentes.

Ressalta-se que a FUNAC foi oriunda da extinção da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão (FEBEM/MA), instituída pela Lei Delegada nº 129 de 25 de novembro de 1974. A FUNAC/MA, de acordo com sua lei de criação - art. 2º, destina-se a cumprir a finalidade de “[...] promover no âmbito estadual, a execução das políticas de proteção especial às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, observadas aos princípios constitucionais pertinentes e em conformidade com a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 [...]” (Maranhão, 1993), denominada Estatuto da Criança e do Adolescente.

Nesse contexto, é importante dizer que a Portaria nº 41 PRES/FEBEM-MA, de 6 de fevereiro de 1991, emitida pela Presidente da FEBEM/MA, representa um marco significativo na transição do regime de contratação dos servidores da instituição, refletindo as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição Estadual do Maranhão.

A portaria supracitada, ao rescindir os contratos de trabalho regidos pela CLT e autorizar a transposição dos servidores para o regime estatutário, evidencia a necessidade de adequação das normas administrativas às novas diretrizes constitucionais, bem como a busca por maior estabilidade jurídica e previdenciária para os servidores públicos.

A decisão de rescindir os contratos de trabalho celetistas e transpor os servidores para o regime estatutário foi fundamentada no art. 39 da Constituição Federal de 1988, que estabelece as regras para o regime jurídico único dos servidores públicos, e no art. 21 da Constituição Estadual do Maranhão, que dispõe sobre o regime estatutário dos servidores públicos estaduais. Além disso, a portaria teve como base o despacho do Procurador Geral do Estado (Processo PGE nº 13/1991), o art. 5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão e a Lei Estadual nº 4919, de 31 de janeiro de 1989, que extinguiu o regime celetista entre a FEBEM/MA e seus servidores.

Esses dispositivos legais e constitucionais demonstram que a mudança de regime não foi uma mera decisão administrativa, mas uma resposta às exigências legais e constitucionais que visavam uniformizar o regime de contratação no serviço público.

A transposição dos servidores para o regime estatutário, conforme a Lei Delegada nº 36/1969, foi realizada com o intuito de respeitar as características dos cargos e carreiras em que os servidores se encontravam, garantindo a continuidade do serviço público, com base em princípios de legalidade e eficiência.

Além disso, a Portaria nº 41 PRES/FEBEM-MA estabeleceu que os efeitos da transposição retroagiriam a 30 de março de 1990, data da última contribuição dos servidores ao Sistema Geral de Previdência Social (SGPS). Essa retroatividade demonstra que a mudança de regime foi considerada necessária desde essa data, possivelmente para alinhar a situação dos servidores às novas normas constitucionais e legais, evitando lacunas ou prejuízos previdenciários.

A decisão de extinguir o regime celetista e adotar o regime estatutário reflete uma tendência mais ampla de racionalização e uniformização do serviço público no Brasil pós-Constituição de 1988. A FEBEM/MA, ao adotar essa mudança, se adequou às novas normas constitucionais e garantiu que seus servidores fossem amparados por um regime que oferece maior segurança jurídica e previdenciária, conforme apresentados por Bresser-Pereira (1996) anteriormente.

Até o ano de 2005, as ações da FUNAC/MA estavam organizadas em três principais ações, conforme Relatório de Administração do ano de 2005, considerando que o Relatório referente à gestão de 2006 não está acessível:

- 1) Ação 2842 – Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Risco: o atendimento às crianças e adolescentes era realizado por meio de programas de proteção desenvolvidos nas seguintes unidades: Casa de Passagem, Abrigo dos Meninos, Abrigo das Meninas, Unidade da Fonte do Bispo (onde atualmente funciona a sede administrativa da FUNAC/MA), Unidade do Bairro de Fátima, Mercado de Trabalho, Reciclagem de Papel, Unidade de Atendimento à Família e Programa de Egresso (Fundação da Criança e do Adolescente, 2006, p. 4).
- 2) Ação 2841 – Implementação do ECA: esta ação visava incentivar a municipalização das ações protetivas e das medidas socioeducativas em meio aberto, conforme exigências da legislação vigente. O foco principal era sensibilizar as Prefeituras Municipais para a necessidade de executar às medidas socioeducativas em meio

aberto (Fundação da Criança e do Adolescente, 2006, p.2). Além disso, a ação contemplava o atendimento de crianças e adolescentes em diversos projetos voltados às comunidades quilombolas.

- 3) Ação 2844 – Atendimento a Adolescentes em Conflito com a Lei: o objetivo desta ação era oferecer atendimento biopsicossocial e jurídico aos adolescentes, visando a formação de jovens solidários, autônomos e competentes. Para a execução dessa ação, a FUNAC disponibilizava 163 vagas. O atendimento abrangia programas de atendimento inicial realizados de forma integrada com os órgãos do sistema de justiça, medidas socioeducativas em meio aberto como liberdade assistida, medidas cautelares de internação provisória e medidas socioeducativas de internação e semiliberdade.

Para a execução dessa ação a FUNAC disponha de 163 vagas e atendeu anualmente 1.270 mil adolescentes nos programas de atendimento inicial realizado de forma integrado entre os órgãos do sistema de justiça, adolescentes com medida em meio aberto de liberdade assistida, medida cautelar de internação provisória, e medida socioeducativa de internação e semiliberdade,

Nesse período a FUNAC possuía apenas seis Unidades, sendo duas de internação provisória, uma na capital e outra em Imperatriz, duas Unidade de semiliberdade, também uma em São Luís e outra em Imperatriz e duas Unidades de Internação na capital, sendo uma feminina e a outra masculina (Fundação da Criança e do Adolescente, 2006, p. 8), conforme tabela abaixo;

Tabela 4 – Demonstrativo de adolescentes em conflito com a lei atendidos em 2006

UNIDADE	PROGRAMA	CAPACIDADE	Nº SLZ	Nº ITZ	TOTAL
Unidade de Assistência Social - Centro Integrado	Atendimento Inicial	45	657	135	792
Pólo de Liberdade Assistida – UFMA	Liberdade Assistida	-	16	-	16
Centro da Juventude Esperança	Internação masculina	40	143	-	143
Centro da Juventude Florescer	Internação feminina	10	15	-	15
Centro da Juventude Nova Jerusalém	Semiliberdade masculina	20	26	-	26
Centro da Juventude Cidadã	Semiliberdade masculina	08	-	08	08
Centro da Juventude Canaã	Internação provisória masculina	20	191	-	191
Centro da Juventude Semear	Internação provisória masculina	20	79	-	79
Total		163	1127	143	1270

Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2006).

Em 2007, a Fundação redefiniu sua missão institucional com o objetivo de adequar o atendimento realizado aos adolescentes em conflito com a lei, no âmbito do estado do Maranhão, às normativas nacionais estabelecidas pelas Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Especificamente, buscou-se a conformidade com a Resolução nº 119, de 11 de dezembro de 2006, que aprovou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), e com a Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, que instituiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (DOU, 28/10/2004).

A Resolução nº 119/2006, que aprova o Sistema de Atendimento Socioeducativo, ocorreu em Assembleia Ordinária nº 140, realizada no dia 7 e 8 de junho de 2006, resultado de uma ampla construção coletiva de diversos segmentos da sociedade civil e poder público, organizados no âmbito do CONANDA, empreendendo esforços para responder a um tema que mobilizava a

[...] opinião pública, a mídia e diversos segmentos da sociedade brasileira: o que deve ser feito no enfrentamento de situações de violência, que envolvem adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006, p. 12).

A construção do SINASE foi considerada como um avanço na padronização e normatização do atendimento socioeducativo no Brasil e instituindo-a como “[...] uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei, que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais [...]” (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006, art. 2º).

Tendo como premissa básica a necessidade de se constituir parâmetros mais objetivos e procedimentos mais justos que **evitem** ou **limitem a discricionariedade**, o SINASE reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa. Para tanto, este sistema tem como plataforma inspiradora os acordos internacionais sob direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, em especial na área dos direitos da criança e do adolescente (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006, p. 13, grifo nosso).

De acordo com a Resolução nº 119/2006, em seu art. 3º, o SINASE é definido como “[...] um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas” (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006). O Sistema atribui responsabilidades e competências comuns

e específicas aos entes federativos em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, exigindo a instituição do SINASE em cada nível federativo, incluindo o Distrito Federal.

Após 11 anos e com vários itens suprimidos do Projeto de Lei, foi aprovada a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu juridicamente o SINASE, que dentre outros aspectos apresentados, especifica as competências comuns a cada nível federativo na execução do atendimento socioeducativo. Dentre essas atribuições, destaca-se a exigência de inscrição dos serviços e programas de atendimento nos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) (Brasil, 2016, p. 33).

O quadro abaixo demonstra as competências comuns de cada nível federativo na execução do atendimento socioeducativo, contido no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

Quadro 3 – Competências das três esferas de governo, segundo a Lei nº 12.594/2012

COMPETÊNCIAS DE GOVERNO		
UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO
Formular e coordenar a execução da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo.	Formular, instituir, coordenar e manter Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo.	Formular, instituir, coordenar e manter Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo.
Elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo em parceria com Estados e Municípios.	Elaborar o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo.	Elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo.
Cofinanciar e prestar Assistência Técnica aos Estados, Municípios e DF.	Cofinanciar e prestar Assistência Técnica aos Municípios na execução das MSE em Meio Aberto; e Executar as MSE de Semiliberdade e Internação.	Cofinanciar e executar as MSE em Meio Aberto.

Fonte: Adaptado de Brasil (2016).

Conforme definido pelo CONANDA, é competência específica dos Estados a responsabilidade de “[...] criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para a execução das medidas de semiliberdade e internação, inclusive de internação provisória” (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006, p. 38).

Essa atribuição decorre do elevado nível de complexidade e do significativo montante de recursos orçamentários e financeiros necessários para garantir o funcionamento contínuo (24 horas por dia) dos serviços, que envolvem a manutenção de recursos humanos, materiais, insumos, equipamentos, infraestrutura e abrangência territorial, imprescindíveis para a execução eficaz das medidas de restrição e privação de liberdade.

De modo semelhante, foi atribuída ao nível municipal a responsabilidade específica de “[...] criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto” (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006, p. 38). Essas medidas são

aplicadas aos atos infracionais de natureza leve e representam uma prioridade na aplicação das sanções, uma vez que devem ser cumpridas no seio do convívio familiar e comunitário, preservando o vínculo do adolescente com seu território de origem, ou seja, no âmbito do município.

Também o CNAS aprovou a PNAS conforme disposto no art. 1º da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004 (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2004). Essa política estabelece níveis de proteção aos usuários da assistência social, incluindo na Proteção Social Especial o atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, especialmente em decorrência do “cumprimento de medidas socioeducativas” (Brasil, 2005, p. 92).

Nesse contexto, definiu-se que o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto — como a Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e a Liberdade Assistida (LA) — está inserido no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade. Esse atendimento destina-se a famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, exigindo, portanto, um acompanhamento que “[...] requer maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado” (Brasil, 2005, p. 38).

Cumprir destacar que essa decisão de redefinição das ações da FUNAC/MA, em 2007, também fez parte da conjuntura política do estado do Maranhão. A eleição do governador Jackson Lago e nomeação para a Presidência e equipe da FUNAC, sob a indicação do Fórum Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), objetivou “[...] garantir uma administração participativa e com a inclusão das demandas da sociedade civil [...]”, mas sobretudo “[...] garantir a implementação das ações socioeducativas, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)” (Fundação da Criança e do Adolescente, 2007, p. 4).

A reformulação da missão institucional da FUNAC/MA em 2007 representou um alinhamento estratégico com as diretrizes nacionais, reforçando o compromisso com um atendimento socioeducativo, que respeita os princípios jurídicos, políticos, pedagógicos e administrativos preconizados pelo SINASE e pela PNAS.

Os dados apresentados mostram a evolução das políticas públicas voltadas à proteção e reinserção social de crianças e adolescentes em situação de desproteção social ou conflito com a lei ao longo de quase duas décadas. Observa-se uma mudança significativa nos órgãos responsáveis, nos programas implementados e nos investimentos realizados, refletindo um

processo de readequação institucional para atender às diretrizes nacionais, sobretudo ao ECA e ao SINASE.

Quadro 4 – FUNAC nos Planos Plurianuais (2004-2023)

PERÍODO	ÓRGÃO VINCULADO	PROGRAMA	OBJETIVO	PRINCIPAIS AÇÕES	INVESTIMENTO TOTAL
2004-2007	Gerência de Estado de Desenvolvimento Social (GDS)	0108 - Proteção Especial à Criança e Adolescente	Garantir atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco ou conflito com a lei, conforme o ECA.	Administração da FUNAC, Implementação do ECA, Atendimento Psicossocial, Apoio às Famílias, Atendimento a Adolescentes em Conflito.	R\$ 37.980.122,00
2008-2011	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES)	0516 – Direitos da Criança e do Adolescente	Reduzir a reincidência de práticas infracionais e garantir direitos da criança e adolescente.	Descentralização das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, Execução de Medidas de Restrição e Privação de Liberdade.	R\$ 37.345.117,00
2012-2015	SEDES (jan-abr 2012) / SEDIHC (mai-2012 a dez-2014) SEDES - 2015	0933 – Apoio ao Atendimento e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	- não identificado	Construção de Unidades de Atendimento, Aparelhamento da Rede de Proteção Social, Execução de Medidas Socioeducativas.	R\$ 91.738.833,06
2016-2019	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP)	0590 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Promover educação em direitos humanos e garantir acesso a direitos.	Gestão do Programa, Formação de Operadores, Construção de Unidades, Execução de Medidas Socioeducativas.	R\$ 183.299.262,00
2020-2023	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP)	0590 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	Garantir respeito aos direitos humanos e ampliar acesso às políticas públicas para grupos vulneráveis.	Construção de Unidades, Execução de Medidas Socioeducativas, Gestão do Programa, Formação de Operadores.	R\$ 224.178.440,00

Fonte: Elaborado pela própria autora.

A partir de 2004, a política pública voltada para esse segmento esteve inicialmente vinculada à Gerência de Estado de Desenvolvimento Social (GDS), com foco na administração da FUNAC/MA e no atendimento psicossocial. Com o tempo, a gestão desses programas foi absorvida pela SEDES e, posteriormente, pela SEDIHPOP, indicando um deslocamento institucional da assistência social para uma abordagem mais ampla, baseada na garantia de direitos humanos.

A análise das mudanças nos programas revela um esforço contínuo para adequar a atuação do Estado às normativas federais. No período 2004-2007, a proteção especial era focada na execução do ECA, priorizando o atendimento direto às famílias e adolescentes em conflito com a lei. No entanto, a partir de 2008-2011, o programa passou a enfatizar a descentralização das medidas socioeducativas, refletindo a diretriz do SINASE de priorizar medidas em meio aberto, em detrimento da privação de liberdade.

Nos ciclos seguintes, houve um aumento expressivo dos investimentos e uma ampliação dos objetivos dos programas. No período 2012-2015, a política passou a incluir a construção de unidades de atendimento e o fortalecimento da rede de proteção social, acompanhando as diretrizes do PNAS.

A partir de 2016, tem-se a ampliação do foco para a educação em direitos humanos, incluindo formação de operadores do sistema socioeducativo, demonstrando uma abordagem mais estruturada e alinhada com a política nacional de promoção dos direitos humanos.

Desse modo, o reordenamento dos serviços da FUNAC/MA fora alinhado ao ECA, visando estabelecer a execução da política pública de socioeducação, a adoção de uma gestão descentralizada e participativa, por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e da sociedade civil organizada, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 86 do ECA). Trata-se de uma mudança de paradigma no atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, caracterizando e denominando a política de socioeducação, a qual

[...] constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais. Essa política tem interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada, que coadune responsabilização (com a necessária limitação de direitos determinada por lei e aplicada por sentença) e satisfação de direitos (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006, p. 24).

Constituindo-se a partir de então, a função precípua da FUNAC no atendimento socioeducativo restritivo e privativo de liberdade aos adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, em virtude da prática de ato infracional, conforme artigos 120 e 121 da Lei nº 8.069/1990 – ECA, em específico as Seções VI e VII, que no artigo 120 trata do

“regime de semiliberdade”, que “[...] pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial [...]”; e sobre a “internação” no artigo 121, essa que “[...] constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” (Brasil, 1990b).

A reorganização estrutural da FUNAC/MA reflete um movimento importante de adequação às diretrizes nacionais para o atendimento socioeducativo. No entanto, percebe-se que o processo de reorganização não ocorreu desprovida de desafios estruturais e institucionais, pois a FUNAC/MA já operava com 56% acima de sua capacidade e suas estruturas eram precárias, insalubres, motivo pelo qual teve o Centro de Juventude Esperança interditado e fechado. Além disso, o atendimento a medida de internação se restringia somente à capital, descumprindo um direito fundamental dos adolescentes, que diz respeito à convivência familiar e comunitária.

De modo que, a reorganização da Fundação foi uma etapa fundamental para que o atendimento socioeducativo maranhense estivesse alinhado ao contexto normativo nacional. Essa reorganização envolveu “[...] alterações nas estruturas físicas, administrativas, técnicas e metodológicas das instituições responsáveis pelo atendimento de adolescentes em conflito com a lei, especialmente os executores das medidas de restrição e privação de liberdade” (Sousa, 2012, p. 63).

Esse processo de reorganização foi conduzido em consonância com as competências definidas à esfera Estadual e em alinhamento com o papel desempenhado pelo órgão na execução das medidas socioeducativas. O reordenamento da missão institucional da FUNAC/MA foi pautado por seu Planejamento Estratégico: 2007-2010, que estabeleceu como missão: “[...] garantir o cumprimento da política de atendimento especial a adolescentes em conflito com a lei, a partir da valorização de suas potencialidades e habilidades, de forma articulada no Estado do Maranhão” (Fundação da Criança e do Adolescente, 2007, p. 5).

Além disso, foi delineada uma visão de longo prazo com o objetivo de “[...] ser referência na execução das medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade de adolescentes em conflito com a lei, em âmbito nacional, até 2011” (Fundação da Criança e do Adolescente, 2007, p. 5). Nesse sentido, a FUNAC definiu um conjunto de valores que orientam suas ações institucionais, tais como: “[...] respeito aos direitos humanos e às diferenças, Gestão democrática e participativa, Crença na possibilidade de transformação das pessoas,

Descentralização das ações, Ética e transparência” (Fundação da Criança e do Adolescente, 2007, p. 5).

Observa-se a adoção das técnicas do modelo gerencial e dos princípios de governança pública pela FUNAC/MA, com o objetivo de focalizar seu atendimento e ampliar sua expertise no atendimento aos adolescentes restritos e privados de liberdade, buscando eficiência em suas ações e reduzindo situações de violação de direitos humanos nos espaços de privação de liberdade, expressos explicitamente nos valores institucionais, que gerem até hoje a instituição.

Além disso, os princípios da boa governança pública como descentralização das ações e o estímulo à participação democrática, ética e transparência, também evidenciam a intenção de promover a inclusão da comunidade socioeducativa e das famílias dos adolescentes nos processos socioeducativos, a transparência das decisões e na alocação de recursos e a avaliação de resultados como necessários ao contexto da política de socioeducação.

Baseado nas informações apresentadas no Relatório Anual de Gestão da FUNAC para o ano de 2021 e no *site* oficial da Fundação, verifica-se que sua estrutura física e administrativa é constituída por 12 Centros Socioeducativos e uma Sede Administrativa. A localização dos Centros no território estadual dar-se por demanda socioespacial, estrutura física e técnica. Assim o atendimento socioeducativo apresenta-se da seguinte forma:

- 01 (um) Atendimento Inicial;
- 01(um) Centro Socioeducativo para atendimento do público feminino e LGBTQIA+ (destinado ao atendimento inicial, internação provisória e internação definitiva);
- 03 (três) centros socioeducativos de internação provisória;
- 04 (quatro) centros de internação masculina; e
- 03 (três) centros de semiliberdade (Fundação da Criança e do Adolescente, 2024, p. 7).

Os Centros Socioeducativos encontram-se instalados nas regiões, que demandam maior número de vagas para o atendimento socioeducativo, localizados (Quadro 5) na Região de Planejamento da Ilha do Maranhão e da Região Metropolitana de São Luís (Grande Ilha), Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e sede da Região de Planejamento do Médio Parnaíba (Cocais) e na Região de Planejamento do Tocantins e da Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense (Região Tocantina).

Quadro 5 – Distribuição dos centros socioeducativos por município e tipo de medida

MUNICÍPIO	MEDIDA	CENTRO	INFRAESTRUTURA TÉCNICA
São Luís	Atendimento Inicial	Núcleo de Atendimento Inicial (NAI)	Adaptado, reformado e locado, em 2016, integra o Centro Integrado de Justiça Juvenil (CIJJUV) – Inaugurado em abril de 2017.

	Internação Provisória	Centro Socioeducativo de Internação Provisória Canaã (CSIPC)	Implantado em 2001. Reformado, adaptado e entregue em 2015
	Internação	Centro Socioeducativo de Internação do São Cristóvão (CSISC)	Construído e inaugurado em dezembro de 2018
	Semiliberdade	Casa de Semiliberdade São Luís (CSSL)	Adaptada e inaugurada em março de 2024
	Atendimento Inicial, Internação Provisória, Internação	Centro Socioeducativo Florescer (CSF)	Reformada, adaptada, ampliada e inaugurada em dezembro de 2019
São José de Ribamar	Internação	Centro Socioeducativo de Internação São José de Ribamar (CSISJR)	Reformado e ampliado. Entregue entre em dezembro de 2018 e entrou em funcionamento em 2019.
Paço do Lumiar	Internação	Centro Socioeducativo de Internação Sítio Nova Vida (CSISNV)	Adaptado e reformado em 2016 e 2017
Timon	Internação Provisória	Centro Socioeducativo de Internação Provisória da Região dos Cocais (CSIPRC)	Reforma, adaptado e inaugurado em 2018
	Semiliberdade	Centro Socioeducativo de Semiliberdade de Timon (CSST)	Adaptação e locação em 2017
Imperatriz	Internação Provisória	Centro Socioeducativo da Região Tocantina (CSRT)	Implantada em 1991
	Internação	Centro Socioeducativo de Internação Semear (CSIS)	Implantada em 10/11/2016 O imóvel foi reformado e adaptado em 2019 para funcionar no imóvel onde funcionou a internação provisória.
	Semiliberdade	Casa de Semiliberdade Cidadã (CSSC)	Implantada em 2016

Fonte: Adaptado de Fundação da Criança e do Adolescente (2024).

