UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

ÁLISON CLEITON DE ARAÚJO

A MERCADORIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS: Tendências contemporâneas e inflexões no exercício profissional de assistentes sociais

Recife – PE
2022

ÁLISON CLEITON DE ARAÚJO

A MERCADORIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS: Tendências contemporâneas e inflexões no exercício profissional de assistentes sociais

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Orientação: Prof.ª Dra. Ana Elizabete Fiúza Simões da Mota

.

Recife – PE

2022

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

A663m Araújo, Álison Cleiton de
A mercadorização dos serviços sociais públicos: tendências contemporâneas e inflexões no exercício profissional de assistentes sociais / Álison Cleiton de Araújo. - 2022.
280 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.ª Dra. Ana Elizabete Fiúza Simões da Mota.
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2022.
Inclui referências.

1. Capital. 2. Serviço social. 3. Assistentes sociais I. Mota, Ana Elizabete Fiúza Simões da (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2022 – 051)

ÁLISON CLEITON DE ARAÚJO

A MERCADORIZAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS: Tendências contemporâneas e inflexões no exercício profissional de assistentes sociais

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Aprovada em: 11/07/2022.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.ª Dra. Ana Elizabete Fiúza Simões da Mota (Presidente da banca)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

_____

Prof.ª Dra. Maria Augusta Tavares (Examinadora Externa)
Universidade Nova de Lisboa, UNL, Portugal

_____

Prof.ª Dra. Raquel Raichelis Degenszajn (Examinadora Externa)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC SP

_____

Prof.º Dr. Ricardo Lara (Examinador Externo)
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

_____

Prof.ª Dra. Raquel Cavalcante Soares (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Recife – PE, julho de 2022

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pelos aprendizados e marca indelével na formação e qualificação teórica e profissional. Aos professores, servidores técnico-administrativos, trabalhadoras/es terceirizadas/os e discentes meu especial agradecimento pelas contribuições e diálogos.

À minha orientadora, Profa. Dra. Ana Elizabete Mota, pelo brilhante direcionamento na pesquisa e elaboração da tese, pelas contribuições teóricas e metodológicas, pelos cuidados afetivos e, principalmente, pelo rigor teórico e delicadeza na condução do processo de investigação e exposição da tese.

À banca examinadora que acompanha esta pesquisa desde a qualificação: Profa. Dra. Maria Augusta Tavares, Profa. Dra. Raquel Soares, Profa. Dra. Raquel Raichelis, Prof. Dr. Ricardo Lara pelas contribuições, provocações e estímulos teóricos.

Aos(as) docentes, técnico-administrativos(as), terceirizadas(os), discentes e toda comunidade acadêmica da Universidade Federal de Goiás – UFG pela partilha e contribuição nessa trajetória profissional.

Aos amigos e amigas que nessa trajetória contribuíram com apoio, leitura, diálogo e palavras de estímulo. Seria impossível nominá-las/os, mas cada amiga/o sabe de sua importância nesta etapa reflexiva e produtiva que o doutorado exige.

À minha família pelo amor, companheirismo e presença constante.

Aos amigos e amigas que o doutorado me proporcionou; à Recife; e à acolhida de tanta gente que fez e faz parte da composição dessa trajetória.

Aos(as) docentes, técnico-administrativos(as), terceirizadas(os), discentes e toda comunidade acadêmica da Universidade Federal de Goiás – UFG pela partilha e contribuição nessa trajetória profissional.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro e concessão da bolsa.

A mim parece-me bem. Privatize-se Machu Picchu, privatize-se Chan Chan, privatize-se a Capela Sixtina, privatize-se o Pártenon, privatize-se o Nuno Gonçalves, privatize-se a Catedral de Chartres, privatize-se o Descimento da Cruz de Antonio da Crestalcore, privatize-se o Pórtico da Glória de Santiago de Compostela, privatize-se a cordilheira dos Andes, privatize-se tudo, privatize-se o mar e o céu, privatize-se a água e o ar, privatize-se a justiça e a lei, privatize-se a nuvem que passa, privatize-se o sonho, sobretudo se for o diurno e de olhos abertos. E finalmente, para florão e remate de tanto privatizar, privatizem-se os Estados, entregue-se por uma vez a exploração deles a empresas privadas, mediante concurso internacional. Aí se encontra a salvação do mundo... (SARAMAGO, 1997, p. 436).

Por esos muertos, nuestros muertos,
pido castigo.
Para los que de sangre salpicaron la patria,
pido castigo.
Para el verdugo que mandó esta muerte,
pido castigo.
Para el traidor que ascendió sobre el crimen,
pido castigo.
Para el que dio la orden de agonía,
pido castigo.
Para los que defendieron este crimen,
pido castigo.
No quiero que me den la mano
empapada con nuestra sangre.
Pido castigo.
No los quiero de embajadores,
tampoco en su casa tranquilos,
los quiero ver aquí juzgados
en esta plaza, en este sitio.
Quiero castigo.
(NERUDA, 2005, p. 235-236)

“— Eu me alugo para sonhar. Na realidade, era seu único ofício.” (MARQUEZ, 1995, p. 29).

RESUMO

Esta tese analisa a tendência contemporânea de captura dos serviços sociais públicos à lógica do capital. Trata-se de um processo em curso de subsunção da gestão e execução das políticas sociais e funcionamento das instituições públicas no Brasil aos imperativos da iniciativa privada. De modo particular, analisa as implicações desse novo fenômeno no exercício profissional de assistentes sociais, buscando apreender os desdobramentos no perfil profissional, nas relações e condições de trabalho, no conteúdo e organização do trabalho de assistentes sociais e inflexões na direção social estratégica da profissão. A argumentação central é a de que há um processo latente de expansão das relações capitalistas no âmbito do provimento público de direitos sociais e humanos e que sinaliza para uma tendência de mercadorização dos serviços sociais públicos. Diante disso, problematizamos as mudanças contemporâneas nas instituições e serviços públicos, em especial, aquelas relacionadas às políticas sociais, discorrendo sobre os processos macrossociais e as mediações conjunturais que inflexionam transformações na execução das políticas sociais. Para realizar tal análise, recorremos à pesquisa bibliográfica com fundamento na teoria social crítica. Em especial, utilizamos obras de Marx e de autores marxistas, assim objetivando apreender as transformações contemporâneas da dinâmica capitalista em crise e suas implicações no âmbito dos serviços sociais públicos. Ademais, realizamos uma pesquisa documental com base nos processos licitatórios e contratos administrativos de dispensa e inexigibilidade de licitações em todo território nacional, nos três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) e nas esferas do governo (federal, estadual, distrital e municipal) que versam sobre a contratação de serviços técnico-profissionais, envolvendo as necessidades de profissionais assistentes sociais, no período de 2014 a 2020. A pesquisa identificou que a realidade contemporânea da acumulação capitalista e sua relação com o Estado aponta para a crescente transformação de serviços sociais públicos em nichos valorativos para os capitais. Sustentamos, no rastro dessa afirmação, que esses vetores afetam diretamente o exercício profissional da/o assistente social e sinalizam para intensificação e precarização das relações e condições de

trabalho. Outrossim, indicam o engessamento das requisições técnico-operativas e limites para o exercício das competências e atribuições profissionais, bem como imprimem novos desafios para a cultura profissional que nutre o projeto ético-político profissional.

Palavras-chave: Mercadorização. Capital. Serviços sociais públicos. Serviço Social. Exercício profissional.

ABSTRACT

This PhD thesis analyzes the contemporary tendency to capture public social services for the logic of capital. It is an ongoing process of subsuming the management and execution of social policies and the functioning of public institutions in Brazil to the imperatives of the private sector. In particular, it analyzes the implications of this new phenomenon in the professional practice of social workers, seeking to understand the unfoldings in the professional profile, in working relationships and conditions, in the content and organization of social workers' work and inflections in the strategic social direction of the profession. The central argument is that there is a late process of expansion of capitalist relations in the field of the public provision of social and human rights and that it signals a tendency of commodification of social services. In the face of this, we problematize contemporary changes in public institutions and services, especially those related to social policies, discussing macro-social processes and conjunctural mediations that inflect transformations in the execution of social policies. To perform such an analysis, we resorted to bibliographic research based on critical social theory. In particular, we use works by Marx and marxist authors, thus aiming to apprehend the contemporary transformations of capitalist dynamics in crisis and their implications in the field of public social services. Furthermore, we carried out a documentary research based on the bidding processes and administrative contracts carried out through discharge and immunity of bids throughout the national territory, in the three departments (Executive, Judiciary and Legislative) and in the government spheres (federal, state, district and municipal) that deal with the hiring of technical-professional services, involving the needs of professional social workers, from 2014 to 2020. The research identified that the contemporary reality of capitalist accumulation and its relationship with the State points to the growing transformation of public social services into valuable niches for capital. We maintain, in the wake of this statement, that these vectors directly affect the professional practice of social workers and signal the intensification and precariousness of working conditions and relationships. Furthermore, they indicate the immobilization of technical-operational requirements and limits for the exercise of professional competences

and attributions, as well as impose new challenges for the professional culture that nourishes the professional ethical-political project.

Keywords: Social service. Professional exercise. Public social services. Capital. commodification

RESUMEN

Esta tesis analiza la tendencia contemporánea de capturar los servicios sociales públicos para la lógica del capital. Es un proceso continuo de subsumir la gestión y ejecución de las políticas sociales y el funcionamiento de las instituciones públicas en Brasil a los imperativos del sector privado. En particular, analiza las implicaciones de este nuevo fenómeno en la práctica profesional de los trabajadores sociales, buscando aprehender los despliegues en el perfil profesional, en las relaciones y condiciones de trabajo, en el contenido y organización del trabajo de los trabajadores sociales y las inflexiones en la dirección social estratégica de la profesión. El argumento central es que existe un proceso latente de expansión de las relaciones capitalistas en el ámbito de la provisión pública de derechos sociales y humanos y que señala una tendencia hacia la mercantilización de los servicios sociales públicos. Frente a eso, problematizamos los cambios contemporáneos en las instituciones y servicios públicos, especialmente los relacionados con las políticas sociales, discutiendo los procesos macrosociales y las mediaciones coyunturales que influyen transformaciones en la ejecución de las políticas sociales. Para llevar a cabo este análisis, recurrimos a una investigación bibliográfica basada en la teoría social crítica. En particular, utilizamos obras de Marx y autores marxistas, con el objetivo de aprehender las transformaciones contemporáneas de la dinámica capitalista en crisis y sus implicaciones en el ámbito de los servicios sociales públicos. Además, realizamos una investigación documental a partir de los procesos de licitación y contratos administrativos realizados mediante la renuncia y inaplicabilidad de la licitación en todo el territorio nacional, en los tres poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) y en las esferas de gobierno (federal , estatal, distrital y municipal) que versan sobre la contratación de servicios técnico-profesionales, involucrando las necesidades de los trabajadores sociales profesionales, de 2014 a 2020. La investigación identificó que la realidad contemporánea de la acumulación capitalista y su relación con el Estado apunta a la transformación creciente de los públicos de servicios sociales en nichos de valor para el capital. Sostenemos, a raíz de esta afirmación, que estos vectores inciden directamente en el ejercicio profesional del trabajador social y señalan la intensificación y precarización de las relaciones y condiciones de trabajo. Además, señalan la inmovilización de requisitos y límites

técnico-operativos para el ejercicio de las competencias y atribuciones profesionales, así como la creación de nuevos desafíos para la cultura profesional que nutre el proyecto ético-político profesional.

Palabras clave: Trabajo Social. Ejercicio profesional. Servicios sociales públicos. Capital. mercantilización.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total dos gastos diretos do governo federal com terceirização (Elementos 37 + 34), nos diferentes ministérios (2004 a 2015) em R$ constantes.....156

Gráfico 2 – Evolução dos gastos com terceirização de mão de obra no Poder Executivo Federal nas naturezas de despesa 33903701 (Apoio Administrativo), 33903702 (Limpeza) e 33903703 (Vigilância) nos anos de 2010 a 2018 em bilhões.....158

Gráfico 3 – Custeio administrativo do Governo Federal 2019.....166

Gráfico 4 – Crescimento dos processos licitatórios relacionados aos serviços técnico-profissionais nas políticas sociais.....168

Gráfico 5 – Vinculação dos processos licitatórios às políticas sociais.....175

Gráfico 6 – Tipo de prestação de serviços técnico-profissionais.....170

Gráfico 7 – Natureza jurídica dos propoentes/fornecedores externos de serviços técnico-profissionais nos serviços sociais públicos.....203

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Reforma do Aparelho de Estado sob a perspectiva da forma de propriedade.....124

Quadro 2 – Perfil profissional das/os assistentes sociais exigido nos processos licitatórios.....198

Quadro 3 – Natureza jurídica dos licitantes e incidência nos tipos de contratos e características dos serviços públicos.....204

Quadro 4 – Externalização de serviços e implicações no exercício e conteúdo do trabalho de assistentes sociais.....228

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comprar governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017) 155
Tabela 2 – Natureza jurídica exigida nos processos licitatórios de serviços técnico-profissionais no âmbito dos serviços sociais públicos.....172
Tabela 3 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Habitação para Projetos de Trabalho Técnico Social.....174
Tabela 4 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Habitação para consultoria e assessoria.....175
Tabela 5 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Regularização Fundiária.....176
Tabela 6 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Assistência Social.....177
Tabela 7 – Objeto de contratação de serviços técnico-operativos na Política de Educação.....180
Tabela 8 – Objeto de contratação de serviços técnico-operativos na Política de Saúde.....181
Tabela 9 – Objeto de contratação de serviços técnico-operativos no âmbito sociojurídico e segurança pública.....183
Tabela 10 – Serviço de assistente social.....208
Tabela 11 – Quantitativo por unidade e quantitativo por horas.....211

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ANS	Acordo de Nível de Serviço
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DDA	Grupo de Trabalho da Agenda de Desenvolvimento de Doha
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EI	Empresa Individual
ENESSO	Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social
EPP	Empresas de Pequeno Porte
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre comércio de Serviços
GPD	Acordo sobre compras Governamentais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MARE	Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedores Individuais
NASF	Núcleo de Atenção à Saúde da Família
OCDE	Organização para a cooperação e desenvolvimento econômico
OCIPS	Organizações da Sociedade Civil de Interesse público

OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PPP	Parceiras Público-Privadas
PDST	Plano de Desenvolvimento Socioterritorial
PTS	Projeto de Trabalho Social
PTS-P	Projeto de Trabalho Social Preliminar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RJU	Regime Jurídico Único
SCFV	Serviços de Convivência e Atendimento Integral a Família
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira Federal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SLU	Sociedade Limitada Unipessoal
SPSS	Statistical Program for Social Sciences
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunais de Contas da União e estados
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFG	Universidade Federal de Goiás

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....19

1.1 O percurso teórico-metodológico do problema real à tese..... 24

2 CRISE CAPITALISTA E NOVOS MECANISMOS DE ACUMULAÇÃO.....54

2.1 As crises do capital e a expansão das relações capitalistas: elementos teóricos e históricos 55

2.2 A financeirização e mercantilização dos serviços 70

2.3 Os serviços no circuito de valorização do capital.....99

3 CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS ATUAIS DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS NO BRASIL 112

3.1 Determinações e implicações da contrarreforma do Estado nos serviços sociais públicos e seus rebatimentos na força de trabalho.....114

3.2 O ardil do capital na amplificação da externalização de serviços e trabalho nas atividades público-estatais 133

3.3 As políticas de compras públicas e os novos mecanismos de privatização dos serviços sociais públicos.....143

4 A MERCADORIZAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS: NOVO MECANISMO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL 164

4.1 As políticas sociais e a mercadorização de serviços 178

4.2 O processo de mercadorização de serviços sociais públicos 190

5 AS IMPLICAÇÕES DA APROPRIAÇÃO PRIVATISTA DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS.....196

5.1 As licitações de serviços técnico-profissionais e suas implicações no perfil profissional, nas relações e nas condições de trabalho de assistentes sociais 196

5.2 Rebatimentos dos contratos por licitações no conteúdo e exercício profissional dos assistentes sociais 224

5.3 As implicações da apropriação privatista dos serviços sociais públicos para a direção social estratégica da profissão 246

6 CONCLUSÕES 258

REFERÊNCIAS 272

1 INTRODUÇÃO

Esta tese analisa a tendência contemporânea de transformação dos serviços sociais públicos brasileiros em espaços lucrativos para empreendimentos privados e suas inflexões no exercício profissional de assistentes sociais.

Trata-se de um novo fenômeno que emerge a partir do processo de externalização de serviços técnico-profissionais realizados pelas instituições públicas vinculadas à promoção de direitos sociais. Progressivamente, essas instituições vêm adotando a gestão contratual de serviços – execução indireta, através de processos licitatórios e contratos administrativos – como mecanismo para garantir o funcionamento de suas funções normativas e constitucionais.

O ponto de partida da respectiva investigação foi a observação e identificação das mudanças existentes no âmbito das contratações, condições de trabalho e execução dos serviços sociais públicos por parte dos e das assistentes sociais. Ao perquirir sobre essas questões, deparamo-nos com a recorrente utilização – pelas instituições públicas – de processos licitatórios e contratações diretas para prestação de serviços técnico-profissionais de assistentes sociais. Ademais, identificamos que essas novas modalidades de externalização de serviços se reverbera na contratação de outros profissionais que integram a gestão e execução de serviços sociais públicos, base de materialização dos direitos sociais via políticas sociais e instituições públicas.

As primeiras experiências demandavam profissionais especializados, com amplo e notório reconhecimento na área, para subsidiar e auxiliar processos formativos, cursos, elaboração de projetos e avaliações técnicas. Contudo, nos últimos anos (especificamente, de 2014 a 2020), observou-se a ampliação dos processos licitatórios para outros fins e intencionalidades, o que modificou o caráter excepcional, original, dessa prestação de serviços. Esta movimentação, paulatinamente, passou a configurar-se como um dos principais mecanismos de absorção de profissionais especializados para responder a um amplo leque de tarefas específicas, provisórias e permanentes, em diversas áreas do serviço público. A partir disso, percebemos que não somente as atividades auxiliares e acessórias mas também as essenciais e permanentes passavam a ser objeto de externalizações, permitindo a ampliação de editais e cartas-convite para realização de serviços públicos em todo o país.

No tocante ao Serviço Social, tornou-se recorrente a chamada pública de profissionais para a execução de atividades, tais como: análise socioeconômica, estudo social, atendimentos individuais, entrevistas, visitas domiciliares, elaboração de laudos e pareceres sociais, com normas e padrões preestabelecidos, a ser pactuados e executados, prioritariamente, por empresas especializadas em serviços profissionais.

Essas questões nos levaram a refletir sobre as modificações na própria dinâmica das práticas profissionais das/os assistentes sociais contratados para realizar atividades técnicas específicas, sem vínculo permanente de trabalho com o serviço público (em qualquer instância: federal, estadual e municipal). Observamos, ainda, que estes “terceirizados” do setor público não tinham histórico de vinculação com outros profissionais da área e, por vezes, conhecimento pregresso dos serviços ofertados pelas instituições contratantes.

Constatamos a existência de modalidades diversas de contratação de serviços técnico-profissionais, tanto através de processos de dispensa e inexigibilidade de licitações como pela abertura de processos licitatórios com finalidades distintas, orientados pelo objeto da contratação, estabelecendo a prestação de serviços de diversos profissionais para o desenvolvimento de atividades múltiplas nos serviços sociais públicos.

Essas formas de vinculação com o serviço público trazem mudanças tanto na natureza do contrato do serviço a ser prestado como do conteúdo do trabalho, destacando-se dentre elas duas dimensões singulares:

1) Os editais abertos pelas instituições públicas estabelecem, predominantemente, como condição de seleção e, portanto, de elegibilidade para participação na licitação, que o contrato seja realizado entre a instituição e prestadores de serviços que sejam microempreendedores individuais e/ou uni empresas e empresas de pequeno, médio ou grande porte[1].

[1] A lei considera a microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que: I - no caso da microempresa, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e II - no caso de empresa de pequeno porte, aufira, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela lei complementar nº 155, de 2016) Produção de efeito (BRASIL, 2020).

2) A prestação de serviços é conduzida para realização de tarefas, produtos e ações pontuais e/ou programadas, cuja intervenção profissional é orientada para responder demandas, competências e atribuições profissionais previamente determinadas em editais. As formas de execução e gestão da prestação de serviços são definidas pela qualificação profissional, pelo tempo de experiência na área-objeto da licitação, bem como pela remuneração do trabalho realizado.

A rigor, observamos que essas alterações na materialização da prestação de serviços públicos implicam em mudanças substantivas na relação do emprego no âmbito das instituições do Estado e na própria lógica que preside a prestação dos serviços desenvolvidos para a população. Instaura-se novas legalidades socioinstitucionais nos serviços públicos, cujo atendimento às necessidades sociais – traduzido em políticas sociais e materializado em serviços, programas e atividades nas instituições públicas – é transferido para prestadores de serviços, com centralidade das empresas privadas, dotadas do direito de desenvolverem a respectiva prestação de serviços a partir de suas normas, regimes contratuais e práticas empresariais.

Em paralelo, as instituições públicas e o corpo profissional (servidores públicos estáveis existentes), transformam-se gradativamente em profissionais responsáveis pelo monitoramento, fiscalização e avaliação da execução dos contratos. Essas novas dinâmicas explicitam sérios desdobramentos para as bases interventivas das diversas profissões que são acionadas para realização das atividades centrais nesses serviços, sejam aquelas vinculadas diretamente às instituições públicas, sejam aquelas contratadas provisoriamente para realização da prestação dos serviços (dentre elas, os e as profissionais do Serviço Social).

Com base nesses elementos, a investigação e a elaboração deste trabalho tiveram como objetivo central analisar as implicações das contratações de serviços técnico-profissionais para os serviços sociais públicos e suas incidências no exercício profissional de assistentes sociais, no período de 2014 a 2020. Para tanto, identificamos a conexão dessas modificações à luz das transformações do capitalismo contemporâneo e os novos mecanismos de acumulação capitalista. Abordamos, também, as mediações sócio-históricas dessa relação, com recorrência à teoria do

valor e à atuação do Estado. Ademais, nosso esforço foi decifrar as refrações desse novo fenômeno no exercício profissional de assistentes sociais, problematizando suas implicações no perfil profissional, nas relações e condições de trabalho, no conteúdo e organização do trabalho e na direção social estratégica da profissão.

A partir dessas indicações, a hipótese de trabalho que norteia a problemática-objeto desta tese é a suposição de que há um processo latente de crescimento de novos nichos de mercado no campo das políticas sociais, determinados pela prestação de serviços, privados e lucrativos, na oferta dos serviços sociais públicos brasileiros, que afetam as modalidades de execução e a força de trabalho especializada mobilizada para tais finalidades, dentre elas, o trabalho das/os assistentes sociais. Em específico, tais nichos redirecionam o mercado de trabalho das/os assistentes sociais, impõem novos processos de exploração e degradação do trabalho e afetam as condições concretas para o exercício das atribuições e competências profissionais.

Aventa-se que esse processo é fruto das respostas econômicas e sociopolíticas das classes dominantes para o enfrentamento à crise capitalista. No contexto de acirramento da crise, o capital busca a expansão de novos espaços lucrativos, que lhe permita garantir a oxigenação do processo de reprodução ampliada do capital. Essa expansão vem ocorrendo através de processos de privatização e mercantilização de serviços públicos e de outras esferas de provimento das necessidades sociais. No tocante aos serviços sociais promovidos pelo Estado, observa-se que para garantir as condições concretas de hegemonia burguesa, as intervenções nas expressões da questão social passam a ser regidas por estratégias que atendam às necessidades reais das classes subalternas, porém, devem também mediar o atendimento das necessidades da valorização do capital, seja ao subsumi-las na lógica de financeirização e rentabilização do capital, seja na transferência da gestão e execução dessas políticas mediante terceirização da prestação de serviços. Portanto, tal questão relaciona-se com a reestruturação produtiva do capital e as modificações que assumem a intervenção estatal.

Desde a década de 1990 até os dias atuais, os serviços públicos brasileiros vêm sendo afetados pela programática neoliberal, particularmente por meio das dinâmicas desregulamentadoras, mercantilizantes e de privatização, com o intuito de garantir novas áreas de investimento e lucratividade. Para além das privatizações

clássicas de bens e serviços públicos, evidencia-se a presença da iniciativa privada na gestão e execução de serviços em diversos setores da atividade estatal. No caso específico dos serviços sociais públicos, observa-se o surgimento de novos processos que não se confundem com as privatizações clássicas. Distintamente da dinâmica hegemônica de transformação de serviços públicos em serviços privados, através de processos de mercantilização – a exemplo da venda de matrículas em cursos do Ensino Médio ao Ensino Superior, venda de serviços médicos e hospitalares e oferta de previdência privada –, tem-se, recentemente, a inclusão dos serviços sociais públicos à lógica de mercado, sem necessariamente alterar a racionalidade pública dos serviços prestados à população.

Trata-se, na verdade, da abertura dos serviços fornecidos pelo Estado para provimento das necessidades sociais em novas áreas de investimentos lucrativos. Nesse caso, o Estado continua a financiá-los e oferecê-los gratuitamente à população. No entanto, a dinâmica que preside esses serviços se altera: a forma de gestão e execução são modificadas a partir da permeabilidade crescente de contratação de agentes externos, de natureza privada, com fins lucrativos, assim colocando em movimentos novas processualidades nos serviços sociais públicos. Por essa via, registra-se o movimento de progressiva subsunção das políticas sociais e do funcionamento das instituições sociais públicas no Brasil aos imperativos do capital.

Ainda que este fenômeno não seja “novo” – lembremos, por exemplo, do caso dos serviços privados de saúde, credenciados pelo INSS e posteriormente pelo SUS, bem como a privatização indireta protagonizada pelas organizações sem fins lucrativos que vem expandindo desde os anos 1990 –, a sua expansão, com notória conotação de empreendimentos com finalidades lucrativas, tem relação com o arrefecimento do crescimento econômico brasileiro (2014-2020), momento no qual as condições propiciadas pelo aquecimento do comércio mundial, investimentos externos diretos e pelo *boom* das *commodities* passam a ser afetadas por um contexto de profunda crise econômica e política, atingindo os serviços sociais públicos.

Com base nesses elementos, defende-se que esse fenômeno se inscreve nas contradições gestadas pela crise do capital de 2007/2008. Esse processo se instalou em meio à reestruturação do mundo do trabalho que atinge, inclusive, o serviço público, através de mudanças na divisão sociotécnica do trabalho, na realocação de determinadas atividades profissionais e, principalmente, na execução indireta por entidades e/ou sujeitos privados. Nessa direção, encontra-se em curso o crescimento

da externalização de serviços que seriam de responsabilidade dos funcionários do Estado – dentre eles, as e os assistentes sociais.

Concretamente, a externalização de serviços vem ocorrendo pela conjugação de alguns fatores, tais como as sistemáticas modificações no funcionamento do aparelho administrativo do Estado brasileiro, sustentadas por “reformas” que alteram as atividades e funções do Estado, ao mesmo tempo em que, gradualmente, promovem a vinculação de entes privados e não estatais à oferta de serviços públicos; acresce, dentre os fatores, as modificações provocadas pela flexibilização da gestão e organização do trabalho, em especial, a proliferação da externalização de serviços no âmbito das instituições do Estado.

Essas condições ocasionam processos de erosão do trabalho formal, estável e protegido no serviço público, implicando nas estratégias de redução do funcionalismo público, ao mesmo tempo em que possibilitam a emergência de novos espaços de prestação de serviços (incluindo os serviços sociais), seja através de prestadores individuais (autoemprego), seja mediante contratações de empresas, cuja natureza privada e lucrativa difere radicalmente das instituições públicas ao transformar essa prestação de serviços, no caso de prestadores individuais, em objeto de renda ou em assalariamento privado; e, no caso da contratação das empresas, em objeto de lucro.

Filia-se, nessa direção, à efervescência teórica e investigativa no âmbito da teoria social crítica sobre as mudanças na relação entre serviços e da valorização do capital, identificando os novos mecanismos de acumulação do capital na própria dinâmica interventiva do Estado. Essas novas dinâmicas mobilizam pesquisadores e pesquisadoras em diversas latitudes geográficas buscando decifrar suas legalidades, processualidades e tendências. Trata-se, na verdade, de um movimento em curso com acúmulos de pesquisas, com polêmicas e ambivalências que marcam posicionamentos teóricos e, principalmente, políticos sobre os rumos dos serviços, com notório destaque para as transformações contemporâneas que atravessam o trabalho em serviços.

1.1 O percurso teórico-metodológico do problema real à tese

Neste trabalho, pretendemos explicitar os processos macrossociais e as mediações conjunturais que inflexionam as atuais tendências da reestruturação do trabalho nos serviços públicos e as modificações na natureza da prestação dos serviços sociais públicos, especialmente na execução das políticas sociais, em favor da lógica do capital, e as implicações desse processo no exercício profissional dos e das assistentes sociais.

As determinações estruturais que orientam essas respectivas mudanças se pautam nas contradições da valorização do valor e suas crises, como demonstraremos com maior acuidade no próximo capítulo. Esta dinâmica é provocada pela tendência histórico-estrutural da queda da taxa de lucro e, igualmente, pela necessidade crescente de renovar e expandir os nexos constitutivos da valorização do capital (MARX, 2013).

Ocorre que, desde o último quartel do século XX, com o arrefecimento das taxas de lucro, evidenciam-se contradições de maiores proporções postas à dinâmica capitalista, bem como a emergência de novas fontes geradoras de lucratividade. Isso impôs um conjunto de medidas ditas solucionadoras para a restauração dos domínios do capital, nos termos de Braga (1996), com desdobramentos sociopolíticos de notável barbárie em todas as latitudes do planeta, com traços mais devastadores nos países de capitalismo periférico e dependente, a exemplo do Brasil (FERNANDES, 2006). Sobretudo porque, neste novo ciclo de acumulação capitalista, trabalho e reprodução social perdem substancialmente os parcos avanços civilizatórios conquistados em prol das necessidades sempre urgentes dos capitais.

Evidencia-se, extensiva e intensivamente, a agudização das contradições imanentes da lógica do capital, produto das profundas modificações advindas da emergência e consolidação do capitalismo dos monopólios. Em particular, o fenômeno da sobreacumulação do capital, cujos desdobramentos econômicos e sociopolíticos requisitam a renovação de estratégias adequadas para realocar o crescente montante de capital; ou seja, exigem cada vez mais novas fontes que lhe permitam valorizar valor e continuar seu movimento insaciável por mais-valor.

Este período, marcado por sucessivas crises e desdobramentos da sobreacumulação do capital, sobreleva a importância e necessidade de alterações na intervenção do Estado como elo central na conformação dos ciclos de reprodução ampliada do capital. Isso porque as atuais condições imediatas da valorização do capital demonstram “a incapacidade do sistema para garantir a expansão do capital

na escala requerida sem a administração, pelo Estado, de doses sempre maiores de ‘ajuda externa’, de uma maneira ou outra” (MÉSZÁROS, 2002, p. 10).

Nesses termos, constata-se o movimento intenso das classes dominantes em torno do Estado, buscando, desse modo, imprimir maior direcionamento às necessidades inerentes à retomada dos ciclos de acumulação capitalista. Gesta-se, com isso, mudanças operativas na intervenção estatal com o objetivo de promover novas possibilidades para investimentos privados. Trata-se, de modo particular, de alterações substantivas nos marcos das conquistas históricas de reconhecimento público de direitos sociais e de proteção ao trabalho. Ou seja, novas contradições se instalam diante do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção, assim implicando em modificações na intervenção social do Estado.