O atendimento dos Centros Socioeducativos é ofertado de acordo com a tipologia do programa de atendimento, incluindo o atendimento inicial, internação provisória, internação e semiliberdade, com atenção especial ao público feminino e LGBTQIA+ em Centro específico, e separação dos jovens maiores de 18 anos, também em Centro de internação específico para essa faixa etária.

Essa organização contribui para um atendimento humanizado no âmbito da FUNAC/MA e coaduna com os preceitos da Constituição Federal de 1988, que privilegia a dignidade da pessoa humana e o direito ao desenvolvimento integral, como também atende ao ECA, por contemplar a separação dos adolescentes de acordo com o art. 123 que estabelece que: “[...] internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração” (Brasil, 1990).

A estrutura organizacional da FUNAC foi publicada no Diário Oficial do Estado em 1 de setembro de 2004. O Decreto nº 20.704/2004 reorganiza a estrutura da FUNAC, estabelecendo novos níveis hierárquicos e atribuições para suas unidades administrativas. Essa reorganização reflete a necessidade de modernização e eficiência na gestão pública, alinhando-se às diretrizes constitucionais e legais que regem o serviço público.

O art. 2º do Decreto nº 20.704, de 16 de agosto de 2004, estabelece a estrutura organizacional da FUNAC/MA, dividindo-a em quatro níveis principais: Administração Superior, Assessoramento, Execução Instrumental e Execução Programática. Essa estrutura reflete uma organização hierárquica e funcional que visa garantir a eficiência e a especialização nas atividades desempenhadas pela FUNAC. Abaixo, detalho cada um desses níveis e suas respectivas unidades:

I - Nível de Administração Superior

Este nível é responsável pela direção estratégica e tomada de decisões da FUNAC. Ele é composto por:

- a) Conselho de Administração: Órgão colegiado que define as diretrizes gerais e supervisiona as atividades da fundação.
- b) Presidência: Responsável pela execução das políticas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Administração, além de representar a FUNAC externamente.

II - Nível de Assessoramento

Este nível fornece suporte técnico e administrativo à Presidência, auxiliando na formulação e implementação de estratégias. Ele inclui:

- a) Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas: Responsável pelo planejamento de longo prazo e pela definição de metas estratégicas.
- b) Gabinete: Oferece suporte direto à Presidência, gerenciando atividades administrativas e de comunicação.

III - Nível de Execução Instrumental

Este nível é responsável pela gestão administrativa e financeira da FUNAC, garantindo o funcionamento operacional da fundação. Ele é dividido em:

1. Diretoria Administrativa-Financeira:

1.1. Unidade Setorial de Administração:

- 1.1.1. Divisão de Gestão de Recursos Humanos: Responsável pela administração de pessoal, incluindo contratações, treinamentos e folha de pagamento.
- 1.1.2. Divisão de Material e Patrimônio: Gerencia o patrimônio físico e os materiais necessários para o funcionamento da fundação.
- 1.1.3. Divisão de Serviços Gerais e Transportes: Cuida da manutenção e dos serviços de apoio, como transporte e infraestrutura.

1.2. Unidade Setorial de Finanças:

- 1.2.1. Divisão de Execução Orçamentária: Responsável pela elaboração e execução do orçamento da FUNAC.
- 1.2.2. Divisão de Controle Contábil-Financeiro: Realiza o controle contábil e financeiro, garantindo a transparência e a legalidade das operações.

IV - Nível de Execução Programática

Este nível é responsável pela execução dos programas e ações voltados para o público-alvo da FUNAC, ou seja, crianças e adolescentes. Ele é composto por:

1. Diretoria Técnica:

1.1. Coordenadoria de Articulação Municipal:

- 1.1.1. Divisão de Capacitação: Responsável por capacitar agentes públicos e comunitários para a implementação de políticas de proteção à criança e ao adolescente.

1.2. Coordenadoria de Programas Sócio-Educativos:

1.2.1. Unidade Pedagógica: Desenvolve e implementa programas educacionais e pedagógicos voltados para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

1.3. Coordenadoria de Programas de Proteção à Criança e ao Adolescente:

1.3.1. Unidades de Atendimento: Responsável pelo atendimento direto a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, oferecendo serviços de proteção e apoio (Maranhão, 2004).

A estrutura organizacional da FUNAC, conforme estabelecida no Decreto nº 20.704, de 16 de agosto de 2004, foi projetada para uma realidade específica e não corresponde às atuais necessidades institucionais. Ao longo dos anos, as normativas nacionais, como o ECA e o SINASE, passaram por atualizações significativas, impondo novas diretrizes para a gestão e execução das medidas socioeducativas. No entanto, a falta de revisão e adequação desse decreto impõe obstáculos à modernização da instituição, resultando em um modelo de governança defasado e inadequado às demandas emergentes.

Essa desatualização gera insegurança jurídica, uma vez que a FUNAC opera sob uma estrutura normativa que não contempla avanços legislativos e mudanças nas políticas públicas de proteção e ressocialização de adolescentes em conflito com a lei. Além disso, as dificuldades operacionais se refletem na limitação de recursos humanos, na ineficiência dos fluxos administrativos e na falta de flexibilidade para responder rapidamente às necessidades dos adolescentes atendidos. A ausência de um marco legal atualizado compromete a implementação de estratégias inovadoras, dificultando a articulação com outros órgãos governamentais, a captação de recursos e o aprimoramento contínuo dos serviços prestados.

Quadro 6 – Comparativo entre as estruturas organizacionais da FUNAC (2004 x Atual)

NÍVEL	ESTRUTURA DE 2004	ESTRUTURA ATUAL	PRINCIPAIS INOVAÇÕES	MUDANÇAS (INCLUSÕES E EXCLUSÕES)
Administração Superior	Conselho de Administração e Presidência	Presidência	Extinção do Conselho de Administração, centralização na Presidência.	Exclusão do Conselho de Administração.
Assessoramento	Assessoria de Planejamento e Gabinete	Gabinete, Assessoria Jurídica, Planejamento, Comunicação, Ouvidoria Sindicância (futura Corregedoria), Comitê Setorial de Gestão	Criação da Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação e Comitê Setorial de Gestão. Transformação da Sindicância em Corregedoria. Ouvidoria deverá ser externa (SEDIHPOP)	Inclusão da Assessoria Jurídica, Comunicação e Comitê Setorial de Gestão. Conversão da Sindicância em Corregedoria.
Execução Programática	Coordenadorias de Articulação Municipal, Programas Socioeducativos e Proteção	Diretoria Técnica com Coordenadorias Regionais, Centros Socioeducativos e Escola de Socioeducação	Criação da Escola de Socioeducação do Maranhão (ESMA). Estruturação de Coordenadorias Regionais para descentralizar ações	Inclusão da ESMA e novas coordenadorias regionais. Maior segmentação dos Centros Socioeducativos

			socioeducativas. Supervisão específica para segurança e higiene nos Centros Socioeducativos.	com criação de novas supervisões.
Execução Instrumental (Suporte Operacional)	Diretoria Administrativa-Financeira com unidades setoriais de administração e finanças	Diretoria Administrativa e Financeira, novas divisões para Recursos Humanos, Tecnologia da Informação, Compras, Prestação de Contas e Segurança do Trabalho	Criação da Divisão de Tecnologia da Informação. Ampliação da Divisão de Gestão de Recursos Humanos com novos serviços como Práticas Restaurativas e Bem-Estar do Servidor e Atendimento psicológico e social. Criação de novas divisões para Controle Contábil, Prestação de Contas e Gestão de Contratos.	Inclusão da Divisão de Tecnologia da Informação, novos serviços na Gestão de Recursos Humanos e maior controle financeiro. Exclusão da estrutura antiga de finanças e substituição por divisões especializadas.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Diante desse cenário, a revisão da estrutura organizacional da FUNAC é essencial para garantir maior eficiência na gestão, alinhamento com as diretrizes nacionais e fortalecimento da política socioeducativa no Estado. Apenas com uma base legal modernizada será possível consolidar uma atuação mais integrada, eficaz e centrada na garantia de direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

A gestão administrativa, orçamentária e financeira da FUNAC/MA funciona em sua Sede instalada em São Luís - MA (Figura 1 e 2), em um prédio do centro histórico da cidade e com ampla área construída e de estacionamento, tendo em vista o fluxo de recebimento de materiais e pessoal, que trabalha na instituição.

Figura 1 – Fachada interna da sede administrativa da FUNAC



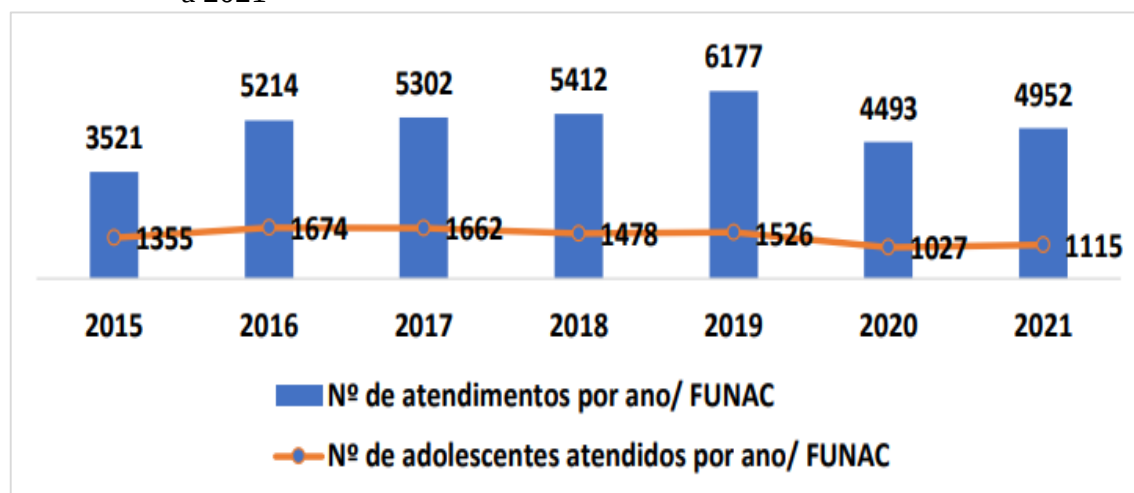
Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2024).

Figura 2 – Vista da sede administrativa da FUNAC



Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2024).

Gráfico 11 – Comparativo de nº de adolescentes atendidos e atendimentos realizados 2015 a 2021

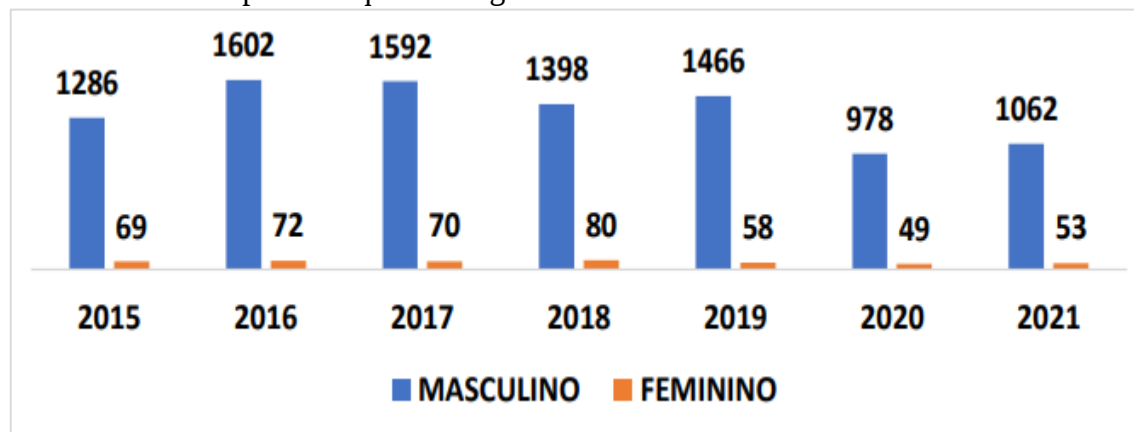


Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2021).

Ao analisar a comparação dos atendimentos realizados por programas entre 2015 e 2021, observa-se que em 2021 foram atendidos 1.115 mil adolescentes e realizados 4.952 mil atendimentos, o que corresponde a um acréscimo de 8,5% em relação ao número de atendimentos e 10% em relação ao número de atendimentos realizados em 2020, quando se registrou 1.027 mil atendidos e 4.493 mil atendimentos.

Com referência ao ano base de 2015, a diminuição do número de adolescentes atendidos foi de 18% e o de atendimentos aumentou 18% conforme evidenciado no Gráfico 11. Afere-se ainda, que a média anual de adolescentes, que deram entrada no sistema socioeducativo no estado do Maranhão foi de 1.405 atendidos por ano, no recorte temporal citado, enquanto a média de atendimentos de 5.010 mil/ano.

Gráfico 12 – Comparativo quanto ao gênero dos atendidos entre 2015 a 2021



Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2021).

A análise da distribuição por gênero dos adolescentes atendidos pela FUNAC entre os anos de 2015 e 2021 revela que a grande maioria dos casos envolve indivíduos do sexo masculino. Em todos os anos analisados, os adolescentes do gênero masculino representaram mais de 94% do total de atendidos, enquanto as adolescentes do gênero feminino corresponderam a uma parcela significativamente menor, variando entre 3,8% e 5,4% ao longo do período.

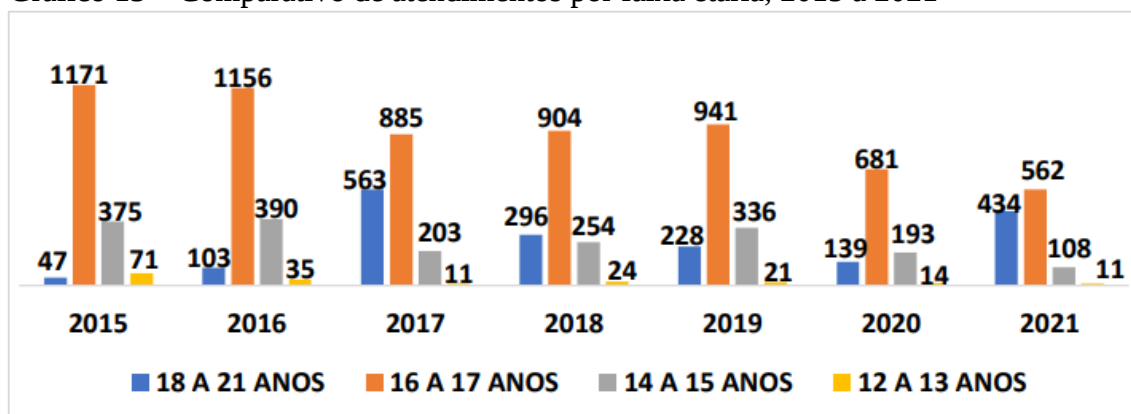
Em 2015, os adolescentes e jovens do sexo masculino representavam 94,91% do total de atendidos, enquanto as meninas correspondiam a 5,09%. Em 2016, houve um pequeno aumento na predominância masculina, atingindo 95,70%, com a participação feminina reduzindo para 4,30%. Essa tendência se manteve estável em 2017, com 95,79% dos casos envolvendo adolescentes do sexo masculino e 4,21% do sexo feminino.

No ano de 2018, observou-se um ligeiro crescimento da participação das adolescentes do sexo feminino, que atingiram 5,41% do total de atendidos, o maior percentual registrado na série histórica. No entanto, esse aumento não se sustentou nos anos seguintes, e em 2019, a presença feminina no sistema socioeducativo voltou a cair para 3,81%, o menor índice do período. Nos anos de 2020 e 2021, a participação feminina permaneceu baixa, com percentuais próximos de 4% a 5%.

Os dados evidenciam que o perfil dos adolescentes atendidos pela FUNAC é predominantemente masculino, refletindo uma tendência observada em todo o sistema socioeducativo brasileiro.

Esse padrão pode estar relacionado a diversos fatores, incluindo a maior incidência de práticas infracionais cometidas por meninos, ao perfil das medidas socioeducativas aplicadas e as dinâmicas sociais que influenciam a entrada de adolescentes no sistema de justiça juvenil. Embora a participação feminina tenha registrado pequenas variações ao longo do tempo, seu volume absoluto permaneceu reduzido, sugerindo a necessidade de políticas específicas para o atendimento e ressocialização desse grupo, considerando suas particularidades e vulnerabilidades específicas.

Gráfico 13 – Comparativo de atendimentos por faixa etária, 2015 a 2021



Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2021).

A análise da distribuição etária dos adolescentes atendidos pela FUNAC entre os anos de 2015 e 2021 revela mudanças significativas na composição etária dos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas. Os dados indicam que a faixa etária predominante ao longo de todo o período foi a dos adolescentes entre 16 e 17 anos, embora tenha ocorrido uma redução percentual progressiva. Em 2015, esse grupo representava 70,37% do total de atendidos, percentual que caiu para 68,64% em 2016 e, posteriormente, para 53,24% em 2017. A partir de 2018, houve uma leve recuperação, atingindo 61,16% em 2019, mas voltou a apresentar queda nos anos seguintes.

A faixa etária de 14 a 15 anos mostrou um crescimento expressivo ao longo dos anos. Em 2015, esse grupo representava apenas 4,27% do total, mas a participação quase triplicou em 2016, chegando a 6,12%. O crescimento se intensificou nos anos seguintes, alcançando 12,21% em 2017, 17,19% em 2018 e 22,02% em 2019, o maior percentual registrado. Esse aumento pode estar associado a mudanças nas abordagens das políticas de proteção e medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes mais novos.

A participação dos jovens de 18 a 21 anos também variou ao longo do período analisado. Em 2015, esse grupo representava 22,54% do total de atendidos, aumentando ligeiramente para 23,16% em 2016. No entanto, em 2017 houve um crescimento significativo, atingindo 33,87%, o maior percentual da série histórica. Nos anos seguintes, a participação dessa faixa etária voltou a cair gradativamente, chegando a 20,03% em 2018 e atingindo o menor valor em 2019, com 14,94%.

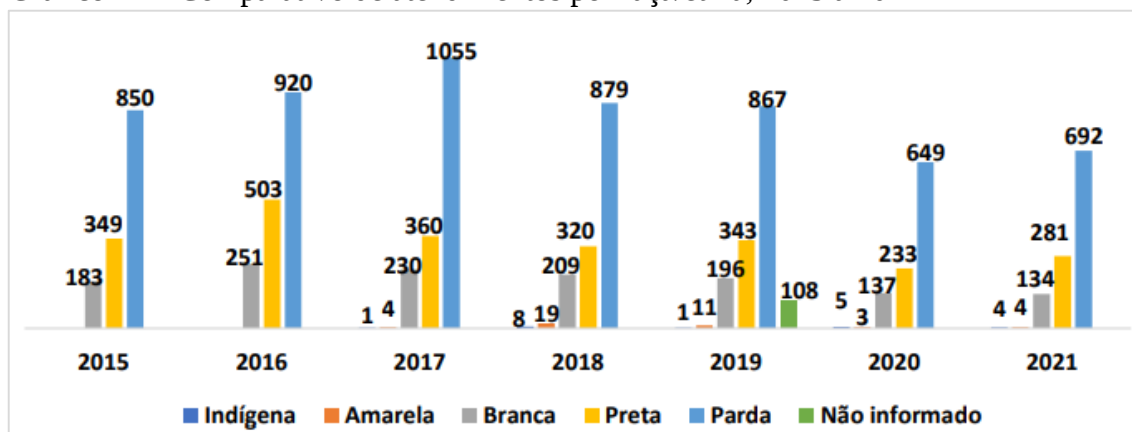
Já os adolescentes entre 12 e 13 anos apresentaram uma participação reduzida e em queda ao longo do período. Em 2015, essa faixa etária correspondia a 2,82% dos atendidos, percentual que caiu para 2,08% em 2016. Nos anos seguintes, o número dessa faixa etária tornou-se ainda menos expressivo, com apenas 0,66% em 2017, 1,62% em 2018 e 1,38% em

2019, indicando que a entrada de adolescentes mais novos no sistema socioeducativo foi se tornando cada vez menos frequente.

De forma geral, os dados apontam uma mudança no perfil etário dos adolescentes atendidos pela FUNAC. Enquanto a faixa de 16 a 17 anos continua sendo predominante, sua participação diminuiu ao longo dos anos, ao passo que os adolescentes mais novos (14 a 15 anos) passaram a representar uma parcela maior.

A queda na participação dos jovens de 18 a 21 anos sugere que o fluxo de adolescentes permanecendo no sistema após a maioridade foi reduzido, possivelmente devido a mudanças na legislação e nas diretrizes para aplicação das medidas socioeducativas. Esses dados podem refletir alterações relacionados à agilização e celeridade no julgamento dos processos pelo sistema de justiça juvenil, no perfil dos jovens em conflito com a lei e nas políticas públicas voltadas à ressocialização dessa população

Gráfico 14 – Comparativo de atendimentos por raça/etnia, 2015 a 2021



Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2021).