Em favor do capital, estas transformações em curso remetem-nos ao deslocamento da funcionalidade do Estado. Como assinalado por diversos autores da tradição marxista – dentre eles, Lenin (2008) e Mészàros (2002) –, o Estado é indispensável na garantia das condições gerais de reprodução do capital. Além disso, no transcurso do século XX, dada a dinâmica imperialista do capital e a consolidação do capitalismo monopolista, amplificaram-se as suas funções econômicas e políticas em prol de garantir as condições propícias para expansão do capital (MANDEL, 1982). Para Netto (2011), a intervenção estatal muda, funcional e estruturalmente.

> [...] a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas *desde dentro,* e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções *econômicas* (NETTO, 1991, p. 25, grifos do autor).

Segundo as formulações de Mandel (1983), isso foi possível em decorrência do montante de capital sobreacumulado, que garantiu maior absorção pelo Estado da riqueza socialmente produzida e, consequentemente, possibilitou seu crescimento e abrangência de intervenção. Acresce, como vetor decisivo nesse processo, as tensões ideopolíticas em jogo – protagonizadas pelos movimentos organizados do operariado, seja por meio dos partidos políticos, sindicatos e lutas sociais, sejam pelas experiências socialistas implementadas no transcurso do século XX.

Nessa direção, as classes trabalhadoras passam a reivindicar politicamente que suas necessidades e demandas sociais se tornem públicas e alvo da intervenção estatal. Estas, por sua vez, são incorporadas através de serviços sociais públicos, impregnadas pelas tensões das lutas de classes; por conseguinte, expressam a um

só movimento o provimento público das reivindicações das classes trabalhadoras e subalternas, mas também são compelidas a pavimentar as condições e as práticas políticas e culturais favoráveis à manutenção dos interesses das classes dominantes. Dessa forma, evidenciou-se uma maior participação do Estado na reprodução ampliada do capital e na reprodução social da força de trabalho. Esta última, referenciada e disputada politicamente através do reconhecimento público de necessidades sociais e pela garantia formal de direitos sociais e trabalhistas.

Vale demarcar, sumariamente, que esses direitos e sua materialização via proteção ao trabalho e às políticas sociais são produtos das contradições geradas entre as classes sociais, nas últimas décadas do século XIX, no transcurso do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista; porém, figuram especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial (BEHRING; BOCHETTI, 2007). Por essa razão, apreendemos e defendemos que tais direitos são resultados das lutas políticas e sociais em torno do provimento de necessidades sociais através da intervenção do Estado.

As políticas sociais são expressões do amálgama de interesses contraditórios, permeados pelas reivindicações dos trabalhadores organizados – partidos, movimentos e experiências socialistas implementadas no decurso do século XX – e estratégias político-ideológicas das classes dominantes em torno de cimentar e garantir a naturalização da sociabilidade capitalista. Ainda assim, pode-se dizer que as políticas sociais são acúmulos políticos e patrimônio social da classe trabalhadora, mesmo que subsumidas a relações de dominação e exploração que consubstanciam o modo de produção e reprodução capitalista. Em decorrência disso, expressam-se de forma diferenciada diante das especificidades das formações sócio-históricas de cada país, dada a dinâmica desigual e combinada da reprodução capitalista e das lutas de classes instaladas na disputa pelo financiamento público das necessidades sociais (BEHRING; BOCHETTI, 2007).

É sobre tais conquistas históricas que se impõe um processo inédito de abertura e ampliação das relações capitalistas. Nesses termos, a ofensiva do capital vem repousando suas forças em transformar os serviços sociais públicos em nichos de mercado, pautados na inversão de serviços públicos em mercadorias e serviços comercializáveis. Com isso, ocorrem mudanças significativas na intervenção social do Estado, tanto nos países centrais, com a estruturação do que se convencionou denominar *Welfare state*, quanto na periferia com os esquálidos e precários sistemas

de proteção social. Particularmente, nessa conjuntura, evidenciam-se alterações no conjunto de políticas nucleadas na proteção social pública.

Nessa direção, com a consolidação das políticas neoliberais no país, um novo quadro se impõe quando observamos os serviços sociais públicos e a natureza do trabalho na execução desses serviços. Para além das clássicas medidas privatizantes que consubstanciam novos nichos de mercado – diga-se de passagem, amplamente adotadas nas últimas décadas –, tem-se um crescimento substancial da externalização da prestação de serviços no interior das instituições públicas. Essas medidas se consolidam com a ampliação dos termos de parceria, fomento, chamamento público e contratos administrativos.

Nesse sentido, o Estado brasileiro em sintonia com mudanças internacionais vinculadas aos interesses dos grandes capitais, incentiva e investe na externalização da prestação de serviços ao acolher propostas da inciativa privada e entes não estatais para gestão e execução de serviços públicos – dentre eles, serviços vinculados às diversas políticas sociais. Nessa direção, não há uma alteração da natureza pública do serviço prestado à população. No entanto, a execução tem como sustentáculo, e cada vez mais, a dependência com a iniciativa privada.

Esse fenômeno se assemelha ao processo de externalização dos serviços considerados atividades-meio para o Estado, a exemplo de segurança e vigilância, limpeza, transporte, alimentação etc. Estes serviços passaram gradativamente por processos de reestruturação nas últimas décadas, a partir de mudanças na forma de desenvolvimento das tarefas, com desmembramento de suas funções no interior das instituições públicas e rotinização de suas atividades e ações. Logo após, foram submetidos a formas de avaliação, com base em padrões e níveis desejados de qualidade da prestação do serviço; posteriormente, foram submetidos à concorrência de agentes externos, através de processos de externalização da prestação de serviços, consubstanciada através da concorrência e da transferência de execução de serviços para a iniciativa privada. Para consecução desses objetivos, foram realizadas mudanças legislativas e normativas que possibilitaram a ampliação de procedimentos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública (DRUCK, 2019; HUWS, 2017).

Diante dessas condições, gradativamente, a força de trabalho estável responsável por esses serviços passou a conviver e, logo em seguida, a ser substituída por prestadores de serviços, contratados através de empresas de serviços

gerais que se consolidaram nas últimas quatro décadas no país. Similar a esse processo, os serviços sociais públicos vêm passando por reestruturações internas, alicerçadas, principalmente, pelas medidas de externalização de tarefas e ações pontuais que sinalizam para a materialização e robustez da mercantilização desses serviços.

Essa dinâmica vem ocorrendo através de processos de desregulamentação e privatização de bens e serviços públicos, produto das estratégias políticas e econômicas que buscam responder aos influxos da sobreacumulação do capital e restaurar as condições de acumulação capitalista. Trata-se, então, de um processo amplo, conduzido com afinco pelo capital, com vistas a expropriar ou destruir qualquer provimento de necessidade social que não tenha como mediação as relações de troca e, portanto, de lucratividade. Em outras palavras, de expansão da marca da exploração do trabalho, da propriedade privada e da generalização da produção de mercadorias, adentrando o âmbito da reprodução das condições de vida social.

Em síntese, trata-se de uma ofensiva econômica e política do capital em transformar bens e serviços públicos em mecanismos de rentabilização, mercantilização e privatização. Assiste-se, então, a uma violenta e acelerada onda de modificação no patrimônio político e social expresso nos direitos sociais e em sua materialização em legislações protetivas e políticas sociais em mecanismos de liberalização da exploração do trabalho e ampliação de novas áreas para o fomento da lucratividade.

Isso nos leva a entender que as exigências contemporâneas da acumulação capitalista implicam em reconfigurações ainda mais incisivas e severas que atingem as diversas esferas da vida social e, em particular, o âmbito dos bens e serviços do Estado. Por um lado, na condução dos fluxos econômicos contratendenciais à crise, intensificada pela crescente necessidade do capital de expandir sua cobertura e mecanismos de acumulação, ocorre a instauração e intensificação de processos de privatização direta de bens e serviços públicos. No caso brasileiro, é exemplar as privatizações realizadas durante o período de 1990 a 2015, referentes a diversas desestatizações nos setores: siderúrgico, químico e petroquímico, fertilizantes, elétrico, ferroviário, mineração, portuário, aeroportuário, rodoviário, financeiro, de

petróleo, dentre outros[2]. Por outro, na própria dinâmica sociopolítica de intervenção estatal amplifica-se os mecanismos de mercantilização e privatização indireta da proteção social pública.

Destarte, o tempo de trabalho apropriado pelo Estado, expresso no fundo público[3] e matizado no provimento das necessidades de reprodução do capital e da força de trabalho, tende, nessa quadra histórica, a beneficiar extensivamente os capitais. Para Granemann (2018), torna-se cada vez mais central a função econômica do Estado para a acumulação capitalista na sua totalidade; e, dentre suas determinações contemporâneas, evidenciam-se as alterações de monta nos direitos sociais e políticas sociais para que estas se transformem no seu contrário: numa forma capital.

Como nos alerta Granemann (2020):

> O fundo público recolhido sob a forma monetária materializa-se em obras estatais como empresas, estradas e pontes; na reprodução da vida dos trabalhadores por meio de hospitais, escolas e aposentadorias; mas, também, porções crescentes deste fundo têm assumido a forma de juros transferidos aos grandes capitais detentores dos títulos públicos que, do ângulo do Estado que os remunera, é a sua dívida pública. Para que este vertedouro de riquezas se reproduza na direção dos capitais há que, permanentemente, diminuir os montantes destinados à reprodução social da vida da classe trabalhadora para aumentar a porção destinada aos credores do Estado. Nessa equação, a redução dos direitos sociais pela via das contrarreformas (trabalhista, previdenciária, educação, saúde, etc), da limitação de gastos sociais, constituem as privatizações clássica e não

[2] Registra-se entre as empresas desestatizadas: 1) Setor siderúrgico: Usiminas, Cosinor, Aços Finos Piratini, CST, Acesita, CSN, Cosipa, Açominas; 2) Setor químico e petroquímico: Petroflex, Copesul, Nitriflex, Polisul, PPH, CBE, Poliolefinas, Deten, Oxiteno, PQU, Copene, Salgema, CPC, Polipropileno, Álcalis, Pronor, Politeno, Nitrocarbono, Coperbo, Ciquine, Polialden, Acrinor, Koppol, CQR, CBP, Polibrasil, EDN. 3) Setor de fertilizantes: Arafértil, Ultrafértil, Goiasfértil, Fosfértil, Indag. 4) Setor elétrico: Light, Escelsa, Gerasul. 5) Setor ferroviário: RFFSA - Malha Oeste, RFFSA - Malha Centro-Leste, RFFSA - Malha Sudeste, RFFSA - Teresa Cristina, RFFSA - Malha Sul, RFFSA - Malha Nordeste e RFFSA - Malha Paulista. 6) Setor de rodovias federais. 7) Setor aeroportuário: Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, no estado do Rio Grande do Norte; Aeroporto Internacional Governador André Franco Montoro (SBGR), em Guarulhos (SP), Aeroporto Internacional de Viracopos (SBKP), no Estado de São Paulo; Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek – SBBR, no Distrito Federal; Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (Galeão), no estado do Rio de Janeiro (RJ); e Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins), nos municípios de Confins e Lagoa Santa (MG); 8) Setor de mineração: CVRD - Cia. Vale do Rio Doce, Caraíba. 9) Setor portuário: TECON 1 (Santos), TECON 1 (Sepetiba), Cais de Paul e Cais de Capuaba (Codesa), Terminal roll-on roll-off (CDRJ), Porto de Angra dos Reis (CDRJ) e Porto de Salvador (Codeba). 10) Setor financeiro: Meridional, Banespa, BEA, BEG, BEM e BEC. 11) Setor de petróleo e gás: Petrobras (venda de ações que excediam o controle acionário detido pela União). Outros Setores: Embraer, Mafersa, Celma, SNBP e IRB (BNDES, 2015).

[3] De acordo com Behring (2017, p. 195), “O fundo público se forma a partir da mais-valia socialmente produzida, diga-se do trabalho excedente, que se reparte em juros, lucro, e renda da terra, sobre os quais incidirá a capacidade extrativa do Estado”, assim como é trabalho necessário por meio da tributação direta do consumo.

> clássica do fundo público (Granemann, 2012) que são, ao mesmo tempo, produto e condição da transferência do fundo público aos grandes capitais; resultado e exigência da acumulação dos capitais mediada e garantida por seu Estado (GRANEMANN, 2020, p. 61).

Na perspectiva de Behring (2017; 2021), o fundo público passa a ser um componente estruturante *in flux* da reprodução ampliada do capital. No caso específico do financiamento público para reprodução da força de trabalho, distintamente das formulações teórica que dissociam as políticas sociais do circuito do valor, Behring (2017) defende que esses contextos "[...] reproduzem a força de trabalho, inserem os trabalhadores no circuito do consumo, realizam compras de mercadorias, fazem rotar o capital", e aponta, ainda, que tais situações "geram contratendências à queda tendencial da taxa de lucros" (BEHRING, 2017, p. 10).

Nesse sentido, torna-se evidente a importância do fundo público no ciclo de reprodução ampliada do capital, bem como a apreensão contraditória do financiamento público na reprodução da força de trabalho. Com efeito, a expansão das relações capitalistas exige a crescente produção de mercadorias, processo esse que, na cena contemporânea, amplia seu leque de aderência para a área dos serviços. Essa processualidade envolve a transformação de bens e serviços, dentre eles os serviços públicos, em base para ampliação das relações de exploração capitalista.

Nesse cenário, alteram-se as formas sociais de trabalho no âmbito dos serviços. No caso específico do Estado, o crescimento dos processos de prestação de serviços, a partir das licitações realizadas pelas instituições públicas, indica novas dinâmicas de mercadorização e mercantilização que afetam o trabalho em um espaço historicamente compreendido como improdutivo ao capital. Sob esse ângulo, observa-se a modificação gradativa da forma social do trabalho nos espaços públicos, cujas modalidades de trabalho são subsumidas às mesmas racionalidades impregnadas na produção capitalista. Ou seja, amplifica-se a exploração do trabalho, sob novas bases e áreas da acumulação capitalista.

No entanto, nem toda exploração do trabalho é produtiva para o capital. Distintamente de uma análise generalista sobre a relação exploração e produção de valor, estamos aqui demarcando que esse novo fenômeno enseja investigações sobre as mudanças no âmbito da prestação de serviços no Estado, que podem sinalizar para sua vinculação e/ou mediação com a valorização do capital.

Essa ordem de novas determinações que redesenham a funcionalidade do Estado vem incidindo na possibilidade de abertura de novos nichos para mediação

na cadeia de valorização do capital através de processos de mercantilização e privatização dos bens e serviços públicos. Ademais, para além da focalização e descentralização das políticas sociais (BEHRING, 2017), há a tendência de que essas novas determinações tornem-se, gradativamente, mecanismos de remuneração para os capitais, principalmente ao estabelecerem a monetarização de serviços e benefícios (GRANEMANN, 2012). E, particularmente, o que defendemos nessa pesquisa, a crescente subsunção da gestão e execução dos serviços sociais públicos aos imperativos da iniciativa privada.

A rigor, amplificam-se as estratégias do capital no âmbito do Estado com o objetivo de maior absorção do fundo público, não apenas no âmbito da economia *stricto sensu*, mas através dos serviços sociais públicos. Por uma via, interessa aos grandes capitais que os campos estratégicos de intervenção social do Estado sejam reduzidos e, quando possível, suprimidos para maior dinamicidade da acumulação capitalista. Principalmente porque esse processo gera a criação de novos nichos de mercado a partir dos serviços privatizados. Por outra via, a própria redução da intervenção social estatal possibilita a ampliação da punção do fundo público para o capital financeiro e portador de juros, via dívida pública.

Em suma, a expansão do capital no âmbito dos serviços, dadas as condições de sobreacumulação, exige a transformação de determinadas atividades e serviços públicos que compõem a reprodução social da força de trabalho à lógica da mercadoria. Se isso já é amplamente investigado quando referenciamos as transformações de serviços em mercadorias comercializáveis no mercado, a exemplo da compra de matrículas do Ensino Básico ao Ensino Superior, da compra de atendimentos médicos e da compra de serviços previdenciários, seu leque de abrangência se renova para novas dinâmicas entre serviços públicos e capital. Isto nos permite indicar que, cada vez mais, nada escapa à dinâmica irrefreável do capital em ampliar seus domínios e condições de autorreprodução e expansão.

Em particular, a quadra histórica presente revela novas mudanças conjunturais nos serviços sociais públicos brasileiros, cuja materialidade é fruto das contradições geradas pelas lutas sociopolíticas de reprodução social da classe trabalhadora e a um só movimento, base de garantia da hegemonia burguesa. Esse movimento se traduz em um novo processo de entrelaçamento entre Estado e empreendimentos privados em um campo específico da intervenção estatal, cuja

participação no ciclo de reprodução do capital se estabelecia indiretamente, como demonstraremos com maior acuidade no terceiro capítulo.

Disto resulta a compreensão de que, dentre as estratégias encontradas, há um processo de subsunção dos serviços sociais públicos à lógica do capital. Com efeito, esse fenômeno se distingue dos processos clássicos de privatização de políticas sociais, nos quais os serviços sociais públicos são transmutados a seu inverso, passam de serviços públicos e gratuitos à condição de serviços mercantis e mediados pela lógica da produtividade.

Esse novo fenômeno, em que pese a lógica pública que encerra o provimento das necessidades sociais, cujas bases de acesso da população aos serviços continuam gratuitos e de responsabilidade direta do Estado, aponta para novas racionalidades político-institucionais e organizativas que se instalam a partir da participação de empresas na condução e operacionalização dos serviços sociais públicos. Em específico, a tentativa de transformação dos serviços sociais públicos em espaços orientados para obtenção de lucros, através da modificação das atividades, ações e serviços necessários à intervenção pública em produtos/mercadorias a serem ofertados por empreendimentos privados, mediados através de compras públicas e disciplinadas pela lógica de mercado.

Ela tem como principal característica o fato de alterar as modalidades de intervenção pública, pavimentando ideopoliticamente os mecanismos de mercado, centrados na concorrência e disputa interna de empreendimentos privados, como melhor forma na oferta de serviços públicos. Essa nova dinâmica tem inflexões importantes para o emprego e o trabalho no Estado, pois acolhe na mediação entre instituições públicas e empreendimentos privados a adoção de relações contratuais que amplificam as formas de mercantilização da força de trabalho no âmbito das instituições do Estado. Nessa direção, essa estratégia revela a incorporação de novos mecanismos de apropriação de fundo público, através e por meio dos serviços ofertados pelas políticas sociais, com fortes incidências para a intensificação da exploração do trabalho.

Compreendemos que isso é gerado pelo adensamento das políticas neoliberais, cujas fronteiras do público e privado tornaram-se mais difusas e obnubiladas por relações que demonstram a crescente mercantilização e privatização de serviços públicos. Dentre eles, os serviços públicos acionados para provimento das necessidades sociais, em específico as políticas sociais, vêm assumindo formas e

suportes de acumulação capitalista. Esse processo, eivado de disputas políticas e econômicas entre as classes e a questão tributária, nos termos de Mota (1998), revela como a cultura da crise se impõe e se renova a cada nova crise como estratégia das classes dominantes de estabelecer consensos e, por meios deles, imprimir seus interesses como se estes fossem universais.

> Estas novas formas de domínio supõem a socialização de valores políticos, sociais e éticos e a produção de padrões de comportamentos compatíveis com as necessidades de mudança da esfera da produção e na reprodução social. A direção dos processos políticos e a produção do consentimento de classe, para empreender mudanças, transformam-se nos baluartes da ação das classes dominantes, na atual conjuntura (MOTA, 1998, p. 29).

Nesses termos, constata-se um processo político denso, contínuo e tensionado pelas classes, e destas com o Estado, que presentifica-se no movimento necessário aos capitais, para assim desregulamentar, privatizar, flexibilizar e liberalizar mercados, amplificando as formas de apropriação do trabalho excedente e a abertura de novos espaços mercantis de investimento privado.

A rigor, impõem-se alterações nas configurações do trabalho, no âmbito das instituições públicas, em geral, e no âmbito das políticas sociais, em particular; sobretudo, com a adoção crescente do caráter “flexível” da gestão do trabalho, “que se desobriga de tudo que é fixo, rígido ou estável através dos diferentes ‘usos’ da força de trabalho” (DRUCK; FRANCO, 2007, p. 7). Ademais, essa gestão do trabalho estaria consubstanciada por medidas administrativas de fomento à participação privada e da sociedade civil nas atividades estatais.

A quadra histórica atual exigiu-nos, portanto, apreender as formas concretas através das quais o Estado participa e contribui para reprodução ampliada do capital. Especificamente, buscamos compreender a atuação da intervenção social do Estado como mecanismo cada vez mais utilizado para escoamento da sobreacumulação de capitais e como parte constitutiva de novas formas contemporâneas de acumulação do capital.

Assim, das amplamente investigadas tendências de políticas privatizantes e liberalizantes, emergem novos elementos que revelam a dinâmica irrefreável do capital em sua sanha por ampliar um leque de abrangência e acumulação de riquezas. Para além das medidas de privatização direta de bens e serviços públicos, evidencia-se, ainda, na atualidade – e como exposto ao longo deste trabalho – novos

mecanismos mediadores da relação entre a oferta e execução de serviços sociais públicos e a produção da riqueza privada no capitalismo contemporâneo.

Trata-se esse novo fenômeno advindo da recente crise de 2007/2008 e das respostas econômicas, sociopolíticas e ideológicas implementadas no sentido de contemplar os anseios dos grandes capitais pela elevação das suas taxas de lucro – o alargamento da lógica de mercantilização dos serviços públicos. Nessa direção, há a subsunção dos serviços sociais públicos às relações capitalistas. Como já referido, trata-se da transferência da gestão e execução de serviços sem necessariamente a alteração da natureza pública das atividades e ações desenvolvidas. No entanto, com a formação de novos espaços lucrativos sobre áreas do domínio estatal.

Na realidade brasileira, para além das já conhecidas Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/1999 e Lei nº 13.019/2014), Fundação Privada de Interesse Público, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) via contratos de gestão e termos de colaboração (fomento, chamamento público), pesquisamos os termos de contrato com empreendimentos privados, através de terceirização nas instituições públicas. Portanto, a pesquisa atua, especificamente, na identificação, problematização e análise das contratações de assistentes sociais para execução de serviços atinentes às políticas sociais, via processos licitatórios e contratos administrativos.

A pesquisa ateve-se à identificação dos mecanismos/meios (editais, cartas-convite etc.) de contratação de profissionais para externalização de atividades profissionais, no caso específico de assistentes sociais, nos três poderes da federação (Executivo, Judiciário e Legislativo) e nas esferas do governo (federal, estadual, distrital e municipal) para prestação de serviço temporário – por projeto, tarefa e produto.

O Estado, para contratar qualquer obra, serviço, compra ou para conceder e permitir determinadas parcerias com a iniciativa privada, com base no marco jurídico-legal no país, obrigatoriamente, deve celebrar procedimento licitatório para transferência indireta de serviços de interesse público. O marco central da aquisição de obras, bens e serviços se estrutura por meio das licitações e contratos administrativos que têm seu escopo legislativo fixado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual, logo em seguida, foi regulamentado pela Lei nº 8.666/1993 e ampliado pela Lei nº 10.520/2002 (Lei dos Pregões). Recentemente, essas legislações foram atualizadas pela Lei nº 14.133/2021.

Dentre as possibilidades e recursos que a administração pública pode acionar na contratação direta e indireta, registra-se os serviços. De acordo com o art. 6º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, considera-se serviços:

> toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (BRASIL, 1993).

O que nos interessou dentre essas possibilidades determinadas por lei foram os serviços técnico-profissionais acionados pelos entes públicos, no ato de licitar, dispensar ou de inexigibilidade, a depender da natureza do serviço prestado e das suas finalidades. Os procedimentos licitatórios e os contratos administrativos servem para localizar o fenômeno em perspectiva, que diz respeito à externalização pelo Estado de contratação da prestação de serviços profissionais, em todos os entes federados, figurando na condição de licitante ou de contratado por empresa, cooperativa e entidade da sociedade civil.

Nesse sentido, observa-se a recorrência de demanda realizada pelas instituições públicas de serviços profissionais de autônomos, de pessoas jurídicas e de empresas especializadas na prestação de serviços. A natureza jurídica do objeto de execução tem uma relevância singular. De acordo com a legislação em vigor, especificamente a Constituição Federal de 1988, a administração pública não pode se valer, por regra, de atos licitatórios para contratação de serviços que substituam o quadro de servidores públicos estatutários ou utilizar esse instrumento em detrimento da realização de concursos públicos para cargos e funções criados por lei. Só em condições excepcionais, de caráter auxiliar, instrumental ou acessório, esse artifício é permitido.

No entanto, esses mecanismos vêm sendo utilizados para contratação de prestação de serviços profissionais. Mandel (1982, p. 270) lança elementos importantes para o processo investigativo e reflexão teórica dessa tese, ao destacar que um dos traços específicos do capitalismo tardio, e que parece se tornar ainda mais concreto nos últimos anos, é como “[…] a relação privada entre aquele que vende força de trabalho com qualificações específicas e aquele que gasta rendimentos privados [...] converte-se cada vez mais em um serviço capitalista, ao mesmo tempo em que se torna objetivamente socializado”.

Trata-se, em essência, do processo de criação de um novo espaço vinculado às instituições públicas de empreendimentos privados para prestação de serviços técnico-profissionais. Como disse Gramsci (2016): “o Estado fabrica o fabricante”. Essas demandas têm aderência na execução das políticas sociais e configuram um novo mecanismo de empresariamento, através da mercantilização e mercadorização de serviços sociais públicos.

Assim, constata-se a existência de um novo fluxo de transferência de serviços públicos, sem necessariamente passar por processos de privatização direta, que implica em canais de escoamento de dotação orçamentária, atravessada por processos de prestação de serviços, que em sua composição se estruturam a partir da exploração de trabalho.

Particularmente, estamos tratando de um processo suplementar e de coexistência com os processos de privatização direta, posto pelas exigências contemporâneas de acumulação do capital, e que envolve, como trataremos a seguir, a mercantilização e a mercadorização de serviços sociais públicos, cujas implicações imediatas se materializam na abertura de novos nichos de mercado no interior das intervenções estratégicas do Estado.

Neste caso, não se tem a mudança da propriedade pública dos serviços e sua transformação em mercadorias disponíveis para a sociedade. Trata-se, eminentemente, de um serviço público, portanto, de propriedade pública, correspondente aos imperativos da intervenção social do Estado nos custos com a reprodução social da força de trabalho. Estes serviços encontram-se sob a tutela do Estado e referendam princípios e obrigações constitucionais referenciados pelos direitos sociais; e contam, portanto, com sua materialização por meio das políticas sociais.

No entanto, as contratações destes serviços se modificam gradativamente em decorrência da dinâmica de externalização da prestação de serviços postas pelas instituições públicas. Em particular, porque a força de trabalho necessária para a gestão e execução de serviços públicos passa a ser substituída por formas de exploração de trabalho mediada por grupos econômicos privados, tornando-as suporte de lucratividade.

Entendemos a mercantilização de serviços sociais públicos como o processo de externalização de ações, atividades e serviços que compõem o conjunto estruturante da intervenção social do Estado. Trata-se de um novo processo em que

os serviços – até então vinculados diretamente à intervenção pública e às necessidades sociais – constituem os suportes necessários para criação de um novo mercado não existente.

Para tanto, gradativamente, é permeada a noção ideopolítica que para melhorar os serviços sociais públicos faz-se necessário a incorporação dos princípios de mercado, prioritariamente a lógica concorrência, como melhor prática para prestação de serviços à sociedade. Portanto, deve-se submeter esses serviços à lógica do livre mercado e do livre comércio, através da ampliação dos processos de descentralização da gestão e execução de serviços públicos.

As classes dominantes, especialmente aquelas frações vinculadas à mercantilização dos serviços, vêm gradativamente impregnando a concepção que a gestão privada é mais eficaz, produtiva e gera mais resultados para a população que a administração pública. Para tanto, vem implementando mecanismos de consenso e convencimento de que é necessário a modernização da administração pública, especialmente com os processos de externalização dos serviços prestados à população, orientadas pelas práticas da concorrência e da disputa de livre mercado no próprio interior da intervenção do Estado. Ou seja, a partir de mecanismos ideopolíticos, as classes dominantes buscam defender seus interesses econômicos como se estes fossem palatáveis e expressões dos interesses de toda a sociedade.

Em consequência, esvazia-se a natureza pública e intrinsicamente voltada para a promoção de valores de uso que antes figuravam os serviços sociais públicos e busca-se agora impregnar a compreensão de que esse tipo de modelo de administração pública, com uma força de trabalho estável e com equipamentos e estruturas próprias, torna-se oneroso, além de ser obsoleto e anacrônico em relação às novas necessidades vigentes.

Nessa direção, evidencia-se uma mudança do fluxo de provimento de necessidades sociais, cuja intervenção estatal deixa de prover demandas sociais e materializar políticas sociais por meio de serviços diretamente vinculados às instituições públicas, com seus equipamentos e recursos humanos próprios, e passa a subverter esse dinâmica a partir da lógica de mercado. Em outras palavras, evidencia-se o crescente impulsionamento do Estado acionando o mercado, via compras de serviços, para garantir os princípios constitucionais de provimento de direitos sociais.

O Estado deixa, portanto, de ser um promotor direto da execução de serviços sociais públicos e passa a acionar o mercado para compra de pacotes e serviços direcionados aos objetivos e princípios de cada política social, que serão conduzidas por empreendimentos privados. Desse modo, altera-se a dinâmica de gestão e execução de serviços sociais públicos, em que gradativamente sua operacionalização é conduzida através da compra de serviços pelas instituições públicas para empreendimentos privados.

Consequentemente, a natureza da intervenção estatal passa a ser orientada exclusivamente na gestão, controle e fiscalização dos contratos firmados. Para que isso ocorra, esses serviços são padronizados de tal modo que podem ser replicados e disponibilizados a partir das regras da concorrência, e regidos pela dinâmica mercantil de compra e venda de serviços entre instituições públicas e empreendimentos privados e, também, entre empreendimentos privados para garantia da execução dos contratos. São construídas, assim, as condições necessárias para que a intervenção estatal seja prioritariamente realizada através da mediação de empreendimentos privados na gestão e execução dos serviços públicos.

Nessa dinâmica, destaca-se um elemento que nos parece central na concepção de mercantilização dos serviços sociais públicos. Em grande parte das análises que versam sobre mercantilização das diversas políticas sociais, a atenção devida se volta para qual o tipo de mercadoria que encerra o processo de desregulamentação e privatização de um dado serviço público. Isso porque é comum compreender o processo de mercantilização a partir da transformação de uma necessidade social em um produto disponível no mercado, a partir de relações de compra e venda pela sociedade. No caso em questão, não se trata da transformação de um serviço gratuito em um serviço privado. Ao contrário, o serviço continua gratuito e disponível à população a partir dos critérios e diretrizes constitucionais e legislações correlatas.

No entanto, em que pese o público atendido não pagar pelo serviço de forma direta, esse novo processo é constituído por meio dos serviços sociais públicos em uma cadeia de novos espaços de negócios que se formam através das diversas demandas de serviços que integram a gestão e execução de políticas sociais. Desse modo, esses serviços são transformados em mercadorias, ao passo que as instituições públicas acionam o mercado, por meio de processos de externalização do conjunto de serviços necessários para materialização de um direito social, para sua

realização através de empreendimentos privados. A externalização, aqui apreendida, compreende tanto a contratação de um serviço externo solicitado pelas instituições públicas quanto a sua contratação para oferta de serviços no interior dessas instituições[4].

Nesse ínterim, a forma que estrutura os serviços sociais públicos continua inalterada, ou seja, ainda trata-se de um serviço público e gratuito ofertado a quem dele necessita, regido pelos marcos constitucionais e legais que estruturam as diversas políticas sociais, acrescida das normativas que regem as instituições públicas responsáveis por sua gestão e execução.

No entanto, o conteúdo dos serviços prestados altera-se substantivamente. Especialmente, porque não se trata de serviços eminentemente públicos, atravessados por relações de trabalho e racionalidade pública. Ao contrário, nessa nova dinâmica, emergem forças e intencionalidade diferentes daquelas que historicamente se pautou os serviços sociais públicos. Concretamente, esses serviços passam a ser subordinados ao comando direto do capital, mesmo que atravessados por uma forma pública de seu oferecimento.