A análise da distribuição por etnia dos adolescentes atendidos pela FUNAC entre os anos de 2015 a 2021 evidencia uma predominância de pardos ao longo de todo o período. Em 2015, essa população representava aproximadamente 62,63% do total de atendidos, mantendo-se como o grupo majoritário nos anos seguintes: 57,23% em 2016, 64,21% em 2017, 62,17% em 2018, 57,41% em 2019, 57,23% em 2020 e 60,96% em 2021. Essa presença significativa reflete uma realidade preocupante, que pode estar associada a fatores como desproteção social, dificuldade de acesso a direitos e desigualdades estruturais, que impactam essas populações.

A segunda maior parcela dos atendidos pertence à população preta, que apresentou variações ao longo do tempo. Em 2015, esse grupo correspondia a 25,71% do total, percentual que aumentou para 31,31% em 2016. No entanto, a partir de 2017, houve uma tendência de

queda: 21,92% em 2017, 22,72% em 2018, 22,70% em 2019, 19,31% em 2020 e 18,45% em 2021. Isso evidencia uma leve redução da presença dessa população no sistema socioeducativo.

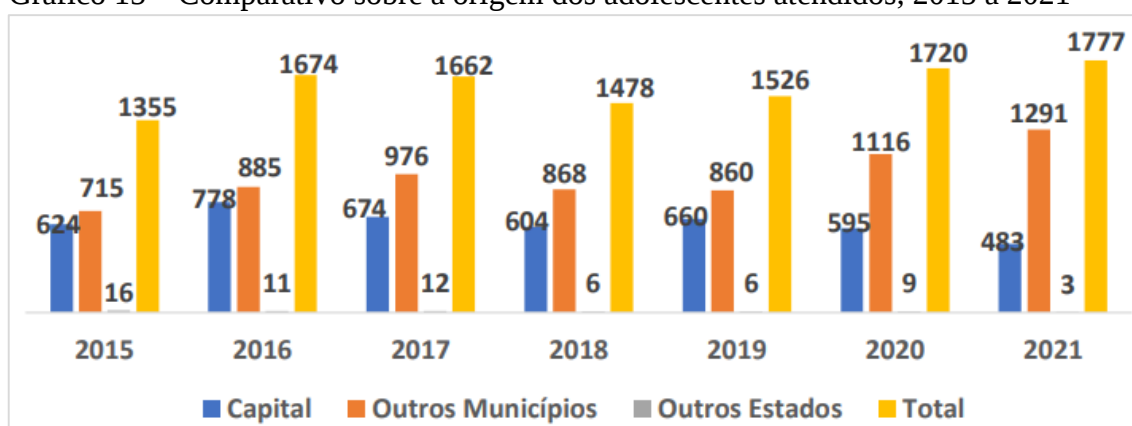
A participação dos adolescentes brancos manteve-se relativamente estável ao longo dos anos, variando entre cerca de 10% a 14% do total de atendidos. Em 2015, esse grupo representava 13,65%, aumentando para 15,23% em 2016, com 13,05% em 2017, 15,06% em 2018, 12,90% em 2019, 12,07% em 2020 e 11,81% em 2021. Esses números indicam que, embora essa população também esteja presente no sistema, sua participação é menor em comparação aos grupos pardo e preto.

Já a população amarela apresentou uma participação extremamente reduzida ao longo dos anos, mas com oscilações. Em 2015 e 2016, esse grupo representava menos de 1% dos atendidos (0,0% e 0,28%, respectivamente). Em 2017 e 2018, houve um crescimento discreto para 0,24% e 0,98%, seguido por uma nova queda em 2019 (0,30%) e 2020 (0,26%). Em 2021, esse grupo representou 0,35%.

A categoria indígena registrou números baixos: 0,0% em 2015, 0,87% em 2016, 0,06% em 2017, 1,39% em 2018, 0,17% em 2019, 0,26% em 2020 e 0,35% em 2021. Isso pode indicar tanto uma baixa presença quanto possíveis sub-registros dessa etnia.

Por fim, a categoria “não informado”, que engloba os adolescentes que não declararam sua etnia, aparece apenas em 2019 com 7,15%, 2020 com 0,39%, e 2021 com 0,35%. Essa taxa de omissão relativamente baixa na maioria dos anos sugere que a coleta de informações raciais foi, em geral, eficaz durante o período analisado — exceto em 2019, quando houve um pico.

Gráfico 15 – Comparativo sobre a origem dos adolescentes atendidos, 2015 a 2021



Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2021).

A análise da distribuição por localidade dos adolescentes atendidos pela FUNAC entre os anos de 2015 e 2021 revela que a maioria dos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas é oriunda de outros municípios, ou seja, do interior do Estado. Em todos os

anos analisados, esse grupo representou mais de 50% do total, indicando uma maior incidência de adolescentes em conflito com a lei fora da capital. Em 2015, essa parcela correspondia a 52,77% dos atendidos, percentual que se manteve relativamente estável em 2016 (52,87%). A partir de 2017, observou-se um aumento na concentração de adolescentes vindos do interior, atingindo 58,72% naquele ano e mantendo-se nesse patamar em 2018. Nos anos seguintes, a proporção caiu ligeiramente, ficando em 56,36% em 2019.

Os adolescentes oriundos da capital representaram a segunda maior parcela dos atendidos, oscilando entre 40% e 46% ao longo do período analisado. Em 2015, eles correspondiam a 46,05% do total, percentual que se manteve semelhante em 2016 (46,48%). No entanto, em 2017, houve uma redução significativa, com esse grupo representando apenas 40,55% dos casos, percentual que permaneceu estável em 2018 (40,87%). Já em 2019, houve uma leve recuperação, atingindo 43,25%, o que indica uma maior presença de adolescentes da capital no sistema socioeducativo naquele ano.

A participação dos adolescentes provenientes de outros Estados sempre foi menor ao longo do período analisado, representando menos de 1,2% dos atendidos. Em 2015, esse grupo correspondia a 1,18%, mas esse percentual caiu para 0,66% em 2016 e para 0,72% em 2017. A partir de 2018, a presença desses adolescentes tornou-se ainda mais reduzida, chegando a apenas 0,39% em 2019. Esses números indicam que a grande maioria dos adolescentes atendidos pela FUNAC é natural do próprio Estado, com um fluxo muito pequeno de jovens oriundos de outras unidades federativas.

Considera-se que a análise do perfil dos socioeducandos é fundamental para compreender a precarização dos vínculos de trabalho dos servidores da FUNAC, pois evidencia o aumento das demandas e desafios enfrentados pelas equipes, sem que haja, necessariamente, um fortalecimento das condições estruturais e profissionais para o atendimento adequado.

Essa relação pode ser observada a partir de diferentes aspectos, como o aumento da complexidade dos casos, a sobrecarga de trabalho e a necessidade de capacitação contínua para lidar com um público diverso e em alto grau de desproteção social.

Os dados mostram que, apesar da redução no número total de adolescentes atendidos entre 2015 e 2021 (queda de 18%), houve um aumento de 18% no número de atendimentos realizados, indicando que o acompanhamento dos socioeducandos tem se tornado mais intenso e frequente.

Esse crescimento na demanda por atendimentos implica uma sobrecarga para os funcionários, que, muitas vezes, atuam em equipes reduzidas, com contratos temporários e vínculos fragilizados. Sem uma estrutura adequada de pessoal e sem garantias de estabilidade

no emprego, torna-se difícil garantir a continuidade dos acompanhamentos, prejudicando o processo de reinserção social dos adolescentes.

A predominância de socioeducandos provenientes do interior do Estado, mais de 50% ao longo dos anos, evidencia a necessidade de uma articulação mais efetiva entre os atores do sistema de justiça e do Sistema de Garantia de Direitos. Essa articulação deve assegurar a observância dos princípios estabelecidos ECA e no SINASE, especialmente no que diz respeito ao caráter excepcional da medida socioeducativa privativa de liberdade. Ressalta-se, portanto, a importância de priorizar a aplicação de medidas em meio aberto, sobretudo nos casos de atos infracionais de menor gravidade.

A análise etária dos socioeducandos revela mudanças significativas no perfil dos adolescentes atendidos. A queda na participação da faixa de 16 a 17 anos e o aumento expressivo da presença de adolescentes de 14 a 15 anos indicam que o sistema tem lidado cada vez mais com novos em estágios iniciais da vida infracional, exigindo um atendimento mais pedagógico e preventivo.

Isso demanda servidores mais capacitados, que consigam atuar de forma educativa, mediando conflitos e desenvolvendo novos projetos de vida. No entanto, sem um plano de carreira estruturado e sem formação continuada garantida, muitos profissionais acabam sobrecarregados e sem suporte técnico para atender essa nova realidade.

A predominância de adolescentes negros entre os atendidos pela FUNAC, conforme demonstrado no Gráfico 14, demonstra que o sistema socioeducativo atende majoritariamente grupos em situação de alta desproteção social. E esse contexto exige políticas mais especializadas de atendimento, que considerem as especificidades culturais desses adolescentes e suas famílias. Para isso, seria necessário um corpo técnico estável e qualificado, com servidores que possam construir um trabalho continuado, sem o risco de interrupção por conta de contratos temporários. No entanto, a precarização dos vínculos de trabalho inviabiliza essa continuidade, prejudicando a construção de um atendimento socioeducativo eficiente e adaptado à realidade dos adolescentes.

A análise do perfil dos socioeducandos evidencia que o sistema socioeducativo está em constante transformação e que as demandas por um atendimento qualificado têm crescido ao longo dos anos. No entanto, a falta de estabilidade dos servidores, a ausência de um plano de carreira e a sobrecarga de trabalho geram um ciclo de precarização que compromete tanto a qualidade do atendimento aos adolescentes quanto a segurança e o bem-estar dos profissionais.

Para que a política socioeducativa cumpra seu papel de ressocialização e garantia de direitos, é fundamental que haja a valorização dos servidores, a regularização dos vínculos de

trabalho e a descentralização dos serviços, garantindo uma estrutura adequada para atender às especificidades de cada região e de cada grupo atendido.

Tabela 5 – Número de centros socioeducativo e percentual de vagas por ano

DESCRIÇÃO	ANO						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Centros	8	11	12	12	12	12	12
Nº de vagas (%)	185	268	291	352	396	385	390

Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2021).

Apesar dos inúmeros desafios apontados, o aumento do número de vagas para oferta dos programas, aliado a um conjunto de ações, que quando associadas e articuladas entre si, conseguiram estabelecer uma normalidade do atendimento socioeducativo e prevenir situações de tensão e conflitos.

O Monitoramento do Plano Plurianual (2016-2019; 2020-2023), aponta as principais estratégias e ações adotadas para conter o cenário de fugas e motins, que afetava anteriormente a instituição:

- 1) normativas institucionais que regem o atendimento socioeducativo, como: Projeto Político Sociopedagógico, Plano Institucional de Segurança e Regimentos internos dos programas, que estabelecem as garantias e os deveres dos socioeducandos, além de disciplinar sobre as faltas disciplinares;
- 2) criação o Sistema de Dados da Fundação - SIDAF (2018) para gerenciamento de dados dos adolescentes e da Central de Vagas;
- 3) criação e administração da Central de Vagas, por meio de uma portaria conjunto com o Tribunal de Justiça, SEDIHPOP e FUNAC, para administrar a admissão de adolescentes no sistema socioeducativo, impossibilitando a superlotação, caso a demanda por vaga seja maior que a capacidade dos Centros Socioeducativos;
- 4) criação da Escola de Socioeducação do Maranhão para oferta regular e continuada das formações inerentes à socioeducação;
- 5) aumento de 8 Centros Socioeducativos para 12 Centros, com a ampliação da oferta de vagas de 196 para 390.
- 6) instituição das práticas restaurativas como ferramenta para melhorar e tratar as relações interpessoais, instituir o diálogo como principal como ferramenta de trabalho para prevenir e mediar conflitos;
- 7) instituição do Selo de Práticas Restaurativas para motivar e reconhecer os Centros no uso da metodologia das práticas restaurativas;
- 8) instituição do Núcleo de Práticas Restaurativas e bem-estar do servidor para gerenciamento das relações interpessoais e ações focadas no bem-estar do servidor;
- 9) separação dos adolescentes de acordo com os critérios estabelecidos no ECA (gravidade do ato infracional, compleição física e idade) evitando e prevenindo a reprodução pelos adolescentes da incidência das ideias e organização das facções criminosas;
- 10) instituição de um Centro Socioeducativo específico para os maiores de 18 anos, retirando sua influência sobre os menores de 18 anos para o cometimento de falta disciplinar e focando em um atendimento específico para esse público;
- 11) organização da equipe de segurança e padronização dos procedimentos de segurança para manter o ambiente seguro e protegido.

Todos esses elementos apresentados somados à redução na admissão dos adolescentes e jovens proporcionaram uma maior estabilidade e normalidade dos Centros Socioeducativos, reduzindo a partir do ano de 2020, as ocorrências graves, como fugas, motins, rebeliões e mortes no sistema socioeducativo, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Demonstrativo do nº de ocorrências graves (fugas, motins e mortes) por ano

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Episódios de Fuga	5	5	6	8	6	1	1	0
Nº de envolvidos	31	68	36	9	37	1	1	0
Óbitos	0	0	2	0	1	0	0	0

Fonte: Fundação da Criança e do Adolescente (2023).

Embora toda dinâmica centrada na formulação e melhoria do atendimento, é importante ressaltar a existência de dificuldades e problemáticas enfrentadas na consolidação da política socioeducativa do estado do Maranhão, como podemos verificar nos escritos de Flor (2020, p. 54).

Embora tenham sido realizados avanços nas legislações e na regulamentação de serviços, há uma série de desafios que o sistema socioeducativo e os profissionais que atuam neste espaço sócio ocupacional encontram. No âmbito de condições estruturais [...] bem como do efetivo cofinanciamento nas três esferas do governo. Faz-se necessário, assim, refletir sobre as condições de atendimento (Flor, 2020, p. 54).

Para a execução do atendimento e cumprimento de sua missão institucional, a FUNAC é dotada de aporte financeiro direto do tesouro estadual – Fonte 101, sendo necessário todos os anos suplementação orçamentária para suprir suas necessidades e honrar os pagamentos dos contratos com fornecedores de material perecível, não perecível, locação de imóveis, pagamento de despesas fixas (água, luz, telefone), dentre outras necessárias ao seu funcionamento.

Embora a Lei do SINASE estabeleça a obrigatoriedade de cofinanciamento federal, isso não se constitui uma realidade, pois quando ocorre a realização de convênio com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) é pontual e esporádico.

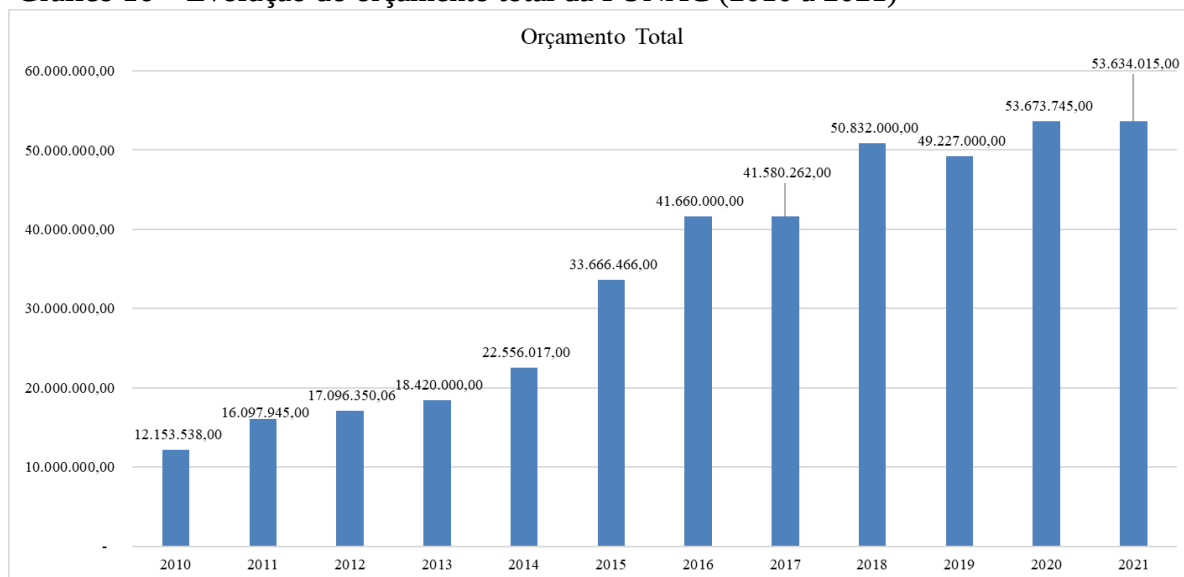
A Lei dispõe sobre competências das três esferas de governo no SINASE, estabelecendo para a União a função coordenadora do SINASE, por meio da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça – SEDH/MJ. Estabelece ainda que o SINASE será cofinanciado com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, além de outras fontes (Brasil, 2016, p. 32).

Registra-se que já são 33 anos de vigência da Lei nº 8.069/1990 e 13 anos da instituição da Lei do SINASE e não existe dispêndio federal de recurso fundo a fundo, como é o caso das demais políticas públicas, que estabeleça de forma regular o cofinanciamento de vagas do

atendimento socioeducativo estadual, sendo um dos grandes desafios para a implementação da política de socioeducação no Brasil.

Em relação aos recursos orçamentários da FUNAC/MA observa-se uma evolução, quando analisados os dados referentes ao período de 2010 a 2021. Os dados no gráfico abaixo, representam o total de recursos do órgão, que abrangem as despesas com Pessoal (referente ao pessoal efetivo e comissionados), Custeio (que inclui o pessoal contratado a partir de 2013) e Investimento. A evolução percentual de cada categoria foi calculada em relação ao ano anterior, permitindo identificar tendências e variações significativas. Além disso, foi analisada a participação da despesa com pessoal contratado no custeio, destacando sua importância relativa ao longo do tempo.

Gráfico 16 – Evolução do orçamento total da FUNAC (2010 a 2021)



Fonte: Organizado pela autora a partir de dados da ASPLAN/FUNAC (2024).

A evolução do orçamento total entre 2010 e 2021 apresenta um crescimento expressivo, mas com variações ao longo dos anos. De 2010 para 2011, houve um aumento de 32,45%, passando de R\$ 12,15 milhões para R\$ 16,09 milhões, seguido por um crescimento mais modesto em 2012 (6,2%, chegando a R\$ 17,09 milhões) e 2013 (7,74%, atingindo R\$ 18,42M).

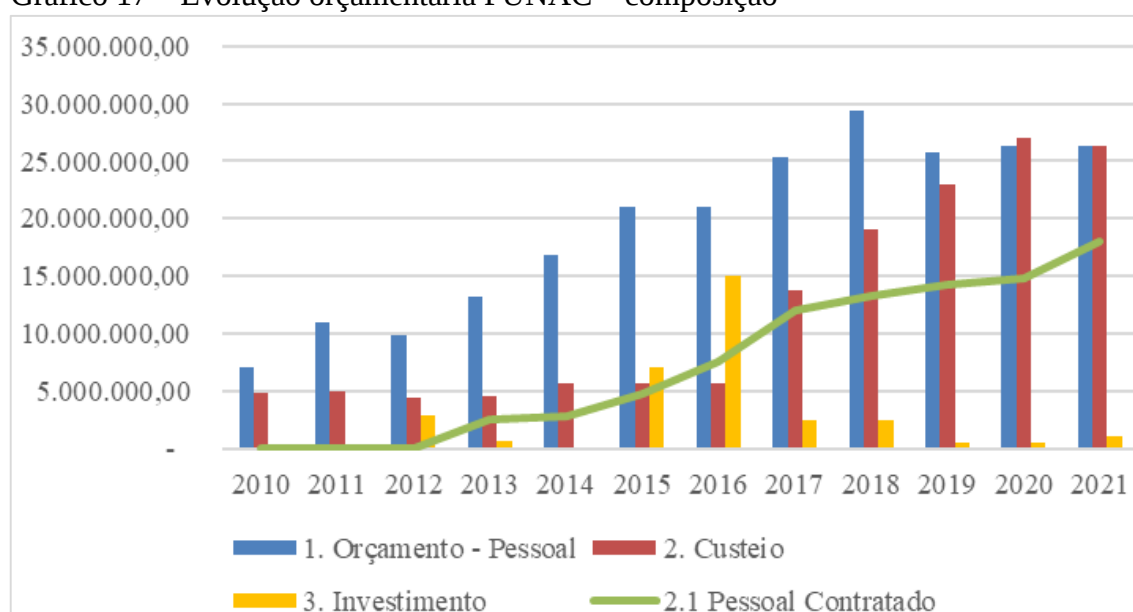
O período de 2014 a 2016 marcou um avanço significativo, com o orçamento saltando de R\$ 22,55 milhões para R\$ 41,66 milhões (84,7% de crescimento acumulado), impulsionado principalmente pelo aumento de pessoal contratado e investimentos, que atingiram R\$ 15 milhões em 2016.

Em 2017, houve uma leve retração (-0,19%), ficando em R\$ 41,58 milhões, mas a recuperação veio em 2018, com um aumento de 22,3%, alcançando R\$ 50,83 milhões. Nos anos

seguintes, o crescimento desacelerou, chegando a R\$ 53,67 milhões em 2020 (7% em relação a 2018) e estabilizando-se em R\$ 53,63 milhões em 2021.

Observa-se que as ações e dados apresentados demonstram avanços no trato com os adolescentes, com uma rotina sociopedagógica dos adolescentes planejada, acompanhada monitorada, que incluem a oferta regular da escolarização, atendimento à saúde, oferta de cursos profissionalizantes, atividades esportivas e de lazer, atendimentos técnicos multidisciplinares, atendimento às suas necessidades básicas de alimentação e higiene, vestuário, contudo ainda persistem problemas referentes à regionalização das medidas socioeducativas e, principalmente, com a gestão de recursos humanos.

Gráfico 17 – Evolução orçamentária FUNAC – composição



Fonte: Organizado pela autora a partir de dados da ASPLAN/FUNAC (2025).

Conforme demonstrado no gráfico 15, há registrado duas despesas com pessoal, um referente a pessoal efetivo e comissionado e a outra com pessoal contratado, inserido dentro da despesa de custeio, que deve custear: material de expediente e didático, locação de imóveis, Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), material de consumo, diárias, passagens, dentre outras). O pagamento de pessoal dentro da despesa de custeio representa uma distorção e serve para mascarar a cruel realidade dos operadores do atendimento socioeducativo restritivo e privativo de liberdade.

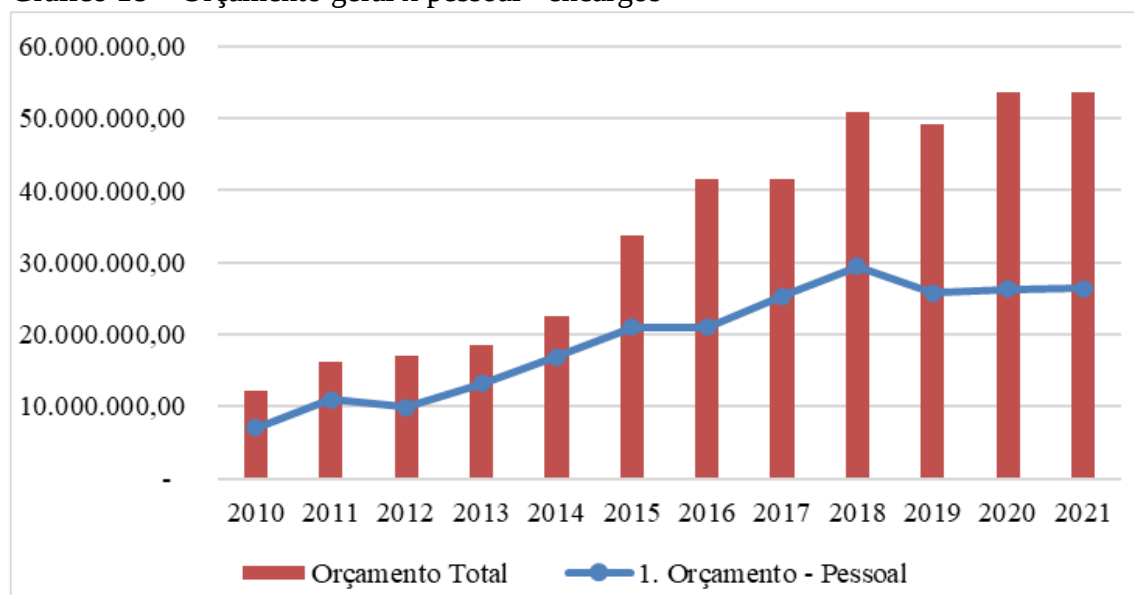
Conforme registro dos Relatórios de Gestão da FUNAC (2007; 2012) o orçamento de pessoal e encargos no ano de 2007 era de R\$ 5.454.869,49 milhões, passando para R\$ 9.870.583,48 milhões em 2012, portanto, demonstrando um acréscimo de 80,9% neste período.

Dessa forma, os dados orçamentários entre 2010 e 2021 revelam a distribuição dos recursos em três categorias principais: Orçamento para Pessoal, Custeio (incluindo despesas com pessoal contratado) e Investimento.

O orçamento para pessoal predominou em todos os anos analisados, correspondendo a 57,41% do orçamento total em 2010 e alcançando 66,98% em 2011. O ponto mais alto ocorreu em 2014, com 71,85%, seguido por uma leve redução nos anos seguintes, chegando a 47,69% em 2021.

Essa análise demonstra que a maior parte dos recursos foi alocada para despesas com pessoal e custeio, com investimentos desempenhando um papel secundário, exceto em períodos específicos de grandes projetos de infraestrutura.

Gráfico 18 – Orçamento geral x pessoal - encargos



Fonte: Organizado pela autora a partir de dados da ASPLAN/FUNAC (2025).

A relação entre o orçamento geral e o orçamento para pessoal – Encargos, demonstra que, ao longo da série histórica, a maior parte dos recursos foi direcionada para o pagamento de pessoal, incluindo encargos trabalhistas e benefícios. Em 2010, essa despesa correspondia a 57,41% do orçamento total, percentual que se elevou para 66,98% em 2011.

O crescimento da despesa de pessoal prosseguiu nos anos subsequentes, atingindo em 2014, um percentual de 71,85% em relação ao orçamento total. Entretanto, a partir de 2015, verificou-se uma redução gradual na participação percentual dessa categoria quanto à proporcionalidade do orçamento total da Fundação, chegando a 47,69% em 2021.

A despesa de custeio, que inclui os gastos com pessoal contratado, também teve um papel significativo, representando 39,47% do orçamento total em 2010. Essa categoria

apresentou crescimento ao longo dos anos, atingindo 48,90% em 2020 e 47,49% em 2021. Esse comportamento reflete a vinculação dos recursos destinados ao pagamento de pessoal contratado ao orçamento de custeio.

Os investimentos, por sua vez, representaram a menor parcela do orçamento. Em 2010, corresponderam a apenas 2,07%, reduzindo-se para 0,84% em 2011. O ano de 2016 foi atípico, com um percentual de 50%, resultado de expressivos investimentos em obras de construção, reforma e adequação dos Centros Socioeducativos, que nos anos subsequentes, os investimentos passaram a ser executados principalmente pela Secretaria de Estado de Infraestrutura, resultando em percentuais reduzidos, variando entre 0,91% e 1,81% em 2020 e 2021.

Em que pese a adequação do atendimento socioeducativo às normativas nacionais, com o reordenamento da missão institucional da FUNAC/MA em 2007 e a consequente mudança no perfil do público atendido, além dos investimentos na ampliação das vagas, isso não ocorreu com o quadro funcional do órgão e nem com a sua estrutura dos cargos, que permaneceram desatualizados, não refletindo a atual realidade institucional.

Essa realidade contribuiu para a manutenção e crescente contratação de pessoal de forma direta, à revelia da legislação constitucional, que trata da admissão na administração pública de pessoal, sem o devido processo legal, mas em total consonância com a reforma do aparelho do Estado, implementada no governo de Roseana Sarney.

Uma análise inicial da legislação sobre a admissão de pessoal na administração pública, leva-nos à Constituição Federal de 1988, em particular ao Art. 37, incisos II e IX. O primeiro dispositivo define a investidura em cargo ou emprego público e o segundo possibilidade de contratação por tempo determinado para atender situações de necessidade temporária de excepcional interesse público, no caso de calamidade pública.

Tal prerrogativa é permitida a todas as esferas da administração pública — direta ou indireta e em qualquer um dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios — desde que observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O inciso II, cuja redação foi alterada pela EC nº 19/2008, estabelece que a ocupação de cargos ou empregos públicos depende de aprovação prévia em concurso público, salvo nos casos de cargos comissionados, definidos em lei como de livre nomeação e exoneração. Já o inciso IX, inserido pela EC nº 106/2020, prevê a contratação temporária, limitando-as a situações excepcionais de interesse público (Brasil, 2020).

Também foi incluído em 2021, por meio da EC nº 109/2021, no texto do art. 167-C, a permissão para o Poder Executivo federal adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, “[...] com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração” (Brasil, 2021).

Em âmbito estadual, o artigo 37 da Constituição Federal fundamenta a Lei Estadual nº 6.915 de 1997, que disciplina a contratação temporária para atender a situações excepcionais de interesse público. Essa norma local reproduz fielmente o conteúdo do artigo constitucional e da Lei Federal nº 8.745 promulgada em 1993, reafirmando o caráter de excepcionalidade e interesse público dessas contratações, particularmente, no caso de professores da educação básica.

De acordo com o artigo 1º da Lei Estadual nº 6.915/1997, órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas podem realizar contratações temporárias para atender demandas excepcionais, respeitando as condições e prazos estabelecidos. O art. 2º dessa mesma lei também repete, quase integralmente, os dispositivos da Lei Federal nº 8.745/1993, detalhando oito critérios que caracterizam a necessidade temporária de interesse público. Esses dispositivos asseguram a aplicação uniforme dos princípios constitucionais.

De acordo com a Lei nº 6.107 de 27 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Maranhão, a admissão de servidores na administração pública deverá ocorrer por investidura em cargo público, que prescinde a aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados de livre nomeação e exoneração (art. 7º).

O art. 12 § 1º da referida lei, define que a nomeação para cargo de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, obedecida a ordem de classificação e respeitado o prazo de sua validade e ocorrerá, sempre, na classe e referência iniciais do Plano de Carreiras, Cargos e Salários do Estado.

De modo que na FUNAC/MA, desde 1999, se pratica a contratação direta de servidores contratados, período que se inicia a reforma administrativa do estado do Maranhão, por meio da Lei nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998.

De acordo com informação da Divisão de Recursos Humanos (DGRH) da FUNAC/MA, o quadro de servidores da Fundação é constituído em sua maioria por servidores contratados, representando (65%). Os demais são servidores efetivos (21%) e comissionados (14%).

A falta da reorganização da estrutura de cargos, a ausência de concurso público, desde 1993, e o envelhecimento do quadro de servidores efetivos são fatores que agravam essa

realidade de contratação na instituição. Esta situação reflete uma problemática não apenas na FUNAC, mas também na administração pública estadual como um todo.

Conforme a Portaria nº 199, de 26 de agosto de 2022, da Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores, publicada no Diário Oficial do Poder Executivo (Ano CXVI, Nº 240, de 29 de dezembro de 2022), existem 104.998 mil cargos no âmbito do executivo estadual (administração direta, autárquica e fundacional), dos quais 71.017 mil estão vagos, representando 68% do total. Isso significa que apenas 32 % dos cargos estão ocupados, para suprir, minimamente, as demandas apresentadas pela execução das políticas públicas e da administração do aparelho do Estado.

Quando analisados os dados sobre os gastos com pessoal efetivo e comissionado, verifica-se que essa despesa se sobressai, mesmo considerando a existência de somente de 35% dos servidores da FUNAC/MA. Esse dispêndio de recurso ocorre com o servidor efetivo, por dispor de 100% de gratificação de risco de vida, mais vantagens adquiridas durante a carreira, pois os valores dos cargos comissionados existentes na FUNAC são baixos, conforme verificamos no Quadro 7, sendo necessário complementação por meio de gratificação técnica científica.

Quadro 7 – Demonstrativo da descrição dos cargos e suas representações

DENOMINAÇÃO	SÍMBOLO	QUANT.
Presidente	ISOLADO	01
Chefe de Gabinete	DAS-1	01
Chefe da Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas	DANS-3	01
Assessor Nível II	DAS-2	03
Assessor Técnico	DANS-3	01
Diretor Administrativo-Financeiro	DANS-1	01
Diretor da Unidade Setorial de Administração	DAS-2	01
Chefe da Divisão de Gestão de Recursos Humanos	DAS-3	01
Chefe da Divisão de Material e Patrimônio	DAS-3	01
Chefe da Divisão de Serviços Gerais e Transporte	DAS-3	01
Diretor de Unidade Setorial de Finanças	DAS-2	01
Chefe da Divisão de Execução Orçamentária	DAS-3	01
Chefe da Divisão de Controle Contábil e Financeiro	DAS-3	01
Diretor Técnico	DANS-1	01
Coordenador de Articulação Municipal	DAS-1	01
Chefe da Divisão de Capacitação	DAS-3	01
Diretor de Unidade Pedagógica	DAS-2	05
Coordenador de Programas de Proteção à Criança e ao Adolescente	DAS-1	01
Diretor da Unidade de Atendimento da Capital	DAS-2	06
Diretor da Unidade de Atendimento do Interior	DAS-2	03
Vice-Diretor de Unidade	DAS-3	03
Auxiliar Técnico Pedagógico	DAÍ-1	135
Coordenador de Programas Socioeducativos	DAS-1	01
Diretor Geral do Centro da Juventude Esperança	DAS-1	01
TOTAL		173

SIMBOLO	VENCIMENTO R\$	REPRESENTAÇÃO R\$
ISOLADO	296,15	2.665,79
DANS-1	148,90	1.339,88
DANS-3	95,27	857,51
DAS-1	76,23	686,03
DAS-2	60,98	548,88
DAS-3	48,79	439,05
DAÍ-1	31,22	281,00

Fonte: Organizado pela autora a partir de dados da DGRH/FUNAC (2025).

A precarização dos vínculos contratuais promove a desigualdade nas condições de trabalho. Na FUNAC/MA, essa discrepância é evidenciada pelo contraste entre as verbas remuneratórias percebidas por servidores efetivos e contratados, como demonstrado na Tabela 7, que expõe os valores pagos aos cargos de Analista Executivo – assistente social e monitor de menores.

A diferença entre a remuneração e as garantias concebidas pelos servidores efetivos, se dá com a baixa remuneração dos servidores contratados e a ausência de benefícios adicionais. Enquanto um assistente social servidor público (efetivo) recebe um total de R\$ 13.960,27 mil, seu equivalente contratado, o funcionário público, percebe apenas R\$ 2.800,00 mil, representando apenas 20% do valor pago ao servidor público.

A mesma dinâmica se repete no cargo de Monitor de Menores, pois enquanto o servidor público, recebe R\$ 3.665,04 mil, em contraposição aos R\$ 1.676,00 mil pagos ao funcionário público, representando 40%. Essas discrepâncias decorrem da concessão de gratificações específicas, como Adicional por Tempo de Serviço (ATS), Gratificação de Risco de Vida (GRV) e Adicional de Qualificação (AQ), concedidas exclusivamente aos servidores públicos, apesar de executarem a mesma tarefa.

Tabela 7 – Comparativo entre as verbas remuneratórias dos servidores contratados e os efetivos da Fundação

CARGO/ FUNÇÃO	VÍNCULO	VERBAS REMUNERATÓRIAS R\$					TOTAL
		Vencimento	ATS	GRV - 100%	AQ	Vale Transporte	
Analista executivo – Assistente Social	Efetivo	5.698,07	1.994,32	5.698,07	569,81	-	13.960,27
	Contratado	2.800,00	0,0	0,0	0,0	-	2.800,00
Monitor de Menores	Efetivo	1.464,80	439,44	1.464,80	-	296,00	3.665,04
	Contratado	1.676,00	0,0	0,0	0,0	-	1.676,00

Fonte: Comprovante de rendimentos referentes ao mês julho/2021 (DGRH/FUNAC).

A diferença de remuneração evidencia a precarização dos contratos temporários e suas implicações na hierarquização das relações de trabalho. Essa condição fragiliza as relações laborais, reduzindo a capacidade de mobilização dos trabalhadores para reivindicações salariais

e melhoria das condições de trabalho. Ademais, a precarização dificulta a manutenção de um ambiente laboral estável e seguro, especialmente em instituições como a FUNAC, onde os riscos ocupacionais são elevados.

A desproporcionalidade salarial também reflete uma estratégia política e econômica que visa reduzir os custos do Estado com pessoal, perpetuando a precariedade do vínculo dos funcionários públicos. A resistência em regularizar os vínculos contratuais denota um interesse na manutenção do atual modelo, evitando o aumento da despesa orçamentária com servidores públicos e impedindo a concessão de garantias do serviço público a todos os profissionais. Essa estratégia compromete a qualidade do serviço público e afeta diretamente a motivação dos trabalhadores, que se veem submetidos a condições de trabalho instáveis e desvalorizadas.

No caso da FUNAC/MA, particularmente, essas questões se agravam devido às peculiaridades do ambiente institucional. O trabalho socioeducativo envolve situações de alta complexidade, que podem oscilar entre a normalidade da rotina e momentos de tensão e conflito.

A exposição contínua a condições de risco à integridade física e psicológica dos servidores aumenta a desproteção desses profissionais, que enfrentam processos de adoecimento físico e mental. Essa realidade exige uma política de gestão de pessoas que assegure condições equitativas de trabalho e proteção social para todos os trabalhadores, independentemente de seu vínculo empregatício.

Demarca, portanto, como a flexibilização dos vínculos contratuais, atinge indistintamente a classe trabalhadora, em uma ofensiva que compromete não somente a sua reprodução, mas compromete, sobretudo, sua capacidade de reivindicar melhores condições salariais, a formalização dos vínculos e da submissão a uma prática tão antiga na Fundação.

Essa ausência de uma relação de trabalho formal entre os servidores e o Estado, materializa a superexploração da força de trabalho, que ocorre por meio “[...] exploração da força física do trabalhador, que resulta no pagamento de salários inferiores ao valor da força de trabalho [...]” (Franklin, 2019, p. 691), com possíveis comprometimento dos meios necessários à produção e reprodução da sua força de trabalho, dado a redução dos salários a um patamar abaixo do mínimo.

Há uma retenção de dispêndio de recursos, como forma de manobra, pois o empregador-Estado, além de pagar o mínimo possível nos termos do instituído como salário-mínimo, não possui despesas rescisórias quando do encerramento do contrato tácito de trabalho.

Assim, embora a FUNAC/MA tenha focado na sua missão institucional para ofertar um atendimento humanizado, adotando ferramentas de gestão como planejamento estratégico,

normativas institucionais, processos de participação e controle de suas ações, ferramentas importantes para a gestão da política de socioeducação, faz-se ainda necessário o enfrentamento de desafios estruturantes, como a regularização dos vínculos trabalhistas, principalmente por concurso público.

4.2 A flexibilização dos vínculos de trabalho na FUNAC e os impactos na implementação da política de socioeducação

A reforma administrativa do Estado brasileiro correspondeu a uma das medidas dentre várias assumidas e impostas aos Estados-nações para enfrentar a crise do capital da década de 1970. Neste sentido Cavalcante e Pires (2020, p. 58) nos explicam, que as propostas reformistas se “[...] fundamentavam em um discurso de modernização, com vistas a superar o histórico patrimonialismo, dando lugar a um padrão de administração pública mais racional e eficiente”. Uma das medidas correspondeu a necessária reestruturação produtiva, cujos efeitos promoveram significativas transformações na organização e na dinâmica da produção e acumulação do capital, e, necessariamente, nas relações de trabalho.

Os efeitos desse processo sobre o serviço público brasileiro se verificam no nível da precarização dos vínculos de trabalho, em que a flexibilização a partir da terceirização e outras práticas adotadas, visam intensificar a exploração do trabalho e aumentar a produtividade do setor público. Isso ocorre em um contexto de avanço tecnológico, automação e retração dos gastos públicos, o que contribui para o desemprego e a fragilização das condições de trabalho no setor público.

A lógica global opressora das relações de produção e reprodução da força de trabalho mantida pelo capitalismo nesse momento marcado pela primazia do capital financeiro, para a ampliação de seus lucros, tem na expansão da terceirização, o estímulo à informalidade e da precarização das condições de trabalho, os meios para “incrementar os mecanismo e formas de extração do sobretrabalho, de sujeição e divisão dos trabalhadores e trabalhadoras a essa pragmática perversa que se expande tanto na indústria quanto na agricultura e nos serviços” (Antunes, 2020, p. 176).

A relação de trabalho estabelecida por meio de um contrato formal de vínculo tem se tornado uma realidade cada vez mais inacessível pelo trabalhador brasileiro, cuja flexibilização e informalidade crescente impacta diretamente na redução da remuneração, criando “[...] trabalhadores de primeira e segunda categoria” (Antunes, 2020, p. 161). Dados recentes do IBGE (Abdala, 2025) revelam que a informalidade atingiu 38,3% da população ocupada, o

equivalente a 39,5 milhões de trabalhadores, que 18,1 milhões de pessoas estavam subutilizadas – incluindo desempregados e subocupados (dados do trimestre encerrado em janeiro).

Essa lógica, que é própria à dinâmica do capitalismo financeiro, “[...] como padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo, aumenta a desigualdade social e constrange a realização de políticas públicas autônomas e mais abrangentes, universais” (Braga; Oliveira, 2021, p. 11).

Além disso, os trabalhadores são mantidos à margem da legislação protetora do trabalho, com consequente aprofundamento da desigualdade e a pobreza da classe trabalhadora, que tem dificuldade para suprir suas necessidades de produção e reprodução social e, por outro lado, os mantém no isolamento social dado a sua dificuldade para realizar as ações de cunho coletivo e de resistência sindical.

Esse processo de exploração do trabalho afeta trabalhadores das mais diversas ocupações e setores, como é o caso dos servidores públicos, que sofrem com as determinações do capital para o Estado e que hoje estão submetidos a processos de precarização dos salários e garantias trabalhistas, e flexibilização no âmbito das relações de trabalho, a exemplo disto, cite-se a PEC nº 32/2020 que, grosso modo, propõe a ruptura dos vínculos estáveis, o que nos remete à fragilização dos serviços públicos.

Como já afirmamos, no âmbito da administração pública o art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988 traz a exigência do concurso público como requisito para inserção do trabalhador na atividade pública estatal, por meio do provimento de cargos efetivos, com a finalidade de coibir o protecionismo e a falta de critérios técnicos e transparentes no provimento de cargos públicos (Camões; Pantoja; Bergue, 2010, p. 221).

Consoante com esse dispositivo, no caso local, a Lei Estadual nº 6.107/94, que dispõe sobre os servidores públicos civis do estado do Maranhão, também admite somente a aprovação prévia em concurso público para investidura em cargo público e estabelece garantias essenciais para o desempenho de suas funções com estabilidade e segurança jurídica.

Entretanto, desde a reforma administrativa de natureza neoliberal também viabilizada pelo governo do Maranhão em suas diversas formas, foi

[...] alicerçada em princípios como democratização, privatização, flexibilização das relações de trabalho, assim como na diminuição do quadro de servidores e no controle das contas públicas, reproduzindo em nível regional a contrarreforma do Governo Central (Bastos, 2012, p. 85).

Neste sentido, há registros que desde 1999, a FUNAC, órgão da administração pública indireta, criada pela Lei nº 5.130/1993, pratica um tipo de contratação à revelia do ordenamento jurídico da administração pública, referente ao exercício da função pública. Ocorre que esses

servidores são contratados de forma direta, sem observância da realização de concurso ou mesmo à contratação por seletivo simplificado, desobrigando o Estado de assegurar garantias mínimas trabalhistas.