Acrescido do processo de mercantilização, evidencia-se aquilo que Ursula Huws (2017) vem denominando de mercadorização[5] de serviços públicos. A autora, ao analisar os desdobramentos da crise de 2007/2008 na Europa, especificamente, na Inglaterra, constata uma nova oportunidade capitalista gerada – a acumulação através da mercadorização do serviço público.

> Nesse processo de mercadorização, que pode ser considerado como um tipo de “acumulação primitiva secundária”, atividades que já eram realizadas, na economia remunerada, pelo seu valor de uso (tais como educação, ou serviços de saúde) são padronizadas de tal forma que elas podem ser negociadas para obtenção de lucros e apropriadas pelo capital: o valor de uso é transformado, portanto, em valor de troca. Essa forma secundária de acumulação é baseada na expropriação não da natureza ou de aspectos não alienados da vida nem do trabalho doméstico não remunerado, mas sim nos resultados das lutas passadas dos trabalhadores pela redistribuição da mais-

[4] Embora registre-se a abertura de processos licitatórios e contratações diretas para pessoas jurídicas uniempresa ou pessoa física, a tendência que encerra tais medidas volta-se para externalização de serviços que versam sobre a contratação de empresas, dotadas das condições e critérios de seleção compatíveis ao caráter da concorrência que se desponta nessas modalidades de parceria público-privada. Isso nos leva a indicar que nem toda externalização é mercantilização de serviços. No entanto, o que se evidencia com a pesquisa – e tentaremos demonstrar nos capítulos seguintes – é que há uma processualidade latente de mercantilização de serviços sociais públicos.

[5] A tradução brasileira do termo “commodification” versa sobre mercadorização de serviços públicos, no sentido de garantir maior aproximação com a designação apontada pela autora.

> valia através de serviços públicos universais. Isso constitui, portanto, uma reapropriação, e, como tal, seus impactos sobre a vida da classe trabalhadora são múltiplos e perniciosos (HUWS, 2017, p. 289-290).

Huws (2017) aponta que o processo de mercadorização se distingue das medidas privatizantes clássicas porque não passam necessariamente por mudança da natureza pública do serviço prestado.

> [...] a nova realidade de que os próprios serviços públicos se tornaram um local de acumulação, crucial para a expansão contínua do capital internacional. A nova realidade é aquela na qual grandes setores do capital têm, na verdade, interesse em um serviço público ampliado, mas esses serviços têm de ser padronizados e capazes de ser fornecidos por uma força de trabalho complacente e intercambiável, incorporada em uma divisão global do trabalho e sujeita à disciplina do mercado de trabalho global. Isso levanta novas contradições na relação entre Estado e capital (HUWS, 2017, p. 290).

Nesse sentido, a autora chama a atenção para o fato de que esse novo fenômeno integra a organização de cadeias de valor. Aqui, em particular, a constituição de grandes companhias de serviços e a expansão dos mercados vinculados a eles, tendo como um dos principais clientes as organizações do setor público. Segundo Huws (2017), nos primeiros anos do século XXI, o setor público ofereceu um tentador espaço para expansão dos capitais; em particular, àqueles vinculados às companhias de prestação de serviços.

> Em 2008, de acordo com um relatório publicado pelo governo britânico, a terceirização do serviço público contabilizava perto de 6% do PIB no Reino Unido, empregando diretamente mais de 1,2 milhões de pessoas, com um volume de negócios de £ 79 bilhões em 2007-2008 – um aumento de 126% em relação aos £ 31 bilhões estimados em 1995-1996. [...] Esse fenômeno não é peculiar à Grã-Bretanha. Em termos de participação no PIB, estimava-se que o setor da PSI fosse ainda maior na Suécia e na Austrália. Em termos absolutos, a PSI do Reino Unido, com £ 74 bilhões, ficava atrás apenas daquela dos Estados Unidos (£ 393 bilhões), mas o setor era significativo também em outros países, com um valor estimado, por exemplo, de £ 44,8 bilhões na França, £ 32,2 bilhões na Austrália e £ 24,7 bilhões na Espanha. Se uma definição mais ampla fosse aplicada, abrangendo serviços anteriormente públicos, como correios, telecomunicações, água e energia, esses números seriam consideravelmente maiores (HUWS, 2017, p. 295).

Referenciada nas transformações ocorridas na Inglaterra, Huws (2017) destaca que essas novas formas de acumulação se processam por meio de licitações competitivas compulsórias, de “melhor valor”, que não envolvem uma mudança total do direito de propriedade, primeiro nos governos locais e, depois, no Sistema Nacional de Saúde (SUS).

> Os governos locais não foram os únicos alvos: o Novo Trabalhismo também introduziu grandes reformas que desenvolveram um mercado para companhias privadas no Sistema Nacional de Saúde, na educação, nos presídios e nos serviços legais. Em cada caso, o processo de transformar parte de um serviço público em uma mercadoria comercializável passou pelos mesmos estágios: padronização, criação de demanda, persuasão da força de trabalho para aceitarem as mudanças e a transferência dos riscos (HUWS, 2017, p. 305).

As pesquisas da autora chegam à conclusão de que as práticas sociais vinculadas aos serviços públicos vêm se transformando nos últimos anos em “matéria prima para expansão do capital” (2017, p. 314), sobretudo porque os conhecimentos, habilidades e competências profissionais estão sendo subsumidas aos imperativos do capital.

De acordo com a autora,

> No caso de complexos serviços pessoais (como ensinar, cuidar ou o serviço social) envolvendo um conjunto de conhecimentos tácitos e contextuais, qualificações comunicativas e “trabalho emocional”, o processo de padronização que sustenta a mercadorização não é, de forma alguma, fácil de alcançar, demandando diversos processos em que os conhecimentos tácitos são progressivamente codificados; tarefas são padronizadas, formas de avaliação de resultado são estabelecidas; gerenciamento dos processos é reorganizado; organizações são desmembradas em suas diversas partes; essas partes são formalizadas, algumas vezes como entidades legais separadas; e relações análogas às do mercado são introduzidas entre elas. Tudo isso pode ser um estágio preparatório para as mudanças dos direitos de propriedade ou para a abertura à competição, convidando subcontratados externos a assumir o serviço (HUWS, 2017, p. 306-307).

Ou seja, os serviços profissionais que são os sustentáculos do provimento de serviços sociais realizados pelo Estado – que gozavam de relativa autonomia, estabilidade, complexo conjunto de qualificações e habilidades profissionais, compromissos com a coisa pública –, passam a conviver e ser avaliadas, equiparadas e gradativamente substituídas por uma força de trabalho externa. Para Huws (2017, p. 314), “[...] o conhecimento dos trabalhadores que antes eram do setor público pode não apenas ser transferido a empregados mais baratos, mas também usado como um ativo pelo novo empregador”.

A autora nos faz ver que isso implica na tendência à transformação desses serviços em mercadorias. Para tanto, esse processo exige um certo nível de padronização do processo de trabalho e capacidade de replicá-lo em escala e condições de comercialização; logo em seguida, há a demanda aberta para o mercado e, por conseguinte, a transferência das responsabilidades, obrigações e riscos pelo

serviço prestado. Ademais, há o convencimento do público a usar esses novos serviços mercantilizados e a indução da força de trabalho em submeter-se às condições próprias da lógica empresarial/acionária[6] (PLAYER; LEYS, 2008).

Na mesma linha argumentativa de Huws (2017), um conjunto de pesquisadores europeus e canadenses vêm se debruçando em compreender as transformações provocadas pela reestruturação dos serviços públicos à dinâmica das relações capitalistas (PLAYER; LEYS, 2008; CLIFTON; DIÁZ-FUENTES, 2008; HERMANN; BRANDT; SCHULTEN, 2008). Dentre suas pesquisas, estes apontam para a lógica da mercadorização de serviços como novo fenômeno de privatização no interior do Estado.

> A mercadorização de um serviço público requer que ele seja decomposto e reconfigurado em unidades discretas de produção que podem ser produzidas e embaladas de forma mais ou menos padronizada. A natureza do atendimento eletivo é tal que os "episódios concluídos do consultor" podem ser planejados com antecedência, têm uma duração média calculável e, portanto, são passíveis de medidas de aumento de produtividade; eles também são de risco relativamente baixo e podem ser empacotados como contratos em massa e oferecidos a provedores privados em termos atraentes (PLAYER E LEYS, 2008, p. 11-12)[7].

Esse movimento resulta no fracionamento de atividades, conhecimentos, competências e atribuições profissionais, bem como exige a padronização de sua execução e transferência para o setor privado. Ou seja, trata-se de mercadorização e mercantilização de serviços profissionais que se constituem em novos mecanismos

[6] Em termos de tendência histórica, a conjuntura atual é reveladora de reestruturações amplas do trabalho em decorrência da adoção das tecnologias da informação e comunicação. Evidencia-se a crescente adoção de sistemas informacionais para realização de cadastro, aferição, monitoramento e avaliação de atividades, ações e funções precípuas que integram os serviços sociais públicos, regidos por tecnologias digitais e *internet* das coisas. Registra-se, ainda, a padronização do acesso a serviços e benefícios através de cadastros informacionais, a padronização de protocolos e formulários customizados para atender aos imperativos das novas dinâmicas de relacionamento com os usuários, dentre outros aspectos. As pesquisas de Huws (2017) são emblemáticas nessas alterações provocadas pelo avanço tecnológico e científico para o trabalho. Assim como as formulações teóricas de Antunes (2018) sobre a introdução do universo informacional-digital para nova morfologia do trabalho e suas fortes tendências de precarização do trabalho. No campo específico do Serviço Social, as investigações de Raichelis (2018a) nos dão pistas valiosas da crescente rotinização de atividades e padronização dos processos de trabalho de assistentes sociais, bem como apresentam o alto nível de prescrição de tarefas e atividades com produção intensa de manuais, cartilhas, orientações, definição de metas e quantificação de atividades realizadas nos diversos campos de atuação da profissão.

[7] No original: “the commodification of a public service requires that it must be broken down and reconfigured into discrete units of output that that can be produced and packaged in a more or less standardised way. The nature of elective care is such that ‘finished consultant episodes’ of it can be planned in advance, have a calculable average duration, and are hence amenable to productivity-increasing measures; they are also relatively low-risk and can be packaged as bulk contracts and offered to private providers on attractive terms” (PLAYER; LEYS, 2008, p. 11-12).

mediadores do processo de valorização do valor no interior da execução de serviços públicos.

Essas alterações contemporâneas ganham maior relevo nos países centrais, em decorrência do patrimônio público e político expresso nos direitos sociais e consubstanciado em torno das políticas sociais e dos serviços públicos. No entanto, quando referenciamos a particular condição dos países periféricos, a exemplo do Brasil, dado o caráter dependente em decorrência de inserção desigual e combinada no sistema capitalista mundial, esses traços se apresentam ainda mais deletérios e expropriadores para o conjunto da classe trabalhadora e subalterna.

Na esteira das contribuições de Huws (2017), defendemos que algo similar vem ocorrendo no Brasil. Em específico, como vimos neste capítulo, utilizando a categorização desenvolvida pela autora, trata-se da tendência de mercadorização de serviços sociais públicos brasileiros. A mercadorização de serviços sociais públicos cria um mercado com potencial expansionista e portador do controle e gestão das atividades próprias dos serviços técnico-profissionais. Em outras palavras, trata-se da transformação do conjunto de serviços que integram várias habilidades e competências de diversas práticas profissionais em mercadorias novas, passíveis de serem oferecidas através de pacotes de serviços diversos e personalizados a depender dos interesses dos contratantes. Com base nisso, permite-se a criação de novas atividades econômicas, com ramificações a partir das qualificações e competências profissionais.

Nesses termos, há uma mudança nas responsabilidades pactuadas: por um lado, o Estado assume a regulação e controle dos contratos firmados; estabelece parâmetros de gestão e execução de serviços; impõe regras e formas de monitoramento e avalição dos serviços prestados; e pactua com a iniciativa privada modelos de padronização dos serviços, produtividade e dotações orçamentárias. Por outro, a iniciativa privada realiza a gestão dos recursos públicos e a execução dos serviços para população; assim como imprime uma nova racionalidade na execução dos serviços, atravessada por requisições que visam corresponder aos contratos pactuados, mas, principalmente, objetivam atender aos imperativos empresariais de aumento da produtividade e lucratividade.

Distintamente de redução dos recursos públicos ou retração da capacidade de amplificação das necessidades sociais atendidas pelo Estado, objetiva-se imprimir e direcionar o seu inverso. Ou seja, há maior capilaridade de recursos públicos

vertidos em contratos de prestação de serviços, celebrados através de processos licitatórios com ampla concorrência, para gestão e execução de serviços nas instituições públicas.

No entanto, o invólucro público que empacota esses serviços privados obnubila a possibilidade de questionamento sobre o caráter de provisão de atendimento do Estado. Em regra, trata-se do Estado garantindo os direitos sociais, assim como estabelece-se o marco constitucional do país. Porém, o conteúdo que lhe é ofertado passa a ser gradativamente subsumido pela hibridização entre as instituições públicas e as empresas privadas.

Por um lado, isso se manifesta no interior da própria dinâmica das instituições públicas. Portanto, nos serviços públicos ofertados à população e na condução desses mesmos serviços por prestadores de serviços que substituem ou passam a conviver paralelamente com servidores públicos. Por outro, na externalização, através das próprias estruturas dessas empresas, que passam a abrigar a gestão e execução de serviços sociais públicos, regidos por processos licitatórios e contratos que em regra são aditados ou lançados novamente para oferta do mercado.

Esse movimento vem ocorrendo com base na reestruturação do trabalho e das atividades essenciais que compõem os serviços sociais públicos, através de um processo de rotinização e padronização de atividades profissionais que são postas à contratação indireta e direta, orientados para o mercado, independente da natureza jurídica do licitante. Trata-se de um processo de transformação de serviços sociais públicos em fontes de negócios a serem oferecidos por empresas com fins lucrativos. Em outras palavras, os serviços sociais públicos são convertidos em suportes para produzirem lucratividade.

Em síntese, entendemos o processo de mercadorização no âmbito dos serviços sociais públicos como elemento constitutivo de uma nova forma de entrelaçamento entre Estado e iniciativa privada, diferenciando-os dos processos clássicos de privatização de bens e serviços, que nesse caso estudado não altera a propriedade pública dos serviços prestados, mas a forma de gestão e execução de serviços públicos; e, por conseguinte, revelam uma nova dinâmica de subsunção dos serviços sociais públicos brasileiros ao capital.

São processos que possibilitam que o conjunto de intervenções profissionais necessárias para execução de serviços para população, a exemplo da saúde, educação, assistência social, habitação e urbanização, acesso à justiça, dentre

outros, possam vir a ser alçados a garantir a lucratividade de segmentos empresariais; e, consequentemente, se tornarem suporte para valorizar o capital, contribuindo para a lógica de expansão da acumulação capitalista.

Dessa forma, tais circunstâncias vêm ocasionando um movimento crescente de envolvimento da iniciativa privada em relação direta e orgânica com o Estado; sobretudo ao assumir, de forma incisiva, a necessidade de contrarreformas centradas na lógica administrativa do Estado, na maior permissibilidade das parcerias público-privadas, nas reformas trabalhistas e em um rol de novas legislações que permitem as condições de liberalização econômica para ampliar seu leque de intervenções e subsunção de serviços, bens e formas de reprodução social ao capital.

A proliferação da externalização de serviços técnico-profissionais nas instituições públicas, submetidas ao imperativo da iniciativa privada, impõe modificações na mercantilização da força de trabalho de diversos profissionais, dentre eles, as/os assistentes sociais. Considerados como *experts* na implementação de serviços sociais públicos, esses profissionais são mobilizados para imprimir direcionamento às suas habilidades e competências profissionais no interior das ações realizadas diretamente pelo Estado. Ao serem transferidas/os para empreendimentos não estatais ou sociedades empresariais, as/os assistentes sociais inflexionam a própria dinâmica da intervenção e de seus perfis profissionais. Assim, trazem novas racionalidades, novas formas de organização e gestão do trabalho, bem como novos processos de interação com a população atendida e novas relações de trabalho com quem lhe emprega. Nessa direção, no decorrer da tese, trataremos de examinar três eixos centrais que atravessam o exercício profissional das/os assistentes sociais:

1) As implicações da externalização de serviços e da progressiva dinâmica de apropriação privativa dos serviços sociais públicos na reestruturação dos empregos e trabalho no âmbito do Estado, buscando captar as novas configurações e exigências – no tocante ao perfil profissional – atribuídas aos assistentes sociais; e os parâmetros institucionais e trabalhistas que mediatizam a intervenção profissional. Especialmente, trataremos das modalidades de trabalho das/os assistentes sociais e suas condições de trabalho.

2) As inflexões da externalização de serviços nos processos de trabalho, na modificação das funções e atribuições concernentes à atividade profissional, às

requisições institucionais feitas ao profissional, às atividades a serem desenvolvidas, aos marcos normativos e aos parâmetros de execução de serviços. Ou seja, as exigências institucionais impostas pelas novas dinâmicas operadas entre setor público e privado na oferta de serviços sociais públicos.

3) Esse conjunto de questões e situações levam, inevitavelmente, a indicações de novos desafios à direção social estratégica da profissão. Desde as últimas décadas do século XX, o Serviço Social brasileiro vem construindo um projeto profissional que se vincula a princípios e valores de crítica à sociabilidade burguesa e de recusa ao pensamento conservador e tecnicista que traceja a profissão, este movimento se traduz no que se convencionou chamar de projeto ético-político profissional do Serviço Social. No entanto, as condições histórico-concretas de crise capitalista, acompanhadas da agudização das contradições sociais e modificações regressivas das formas interventivas do Estado nas sequelas da questão social – bem como em decorrência das reestruturações do trabalho e dos serviços sociais públicos –, apontam para novos elementos que exigem investigação e problematização sobre os dilemas, entraves e mediações na materialização do projeto profissional crítico da/o assistente social.

Em síntese, neste trabalho, defende-se que há em curso um processo crescente de subsunção dos serviços sociais públicos à lógica do capital, com mudanças substantivas na gestão e execução desses serviços operadas pelo domínio de empreendimentos privados e lucrativos; alterações na racionalidade política e social de promoção de direitos sociais, especialmente com o enraizamento de valores, objetivos e métodos empresariais, suplantando o caráter democratizante e a racionalidade pública que conforma os serviços sociais ofertados pelo Estado; e, por fim, implicações substantivas para o mercado de trabalho de profissionais vinculados a esses serviços, amplificando as bases de exploração e degradação do trabalho.

Para dar conta dessa empreitada, realizamos uma pesquisa bibliográfica, de cunho teórico e investigativo, com o objetivo de decifrar as transformações do capitalismo contemporâneo, em particular a subsunção dos serviços ao capital, com ênfase nos serviços públicos e na sua implicação na modificação da força de trabalho empregada pelo Estado, especialmente nas políticas sociais. Com esse intento, recorremos à investigação teórica nas obras clássicas e contemporâneas do marxismo, com destaque especial para obras como Marx (2013; 2017), Rubin (1980), Braverman (1987), Mandel (1982), Antunes (2018) e Huws (2017), visando à

apreensão das seguintes categorias: valorização do valor; crise; serviços; terceirização; exploração do trabalho; e o debate sobre trabalho produtivo e improdutivo. Com base nesse estudo teórico, recorremos à literatura profissional objetivando dialogar com as teses e os argumentos que tratavam sobre os temas: prática profissional na atualidade; mudanças na divisão sociotécnica do trabalho; tendências contemporâneas no exercício das competências e atribuições profissionais; contradições entre o estatuto assalariado e o projeto ético-político profissional; e dilemas contemporâneos da cultura profissional. Destacam-se, na revisão teórica, as obras de Iamamoto (2007; 2018), Mota (1998; 2016), Raichelis (2013; 2018), Netto (1996; 2011), entre outros.

Esse percurso de apropriação teórica e investigativa se estabeleceu como fundamento no sentido destacado por Netto (1996): o de compreender, na particularidade prático-social da profissão, como se traduz o impacto dessas transformações. Ao fazê-lo, objetivamos apreender as modificações que se apresentam ao exercício profissional da/o assistente social, especialmente nas políticas sociais, espaços que historicamente demandam os respectivos profissionais.

Para análise da realidade social intrínseca ao objeto de investigação – as singularidades e mediações sócio-históricas do fenômeno –, foi realizada a pesquisa documental para conhecer e sistematizar os mecanismos jurídico-políticos de gestão e uso da força de trabalho no Estado, especificamente através dos processos de compras de serviços realizados pelas instituições públicas, por meio de licitações e contratos administrativos. Mediante essa investigação, identificamos o conjunto de medidas legais de fomento à participação privada na execução de serviços públicos, sobretudo aquelas relacionadas à estruturação da política de compras públicas (prestação de serviços).

Em específico, realizamos um levantamento das alterações nas legislações e normativas que tratam da terceirização de serviços, no período da década de 1990 até os dias atuais. Soma-se a isso a análise dos documentos, das diretrizes, das mudanças organizacionais e dos dados estatísticos da política de compras públicas brasileira.

No escopo específico das contratações de assistentes sociais, utilizamos dados secundários provenientes dos processos licitatórios e dos contratos administrativos de dispensa ou inexigibilidade de licitações na contratação da prestação de serviços habituais/comuns e serviços técnico-profissionais

especializados de assistentes sociais, independente da modalidade de licitação e da natureza jurídica do licitante e do contratado, em todos os entes federados.

Para coleta de informações sobre as contratações indiretas recorremos às seguintes etapas e procedimentos de pesquisa: mapeamento de licitações e dispensas/inexigibilidade de licitações federais, estaduais, distritais e municipais para contratação de serviços técnico-profissionais de assistentes sociais; coleta de dados sobre o exercício profissional de assistentes sociais nos processos licitatórios e contratos administrativos; procedimentos de análise e interpretação dos dados.

Para atingir esse propósito, utilizamos técnicas quantitativas e qualitativas de pesquisa. Esse método misto é relativamente recente nas pesquisas sociais e pode ser realizado com várias combinações, conexões ou integrações entre as técnicas de dados produzidos (CRESWELL; CLARK, 2007; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). A pesquisa realizada foi pautada pela dimensão qualitativa em relação às licitações estudadas (CRESWELL, 2003; 2010; CRESWELL; CLARK, 2007). A estratégia de combinação de técnicas utilizada se pautou na “estratégia transformativa sequencial” (CRESWELL, 2010, p. 249), que utiliza uma análise teórica se sobrepondo aos procedimentos sequenciais.

O mapeamento de licitações federais, estaduais, distritais e municipais para contratação de serviços profissionais de assistentes sociais foi a primeira etapa da pesquisa, que se pautou no mapeamento quantitativo e descritivo sobre as licitações para contratação de assistentes sociais em todo território brasileiro. Com relação às licitações do governo federal, utilizamos como coleta de dados as informações presentes no Portal de Compras Governamentais, Sistema Comprasnet, que é um portal *on-line* de compras, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atualmente vinculado ao Ministério da Economia; utilizamos, também, os dados abertos do Portal da Transparência Federal. Sobre os dados estaduais, recorremos aos portais de compras, portais da transparência e portais do tribunal de contas de cada governo estadual e distrital para extrair os processos licitatórios e os contratos administrativos que versavam sobre serviços profissionais de assistentes sociais.

No tocante aos municípios, em decorrência da ausência de um banco de dados unificado e diante da abrangência e dos limites temporais desta pesquisa, recorremos, além dos *sites* destacados acima, aos portais de licitações do Banco do

Brasil, Caixa Econômica Federal e um portal privado de busca de licitações: o portal de licitações Licitajá.

A partir do levantamento das licitações e dos contratos administrativos, foi realizada uma seleção para análise qualitativa. A amostra qualitativa foi calculada a partir de parâmetros quantitativos com base na amostra aleatória simples, com intervalo de confiança de 90%, erro amostral de 5% e probabilidade de seleção de 0,5 (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). O levantamento dos processos licitatórios totalizou 4.028 licitações, correspondendo à leitura qualitativa de 258 licitações aleatoriamente selecionadas.

Organizamos a frequência das licitações, a distribuição geográfica, o nível de gestão implicado (federal, estadual e municipal) e o ano da publicação da licitação. As informações foram tabuladas no Excel e analisadas por meio de estatística descritiva com o *software* Statistical Program for Social Sciences (SPSS). A análise das frequências possibilitou investigar as características das licitações no Brasil e a sua evolução no tempo estudado, permitindo conhecer o cenário nacional e dimensionar a amostra qualitativa.

Como descritores de pesquisa, foram elencados os seguintes termos: profissional de serviço social, assistente social, perito social, analista social e trabalho social. Esses descritores foram usados em decorrência da amplitude de informações presentes nos processos licitatórios e, também, por serem as principais referências ao tratar de contratação de serviços de assistentes sociais nos editais e cartas-convite de licitações e de contratos públicos.

A coleta de dados das licitações e dos contratos administrativos nos respectivos portais contemplou o lapso de 2014 a 2020. Esse período se justifica em decorrência do agudização da crise do capital e por comportar modificações jurídico-políticas substantivas no país e, especificamente, na ampliação das formas e na utilização de licitações pelas instituições públicas. Com isso, buscou-se captar as tendências dessas modalidades de contratação associadas ao período de crise econômica, os desdobramentos no governo de Michel Temer (2016 a 2018), após o golpe parlamentar, jurídico e midiático, e as primeiras iniciativas do governo ultraneoliberal de Jair Bolsonaro (2019 a 2020).

Para coleta de dados nos *sites* governamentais, foi concentrado o item objeto da licitação como recurso para detectar os processos licitatórios e os contratos administrativos que tratam sobre serviços profissionais de assistentes sociais. A

captura dos processos licitatórios nos serviu de fundamento para a apreensão de modificações na organização e gestão do trabalho nas instituições públicas, bem como a apreensão de suas implicações no exercício profissional de assistentes sociais. Sendo assim, alguns procedimentos preestabelecidos são base de orientação dessa pesquisa e exposição da tese; portanto, trataremos de detalhá-los a seguir.

Em relação aos dados sobre o exercício profissional de assistentes sociais nos processos licitatórios e nos contratos administrativos, buscou-se coletar as seguintes variáveis: a) Aspectos gerais: nome da unidade responsável pela compra, órgão superior da unidade responsável pela compra, tipo de administração da unidade responsável pela compra, nome do fornecedor, tipo de pessoa do fornecedor, se física ou se jurídica, porte da empresa e modalidade de compra/contratação; b) Aspectos específicos ao exercício profissional: objeto licitado, relações e condições de trabalho, jornada de trabalho, remuneração, mecanismos de controle e intensidade do trabalho, perfil profissional exigido, qualificações demandadas, competências e atribuições, além de habilidades adicionais.

A coleta de dados foi realizada através de: portais públicos de compras e transparência dos governos federal, estaduais e distrital; tribunais de contas da União e estados (TCU); dados *on-line* dos portais públicos das secretarias de administração e finanças das capitais do país e bancos de dados de empresas públicas e privadas (portais de licitações do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e um *site* catalizador de licitações, o Licitajá). Foram utilizados os descritores: assistente social, serviço social, trabalho social e serviços técnico-profissionais.

Identificamos 4.068 processos de licitação e contratos administrativos nos três entes federados que tratavam de contratação de serviços técnico-profissionais para gestão e execução de atividades vinculadas aos serviços sociais públicos. Em que pese a pesquisa ter como foco o período de 2000 a 2020, evidenciou-se que os processos licitatórios se concentraram no período de 2014-2020. Foram consultados e analisados 4.068 processos licitatórios[8] de prestação de serviços que versavam sobre demandas sociais nas diversas políticas sociais e instituições públicas a elas vinculadas.

[8] Identificamos um número considerável de editais direcionados a entidades sem fins lucrativos, para diversos tipos de prestação de serviços vinculados às políticas sociais, em especial, as políticas de assistência social, saúde e cultura. No entanto, dados os objetivos da presente tese, não nos debruçamos sobre esse campo de relações entre Estado e instituições sem fins lucrativos.

Com o intuito de expor os resultados da investigação, estruturamos essa tese em quatro capítulos. Neste primeiro capítulo, abordamos a problemática de tese e o percurso teórico-investigativo: hipóteses de trabalho e categorias centrais de análise da tese. Especialmente, a subsunção dos serviços sociais públicos à lógica do capital. Por fim, descrevemos os procedimentos metodológicos utilizados para realização da pesquisa.

No segundo capítulo, discorremos sobre a crise capitalista e os novos mecanismos de acumulação. Para tanto, o percurso analítico impôs o desafio de resgatar os elementos centrais que impulsionam as contradições da valorização do valor e, por conseguinte, as barreiras postas à acumulação do capital no contexto de acirramento do capitalismo maduro (MANDEL, 1983) ou, nos termos de Netto (2012), de tardo-capitalismo. Estabelecemos, ainda, um diálogo com a teoria marxiana e com teóricos marxistas sobre as crises e as reestruturações no âmbito da produção e reprodução social provocadas pela férrea necessidade de expansão das relações capitalistas. A partir desses fundamentos teóricos, nos debruçamos sobre a dinâmica movente dos fluxos de capitais no sentido de rastrear as tendências contemporâneas de valorização do capital. Notadamente, nos debruçamos sobre a financeirização da economia e o crescente envolvimento do capital no âmbito dos serviços, com destaque para a privatização e processos de mercantilização e mercadorização de bens e serviços públicos. Ao fazê-lo, recorremos aos desdobramentos históricos das crises do capital, com especial atenção às crises capitalistas desde a década de 1970, e os impactos no processo de acumulação capitalista. Dedicamos atenção às polêmicas teóricas sobre a participação do setor de serviços no circuito do valor. Por fim, destacamos as implicações teóricas e políticas em torno do trabalho nos serviços e a exploração do/a trabalhador/a dos serviços.

No terceiro capítulo, expomos os elementos histórico-concretos e conjunturais de avanço das relações capitalistas no âmbito do Estado brasileiro, impulsionadas pelos processos de contrarreformas do Estado, contrarreforma administrativa e trabalhista. Destaca-se, na sequência, as transformações na política de compras públicas e suas manifestações na contratação e gestão de serviços. Com bases nesse percurso, tratamos dos elementos que incidem na reestruturação dos serviços sociais públicos e sua progressiva dinâmica de transformação em espaços de lucratividade para a iniciativa privada.

No quarto capítulo, tratamos da processualidade em curso de apropriação privatista dos serviços sociais, através da externalização parcial e continuada de serviços sociais. Com base nessas indicações, tratamos do flagrante movimento de fracionamento e separação de atividades atinentes à gestão e execução de serviços e à emersão do que denominamos de mercadorização de serviços sociais públicos. Para tanto, expomos o resultado da pesquisa documental e direcionamos a análise para demonstrar elementos de crescimento da mercadorização através da prestação de serviços técnico-profissionais – mediada pela apropriação de fundo público.

No quinto capítulo, dedica-se às incidências dessas reestruturações nos serviços sociais públicos para o Serviço Social. Decifram-os, portanto, os impactos da mercantilização dos serviços sociais públicos no exercício profissional de assistentes sociais, sobretudo nas relações e condições de trabalho e no exercício das competências e atribuições profissionais. Acresce, na sequência, as conexões sobre essas novas modalidades de contratação e os dilemas e desafios postos à direção estratégica da profissão. Por fim, apresenta-se as conclusões de tese.

2 CRISE CAPITALISTA E NOVOS MECANISMOS DE ACUMULAÇÃO

> “O verdadeiro obstáculo à produção capitalista é o próprio capital” (MARX, 2017, p. 289).

A análise do processo de apropriação capitalista dos serviços sociais públicos e suas inflexões no exercício profissional de assistentes sociais exige-nos rastrear os nexos estruturais que perfazem a dinâmica capitalista e suas principais manifestações contemporâneas.