Segundo informações da Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas (ASPLAN) da FUNAC/MA, obtidas junto ao DGRH/FUNAC durante os últimos cinco anos, referentes ao período de 2018 a 2022, a instituição deixou de repassar R\$ 15.841.311,46 milhões ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), para financiamento da seguridade social dos servidores contratados, conforme detalhamento abaixo.

Tabela 8 – Valor anual da folha de pagamento dos servidores contratados da FUNAC, pela média de servidores anual e total anual de patronal do INSS

ANO	VALOR ANUAL DA FOLHA DE PAGAMENTO	MÉDIA DE SERVIDORES POR ANO	TOTAL ANUAL DE INSS PATRONAL (20,5%)
2018	R\$ 13.302.805,65	654	R\$ 2.727.075,16
2019	R\$ 14.200.822,85	703	R\$ 2.911.168,68
2020	R\$ 14.670.632,80	701	R\$ 3.007.479,72
2021	R\$ 17.944.328,94	715	R\$ 3.678.587,43
2022	R\$ 17.156.099,83	694	R\$ 3.517.000,47
Total	-	-	R\$ 15.841.131,46

Fonte: Planilha Progressão Folha de Contratados-Quantitativa e Valores (2018 a 2022).

Isso revela de forma clara, uma anomalia institucional, cuja expressão concreta se expressa em um projeto de Estado alinhado à lógica do capital. Essa realidade evidencia que o estado do Maranhão, como parte constituinte de um Estado capitalista que é o Brasil, se adapta à racionalidade neoliberal e gerencial, convertendo a universalidade dos direitos sociais e trabalhistas em exceções, segundo a lógica da eficiência fiscal, conforme apontados por Dardot; Laval (2016) e Behring (2008).

Devido à ausência de reconhecimento jurídico dos vínculos contratuais trabalhistas, torna-se inviável o recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS, tanto no que se refere ao desconto do trabalhador quanto à alíquota de 20% a 24% de responsabilidade do empregador. Essa impossibilidade decorre da ausência do cadastro no Número de Identificação do Trabalhador (NIT), requisito essencial para a efetivação do empenho de pagamento no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) do Estado do Maranhão.

Tal realidade expressa como a adoção e permanência dessa modalidade de contratação está alinhada com as estratégias de reestruturação do capital, conforme aponta Lourenço (2015, p. 451):

[...] a terceirização é um fenômeno muito objetivo, por meio do qual o capitalismo se livra dos “excessos” dos gastos direcionados à força de trabalho, portanto, é uma das

medidas estratégicas de reestruturação do capital. Ela indica claramente o alargamento da subproletarização da classe trabalhadora e, no oposto, a concentração de renda nas mãos do capital, cada vez mais internacionalizado e financeirizado.

Esse tipo de contratação reproduz as características do processo de terceirização que se consolidou no Brasil, a partir da década de 1990, no contexto da adoção de um novo padrão produtivo, extensivo a todos os setores, seja privado ou da administração pública.

No caso do estado do Maranhão, pode-se afirmar que a terceirização da prestação de serviços públicos também se materializa na FUNAC, evidenciando a reprodução perversa da lógica capitalista. Essa lógica se expressa na desresponsabilização do Estado em manter um quadro técnico estável, conforme os vínculos jurídicos previstos constitucionalmente, substituindo-o por funcionários públicos em situação precária, cuja situação exprime certo desamparo e insegurança em relação aos direitos trabalhistas — fatores que comprometem diretamente suas condições de trabalho e de vida.

Conforme registros da ASPLAN/FUNAC, em 2000, a Procuradoria Regional do Trabalho da 16ª Região instaurou o Inquérito Civil Público nº 103 contra a FUNAC. O objetivo da investigação foi corrigir uma irregularidade relacionada à admissão de 246 trabalhadores sem a realização de concurso público, prática considerada lesiva à legislação que rege a administração pública.

O referido inquérito resultou na formalização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 103/2000, firmado entre a FUNAC e a Procuradoria Regional do Trabalho da 16ª Região. No referido termo, foi estabelecida a regularização dos servidores contratados, mediante a realização de concurso público, em conformidade com o disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e no art. 19, parágrafo II da Constituição do Estado do Maranhão. Ademais, determinou-se o desligamento dos trabalhadores contratados de forma irregular, no prazo máximo de seis meses.

No entanto, a alternativa adotada foi a criação em 2004, pela Lei nº 7.844 de 31 de janeiro de 2003, de 135 cargos comissionados de auxiliares técnico-pedagógicos, cuja simbologia possui baixo valor remuneratório, não atingindo sequer o valor do salário mínimo, sendo necessário a sua complementação por outras verbas e a sua quantidade representou 61% do disposto no TAC.

Além disso, essa medida criou mais uma ilegalidade na administração pública estadual, haja vista o cargo em comissão possuir natureza de ocupação transitória, de livre nomeação e exoneração e destinados para funções de chefias, direção e assessoramento. A nomeação de seus titulares baseia-se na relação de confiança entre eles e a autoridade responsável por sua

designação. Já o cargo de auxiliar técnico-pedagógico não possui a natureza do cargo em comissão, dado as suas atribuições de execução direta da atividade finalística da Fundação.

Isso corrobora para a análise de que a decisão em criar e manter uma ilegalidade ao invés de regularizar e adequar a instituição às normativas constitucionais, revela a adoção da de uma política deliberada funcional à contenção de gastos e ajuste fiscal, em que o funcionário público é um custo a ser eliminado, tornando o próprio Estado em instrumento de gestão da precariedade.

Em 2007, o TAC nº 47/2007, de 5 de junho de 2007, foi firmado entre a FUNAC e a Procuradoria Regional do Trabalho da 16ª Região, no qual a FUNAC se comprometeu, no prazo de quatro meses, encaminhar ao Governo do Estado estudo sobre a necessidade de cargos públicos para atendimento de suas atividades fins, observando o exigido pelo SINASE e no ECA.

Em maio de 2009, mais uma vez, a realização de concurso foi pautada pela referida Procuradoria, notificando a gestão do órgão para a assinatura de um novo TAC, visando à realização de concurso público no prazo de seis meses e em um ano rescisão de todos os contratos ilegais e, consequente exoneração dos ocupantes de cargo em comissão, em desacordo com a Constituição Federal de 1988.

Em 2011, a FUNAC realizou, em caráter excepcional, processo seletivo simplificado, por meio do Edital nº 1/2011, com vigência de um ano, que foi prorrogado por mais um ano, com a finalidade de contratar 40 monitores, para atuar no Centro da Juventude Esperança, cujo quantitativo supriu a necessidade parcial de apenas uma Unidade. Posteriormente, essa Unidade foi desativada por interdição judicial, devido à precariedade da sua estrutura física e reaberta em 2019, após a sua readequação.

Em 2012 foi criado o cargo de socioeducador, cargo de nível superior para o qual foram transpostas as funções e vagas de monitores de menores, do quadro da Administração Geral – apoio administrativo – monitoria. Para esse novo cargo foram criadas 100 vagas, cujo vencimento inicial é R\$ 3.890,00 mil, contudo continuam vacantes e não suprirá a necessidade de pessoal para o desenvolvimento das funções referentes à segurança socioeducativa, visto que atualmente somam-se um total de mais de 300 monitores.

A iniciativa da criação do cargo de socioeducador de nível superior objetivou a qualificação do atendimento aos socioeducandos, contudo o custo anual de um monitor de menores do quadro efetivo da FUNAC no início da carreira é de R\$ 35.053,33 (Vencimento + Risco de Vida + 13º + INSS) enquanto de um socioeducador será de R\$ 123.961,33, representando 253.63% de acréscimo.

Ressalta-se o dilema dos trabalhadores da FUNAC que realizam uma atividade de responsabilidade exclusiva do ente público, em pertencer a uma estrutura, cujas regras são da administração pública, mas quando do seu desligamento recorrerem à justiça do trabalho para acessarem o FGTS, próprio do setor privado.

Em 2015, a Lei nº 10.211/2015, que dispõe sobre a organização administrativa da SEAP, previu, em seu art. 4º, inciso IX, a possibilidade de contratação de pessoal por meio de processo seletivo para o atendimento socioeducativo. O referido inciso estabelecia:

[...] a contratação para serviços auxiliares no sistema penitenciário, bem como para serviços de assistência à infância e adolescência, e atendimento socioeducativo aos adolescentes em conflito com a lei, desde que não existam candidatos aprovados em concurso público e devidamente habilitados (Maranhão, 2015c, grifos nossos).

Cabe destacar o equívoco dessa previsão legal, uma vez que o atendimento socioeducativo constitui uma política distinta da política penal e, portanto, não se insere no escopo de atuação da SEAP.

Com a reorganização administrativa da SEAP, promovida pela Lei Ordinária nº 10.462/2016, esse inciso foi revogado, o que, por sua vez, inviabilizou a realização de processo seletivo simplificado pela FUNAC/MA.

Somente em 2019, o então Governador Flávio Dino, por meio da Medida Provisória nº 298/2019, posteriormente aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado e convertida na Lei Ordinária nº 11.131/2019, alterou o art. 2º da Lei nº 6.915/1997 e reinseriu a possibilidade de contratação temporária por seletivo simplificado para o socioeducativo, conforme inciso X, “[...] a contratação para serviço de atendimento socioeducativo aos adolescentes em conflito com a Lei, desde que não existam candidatos aprovados em concurso público devidamente habilitados” (Maranhão, 2019a). Essa alteração legal possibilitou FUNAC a realização de processos seletivos simplificados.

No âmbito do sistema de justiça, em 2018, a FUNAC/MA voltou a ser acionada judicialmente, por meio da Ação Civil Pública (ACP) nº 0844619-96.2018.8.10.0001, proposta pela Promotoria dos Direitos Difusos, cuja sentença resultou na determinação pela realização de concurso público.

O julgamento ocorreu em 2 de dezembro de 2019, quando foi estabelecido que o estado do Maranhão deveria, no prazo máximo de um ano, promover concurso público para o provimento imediato de 28 cargos vagos de Educador Social, 42 de Instrutor de Artes e Ofícios, 91 de Monitor de Atividades Pedagógicas e de Menores e 100 de Socioeducador. A medida visava à composição da equipe funcional da FUNAC, sem prejuízo da abertura de outras vagas

necessárias à efetivação da política de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Além disso, a decisão judicial estabeleceu multa no montante de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), acrescido de correção monetária e juros legais a partir da sentença, cujo valor deveria ser revertido ao Fundo Estadual de Direitos Difusos. Até fevereiro de 2020, a execução da sentença ainda aguardava a decisão de recurso de apelação de fevereiro de 2020, que teve os seguintes argumentos:

- a) violação ao princípio da separação dos poderes, ou seja, o judiciário obrigando o executivo a fazer concurso público;
- b) necessidade de observância às normas orçamentárias, que são necessários recursos para criação e provimento de novos cargos;
- c) inexistência de dano moral coletivo, considerando que não há dano à sociedade por não ter havido concurso;
- d) inviabilidade do valor da multa diária (R\$ 500.000,00 mil) (Maranhão, 2019b).

Ainda que tenha ocorrido a apelação da decisão oriunda da referida ACP, esta motivou a necessidade de planejar e prever na peça orçamentária a realização de concurso público para a Fundação, de forma que constou na LOA 2021, anexo VII, p. 503, e PPA 2020-2023 as despesas decorrentes do concurso público para 150 cargos, distribuídos nas seguintes funções:

Tabela 9 – Quantitativo de vagas por cargo

QUANTITATIVO DE VAGAS POR CARGO	
NÍVEL SUPERIOR	Nº
I – Advogado	16
II – Assistente social	19
III – Psicólogo	16
IV – Pedagogo	10
V – Enfermeiro	5
VI – Administrador	1
VII – Comunicação social	2
VIII – Nutricionista	1
IX – Terapeuta ocupacional	4
X – Contador	1
XI – Economista	1
Total	76
NÍVEL MÉDIO	Nº
XII - Técnico de enfermagem	8
XIII – Motorista	9
XIV – Monitor	57
Total	74
TOTAL GERAL	150

Fonte: ASPLAN/FUNAC (2021).

Em 2019, as tratativas para realização do concurso público e criação de cargos no âmbito da administração estadual foram paralisadas, por força da Lei Complementar nº 173/2020, que

estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Segundo o Art. 8º, na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2020, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021 (grifo nosso), de:

[...]

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV

Em 2024 houve decisão do Tribunal pela execução do concurso, conforme sentença:

Nos termos do art. 536 do CPC, DETERMINO ao Estado do Maranhão e à FUNAC que, em até 90 dias corridos, publique edital para realização de concurso público para o provimento imediato de 28 cargos vagos de Educador Social; 42 Instrutor de Artes e Ofícios; 91 de Monitor de Atividades Pedagógicas e de Menores e 100 de Socioeducador, a fim de compor a equipe funcional da FUNAC/MA, sem prejuízo da abertura de outras vagas necessárias à execução da política de atendimento ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa (Maranhão, 2024, p. 2).

Isso motivou o governo do estado do Maranhão a novamente fazer constar na LOA a realização de concurso para a FUNAC/MA e iniciar o processo de estudo técnico para verificação do impacto no orçamento do Estado com a regulação dos vínculos de trabalho no âmbito do órgão. Essa construção diagnóstica foi coordenada pela Secretaria de Estado de Monitoramento de Ações Governamentais (SEMAG) e posteriormente encaminhada à SEAD.

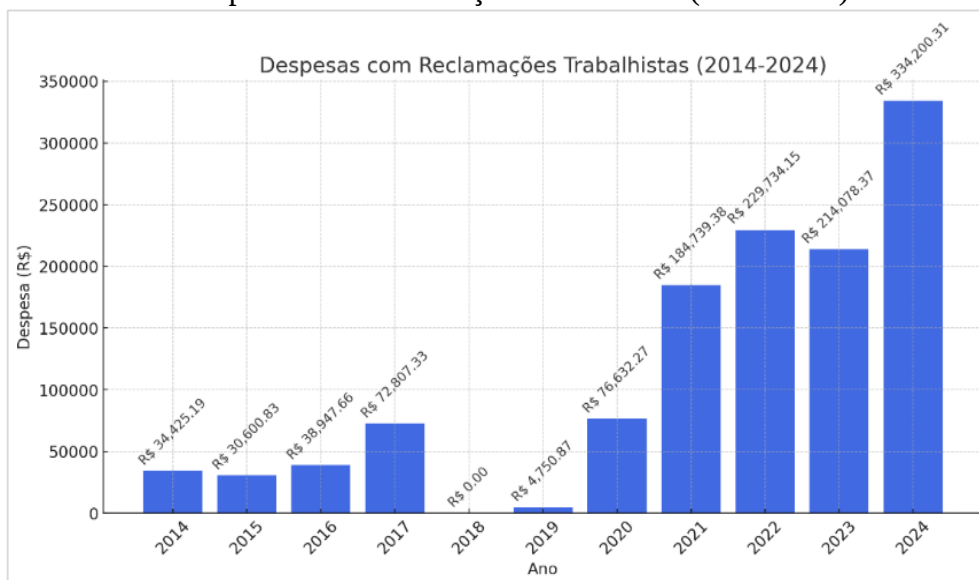
Esta modalidade de contratação encontra-se totalmente alinhada ao processo de flexibilização dos contratos de trabalhos, que se tornam parcial, temporário e promovem uma desconstrução da “consciência da classe” e consequente “[...] individualização das relações de trabalho e descoletivização das relações sociais” (Alves, 2011, p.40):

[...] a fragmentação da classe dos trabalhadores assalariados, no sentido da fragilização (ou flexibilização) dos laços contratuais, opera um processo de dessolidarização com impactos disruptivos na formação da consciência de classe contingente e necessária. [...] a adoção da remuneração flexível ligada ao plano de metas, o trabalhador assalariado torna-se carrasco de si mesmo. A quebra da autoestima com pessoa humana e a administração pelo medo estilham a personalidade autônoma do trabalho vivo, reconstruindo-se uma individualidade pessoal mais suscetível às demandas sistêmicas do capital (Alves, 2011, p. 41).

Dessa maneira, a FUNAC tem sido reiteradamente acionada, tanto na esfera judicial quanto na administrativa, em razão da precariedade dos contratos firmados. As ações decorrem,

sobretudo, da exigência de pagamento de verbas trabalhistas aos trabalhadores contratados, uma vez que os servidores desligados recorrem ao Poder Judiciário para obter acesso ao FGTS.

Gráfico 19 – Despesas com reclamações trabalhistas (2014-2024)



Fonte: ASPLAN/FUNAC (2025).

O Gráfico 19 evidencia que, ao longo de dez anos, a FUNAC/MA desembolsou um total de R\$ 1.200.000,00 milhão de indenizações decorrentes de reclamações trabalhistas. A análise dos dados referentes ao período de 2014 a 2024 revela um crescimento progressivo dessa despesa, com aumento expressivo a partir de 2021 e atingindo seu pico em 2024, com o montante de R\$ 334.200,31.

Do ponto de vista da gestão dos recursos da FUNAC/MA, a destinação de parte do orçamento para o custeio de despesas trabalhistas compromete a alocação eficiente dos recursos. Esses valores poderiam ser direcionados para o aparelhamento dos Centros Socioeducativos, garantindo melhores condições estruturais e operacionais. Além disso, tais recursos poderiam ser empregados na aquisição de equipamentos e materiais essenciais para as equipes técnicas, com destaque para equipamentos de informática, fundamentais para a modernização e aprimoramento dos serviços prestados.

Desse modo, as relações de trabalho na Fundação expõem contradições e uma desigualdade entre os seus servidores e funcionários públicos, assim como nos remete a reflexões sobre as características próprias do trabalho com pessoas, na medida em que não é uma matéria-prima fria, estática, coisificada e que será transformada pela ação do trabalhador. O trabalhador, por outro lado, tem o trabalho como necessário ao processo de produção e reprodução de sua existência, de forma que o trabalho segundo a concepção lukacsiana,

promove uma dupla transformação, em que o próprio ser humano que trabalha é transformado pelo seu trabalho.

O trabalho dá lugar a uma dupla transformação. Por um lado, o próprio ser humano que trabalha é transformado por seu trabalho; ele atua sobre a natureza exterior e modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza, desenvolve “as potências que nela se encontram latentes” e sujeita às forças da natureza “a seu próprio domínio”. Por outro lado, os objetos e as forças da natureza são transformados em meios de trabalho, em objetos de trabalho, em matérias-primas etc. O homem que trabalha “usa as propriedades mecânicas, físicas e químicas das coisas para submeter outras coisas a seu poder, atuando sobre elas de acordo com seu propósito (Lukács, 2012, p. 199).

Essa reflexão, conforme registra Lukács (2012), nos permite entender que o trabalho, nessa perspectiva ontológica, transforma não apenas o objeto, mas o próprio sujeito trabalhador. Entretanto, quando os vínculos laborais são instáveis e submetidos à lógica do medo e da incerteza, da rotatividade e da desvalorização, o próprio processo de subjetivação do trabalhador é corrompido, impedindo que este se reconheça na sua atividade e comprometa-se com seu fazer.

Em virtude da contratação parcial e temporária, observa-se uma elevada rotatividade da força de trabalho na FUNAC/MA, o que acarreta diversos prejuízos à oferta do atendimento prestado pela FUNAC/MA. A descontinuidade das ações relacionadas à proposta sociopedagógica, somada à perda dos profissionais com expertise para atuar nesse atendimento, pode acarretar sérios comprometimentos na prestação de um serviço público junto aos adolescentes, especialmente no que se refere à atuação dos profissionais de referência.

Destaca-se que para evolução dos adolescentes no seu processo de (re)educação e ressignificação de seus projetos de vida, desvinculados da prática de ato infracional, necessita de uma atuação multiprofissional especializada, que seja referência de proteção nos termos dos direitos sociais e comprometimento com a superação das demandas apresentadas pelos adolescentes e suas famílias, no cumprimento da medida socioeducativa.

A medida socioeducativa busca cumprir três aspectos fundamentais, que envolvem:

- I - a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional;
- II - a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais; e
- III - a desaprovação da conduta infracional (Brasil, 2012a).

Esses princípios implicam um atendimento capaz de redirecionar o projeto de vida dos adolescentes, promovendo a ressignificação de suas trajetórias.

Destacam-se os desafios inerentes à execução das medidas restritivas e privativas de liberdade, sobretudo em razão da faixa etária dos socioeducandos, compreendida entre 12 e 18 anos. Esse período, característico da adolescência, é fundamental para o desenvolvimento

biopsicossocial desses sujeitos, tornando o atendimento ainda mais sensível diante dos impactos decorrentes da privação de liberdade, o que exige abordagens sociopedagógicas e institucionais adequadas às especificidades dessa fase do ciclo vital.

A privação do convívio social e familiar impõe efeitos psicológicos significativos, frequentemente acompanhados por medo, ansiedade, carência afetiva e insegurança. Além disso, o ambiente institucional condiciona o comportamento dos adolescentes a partir de normas e padrões disciplinares, os quais, embora necessários para a organização do espaço socioeducativo, podem influenciar a construção de sua identidade e trajetória de reintegração social.

A construção de vínculos do profissional com o socioeducando se constitui uma ferramenta importante para uma intervenção assertiva e que o comprometa como o seu processo de mudança, na perspectiva de desvincular-se da prática do ato infracional, mas sobretudo, superar medos, anseios, expectativas frustradas e de desproteção social e familiar. Segundo Ottengy (2020, p. 23),

[...] a construção da identidade supera as interações sociais, mas está relacionada ao vínculo. Durante toda a vida, o indivíduo se vincula, em diversos grupos e instituições: família, amigos, comunidade e os vínculos têm o papel de garantir a proteção deste indivíduo e de reconhecer sua existência.