Esse fenômeno é produto das estratégias capitalistas de enfrentamento às crises do capital, em decorrência dos processos de sobreacumualação do capital, cujos desdobramentos implicam na necessidade de novas fontes de lucratividade e, nessa direção, novas bases de exploração do trabalho. Aqui, em particular, há uma relação com as características da expansão capitalista na esfera dos serviços sociais, através de novos mecanismos de apropriação do fundo público, mediada por modalidades de externalização dos serviços. Portanto, surge uma nova ofensividade política para tornar subjetiva as necessidades objetivas do capital. O trato teórico das crises e sua conexão íntima com o processo de valorização do valor é fundamental para desmistificar as reais tendências que se processam no âmbito dos serviços e do trabalho em serviços.

Pode-se dizer, então, que esse movimento se inscreve a partir da reestruturação dos bens e serviços coletivos necessários para o provimento público de necessidades sociais, transformando-os em novos espaços de negócios e utilizando da exploração do trabalho necessário para sua execução como suporte para gerar lucro. Para atingir tais objetivos, as classes dominantes buscam imprimir contrarreformas no âmbito do Estado, cujas implicações se reverberam na retração ainda maior das funções legitimadoras do Estado, por um lado; e, por outra, na pavimentação das condições de incidência dos interesses capitalistas nas intervenções sociais no trato das múltiplas refrações da questão social.

A fim de realizar essa discussão, nos fixamos na análise teórica sobre as crises capitalistas, a partir de uma leitura da teoria crítica-dialética e, logo em seguida, expomos suas determinações históricas, com especial atenção para os desdobramentos da quadra histórica contemporânea. Ademais, nos debruçamos na análise dos desdobramentos da sobreacumulação do capital e as estratégias políticas

e econômicas do capital para garantir novos nichos de acumulação capitalista, especialmente a financeirização e a mercantilização de serviços públicos.

2.1 As crises do capital e a expansão das relações capitalistas: elementos teóricos e históricos

Na linha interpretativa que nos oferece Marx (2013), as crises capitalistas são explicáveis pela própria dinâmica que preside a relação capital. Ou seja, são manifestações efetivas das contradições imanentes do capital, cuja base preponderante localiza-se na produção capitalista e encontra ressonância na circulação e realização de sua forma social de riqueza. Em suas formulações, a crise do capital, antes de representar qualquer limite estrutural ou finalístico do capitalismo, é a expressão concreta das contradições que se instalam na dinâmica irrefreável das relações capitalistas. Nos termos de Marx (2017):

> "[...] a contradição desse modo de produção capitalista consiste precisamente em sua tendência ao desenvolvimento absoluto das forças produtivas, em permanente conflito com as condições específicas de produção em que o capital se move e tem necessariamente de ser mover (MARX, 2017, p. 297).

Marx (2013), na contramão das teses do equilibro das relações econômicas na sociedade moderna, cuja base de sustentação teórica e empírica repousava na lógica subjacente da oferta e demanda – capitaneada pelos autores clássicos da economia política[9] –, elabora uma análise que explicita as contradições inerentes à produção e reprodução da riqueza na sociedade burguesa. Nessa direção, aponta que essa riqueza se manifesta na produção de mercadorias, produção esta que se concretiza através da subsunção do trabalho orientado a produzir valores de uso com

[9] Marx se contrapõe às formulações teóricas da economia política sobre a teoria do valor na sociedade moderna; especialmente, contra as teorias de Adam Smith e David Ricardo. Para Marx, na concepção de ambos, "a forma valor, cuja figura acabada é a forma-dinheiro" (MARX, 2013, p. 77), se apresenta de maneira incompleta ou com equívocos teóricos substanciais; mas, também, com implicações políticas sérias diante da leitura dos pilares econômicos da sociedade burguesa. Isso porque os autores da economia política clássica, em que pesa a correta apreensão do trabalho como substância formadora de riqueza, situam o valor na esfera da circulação, consubstanciada nas relações de troca, em que se soma ao lucro e renda da terra para formação do valor – nos termos de Adam Smith; ou, ainda, da centralidade do valor trabalho, destituída das categorias essenciais das relações econômicas concretas, nas formulações de David Ricardo. De acordo com Marx, isso se explica sobretudo "Por ser [as teorias da economia política] burguesa, isto é, por entender a ordem capitalista como a forma última e absoluta da produção social, em vez de um estágio historicamente transitório de desenvolvimento" (MARX, 2013, p. 85).

a finalidade precípua para a troca; trata-se, portanto, da produção de produtos do trabalho que “constituem, ao mesmo tempo, os suportes materiais do valor de troca” (MARX, 2013, p. 114). Em outras palavras, ele demonstra que a substância formadora do valor se encontra na subsunção da capacidade de trabalho posta a produzir valor e mais valor.

Para Marx (2013), a mercadoria consiste, “antes de tudo, um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer” (MARX, 2013, p. 113). A mercadoria comporta em si uma dupla manifestação objetiva: 1) A condição de coisa, objeto que atende a uma determina necessidade e produto do trabalho; e 2) Essa coisa expressa uma relação social determinada, estabelecida por uma cisão entre trabalho e propriedade, entre produtor e necessidade imediata, entre produção e troca mercantil (MARX, 2013).

A partir do duplo caráter do trabalho, Marx (2013) expõe que o valor tem seu fundamento no trabalho social. Em particular, porque a subsunção do trabalho ao capital pressupõe a disposição da capacidade do trabalhador posta em movimento para produzir não só o trabalho necessário para prover suas necessidades de reprodução, mediada pelo salário, mas, principalmente, para gerar um trabalho excedente – mais valor – apropriado pelo capitalista.

Com base nesses pressupostos, pode-se dizer que, na teoria marxiana, o valor está diretamente vinculado à especificidade da forma social em que o trabalho é igualado e subsumido ao processo de produção e valorização do capital. Portanto, a marca característica da universalização do capital reside na crescente subsunção do trabalho para valorização do valor e produção de mais-valor; nessa direção, ergue-se fixado numa forma de sociabilidade em que a exploração e dominação do trabalho pelo capital torna-se a base propulsora da produção e reprodução das relações capitalistas.

Nos alerta Marx (2017) que a finalidade do capital não é a satisfação de necessidades sociais. A produção de valores de uso não se faz orientada para atender às necessidades dos produtores independentes, mas, prioritariamente, como suporte para prover as necessidades de valorização do valor. Notadamente, a produção e a reprodução social na órbita do capital são mobilizadas para provimento de necessidades intrínsecas à valorização do valor. Essa dinâmica pressupõe a existência de um processo contínuo de valor que se valoriza e que tem como único intento extrair e amplificar as bases do mais-valor. Assim, afirma Marx (2017, p. 298):

“A taxa de lucro é a força motriz na produção capitalista, na qual só se produz aquilo que se pode produzir com lucro e na medida em que se possa produzi-lo com lucro”.

Segundo Marx (2017, p. 256), “O processo de produção capitalista é, ao mesmo tempo, essencialmente, um processo de acumulação”. O respectivo autor, ao desvelar a lógica dessa acumulação capitalista, sustenta que o capital é insaciável e busca permanentemente autovalorizar e expandir esse capital (MARX, 2013). Isso implica na tendência crescente de expansão da produção capitalista, sem considerar efetivamente os limites do mercado, impulsionada e acelerada pelo caráter de concorrência que consubstancia a dinâmica capitalista; sobretudo porque “o processo de produção capitalista consiste essencialmente na produção de mais-valor, representado pelo mais-produto, ou na alíquota das mercadorias produzidas, na qual o trabalho não pago está objetivado (MARX, 2017, p. 283).

A generalização da forma-capital, de acordo com Marx (2017), implica a ampliação de sua composição orgânica do capital, cuja expressão lapidar se dá pelo crescimento exponencial do capital constante em proporção inversa ao capital variável. Essa operação ocasiona o avanço das forças produtivas e da produtividade do trabalho que, por sua vez, provoca, em certa medida e tempo, a estabilização da lucratividade ou seu declínio; ou seja, a tendência à queda da taxa média de lucro. Para Marx, isso se explica em decorrência do seguinte mecanismo:

> Assim como a massa do trabalho vivo empregado sempre decresce em relação à massa do trabalho objetivado que o trabalho vivo mobiliza, isto é, em relação aos meios de produção produtivamente consumidos, também a parte desse trabalho vivo que não é paga e que se objetiva em mais-valor tem de encontrar-se numa proporção sempre decrescente em relação ao volume de valor do capital total empregado. E essa proporção entre a massa de mais-valor e o valor do capital total empregado constitui a taxa de lucro, que tem, portanto, de diminuir constantemente (MARX, 2017, p. 251).

Com a redução da taxa de lucro, o montante de capital sobreacumulado tende a desvalorizar, caso não seja reinvestido produtivamente. Segundo Marx (2017, p. 281), “a queda da taxa de lucro e a acumulação acelerada só são diferentes expressões do mesmo processo na medida em que ambas expressam o desenvolvimento da força produtiva”. Esse processo guarda relação com a tendência de concentração de capitais, cujas dinâmicas operadas no interior da acumulação capitalista implicam no reinvestimento ainda maior do capital constante em detrimento do capital variável. Daí a tendência progressiva da taxa geral de lucro à queda, a elevação da acumulação e, posteriormente, desvalorização do capital; e, igualmente,

a necessidade de reinvestimento ou investimento em novas áreas produtoras de mais-valor.

> Enquanto a taxa de valorização do capital total, taxa de lucro, é o aguilhão da produção capitalista (assim como a valorização do capital é seu único objetivo), sua queda torna mais lenta a formação de novos capitais independentes e, assim, aparece como ameaça ao desenvolvimento do processo de produção capitalista; tal queda promove a superprodução, a especulação, as crises e o capital supérfluo, além da população supérflua (MARX, 2017, p. 281-282).

Diante disso, estão dadas as condições e possibilidades de amplificação de sobreprodução. No entanto, como desvela Marx (2017, p. 284), “as condições de exploração direta e as de sua realização não são idênticas”. Essa dinâmica se revela explosiva quando o processo de produção de valor e mais-valor se dissocia de sua realização, no âmbito do processo de circulação. Nessa direção, enquanto relação social que busca irrefreavelmente valorizar-se, processa, em seu movimento de autorreprodução, as contradições que se explicitam na totalidade da vida social.

Como destaca Bensaïd (2009):

> As tendências esquizóides do sistema capitalista manifestam-se plenamente. A unidade aparente da mercadoria “fragmenta-se”. O valor de uso e o valor de troca “dissociam-se” e “comportam-se de maneira autônoma um em relação ao outro”. Toda a economia se torna delirante, “alienada”, enquanto esfera autônoma tornada incontrolável (BENSAÏD, 2009, p. 1).

Por conseguinte, a exponenciação das condições de superprodução e, no mesmo sentido, a ampliação de superprodução de capitais, encontra crescentemente, dificuldades de valorização do valor, ocasionando a crise de superacumulação de capital.

Nos termos de Marx (2017):

> A superprodução de capital não significa outra coisa senão a superprodução de meios de produção – meios de trabalho e de subsistência – que podem atuar como capital, isto é, que podem ser empregados para a exploração do trabalho em dado grau de exploração, uma vez que a queda desse grau de exploração abaixo de certo ponto provoca perturbações e paralisações do processo de produção capitalista, crises e destruição de capital (2017, p. 295).

Ademais, “quanto mais se desenvolve a força produtiva, mais ela entra em conflito com a base estreita sobre a qual repousam as relações de consumo” (MARX, 2017, p. 284). A partir dessas bases, as engrenagens internas do próprio sistema de acumulação expelem crescentes massas da força de trabalho do processo produtivo,

impondo-lhes condições tendencialmente degradantes de vida, bem como tensionando o rebaixamento das condições salariais da força de trabalho empregada, por um lado; e, por outro, “acentua a contradição entre as condições nas quais esse mais-valor é produzido e as condições nas quais ele é realizado” (MARX, 2017, p. 284).

Explicitam-se, portanto, as contradições internas que são inerentes à acumulação capitalista. Como demonstra Marx (2017), essas contradições ou forças antagônicas operam umas contra as outras.

> Simultaneamente ao impulso para o aumento real da população trabalhadora, impulso que emana do incremento da parte do produto social total que funciona como capital, atuam as forças que criam uma superpopulação apenas relativa. Simultaneamente à queda da taxa de lucro cresce a massa de capitais, e paralelamente a essa queda ocorre uma desvalorização do capital existente, que detém essa queda e imprime um impulso acelerador à acumulação de valor do capital. Simultaneamente ao desenvolvimento da força produtiva há o aumento progressivo da composição do capital e a diminuição relativa da parte variável em relação à parte constante. Essas diversas influências se fazem sentir, ora de maneira mais justaposta no espaço, ora de maneira mais sucessiva no tempo; o conflito entre as forças antagônicas desemboca periodicamente em crises. Estas são sempre apenas violentas soluções momentâneas das contradições existentes, erupções violentas que restabelecem por um momento o equilibro perturbado (MARX, 2017, p. 288).

Em síntese, essas contradições se consubstanciam em: distúrbios no interior do processo produtivo; disjunções na produção e realização do valor (e transformação do mais-valor em lucro); disjunções no plano da produção e circulação (superprodução/superacumulação e subconsumo). Essas dinâmicas operadas no interior da produção e reprodução do capital reverberam em limites no retorno da lucratividade aos capitais, alicerçada na queda tendência da taxa de lucro e na capacidade de superprodução/superacumulação de capitais, gerando crises esporádicas ou sistêmicas que atingem a totalidade da vida social[10] (MARX, 2017; BENSAÏD, 2009).

[10] Estes nexos teóricos que fundamentam a análise de Marx sobre a produção e reprodução capitalista são invocados para traçar elementos que possibilitem uma explicação das crises do capital, bem como das transformações históricas vivenciadas pela dinâmica capitalista. Com base nesse intento, floresceram divergências teóricas no campo marxista sobre a concepção de crises do capital. Segundo Mandel (1991), existem três linhas interpretativas que derivam das leituras sobre as crises no pensamento marxiano. 1) A teoria da desproporcionalidade, cuja base de análise se pauta na anarquia da produção diante da desproporção entre valor de uso e valor de troca (HILFERDING, 1981;

Segundo Marx (2017), quando o capital se vê limitado em sua acumulação, ocasionado por esses distúrbios entre a unidade dialética de produção e circulação/realização, a própria dinâmica capitalista comporta medidas contratendenciais às crises do capital. Essas contratendências, porém, não são resolutivas ou solucionadoras das contradições do capital, elas por si só possuem a capacidade de inibir temporariamente os efeitos concretos da lógica de superprodução de capitais e da dificuldade crescente de sua valorização. E, como vimos, necessitam amplificar os mecanismos de exploração do trabalho e rastrear novas fontes geradoras de valor que resultem na valorização do capital sobreacumulado.

Por essa razão, operam-se medidas contra-arrestantes no sentido de garantir o desbloqueio do ciclo de reprodução do capital – do retorno M-D’ para novos fluxos de valorização do valor. Para tanto, busca-se garantir as condições econômicas, ancoradas em modificações sociopolíticas que atravessam a produção e reprodução das relações sociais, para restabelecimento da acumulação capitalista.

O próprio capital encontra válvulas de escape para interromper essa tendência e, ao fazê-lo, busca construir os mecanismos necessários para o restabelecimento do ciclo reprodutivo e expansionista do capital. Para tanto, atuam causas contra-arrestantes que interferem na queda tendencial da taxa de lucro, cujas expressões gerais são descritas por Marx (2017), como, por exemplo, o aumento do grau de exploração do trabalho; a compressão do salário abaixo do seu valor; o barateamento dos elementos do capital constante; a superpopulação relativa e suas influências no rebaixamento dos salários; o comércio exterior; e o aumento do capital acionário.