[...] “com que” as pessoas contam e “para o que” conta-se com elas – eis uma bússola para mapear relações de proteção ou de ausência de proteção desde a esfera privada (intrafamiliar), passando pela sociabilidade mais ampla (vínculos por escolhas afetivas ou de identidade social), até a esfera de reconhecimento público que pauta as atenções e serviços públicos (relações de cidadania pautada em responsabilidades do Estado e direitos do cidadão) (Brasil, 2012b, p. 25).

Desse modo, quando ocorre a alta rotatividade dos profissionais de referência do atendimento socioeducativo, em virtude da precarização dos vínculos e das condições de trabalho, isso dificulta o processo de (re)educação dos adolescentes e sua consequente evolução no cumprimento da medida socioeducativa, pois compromete o “contar com” e “contar para”, ou seja, respectivamente, o que o indivíduo pode esperar da relação e o reconhecimento ao materializar as expectativas das pessoas (Ottengy, 2020, p.23).

[...] a descontinuidade fragiliza os vínculos com os usuários que estão em situação de risco ou vulnerabilidade social vivenciando ou não situações de violência. Trata-se de um público que precisa da construção de vínculos com o profissional e com os serviços para acessar direitos, algo quebrado com a troca de colaboradores, os quais para intervir nas particularidades de cada caso deve recomençar o trabalho, tomando conhecimento do caso, quando o usuário deveria estar em outras fases de interação com os serviços (Pereira; Tassigny; Bizarria, 2017, p. 179).

Esses profissionais, teoricamente, devem estar capacitados para desenvolver metodologias orientadas e alinhadas à missão e aos valores institucionais, de modo a assegurar

não apenas a responsabilização do socioeducando pelo ato infracional cometido, mas, sobretudo, a construção de um processo educativo, que promova a sua reintegração social, respeitando os princípios dos direitos humanos.

Dessa forma, a flexibilização do vínculo de trabalho para um quadro ampliado de funcionários públicos, praticado pelo órgão, precariza a oferta do atendimento com a descontinuidade das ações relacionadas à execução da proposta sociopedagógica, em virtude da frequente rotatividade e pela falta de estabilidade contratual. Atualmente a precarização se “[...] espalha atingindo não somente os que lidam com o primeiro setor da produção ou os que estão na esfera privada, mas todos aqueles que estão destituídos dos meios de produção e vendem sua força de trabalho para viver” (Pereira; Tassigny; Bizarria, 2017, p. 174)

Isso impacta na perda dos vínculos positivos estabelecidos pelos profissionais da equipe de referência e de educadores junto aos adolescentes, os quais contribuem para a sua evolução no cumprimento da medida socioeducativa, na eficácia da atuação estatal de (re)educação dos adolescentes em conflito com a lei e, conseqüentemente, no seu sucesso ao retornar para o convívio familiar e comunitário.

[...] a construção dos vínculos não é um resultado definitivo, é um processo contínuo por meio das interações sociais, mutável e finito, caso não seja cultivado, e que determina as escolhas, liberdades, comportamentos ao fornecer proteção e ser espaço de reconhecimento (Ottengy, 2020, p. 24).

Para que o processo de intervenção junto aos adolescentes consiga dar respostas positivas por parte dos socioeducandos e oriente a equipe técnica em sua avaliação sobre a evolução do adolescente no seu percurso educativo durante a medida socioeducativa, faz-se necessário ser referência, para contribuir com novos valores e atitudes, que só se efetiva por meio da relação de confiança entre técnico, educadores e adolescente nos termos da prestação de um serviço público.

A precarização das condições de trabalho pela via da flexibilização do vínculo contratual também impacta a vida dos empregados públicos, no desempenho das suas atividades a partir do compromisso com a missão institucional da Fundação, afetando a dimensão subjetiva do trabalho realizado (motivação e o seu senso de pertencimento ao fazer institucional), pois o trabalho com os socioeducando implica em acreditar em seu processo de mudança e se colocar como agente de transformação de pessoas.

Convém mencionar, que não se trata de imputar aos membros da equipe a total responsabilidade pelo sucesso no cumprimento da medida socioeducativa, pois a sua realização depende de muitos fatores (orçamentários, técnicos, metodológicos) Destaca-se a tomada de decisões pelos próprios sujeitos em conflito com a lei e a sua “[...] capacidade de fazer escolhas,

e ser livre apresentará diferentes graus, com limitações acarretadas pelo dinheiro, mas também pela própria rede de apoio existente” (Ottengy, 2020, p. 22).

Contudo, quando se trata de intervenção técnica junto às pessoas em desenvolvimento que fizeram vítimas, com ocorrências de atos infracionais graves, se importar com a vida e bem-estar desses sujeitos, faz a diferença no redirecionamento de suas condutas, pois importa os “[...] apoios que as pessoas contam em situações difíceis e reconhecimento social derivado da representação que essa pessoa tem para seus pares” (Brasil, 2012b, p. 25).

Outros prejuízos também são observados, como a perda do acúmulo de saberes e expertises próprios da atuação profissional, que são adquiridos no processo de intervenção e relação direta com o usuário da política, pois o conhecimento se cria e recria no ambiente de trabalho, resultado das relações interpessoais entre os profissionais e o adolescente atendido, na troca de experiências e saberes provenientes da atuação interdisciplinar, dentre outros.

Entretanto, todo esse conhecimento se perde quando ocorre a saída de membros da equipe de trabalho, se constituindo em um permanente recomeço. Além dos prejuízos no amadurecimento e aperfeiçoamento das técnicas, procedimentos e fluxos de trabalho.

Por fim, ressalta-se que o processo de precarização afeta o processo de apuração e responsabilização dos servidores, por eventuais condutas inadequadas. Essas infrações devem ser devidamente investigadas e, quando necessário, sancionadas pela Comissão de Sindicância, em conformidade com as normas vigentes e os princípios da administração pública.

No entanto, observa-se que, nos casos de faltas disciplinares, inclusive as de natureza grave, o desligamento dos servidores contratados antes da conclusão dos processos de apuração compromete a adequada e efetiva responsabilização. A ausência de documentação formalizada inviabiliza a inclusão desses registros nos respectivos dossiês funcionais, enfraquecendo os mecanismos institucionais de controle. Como consequência, há dificuldades para restringir a admissão de ex-servidores à FUNAC, mesmo após o desligamento motivado por condutas incompatíveis com a função pública

A precarização dos vínculos de trabalho na FUNAC/MA, conforme exposto, compromete a consolidação dos princípios da boa governança, os quais pressupõem controle institucional e responsabilização dos agentes públicos por eventuais condutas inadequadas. Ademais, esse processo contribui para a elevada rotatividade de profissionais contratados sem estabilidade, o que acarreta a descontinuidade dos serviços e inviabiliza a formação de equipes técnicas experientes e comprometidas com a missão institucional.

A ausência de vínculos formais impossibilita a progressão na carreira, reduzindo o compromisso de longo prazo dos trabalhadores com a instituição. Dessa forma, o caráter

instável da força de trabalho fragiliza a construção de um ambiente de acolhimento e segurança para os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

A instabilidade contratual compromete, igualmente, a qualificação contínua dos funcionários, uma vez que, em virtude da natureza temporária dos vínculos, frequentemente sujeitos a renovações, torna-se dificultosa a implementação de programas de capacitação permanentes. Esses programas são fundamentais para o desenvolvimento e aprimoramento de metodologias pedagógicas, educacionais e psicossociais eficazes no atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Tal realidade contraria as diretrizes estabelecidas pelo SINASE, que atribui a responsabilidade compartilhada pela formação continuada dos profissionais, como necessária à qualidade do atendimento socioeducativo. (Brasil, 2006).

A constante entrada e saída de trabalhadores impede que a expertise acumulada seja repassada entre os profissionais, gerando lacunas no atendimento e comprometendo a efetividade das ações desenvolvidas no âmbito do SINASE. Outro fator relevante é o impacto da precarização das relações de trabalho na saúde mental e na segurança dos servidores. A falta de garantias trabalhistas, somada às condições adversas de trabalho e ao desgaste emocional decorrente da interação com adolescentes em conflito com a lei, contribui para um alto nível de estresse entre os profissionais da FUNAC.

O suporte social e psicológico dispensado aos funcionários para gerenciamento dos efeitos psicológicos gerados situações limites e sinistros no sistema socioeducativo, precisa de uma avaliação e melhor estruturação, para se torne referência junto a todos do sistema, principalmente para aqueles que necessitarem, evitando a insatisfação e a evasão dos profissionais qualificados quando das ocorrências, que alteram a normalidade do trabalho.

O atendimento socioeducativo pressupõe o estabelecimento de relações de confiança entre os profissionais e os adolescentes para que o processo de responsabilização e ressocialização ocorra de maneira eficaz. No entanto, a precariedade dos vínculos empregatícios inviabiliza a continuidade do acompanhamento, prejudicando a evolução dos socioeducandos no cumprimento das medidas socioeducativas e dificultando a sua reintegração social.

A FUNAC, enquanto órgão responsável pela execução da política socioeducativa no Maranhão, precisa adequar sua estrutura organizacional para garantir condições dignas de trabalho aos seus servidores. A ausência de estabilidade funcional e a predominância de contratos precários minam os princípios estabelecidos pelo ECA e pelo SINASE, que preconizam um atendimento qualificado e humanizado para os adolescentes. Para que isso

ocorra, torna-se imprescindível a realização de concursos públicos e a reformulação do plano de carreiras da instituição, assegurando aos trabalhadores direitos e garantias compatíveis com a responsabilidade de suas funções.

Ao longo da pesquisa, ficou claro que a precarização dos vínculos na FUNAC é resultante da sua adequação funcional ao projeto neoliberal, que fragiliza direitos, reconfigura subjetividades e transforma o atendimento socioeducativo em mais um acampamento precário institucionalizado. A contradição entre os marcos legais (ECA, SINASE, CF/88) e a prática institucional maranhense evidencia a tensão entre a função normativa do Estado e sua função real: manter a ordem social sob os marcos do capital.

Assim, compreendo que o estado do Maranhão, ao incorporar na administração pública práticas como a terceirização e a informalidade dos vínculos de trabalho, flexibilizando e precarizando as relações contratuais de trabalho, ao invés de realizar de concursos públicos, conforme aponta M. Silva (2003), reforça sua lógica gerencial privatista de racionalizar os custos do trabalho ao máximo, mesmo em políticas de natureza complexa, como a socioeducação,

A rotatividade, a informalidade e a ausência de estrutura funcional adequada comprometem diretamente a função sociopedagógica da medida socioeducativa, que exige vínculo, continuidade, expertise, formação e compromisso ético-político com a transformação de vidas em fase de desenvolvimento biopsicossocial.

Os princípios da eficiência e da gestão por resultados encobre uma profunda reconfiguração da função social do Estado, que deixa de ser promotor de política social e passa a operar como gestor da austeridade e reproduzidor das desigualdades, por meio do aparato legal como a Lei nº 6.915/1997 (contratação por tempo determinado) e Lei nº 10.213/2015.

Por fim, a necessidade de uma reestruturação da FUNAC/MA não se limita apenas à regularização dos vínculos empregatícios, mas também à reorganização da estrutura administrativa da instituição. A proposta de reformulação da FUNAC em uma Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE), com adequação do seu quadro de servidores e melhores condições salariais, representará um avanço necessário para garantir a efetividade das medidas socioeducativas.

Essa reformulação deve ser acompanhada por um plano de execução gradual de concursos públicos, visando à substituição progressiva dos contratos precários por vínculos estáveis. Apenas dessa forma será possível assegurar um atendimento de qualidade aos adolescentes, fortalecer os princípios da proteção social e garantir condições dignas de trabalho aos servidores da FUNAC.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação analisou o processo de precarização do trabalho a partir da flexibilização dos vínculos contratuais das relações de trabalho no serviço público do Maranhão, a partir da experiência da FUNAC/MA. A pesquisa demonstrou que a precarização do trabalho no setor público não é um fenômeno isolado, mas sim um reflexo direto das políticas neoliberais implementadas no Brasil desde a década de 1990. O estudo evidenciou como as reformas administrativas promovidas nesse período tiveram como resultado a flexibilização dos vínculos empregatícios, a terceirização e a fragilização dos vínculos de trabalho no setor público, impactando negativamente a qualidade dos serviços prestados.

A abordagem crítica de base materialista, dialética e histórica, centrada na luta de classes como força motriz das mudanças sociais da sociedade, possibilitou a interpretação dos dados a partir das contradições inerentes ao sistema capitalista, evidenciando como a precarização do trabalho é parte da lógica de acumulação do capital nesse momento, e como o sistema reproduz as desigualdades sociais. A partir dessa perspectiva, identificou-se a correlação entre as transformações no aparelho administrativo do Estado, a reestruturação produtiva e os impactos para os trabalhadores do setor público.

A análise da gestão da FUNAC revelou que as práticas institucionais adotadas pelo governo do estado do Maranhão, longe de resolver os desafios estruturais do atendimento socioeducativo, aprofundam a precarização e a fragilidade das políticas públicas.

A pesquisa evidenciou que a ausência de concursos públicos e a adoção de contratos temporários e tácitos tornaram-se estratégias recorrentes para a gestão da força de trabalho, desresponsabilizando o Estado de atender os direitos sociais e trabalhistas. Além disso, verificou-se que o marco legal da FUNAC se encontra defasado, não refletindo as atuais necessidades institucionais, nem garantindo segurança jurídica para a política de atendimento socioeducativo.

Observa-se um desprestígio em relação às ações de atendimento, tanto na alocação de recursos quanto na ausência de um quadro de profissionais com vínculos de trabalho efetivos. Desse entendimento decorrem falas de que para tais ações “serve qualquer um”, referindo-se às pessoas que ocupam função pública como o funcionário público no âmbito dessa política como “subservidor”.

A ausência de concursos públicos para a investidura em funções estatais favorece a perpetuação de práticas patrimonialistas e clientelistas, além de abrir margem para a pressão

política na indicação de funcionários, muitas vezes com o objetivo de fortalecer bases eleitorais, isso compromete os princípios da impessoalidade e da eficiência na administração pública.

Outro aspecto crítico é a discrepância salarial entre servidores e empregados públicos, ou ainda, entre efetivos e contratados, o que evidencia uma negligência com os trabalhadores que desempenham funções essenciais no âmbito estatal. Em particular, no contexto dos centros socioeducativos, esses profissionais estão expostos a atividades de elevada complexidade, que frequentemente envolvem riscos à integridade física e psicológica. A depender da gestão e das condições estruturais desses Centros, o ambiente pode se tornar hostil e contribuir para o adoecimento dos funcionários.

Além disso, a política de socioeducação enfrenta um cenário de invisibilidade institucional, o que agrava ainda mais a precarização das condições de trabalho desses profissionais. A insegurança jurídica decorrente da forma contratual frágil compromete direitos trabalhistas e previdenciários, afetando os trabalhadores na condição de empregados públicos. Um exemplo significativo é a impossibilidade de afastamento adequado para tratamento médico. Nessas situações, os servidores não são devidamente resguardados pelo INSS ou por regime próprio do Estado.

A transformação desse cenário exige a mobilização dos trabalhadores na reivindicação de melhores condições e vínculos empregatícios formais sustentados em bases legais. No entanto, observa-se que, apesar da existência de um sindicato específico para a categoria no âmbito da FUNAC, a sua atuação tem se mostrado despolitizada, inerte e incapaz de articular uma luta efetiva pelos direitos de classe.

A ausência de um movimento sindical combativo e engajado contribui para a perpetuação da precarização, pois a desmobilização dos trabalhadores enfraquece a pressão sobre o poder público. Diante disso, faz-se necessário o fortalecimento da consciência coletiva e da organização política dos servidores, para superar o imobilismo e realizar transformações estruturais que garantam maior segurança e valorização profissional.

Um outro aspecto evidenciado no órgão resultado da precarização do trabalho refere-se ao comprometimento da efetividade das medidas socioeducativas, uma vez que a ausência de vínculos estáveis dificulta a construção de relações de confiança entre os profissionais e os adolescentes atendidos, considerando que são sujeitos em fase peculiar de desenvolvimento.

Diante desse cenário, algumas alternativas e perspectivas podem ser consideradas para mitigar os impactos da precarização do trabalho na FUNAC. Em primeiro lugar, a realização de concursos públicos periódicos é uma necessidade urgente para garantir um quadro de servidores estável e qualificado. A substituição progressiva dos contratos tácitos por vínculos

efetivos fortaleceria a profissionalização do atendimento e asseguraria melhores condições de trabalho aos servidores e funcionários públicos.

Outro aspecto fundamental é a necessidade de atualização do marco legal da FUNAC, cuja regulamentação atual não atende mais às exigências institucionais. A legislação vigente foi elaborada em um contexto administrativo e político distinto, e sua inadequação tem gerado insegurança jurídica tanto para os trabalhadores quanto para a própria gestão da instituição.

A ausência de um arcabouço normativo atualizado contribui para a precarização do trabalho, uma vez que as contratações tácitas se consolidam na ausência de um regime jurídico adequado. Assim, torna-se imprescindível uma revisão da estrutura de cargos e organizacional da FUNAC, com a criação de novos cargos efetivos, redefinição de atribuições e estabelecimento de garantias trabalhistas condizentes com a responsabilidade da função socioeducativa, inclusive, mudança na denominação da instituição, para Fundação do Atendimento Socioeducativo do Maranhão, visto que não trabalha desde 2007 com crianças.

Ainda como medida essencial, seria a criação do plano de cargos e salários, considerando a complexidade do atendimento socioeducativo; este é fundamental para assegurar melhores condições de trabalho e evitar o adoecimento dos profissionais, que atuam diretamente com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

Por fim, este trabalho reforça a necessidade de uma reforma estrutural na política de atendimento socioeducativo, que considere a valorização dos profissionais como elemento central para a qualidade dos serviços prestados. A FUNAC não pode ser gerida sob uma lógica estritamente gerencialista, que prioriza a eficiência financeira em detrimento dos direitos sociais e trabalhistas. A superação desse quadro exige um compromisso político e social com a defesa dos direitos dos trabalhadores.

Diante das evidências apresentadas, conclui-se que a precarização do trabalho, a partir do exemplo da flexibilização dos vínculos contratuais dos empregados públicos que atuam na FUNAC/MA reflete parte da dinâmica sistêmica do capitalismo contemporâneo e das políticas neoliberais implementadas no Brasil. Esse fenômeno compromete não apenas a qualidade do atendimento aos socioeducandos, também a sustentabilidade das políticas públicas voltadas à (res)socialização juvenil. Assim, a construção de um modelo institucional que respeite os princípios da dignidade humana e da valorização dos servidores e funcionários públicos deve ser uma prioridade para o Estado.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, V. Informalidade recua no mercado de trabalho em janeiro, diz IBGE. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-02/informalidade-recua-no-mercado-de-trabalho-em-janeiro-diz-ibge>. Acesso em: 15 jun. 2025.
- ALVES, G. **Dimensões da reestruturação produtiva**. Londrina: Praxis, 2007.
- ALVES, G. Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito. **Revista TST**, Brasília, DF, v. 80, n. 3, p. 90-105, jul./set. 2014a.
- ALVES, G. **Trabalho e neodesenvolvimento**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014b.
- ALVES, G. **Trabalho e neoliberalismo no século XXI**: a precarização do trabalho e os novos desafios para a classe trabalhadora. São Paulo: Boitempo, 2021.
- ALVES, G. **Trabalho flexível, vida reduzida e precarização do homem-que-trabalha**: perspectivas do capitalismo global no século XXI. São Paulo: LTR Editora LTDA, 2011.
- ANDRADE, D. P. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos Estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 38, n. 1, p.109-135, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/WrvHr9cvMKnq4xXXRkf6HTD/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 23 jun. 2024.
- ANTUNES, R. (org.). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020. 333 p.
- ANTUNES, R. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2006.
- ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- ANTUNES, R.; DRUCK, G. A epidemia da terceirização. In: ANTUNES, R. (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III**. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 13-24.
- ANTUNES, R.; DRUCK, G. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**, v. 18, n. 34, p. 19-40, 2015.
- ANTUNES, R.; PRAUN, L. A sociedade dos adoecimentos no trabalho. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 123, p. 407-427, 2015.
- ARAÚJO, M. A. D. de A.; BORGES, D. F. 20 anos do plano diretor da reforma do aparelho de estado no Brasil: avanços e limites. **Espacios Públicos**, v. 21, n. 52, p. 7-24, 2018.

ATLAS DO ESTADO BRASILEIRO. **Ipea**, out. 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BAMBIRRA, V. As perspectivas do Plano Real. **Ponto de Vista**, nov. 1994.

BASTOS, J. D. B. **Reforma administrativa do Estado do Maranhão**: expressões do neoliberalismo na política educacional no período de 1995 a 2002. 2012. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

BEHRING, E. R. **Política social**: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BIAVASCHI, M. B.; DROPPA, A. A história da súmula 331 do tribunal superior do trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. **Revista Mediações**, v. 16, p. 124-141, 2011.

BRAGA, J. C. S.; OLIVEIRA, G. C. Dinâmica do capitalismo financeirizado e o sistema de saúde no Brasil: reflexões sob as sombras da pandemia de Covid-19. **Revista de Economia Política**, v. 41, n. 2, p. 1-20, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. ADPF nº 324. Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade. Relator: Min. Roberto Barroso. **DJe**, n. 194, 6 set. 2019. Disponível em: <https://www.trt6.jus.br/portal/jurisprudencia/temas-e-precedentes/20039>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Brasil é reconhecido como segundo líder em governo digital no mundo. **Gov.br**, Brasília, DF, 21 nov. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/brasil-e-reconhecido-como-segundo-lider-em-governo-digital-no-mundo>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 3, 23 nov. 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 3–4, 24 set. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Despesas Públicas. Dados de execução orçamentária e financeira do Governo Federal em 2022. **Portal da Transparência**, 2022b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas?ano=2022> Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 5 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 maio 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera dispositivos da Constituição Federal e do ADCT; institui normas sobre regime fiscal, despesas públicas e contratações em situações excepcionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 5 out. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Instrução Normativa SGP-SEGES/SEDGG/ME nº 89, de 13 de dezembro de 2022. Estabelece orientações ao Programa de Gestão e Desempenho (PGD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 76, 16 dez. 2022c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-sgp-seges/sedgg/me-n-89-de-13-de-dezembro-de-2022-451152923>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. **Diário Oficial da União**, 19 jan. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 1 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019/1974, 8.036/1990, e 8.212/1991, para adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 14 jul. 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.027, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre normas de conduta da Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1990a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8027.htm. Acesso em: 18 mar. 2025

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1990b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 1990c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 18 mar. 2025

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 18 mar. 2025

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Caderno de Orientações Técnicas**: serviço de medidas socioeducativas em meio aberto. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016. 106 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Concepção e diretrizes para o fortalecimento de vínculos**: medidas socioeducativas em meio aberto. Brasília, DF: MDS, 2012b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/concepcao_fortalecimento_vinculos.pdf. Acesso em: 1 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **RAIS 2022**: Relação Anual de Informações Sociais. Brasília, DF, 2022d. Disponível em: <http://www.rais.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília, DF: CONANDA, 2006. Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: ENAP, 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor. **Revista de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4,

out./dez. 1991. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/index.php/academic-papers/7250-237>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CAMÕES, M. R. de S.; PANTOJA, M. J.; BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas: bases teóricas e experiências no setor público**. Brasília, DF: ENAP, 2010.

CAMPAGNAC, V. *et al.* **Anuário de gestão de pessoas no serviço público**. Rio de Janeiro: República.org, 2024.

CARNEIRO, P. R. **Terceirização na esfera privada: fenômeno socioeconômico que desafia o Direito do Trabalho e o modelo atual para delimitação de sua legalidade**. 2016. 71 f. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, 2016. Disponível em: https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2011/1/Monografia_Pablo%20Rolim%20Carneiro.pdf Acesso em: 26 abr. 2024.

CARVALHO, L. S. A. C. **Repercussões das terceirizações médicas na percepção dos gestores e médicos da Secretaria Estadual de Saúde do Maranhão**. 2021. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Desigualdades: a dimensão esquecida nas reformas administrativas no Brasil**. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 123-145.

CAVALLINI, M. Em quase 2 anos de reforma trabalhista, 15% das vagas criadas no país são para intermitentes. **G1**, 25 set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2019/09/25/em-quase-2-anos-de-reforma-trabalhista-15percent-vagas-criadas-no-pais-sao-para-intermitentes.ghtml>. Acesso em: 15 out. 2024.

CELESTE, R. **A precarização nas relações de trabalho no setor público**. 2021. 89f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/231187>. Acesso em: 15 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, 28 out. 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2004. [recurso eletrônico]. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Resolução CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104396>. Acesso em: 20 jul. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Governança**. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/2064?locale=pt_BR. Acesso em: 23 maio 2025.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEJOURS, C. **A banalização da injustiça social**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha. São Paulo: CUT, 2014.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2007. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/relatoriotecnico/2007/terceirizacao.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

DRUCK, G. A tragédia neoliberal, a pandemia e o lugar de trabalho. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 13-32, jan./abr. 2021.

DRUCK, G. *et al.* A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, A. (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018. p. 113-141. Disponível em: <http://www.fundacentro.gov.br/rbso/rbsosumario-rbso-n122-volume-35>. Acesso em: 12 jul. 2024.

DRUCK, G.; DUTRA, R.; SILVA, S. C. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. **Caderno CRH**, v. 32, n. 86, p. 289-306, 2019.

DRUCK, M. G. Entre os que permaneceram trabalhando em atividades consideradas essenciais na pandemia, uma grande parte é de terceirizados? **Revista Poli. Saúde Educação e Trabalho**, v. 13, 2020.

FARIAS, F. B. de. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FARIAS, F. B. de. O Estado, o trabalho e o capital na crise global: a experiência brasileira recente. In: SOUSA, A. de A.; SALES, F. J. L. **O canto do assum preto**. Fortaleza: Edições UFC, 2018. p. 169-218.

FATTORELLI, M. L.; ÁVILA, R. Gasto com dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. **Auditoria Cidadã da Dívida**, 15 fev. 2022. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>. Acesso em: 15 maio 2025.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, jan./fev. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/PryL9JzmYhyVBTrdG3GGxsr/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

FILGUEIRAS, L. Economia, política e o bloco no poder no Brasil. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 27, n. 2, p. 147-173, jul./dez. 2017.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (org.). **Neoliberalismo y sectores**

dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179-206. Disponível em: <http://www.flexibilizacao.ufba.br/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

FILGUEIRAS, L.; DRUCK, G. **O Brasil nas trevas (2013-2020): do golpe neoliberal ao neofascismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

FILGUEIRAS, L.; DRUCK, G. **O Brasil nas trevas (2013-2020): do golpe neoliberal ao neofascismo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

FILGUEIRAS, V. A. **Estado e Direito do Trabalho no Brasil:** regulação do emprego entre 1988 e 2008. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

FLOR, E. Á. ECA, SINASE e o Atendimento Socioeducativo no Brasil. **Revista Pindorama: o Serviço Social em destaque**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 45-60, 2020.

FRANKLIN, R. S. P. O que é superexploração? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 689-715, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art04>. Acesso em: 14 ago. 2024.

FREITAS, L. M. de; BARBOSA, E. R. N. A contra-reforma neoliberal no Brasil, o terceiro setor e suas relações com as políticas públicas e sociais. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 23, n. 2, 2014. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/view/2478/2186>. Acesso em: 10/03/2024.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed, São Paulo: Cortez, 2003.

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Maranhão). **Planejamento estratégico: 2024-2027**. São Luís: Governo do Maranhão; SEDIHPOP; FUNAC, 2024.

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Maranhão). **Relatório Anual de Gestão: Funac 2007**. 1. ed. São Luís: São Luís: FUNAC, 2007.

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Maranhão). **Relatório Anual de Gestão: Funac 2023**. 1. ed. São Luís: São Luís: FUNAC, 2023.

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Maranhão). **Relatório Anual de Gestão: Funac 2021**. 1. ed. São Luís: São Luís: FUNAC, 2021.

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Maranhão). **Relatório Anual de Gestão: Funac 2007**. 1. ed. São Luís: São Luís: FUNAC, 2007.

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Maranhão). **Relatório Anual de Gestão: Funac 2012**. 1. ed. São Luís: São Luís: FUNAC, 2012.

HARVEY, D. Focaal interview with David Harvey – Parte 2 [entrevista concedida a Zoltán Glück]. **Focaal: Journal of Global and Historical Anthropology**, 12 dez. 2013a. 1 vídeo (10 min). Disponível em: <https://vimeo.com/106334163>. Acesso em: 3 jan. 2025.

HARVEY, D. Focaal interview with David Harvey [entrevista concedida a Zoltán Glück]. **Focaal: Journal of Global and Historical Anthropology**, 12 dez. 2013b. 1 vídeo (11 min). Disponível em: <https://vimeo.com/101964893>. Acesso em: 3 jan. 2025.

HELUY, M. M. **O processo de Reforma Administrativa do Estado do Maranhão, na visão de supervisores e chefes de departamentos**. 2000. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

HOLANDA, F. de. A estratégia ODS 2030 e os avanços no Sistema de Planejamento. **IMESC**, 15 jul. 2018. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Imprensa/artigos/6>. Acesso em: 12 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Previdência: extensão da cobertura da aposentadoria especial aos membros de cooperativas de trabalho e produção. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 7, ago. 2003. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/prev7.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Anuário Estatístico do ILAEE**: Trabalho & Exploração. São Paulo: ILAEE, 2021. Disponível em: <https://ilaese.org.br/categorias/anuario-estatistico-ilaese/>. Acesso em: 15 mar. 2025

JACQUES, M. da G. C.; AMAZARRAY, M. R. Trabalho bancário e saúde mental no paradigma da excelência. **Boletim da Saúde**, v. 20, n. 1, p. 93-105, 2006.

JUNIOR, M. Neoliberalismo: ideologia dominante e suas implicações para as políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 10, n. 1, p. 123-140, 2000.

LINHART, D. Modernisation et précarisation de la vie au travail. **Papeles del CEIC**, n. 43, 2009.

LOURENÇO, E. Â. de S. Terceirização: a derruição de direitos e a destruição da saúde dos trabalhadores. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 447-475, jul./set. 2015.

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social I**. São Paulo: Boitempo, 2012. Disponível em: <https://philarchive.org/archive/JOHANO-5/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

MANCEBO, D.; SILVA JUNIOR, J. dos R.; LÉDA, D. B. O trabalho nas instituições de Educação Superior. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 739-757, 2016.

MARANHÃO. Decreto Estadual nº 31.251, de 28 de outubro de 2015. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Maranhão, a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**,

São Luís, 28 out. 2015a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=305521>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARANHÃO. Decreto Estadual nº 38.478, de 15 de agosto de 2023. Revoga o Decreto nº 37.594, de 28 de abril de 2022, que cria Comissão para elaboração do Plano Maranhão 2050, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 15 ago. 2023. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413984>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARANHÃO. Decreto nº 20.704, de 16 de agosto de 2004. Dispõe sobre a reestruturação administrativa da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão – FUNAC. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, 1 set. 2004.

MARANHÃO. Lei Estadual nº 10.745, de 10 de outubro de 2017. Institui a obrigatoriedade de programas de apoio ao aleitamento materno em estabelecimentos de uso coletivo, públicos ou privados, no Estado do Maranhão, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 10 out. 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413984>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MARANHÃO. Lei Estadual nº 6.915, de 11 de abril de 1997. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado de pessoal para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 19 da Constituição Estadual. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, abr. 1997. Disponível em: http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LEI_6915. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARANHÃO. Lei nº 10.213, de 9 de março de 2015. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, MA, 10 mar. 2015b. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/legislacao-seplan>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARANHÃO. Lei nº 10.521, de 19 de outubro de 2016. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado do Maranhão, cria o Conselho Gestor do Programa e o Fundo Garantidor, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, 21 out. 2016. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=330223>. Acesso em: 24 maio 2025.

MARANHÃO. Lei nº 11.463, de 4 de maio de 2021. Institui a obrigatoriedade de programas de integridade nas empresas que contratem com a administração pública do Estado do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, 6 maio 2021a. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=413984#:~:text=Institui%20a%20obrigatoriedad e%20de%20programas,Maranhão%20e%20dá%20outras%20providências..> Acesso em: 15 mar. 2025.

MARANHÃO. Lei nº 5.650, de 13 de abril de 1993. Dispõe sobre a organização da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão (FUNAC) e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, 1993.

MARANHÃO. Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, 9 ago. 1994.

MARANHÃO. Lei Ordinária nº 10.211, de 25 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEJAP, cria cargos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, 25 fev. 2015c. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-10211-2015-maranhao-dispoe-sobre-a-organizacao-administrativa-da-secretaria-de-estado-de-administracao-penitenciaria-sejap-cria-cargos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 jun. 2025.

MARANHÃO. Lei Ordinária nº 11.131, de 15 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 6.915, de 11 de abril de 1997, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e altera a Lei nº 6.107, de 27 de julho de 1994, que dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos civis do Estado. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 16 out. 2019a. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11131-2019-maranhao-altera-a-lei-no-6-915-de-11-de-abril-de-1997-que-dispoe-sobre-a-contratacao-por-tempo-determinado-de-pessoal-para-atender-a-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-nos-termos-do-inciso-ix-do-art-19-da-constituicao-estadual-e-altera-a-lei-no-6-107-de-27-de-julho-de-1994-que-dispoe-sobre-o-estatuto-dos-servidores-publicos-civis-do-estado-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARANHÃO. Poder Judiciário do Estado do Maranhão. **Ação Civil Pública nº 0844619-96.2018.8.10.0001**. Sentença assinada por Douglas de Melo Martins em 3 set. 2024. Número do documento: 24090311301885900000119214187. Documento com acesso restrito.

MARANHÃO. Poder Judiciário do Estado do Maranhão. **Ação Civil Pública nº 0844619-96.2018.8.10.0001**, São Luís, 2 dez. 2019b. Ministério Público do Estado do Maranhão (Promotoria dos Direitos Difusos) vs. Estado do Maranhão. Sentença do Juízo da Vara de Interesses Difusos e Coletivos. Documento com acesso restrito.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. Guia de Editais Seletivos, Seletivos 2021. **SEDUC/MA**, 2021b. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/seletivos-2021/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MARCELINO, P. R. P.; CAVALCANTE, S. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331–346, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/fhfJskqTQhv5T5Zd8PRwT3D/>. Acesso em: 27 maio 2025.

MARGETTS, H; DUNLEAVY, P. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the web. **Philosophical Transactions of the Real Society**, v. 371, n. 1.987, p. 1-17, 2013.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MELO, M. J. de. **Universidade, gerencialismo e neoliberalismo**: uma revisão crítica da literatura. 2022. 79 f. Dissertação (Estudos Interdisciplinares sobre Universidades) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022. Disponível:

<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/35791/1/Vers%C3%A3o%20Final%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Matheus%20Julio%20de%20Melo.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.

MORAES, R. **O neoliberalismo no Brasil: limites e desafios**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006. 257 p. (Biblioteca básica de serviço social, v. 1).

NETTO, J.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 8. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/>. Acesso em: 23 maio 2025.

OLIVEIRA JR., O. F. **Neoliberalismo, educação e emprego**. Juiz de Fora: FEME, 1999.

OLIVEIRA, A. D. J. T; SANTAELLA, R. O neoliberalismo e sua influência na governança pública brasileira. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 21, n. 1, p. 105-135, jan./jun. 2023

OLIVEIRA, F. de Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F. de; BRAGA, R.; RIZEK, C. (org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OTTENGY, S. M. I. **A importância dos vínculos de meninas em medidas socioeducativas de internação para (re)integração à sociedade**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão de Projetos Sociais em Organizações do Terceiro Setor) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

PEGA, F. *et al.* Global, regional, and national burdens of ischemic heart disease and stroke attributable to exposure to long working hours for 194 countries, 2000–2016: A systematic analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury. **Environment International**, v. 154, p. 106595, set. 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412021002208>. Acesso em: 19 abr. 2025.

PEREIRA, M. E. R.; TASSIGNY, M. M.; BIZARRIA, F. P. de A. Terceirização e precarização do trabalho na política pública de assistência social. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 171-183, jul./set., 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/>. Acesso em: 1 jun. 2025.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (ed.). **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino-americanas**. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

PIRES, M. C. Os sucessivos e fracassados planos de combate à inflação: cruzado, bresser, arroz-com-feijão, verão e Collor. In: PIRES, M. C. (org.). **A economia brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2025. Disponível em: <https://www.transparencia.ma.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2025.

RAMOS, J. L. G. **Desigualdades de acesso aos serviços públicos e sobrecargas administrativas digitais**: um estudo baseado nas manifestações de ouvidoria do INSS. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio/ago. 2011.

SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

SANTOS, H. N. L.; FONSECA, R. R. Crescimento econômico na era Lula (2003-2010): causas e consequências. **HOLOS**, ano 38, v. 5, e5277, 2022. DOI: <https://doi.org/10.15628/holos.2022.5277>. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5277>. Acesso em: 17 abr. 2025.

SILVA, E. B. da; GURGEL, C. R.M. Sem vínculo permanente – condições de trabalho dos contratados na administração pública dos estados brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 29, 2024.

SILVA, I. G. Poder político e reforma do Estado no contexto do neoliberalismo: análise da reforma do aparelho do Estado no Maranhão nos anos 1990. **Revista de Políticas Públicas**, v. 10, n. 2, jul./dez., 2006.

SILVA, I. M. F. da. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, J. V. M. O fetiche dos direitos humanos no capitalismo: a separação entre a ética e a política na modernidade. **Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí**, Ano 30, n. 56, jul./dez. 2021.

SILVA, M. M. de S. e. Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil: quando servidores pedem para sair. In: GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. M. de S. e; LEOPOLDI, M. A. (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília, DF: Ipea; INCT/PPED, 2023. p. 475–500. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11962/1/220426_LV_Desmontes_Cap16.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

SILVA, M. **Reforma administrativa e suas implicações para o setor público no Brasil**. Brasília: ENAP, 2003.

SILVA, M. V. M. E. **A Descentralização da educação no Maranhão**: processos determinantes e impactantes na reforma da educação básica no período de 1998 a 2002. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2015.

SOUSA, F. de J. S. de. **Medida socioeducativa de internação no Maranhão**: uma visão de seus atores. 2012. 201 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SOUSA, J. S. de; SANTOS, S. do N. **Neoliberalismo e políticas sociais**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2020.

SOUZA FILHO, R. de; GURGEL, C. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, P. F. M. e. A Reforma Previdenciária no Governo Lula. **Revista PRISMAS: direito, políticas públicas e mundialização**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 455-483, jul./dez. 2006. Disponível: <https://www.rdi.uniceub.br/prisma/article/view/261/211>. Acesso em: 2 dez. 2021.

TEIXEIRA, F. S.; OLIVEIRA, M. de A. (org.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1998.

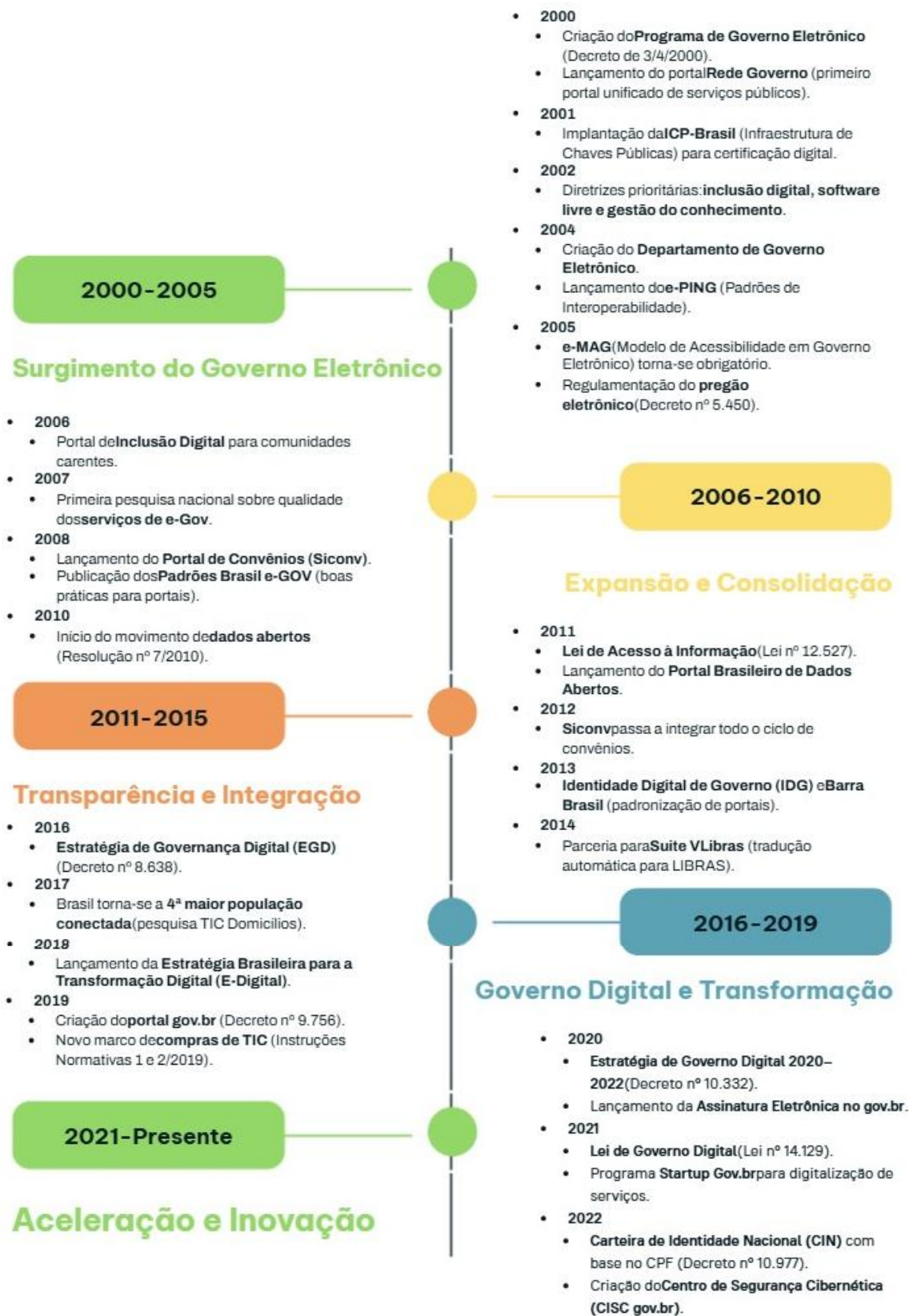
TRAVAGLIA, K. R.; SÁ, L. F. V. N. de. Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 22-53, jan./jun., 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013. 80 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em: 23 maio 2025

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. Instrução Normativa nº 63, de 21 de outubro de 2020. Dispõe sobre o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE) e regulamenta procedimentos eletrônicos para coleta de dados. **Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão**, São Luís, 21 out. 2020. Disponível em: <https://www.tcema.tc.br>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ANEXOS

ANEXO A – Linha do Tempo sobre o Brasil Digital



ANEXO B – Levantamento Orçamentário Financeiro da Funac/MA – 2010 a 2021

	1. Orçamento - Pessoal	2. Custeio	2.1 Pessoal Contratado	3. Investimento	Orçamento Total
2010	7.049.766,00	4.848.972,00	-	254.800,00	12.153.538,00
2011	10.981.692,00	4.977.867,00	-	138.386,00	16.097.945,00
2012	9.870.583,48	4.347.189,00	-	2.878.577,58	17.096.350,06
2013	13.200.000,00	4.520.000,00	2.524.265,69	700.000,00	18.420.000,00
2014	16.868.584,00	5.674.433,00	2.863.989,71	13.000,00	22.556.017,00
2015	20.999.033,00	5.667.433,00	4.786.612,55	7.000.000,00	33.666.466,00
2016	21.000.000,00	5.660.000,00	7.555.906,26	15.000.000,00	41.660.000,00
2017	25.345.431,00	13.734.831,00	12.060.126,65	2.500.000,00	41.580.262,00
2018	29.433.000,00	19.000.000,00	13.237.985,29	2.399.000,00	50.832.000,00
2019	25.727.000,00	23.000.000,00	14.303.808,68	500.000,00	49.227.000,00
2020	26.239.607,00	26.934.138,00	14.778.225,75	500.000,00	53.673.745,00
2021	26.338.000,00	26.296.015,00	17.957.557,49	1.000.000,00	53.634.015,00

Fonte: ASPLAN/FUNAC; SEPLAN

ANEXO C – Lei de criação da FUNAC

ESTADO DO MARANHÃO DIÁRIO OFICIAL	EXECUTIVO	SEGUNDA-FEIRA 19 - ABR - 1993
LEI Nº 5.649 DE 03 DE ABRIL DE 1993 Considera de Utilidade Pública, a Sociedade Politécnica Beneficente da Vila Dos Luis. O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, Faz saber a todos os seus habitantes que a Assembleia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º - Fica considerada de Utilidade Pública, a Sociedade Politécnica Beneficente da Vila Dos Luis, com sede e Foro em São Luís, neste Estado. Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.	d) Representante da Fundação da Infância e Juventude. II - Como membros eleitos: a) Representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública; b) Representante da Secretaria de Estado da Educação; c) Representante da Secretaria de Estado da Saúde; d) Representante da Secretaria de Estado da Fazenda; e) Representante dos servidores da FUNAC/MA. Art. 3º - A presidência será exercida por um presidente de área sócio-humanística, de comprovada experiência e serviços prestados à infância e à juventude, nomeado pelo Governador do Estado. Parágrafo único - As assessorias e os órgãos de acompanhamento serão exercidos sob regimes escolhidos pela Presidência e nomeados pelo Governador do Estado. Art. 4º - As atribuições e competências dos órgãos integrantes da estrutura da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA, serão definidas em estatuto próprio, observado a legislação pertinente.	
PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 19 DE ABRIL DE 1993, 172ª DA INDEPENDÊNCIA E 105ª DA REPÚBLICA EDISON LOBO Governador do Estado do Maranhão LUIS FERNANDO NOBRE DA SILVA Secretário de Estado da Casa Civil do Governador em Exercício RAIMUNDO MONTEIRO CORREIA DE ASSAÇÃO NETO Secretário de Estado da Justiça prot. 30495	SERVIÇO PÚBLICO DO DIÁRIO OFICIAL CONFÉRESE CÔPIA PARA O SENHOR GOVERNADOR Data: 19/04/1993 Vitaliano CONTINHA Assessoria de Imprensa do Executivo	CAPÍTULO III DO PATRIMÔNIO Art. 7º - O patrimônio da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA será constituído pelo acervo da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA, acrescido de bens móveis e imóveis que vier a adquirir por doações, heranças, legados, exultos e contribuições de pessoas de direito público e privado nacionais, internacionais e estrangeiros, ou por recursos provenientes de receitas próprias. CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS Art. 8º - Fica extinta a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA. § 1º - O Poder Executivo e a Procuradoria-Geral de Justiça designarão comissão especial de que participará um representante do Patrimônio do Estado e do Ministério Público, para proceder ao inventário e às avaliações dos bens da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA, com vista à sua incorporação ao Patrimônio da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA. § 2º - Os servidores da extinta Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA passarão a incorporar o quadro funcional da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA. Art. 9º - O presidente da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão - FUNAC/MA poderá requisitar, com aprovação do Governador, servidores da administração direta ou indireta do Estado, para exercerem cargos ou funções na Fundação, sob o regime de tempo integral. Parágrafo único - Os servidores requisitados que vierem prestar serviços à FUNAC/MA ficam sujeitos às normas gerais de trabalho e a ela subordinados disciplinar e administrativamente.
LEI Nº 5.650 DE 13 DE ABRIL DE 1993 Organiza a Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão - FUNAC/MA, e dá outras providências. O GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO, Faz saber a todos os seus habitantes que a Assembleia Legislativa do Estado decretou e eu sanciono a seguinte Lei:		
CAPÍTULO I DA NATUREZA E FINALIDADE Art. 1º - A Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA, instituída pela Lei Deloanda nº 128 de 21 de novembro de 1973 e regulamentada pelo Decreto nº 6557-A de 28 de janeiro de 1975 e com as alterações da Lei nº 4.493 de 31 de maio de 1982, passará a denominar-se Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA, com a finalidade de promover, no âmbito estadual, a execução das políticas de proteção especial às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, observados os princípios constitucionais pertinentes e o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Art. 2º - A Fundação da Criança e do Adolescente - UNAC/MA, dotada de autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho - SEDSC, tem sede e foro na cidade de São Luís, e sua jurisdição abrange todo o território do Estado do Maranhão. Parágrafo único - O regime jurídico da FUNAC/MA é o de pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 16 do Código Civil.		
CAPÍTULO II DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA Art. 3º - Para cumprimento de suas finalidades, a Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA terá a seguinte estrutura básica: I - Conselho de Administração; II - Presidência; III - Órgãos de assessoramento; IV - Órgãos de gerenciamento. Art. 4º - O Conselho de Administração, órgão de deliberação superior, consultivo e fiscalizador, terá a seguinte composição: I - como membros natos: a) representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho - SEDSC; b) presidente da FUNAC; c) representante do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente;		CAPÍTULO III DO PATRIMÔNIO Art. 7º - O patrimônio da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA será constituído pelo acervo da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA, acrescido de bens móveis e imóveis que vier a adquirir por doações, heranças, legados, exultos e contribuições de pessoas de direito público e privado nacionais, internacionais e estrangeiros, ou por recursos provenientes de receitas próprias. CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS Art. 8º - Fica extinta a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA. § 1º - O Poder Executivo e a Procuradoria-Geral de Justiça designarão comissão especial de que participará um representante do Patrimônio do Estado e do Ministério Público, para proceder ao inventário e às avaliações dos bens da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA, com vista à sua incorporação ao Patrimônio da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA. § 2º - Os servidores da extinta Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Maranhão - FEBEM/MA passarão a incorporar o quadro funcional da Fundação da Criança e do Adolescente - FUNAC/MA. Art. 9º - O presidente da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão - FUNAC/MA poderá requisitar, com aprovação do Governador, servidores da administração direta ou indireta do Estado, para exercerem cargos ou funções na Fundação, sob o regime de tempo integral. Parágrafo único - Os servidores requisitados que vierem prestar serviços à FUNAC/MA ficam sujeitos às normas gerais de trabalho e a ela subordinados disciplinar e administrativamente. Art. 10 - As contas da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão, aprovadas pelo Conselho Administrativo da FUNAC/MA, com o parecer da Auditoria-Geral do Estado, serão apresentadas anualmente ao exame e julgamento do Tribunal de Contas do Estado. Art. 11 - O Poder Executivo fica autorizado a facultar, junto ao Banco do Estado do Maranhão, a realização de Loteria Estadual cuja arrecadação será totalmente destinada à implantação e desenvolvimento dos programas da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão - FUNAC/MA. Art. 12 - O Governador do Estado expedirá decreto, dentro de 60 (sessenta) dias, tendo por objeto a aprovação do Estatuto da Fundação da Criança e do Adolescente do Maranhão - FUNAC/MA. Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 14 - Revoga-se as disposições em contrário.

Cont.na pág. 58

ANEXO D – Portaria nº 41 PRES/FEBEM-MA/1999 – Mudança de Regime

MUDANÇA DE REGIME



ESTADO DO MARANHÃO

Diário Oficial



ANO LXXXV Nº 030 SÃO LUÍS, SEXTA-FEIRA, 15 DE FEVEREIRO DE 1991 EDIÇÃO DE HOJE 48 PÁGINAS

Publicações do Poder Executivo

SUMÁRIO

	P.
ATOS DO PODER EXECUTIVO	02
Decreto	
Enquadramento de Cargo.....	02
Transferência e Reclassificação.....	05
Retificação Funcional.....	05
Regimento Interno-Aprovação.....	07
Regulamento do ICMS - Alteração.....	11
Nomeação.....	11
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO	11
Aposentadoria.....	11
Reintegração.....	11
Resenha	
Adicional.....	12
Licença.....	12
SECRETARIA DE AGRICULTURA	15
Resenha - Férias.....	15
FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM ESTAR DO MENOR	15
Portaria - Rescisão de Contrato de Trabalho.....	15
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	17
Resenha - Férias.....	17
Portaria	
Licença.....	38
Inquérito Administrativo.....	38
SECRETARIA DA FAZENDA	38
Processo - Julgamento.....	38
Portaria	
Devedores Remissos.....	39
Designação.....	39
Nota Fiscal - Modelo.....	41
Título de Proventos.....	42
SECRETARIA DE JUSTIÇA E INTERIOR	42
Resenha - Licença.....	42
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	44
Portaria	
Designação.....	44
Dispensa.....	44
Gratificação.....	44
Nomeação - Cessão.....	47
Transferência.....	47

EXPEDIENTE

SIOGE – Serviço de Imprensa e Obras Gráficas do Estado
Criado pelo Dec. nº 57, de 23.12.1905

João Alberto de Sousa
Governador do Estado do Maranhão

Clóvis Viana Soares da Fonseca
Secretário de Administração

José Ribamar Carvalho Moura
Diretor-Presidente

Rita Gonçalves Marques Portella Ferreira
Diretora do Diário Oficial

Jomar Raimundo Reis
Diretor Industrial

Hilda da Ponte Galvão
Diretora Adm. Financeira

PUBLICAÇÕES

Valor em coluna de 1cm x 8,5cm

Terceiros	Cr\$ 490,00
Executivo	Cr\$ 300,00
Judiciário	Cr\$ 300,00

ASSINATURA SEMESTRAL

No Balcão	Cr\$ 12.000,00
Vis Postal	Cr\$ 15.600,00
Exemplar do dia	Cr\$ 100,00
Após 30 dias de Circ.	Cr\$ 120,00
Por exerc. decorrido	Cr\$ 150,00

ENDEREÇO:

Rua Antonio Rayol, 505
PABX: (098) 232-3599
Telex: 982411
CEP.: 65.000 – São Luís-MA

INFORMAÇÕES PELO FONE: 232-3756

Continuação

Fontaine N° 121/90
De 10.12.90

Despedir a MARIA LUCIA DE SOUSA GOMES. Agente administrativo, Matrícula nº 805044, 30(trinta) dias de licença - prêmio, concedida ao quinquênio de 81/86 e a partir de 22.11.85 a 20.12.90, tendo em vista o que consta no Processo nº 1250/80 - 3.232.

POSTHILA # 100/90
 de 11-12-90

Concedeu a TEREZA MARTINS VIANA, Agente Administrativa, Matrícula nº 141.571, 30 (trinta) dias de licença - prêmio, referente ao quinquênio de 83/88; a partir de 12.12.90 a 09.01.91, sendo em vista a que consta em Processo nº 1165/90 - 3.428.

PORTABLE # 016/90
 Dec 12 12 00

Preceder a SENHA MARIA TEREZIA CAMARGO, Técnico em Planejamento, Matrícula nº 12415, lot (certidão e visto) NIA de licença - gratuita, a partir de 20.11.90 - a 19/03/91, tendo em vista o que consta no Processo nº 114/90 - S.IMP.

JOSE DE ESTANISLAU R. DE ARANJO
Sindicato do UBA/SAGU

SECRETARIA DE AGRICULTURA

RECEIVED IN FEBRUARY 2015/15-02-15

II - *Acção de Férias de 15,11,98*

Considerar 30 (trinta) dias de férias a GERAÇÃO MARECHAL COMEÇADO EM 1970, na data de 01/03/77, referente ao exercício de 1974, a considerar de 05.11.00 a 04.12.00.

ARTIGO DE CONCEIÇÃO CARLOS
SILVEIRA DE OLIVEIRA

2706 00000

Fundação Estadual do Bem Estar do Menor

RODRIGUA DE OLIVEIRA FERREIRA São Luís, 23 de fevereiro de 1971

A PRESIDENTE DA REPUBLICA ESTADOS DO BRASIL: DESEJO LEMBRAR AO SENADO DO BRASIL, os termos dos alíneas I e VII do Art. 16 do Decreto nº 10.246 de 12.05.67 e, considerando o despacho do Senhor Procurador Geral do Estado, assinado às fls. 3 do Processo 122.181.0/0.

considerando o que determina a Constituição Federal no seu Art. 22, preciso res-
peitar pela Constituição Estadual do Maranhão no seu Art. 22.

considerando que os servidores deste Estado não foram pagos pelo Gov. do Rio de Janeiro, em virtude das Proposições Constitucionais Interiores da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ainda pela Lei Estadual nº 4523 de 11.01.88;

considerando que foi extinto o regime coletivo entre esta Fundação e seus servidores;

● 東京大学大学院経済学研究科

ART. 15 - Rescindido o Contrato de Trabalho suscitado entre esta Fundação e seus associados

Art. 28 - Autorizar a transposição e enquadramento dos referidos serviços, abaco relacionando, no Fugate Enquadramento - Lei Federal 24.642, nos termos do Art. 22 da Constituição - Detalha de Menção, respeitadas as características dos órgãos e carreiras, em que os mesmos se enquadram:

2000年

1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085, 2086, 2087, 2088, 2089, 2090, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 2108, 2109, 2110, 2111, 2112, 2113, 2114, 2115, 2116, 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124, 2125, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 2132, 2133, 2134, 2135, 2136, 2137, 2138, 2139, 2140, 2141, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2147, 2148, 2149, 2150, 2151, 2152, 2153, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181, 2182, 2183, 2184, 2185, 2186, 2187, 2188, 2189, 2190, 2191, 2192, 2193, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2199, 2200, 2201, 2202, 2203, 2204, 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220, 2221, 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, 2227, 2228, 2229, 2230, 2231, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236, 2237, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2244, 2245, 2246, 2247, 2248, 2249, 2250, 2251, 2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2263, 2264, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272, 2273, 2274, 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280, 2281, 2282, 2283, 2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290, 2291, 2292, 2293, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2305, 2306, 2307, 2308, 2309, 2310, 2311, 2312, 2313, 2314, 2315, 2316, 2317, 2318, 2319, 2320, 2321, 2322, 2323, 2324, 2325, 2326, 2327, 2328, 2329, 2330, 2331, 2332, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337, 2338, 2339, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349, 2350, 2351, 2352, 2353, 2354, 2355, 2356, 2357, 2358, 2359, 2360, 2361, 2362, 2363, 2364, 2365, 2366, 2367, 2368, 2369, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374, 2375, 2376, 2377, 2378, 2379, 2380, 2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397, 2398, 2399, 2400, 2401, 2402, 2403, 2404, 2405, 2406, 2407, 2408, 2409, 2410, 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442, 2443, 2444, 2445, 2446, 2447, 2448, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2466, 2467, 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 2565, 2566, 2567, 2568, 2569, 2570, 2571, 2572, 2573, 2574, 2575, 2576, 2577, 2578, 2579, 2580, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 2586, 2587, 2588, 2589, 2590, 2591, 2592, 2593, 2594, 2595, 2596, 2597, 2598, 2599, 2600, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2611, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641, 2642, 2643, 2644, 2645, 2646, 2647, 2648, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654, 2655, 2656, 2657, 2658, 2659, 2660, 2661, 2662, 2663, 2664, 2665, 2666, 2667, 2668, 2669, 2670, 2671, 2672, 2673, 2674, 2675, 2676, 2677, 2678, 2679, 26

—continued—

Adriano de Araújo Garcia	Técnico em Contabilidade
Agda Cecília Gonçalves Ivo	Secretaria
Alison Garcia	Auxiliar de Educação
Alvaro Alexandre Soares Filho	Auxiliar de Serviços Gerais
Ana Regina de Oliveira Cruz	Educador
Ana Rosário Ribeiro	Auxiliar de Educação
Analina Ribeiro de Oliveira Almeida	Auxiliar Administrativo I
Antônia de Jesus Pereira Soares	Contador
Antônia Salomé Freitas	Auxiliar de Serviços Gerais
Antônio Assafer Duarte Sobrinho	Contador
Antônio de Araújo	Contador
Antônio Luis Azeiteiro Vasconcelos	Técnico Assistente Administrativo
Antônio Luis Martins	Motorista
Antônio Rodrigues de Mello	Auxiliar de Serviços Gerais
Arnaldo de Araújo Garcia	Motorista
Arnaldo Antonio Amorim	Vigilante
Aquino César de Costa	Motorista
Baldino Gelson Silva	Vigilante
Benedita Carvalho de Oliveira	Técnico Assistente Administrativo
Benedita dos Anjos Aires Costa	Auxiliar de Enfermagem
Benedita Ferreira Farias	Contador
Benedita Sereia Ribeiro Silva	Secretaria
Benedito Antonio Nascimento Santos	Vigilante
Benedito Flamar	Motorista
Bento Cesar Pereira Lima	Motorista
Carlos Gervil Sousa Lima	Almoço
Carlos Souza Ribeiro	Contador
Cleirane Martins de Carvalho	Secretaria
Cláudio de Jesus Santos Silveira	Auxiliar de Serviços Gerais
Conceição de Maria Ferreira Silva	Assistente Técnico Administrativo
Deivid Carlos de Souza	Auxiliar de Serviços Gerais
Dirlei dos Santos Barros	Contador
Domíngos Carlos Coelho Nunes	Auxiliar de Serviços Gerais
Emerson da Cunha Rêder Filho	Monitor
Enio dos Santos Barros	Auxiliar de Educação
Erivaldo Antonio Pinheiro de Almeida	Contador
Ernesto Dias da Silva	Contador
Euclides Barros dos Santos Silva	Contador
Eufrasio de Fátima dos Santos	Auxiliar de Enfermagem
Evair Nunes Nogueira	Contador
Felix Maria Daheira Azeiteiro	Contador
Fernando de Jesus Pereira de Oliveira	Secretaria
Francisco Carvalho Costa	Vigilante
Francisco Geraldo Lopes da Silva	Vigilante
Frederico Nunes	Auxiliar de Instrutor
Genival de Jesus Teixeira Viçosa	Motorista
Genivaldo Rodrigues Nunes	Secretaria
Gracina Maria Silva dos Santos	Contador
Helena Brandão	Contador
Isabel Maria Soares Lopes	Auxiliar Administrativo I
Isabelina Martins	Auxiliar Administrativo II
Isidoro Soares Lima	Contador
Joaquim Roberto Sampaio	Educador
Josão Lopes de Mello	Vigilante
José Lopes Costa	Auxiliar de Serviços Gerais
José de Almeida Pereira Soares	Auxiliar de Educação
José Sereia Regis	Contador
Luiz de Francisco Araújo Soares	Auxiliar de Educação
Luiz Barros Dias	Contador
Luiz de Jesus Nêto Dias	Auxiliar Administrativo I
Luizilda Martins	Contador
Luizoldo Soares Lima	Assistente Técnico Administrativo
Luiz Raulino Moraes	Instituto de Artes e Ofícios
Luiz Roberto Soares	Auxiliar de Serviços Gerais
Luiz Apolinário Iribara	Contador
Luiz Pereira da Silva	Secretaria
Luiz Nêto da Silva Filho	Monitor
Luiz Batista Pinheiro	Técnico em Contabilidade
Luiz Cláudio dos Reis Neto	Auxiliar de Serviços Gerais
Luiz de Jesus Costa	Vigilante
Luiz Delfino da Silva	Vigilante
Luiz Gomes de Moraes	Vigilante
Luiz Paulo Coelho	Técnico em Contabilidade
Luiz Roberto Pinheiro Carvalho	Monitor
Luiz Teodoro	Vigilante
Luiz Carlos de Araújo	Instituto de Educação Física
Luiz de Espírito Santo dos Santos Jacinto	Contador
Luiz Rodrigues Nunes	Assistente Técnico Administrativo
Luiz Sérgio Soares Pereira	Instituto de Educação Física
Luiz de Lima Lopes	Técnico em Contabilidade
Luiz Maria de Sousa Ribeiro	Instituto de Geriatria
Luiz Maria Souza	Vigilante
Luiz Roberto Martins	Instituto de Educação Física
Luiz Edson Costa	Auxiliar de Serviços Gerais
Luiz Vicente Silva Pereira	Vigilante
Luiz Walter de Carvalho Filho	Almoço
Luiz Roberto Rodrigues Santana	Técnico em Contabilidade
Luiz Maria Augusta Soares	Secretaria
Luiz Rodrigues de Oliveira	Auxiliar Administrativo I
Luiz Pereira Costa	Contador
Luiz de Jesus Versa Martins	Contador
Luiz Roberto Fabelo	Almoço
Luiz Oliveira Mendes	Almoço
Luiz Maria Mendes Sousa	Auxiliar de Educação
Luiz Pedro Balduino	Motorista
Luiz de Jesus Boaz Martins	Almoço
Luiz Silva Costa	Contador
Luiz de Souza	Contador
Luiz Costa Mendes	Contador
Luiz Lima Duarte	Contador
Luiz Gonçalves Torres	Auxiliar de Serviços Gerais
Luiz Silva Moraes	Auxiliar de Educação
Luiz Mendes Júnior	Secretaria
Luiz Carlos de Nascimento Carvalho	Almoço
Luiz de Jesus Sousa Pinheiro	Contador

Cont. sa pag. 100