BUKHARIN, 1972, BAUER); 2) A teoria do subconsumo, concernente à disjunção entre a capacidade produtiva (sobreprodução) e o consumo real dos trabalhadores, dadas as condições salariais e poder de compra, impondo limites à realização do valor (LUXEMBURGO, 2003; BARAN; SWEEZY, 1966). As duas primeiras consideradas, pelo autor, como monocausais para explicação das crises. E a terceira, da qual se filia, parte da compreensão de que Marx não deixou um tratado sistemático sobre as crises capitalistas e sua explicação reside em todas as contradições imanentes do modo de produção capitalista. Em especial, na sobreacumulação de capital, cujas determinações centrais se pautam na queda tendencial da taxa de lucro, expressa pela tendência de aumento da composição orgânica do capital, cuja reverberação se manifesta, simultaneamente, na superprodução de capital e mercadorias (GROSSMAN, 1992; MANDEL, 1991). É com base nessa terceira interpretação ofertada por Mandel (1991) que nos fixamos para a leitura das crises e seus desdobramentos contemporâneos.

Nos alerta Bensaïd (2009) que diante da tendência de exponenciação das contradições do capital tem-se a adição, numa perspectiva histórica, de outras causas contrariantes:

> Esta estranha lei, que Marx expõe no capítulo seguinte, “as contradições internas”, alimentou bastantes controvérsias. De facto, ela aparece não se poder impor a não ser através das suas próprias negações: o aumento da taxa de exploração, que visa restabelecer o lucro; a predação imperialista, que permite reduzir a composição orgânica do capital através da exploração de uma força de trabalho em saldo, e através da redução do custo das matérias-primas; a aceleração da rotação do capital, graças à publicidade, ao crédito, à gestão dos *stocks* para compensar a quebra na taxa de lucro através do aumento da sua massa; a intervenção pública do Estado via despesas públicas, ajudas fiscais e despesas de armamento (BENSAÏD, 2009, p. 1).

De forma análoga a Bensaïd, Mandel (1991) acrescenta que essas dinâmicas contrárias à tendência de queda da taxa de lucro precisam ser adensadas pelos influxos políticos postos pelas classes sociais.

> Os altos e baixos da taxa de lucro durante o ciclo econômico não refletem apenas as oscilações da relação produto/rendimento disponível; ou da “composição orgânica do capital”. Eles também expressam a correlação variável de forças entre as principais classes rivais da sociedade burguesa, em primeiro lugar as flutuações de curto prazo da taxa de mais-valia refletindo grandes vitórias ou derrotas da classe trabalhadora na tentativa de elevar ou defender seu padrão de vida e suas condições de trabalho. O progresso tecnológico e as “racionalizações” da organização do trabalho são as armas do capital para neutralizar os efeitos dessas flutuações sobre a taxa média de lucro e sobre a taxa de acumulação de capital (MANDEL, 1991, p. 33).

Ora, essas causas contra-arrestantes da queda tendencial da taxa de lucro são tensionadas pelas classes e frações de classes, em latitudes socioterritoriais distintas, carregadas de modos particulares de enfrentamento à crise, em decorrência das práticas sociopolíticas e das resistências históricas postas pelas movimentações políticas das classes sociais, seja por parte dos trabalhadores buscando melhorar suas condições de vida e trabalho, seja pelo capital buscando restaurar seu padrão de acumulação, sempre em níveis crescentes de exploração do trabalho e apropriação de mais-valor.

As crises capitalistas, portanto, longe de representar um fenômeno acidental ao transcurso regular e harmônico das relações econômicas – como defendia os teóricos da economia clássica, sendo sustentáculo de grande parte das teorias econômicas contemporâneas, e de modo distinto às teses de finitude e de barreiras intransponíveis do capital que gravitam em períodos de crises –, revelam, na concepção de Marx (2017, p. 289), que “A produção capitalista tende constantemente

a superar esses limites que lhes são imanentes, porém consegue isso apenas em virtude de meios que voltam a elevar diante dela esses mesmos limites, em escala ainda mais formidável".

Em síntese, como afirma Bensaïd (2009), o capital transporta a crise. Distintamente de um ou outro elemento central na explicação das crises do capital, é necessário compreender que a própria dinâmica que preside a relação capital é portadora de contradições imanentes que eclodem em crises capitalistas. Mandel (1991), a esse respeito, diz que as crises cíclicas do capital são mecanismos através das quais a lei do valor se impõe. Trata-se, em si, de erupções violentas das contradições que se gestam na forma e no conteúdo que subjaz a especificidade da produção de riqueza na sociedade burguesa e, por conseguinte, na própria razão de ser da relação capital.

Nesses termos, as crises capitalistas são sucedidas por modificações estruturais que incidem na produção capitalista e na forma de reprodução social em escala planetária. As crises, portanto, implicam em processos de restruturação do capital, cujas bases e relações de produção capitalista são reoxigenadas por novos fluxos de valorização do valor e, por conseguinte, de acumulação capitalista. Para tanto, alteram-se as forças produtivas do trabalho, reestrutura-se a divisão social, técnica, sexual e racial do trabalho (ANTUNES, 2018) e amplificam-se as formas de exploração do trabalho.

Sob tais condições, a cada novo suspiro do capital exponenciam-se as desigualdades econômicas e sociais no interior de cada país e entre eles, numa lógica desigual e combinada, como asseverou Trotsky (1932); assim, impondo contradições substantivas para o conjunto da sociedade, como demonstram as pesquisas de diversos marxistas contemporâneos (HARVEY, 2005; NETTO, 2012; OLIVEIRA, 2013; OSÓRIO, 2014).

Para importantes pesquisadores da tradição marxista, dentre eles Mandel (1982) e Mészáros (2009), a crise do capital, aberta após a década de 1970, explicita limites históricos da acumulação capitalista, dadas as condições propiciadas pelo avanço das forças produtivas e do excesso de capital sobreacumulado e da superprodução.

Mandel (1982) identifica que, no final dos anos 1960, inaugura-se uma nova fase do capital, pautada por uma onda longa de tonalidade depressiva do capitalismo. Ele compreende que o movimento histórico do capitalismo pode ser explicado por

ondas longas de crescimento e estagnação, no qual as flutuações na taxa de lucro são o sismógrafo desse processo. As mudanças entre as regularidades internas e contradições na passagem das ondas longas são alicerçadas, por algumas variáveis centrais,

> […] a composição orgânica do capital em geral e nos mais importantes setores em particular (o que também inclui, entre outros aspectos, o volume de capital e sua distribuição entre os setores); a distribuição do capital constante entre o capital fixo e o circulante (novamente em geral e em cada um dos principais setores; […] o desenvolvimento da taxa de mais-valia; o desenvolvimento da taxa de acumulação (a relação entre a mais-valia produtiva e a mais-valia consumida improdutivamente); o desenvolvimento do tempo de rotação do capital; e as relações de troca entre os dois departamentos [departamento de meios de produção e departamento de meios de consumo] (as quais são basicamente, mas não de maneira exclusiva, uma função da composição orgânica de capital dada nesses departamentos) (MANDEL, 1982, p. 25-26).

Na concepção de Mandel (1983), o desenvolvimento histórico capitalista é demarcado por ondas longas de expansão e recessão do capital, cujas movimentações de declínio são operadas por dinâmicas internas da lógica de acumulação capitalista, bem como as fases de retomada são alçadas por transformações econômicas e sociais que impactam em toda produção e reprodução das relações sociais.

O autor aponta quatro ondas longas do capitalismo. As três primeiras ondas remetem a emersão e consolidação do capitalismo em suas fases concorrencial e monopolista: 1) O período de configuração da reprodução ampliada do capital, registrada no final do século XVIII à primeira grande crise do capital de 1847, marcada pelo crescimento do capital produtivo e Revolução Industrial; 2) A crise de 1847 e a última década do século XIX, pautada pela primeira revolução tecnológica; 3) Final do século XIX à II Guerra Mundial, palco da segunda revolução tecnologia.

Este último período foi marcado pela ampliação das contradições intrínsecas do capital, sobretudo na passagem do século XIX e no transcurso do século XX com a emergência e a consolidação do capitalismo monopolista. Os elementos centrais que dotam essa amplificação pautam-se nas bases imperialistas do capital no sistema mundial, o que Lenin (2009) denominou de fase imperialista do capital, e que culminou em disputas e conflitos de interesses entre os Estados nacionais (I e II guerras mundiais), entre as classes sociais e, internamente, entre as frações das classes dominantes.

Lenin (2009) destaca como elementos característicos do imperialismo e como fase superior do capitalismo: a elevação substancial da concentração da produção e do capital ao nível de transformação da concorrência na formação de monopólios e sua marcante determinação na forma de acumulação do capital; a monopolização dos capitais – industrial e bancário – e a constituição por meio de sua fusão do capital financeiro; a modificação das bases expansionistas do capital que se alteram em redução do foco na exportação de mercadorias para centralidade na exportação de capitais e a criação da rede internacional de dependências e de relações do capital financeiro; a constituição de associações de monopolistas capitalistas que regem a dinâmica econômica no mundo; e, não mesmo importante, a partilha territorial enquanto nichos de acumulação e valorização pelos capitalistas.

Essas novas determinações impuseram dinâmicas de concentração e centralização de capitais; alterações na produção capitalista inscritas na configuração da grande indústria; ramificações das relações capitalistas em amplas esferas da vida social; crescimento e posterior domínio do capital financeiro como ponto axial do processo de acumulação, bem como norteador da direção das relações econômicas em nível mundial; e os rearranjos internacionais em torno das condições concretas de expansão das relações capitalistas, via acordos, instituições e entidades propulsoras dos interesses capitalistas, reveladores de uma era de extremos, na designação do historiador Eric Hobsbawm (1995).

Parte substantiva dessas modificações ocorreram na quadra histórica do pós-Segunda Guerra (1945). Esse período é caracterizado por Mandel (1982) de capitalismo tardio, em que reúnem-se os elementos constitutivos que lhe permite demonstrar a quarta onda longa expansiva do capital e sua subsequente fase de estagnação a partir de 1967. Trataremos dela por compreender que nelas se instalam determinações centrais que incidem diretamente nas modificações atuais da dinâmica capitalista e explicam as mudanças operadas na relação entre Estado e o provimento de necessidades sociais. Sobretudo, o fenômeno que ora analisamos de crescente subsunção dos serviços sociais públicos ao capital. Para dizê-lo de outra forma, um novo tipo de mercantilização e mercadorização das políticas sociais no Brasil.

Mandel (1982) defende que as ondas longas são estruturadas em duas fases. A primeira fase de crescimento e avanço da acumulação, pautada na ampliação da composição orgânica do capital e aumento das taxas de lucro. Tem-se, nesta fase, um incremento do capital constante, “em que a tecnologia passa efetivamente por uma

revolução, e durante a qual devem ser criados os locais de produção e atendidas outras exigências preliminares dos novos meios de produção" (1982, p. 84). Esse processo incide diretamente na ampliação do mais valor produzido e, logo em seguida, na crescente dificuldade de pôr em movimento o capital superacumulado no circuito produtivo.

Ao centrar a atenção na onda longa da terceira revolução tecnológica, a primeira fase de expansão, segundo Mandel, foi possível e garantida graças à ampliação da taxa de lucros, da acumulação e do crescimento acelerado e auto expansão do capital anteriormente ocioso; especialmente, através do aquecimento da indústria bélica (armamentos), proporcionada pela Segunda Guerra Mundial, pelo enfraquecimento da classe operária – determinado pela guerra e pelo fascismo – e, por fim, pela fruição de um acréscimo na taxa de mais-valia pautada pela ampliação na produtividade e intensidade do trabalho, com um declínio nos salários reais (MANDEL, 1982, p.104).

Acresce, no estágio de consolidação e expansão, a massificação da organização produtiva fordista e o reordenamento interventivo do Estado, matizado no keynesianismo, que comungou na ampliação de políticas sociais em alguns países centrais[11], proporcionadas por trocas desiguais e com contornos distintos nos países de centro e periferia do capital, construídas para responder às tensões produzidas pela experiência socialista da União Soviética e ao considerável movimento sindical e partidário proletário na Europa e sua crescente influência.

No entanto, para Mandel, a primeira fase dá lugar a uma segunda, no qual "já ocorreu a transformação real na tecnologia produtiva: em sua maior parte, já estão em funcionamento os novos locais de produção requeridos pelos novos meios de produção, só podendo ser ampliados ou aperfeiçoados em termos quantitativos" (MANDEL, 1982, p. 84). Evidencia-se, a partir dessa dinâmica, a impossibilidade de expansão do capital, ao mesmo tempo em que os lucros passam a declinar, o

[11] De acordo com Alain Bihr (1998), uma série de mediações e acontecimentos sociopolíticos contribuíram diretamente para este processo: a terrível experiência da "grande depressão" dos anos 1930, as lutas resolutas do proletariado para impor reformas da relação salarial tão essenciais quanto a instituição de um salário mínimo, a conclusão de acordos coletivos, a introdução dos primeiros elementos de salário indireto (seguros saúde e velhice); a vitória de forças políticas (o bloco rooseveltiano nos Estados Unidos, a social-democracia na Europa sententrional, a Frente Popular na França) sustentadas eleitoralmente pelo proletariado e capazes de impor reformas de estrutura como essas; o contexto de ampliação e de aprofundamento da democracia política ligada à luta vitoriosa contra o fascismo; enfim, os imperativos econômicos e sociais da reconstrução do período pós-guerra, acompanhada de uma nova onda de lutas operárias (1998, p.42).

crescimento e acumulação gradativamente desaceleram e se torna difícil a valorização do capital total acumulado.

Nesse sentido, o esgotamento dessa onda longa expansionista do capitalismo tardio se alicerça na crise monetária internacional, em 1967, acompanhada pela gradativa redução dos lucros pautados no modelo fordista de produção e as dificuldades de manutenção das políticas keynesianas, convulsionadas politicamente nas ruas, com mobilizações – a exemplo de maio de 1968 e, no ápice do sistema econômico, a crise do petróleo no início de 1970.

A economia mundial, no final da década de 1960, apontava para a desaceleração das taxas de crescimento no centro capitalista e, consequentemente, o exaurimento do período expansionista (1945-1968), que vigorou no transcurso do pós-guerra.

As principais características que conformam essa fase são: a redução da taxa de lucro, combinada à queda da produtividade e alta inflação, aprofundadas pelas crises do petróleo entre outubro de 1973 a janeiro de 1974. Neste período, o preço do petróleo aumentou substantivamente e logo os indicadores da produção em diversos ramos declinaram, evidenciando a retração econômica nos países centrais, o aumento do desemprego[12] e as dificuldades de investimentos.

Grandes volumes de capitais necessitavam valorizar-se e as bases produtivas que as sustentavam não garantiam mais a taxa de lucratividade necessária. Tratou-se, portanto, de uma crise de lucratividade que se manifestou na superprodução e superacumulação de capitais.

Mandel (1983) aponta que esse período abriga uma recessão generalizada na economia capitalista internacional, cuja taxa de crescimento média, a longo prazo, é menor que a metade daquela atingida em 25 anos precedentes. Trata-se de uma nova fase de desenvolvimento capitalista, de decadência crescente do modo de produção capitalista, caracterizado por uma onda longa recessiva, com espasmos de crescimento e declínio condizentes com os limites e cada vez mais dificuldades de retorno da lucratividade dos capitais.

Nesse período, destroem-se os rearranjos que permitiram estabelecer crescimento econômico combinado com uma base sociopolítica de provimento de

[12] “A taxa de desemprego na Comunidade Econômica Europeia era de apenas 3,2% em 1970, e passa para 5,4% em 1975, mantém esse valor em 1977 e sobe para 6,4% em 1981, atingindo 8,2% em 1983 (CARCANHOLO, 2010, p. 3).

necessidades sociais, presentes nos países centrais – o que se denominou de anos gloriosos do capitalismo, base do fordismo-keynesianismo. Com isso, Mandel (1982) nos diz que:

> O principal objetivo da política econômica burguesa não é mais anular os antagonismos sociais, mas sim descarregar sobre os assalariados os custos do reforçamento de cada indústria capitalista nacional na luta concorrencial [...]. Aquilo que a sedução e a integração política não conseguiram realizar efetiva-se agora pela reconstrução do exército industrial de reserva e pelo cancelamento das liberdades democráticas do movimento dos trabalhadores (MANDEL, 1982, p. 332).

Com base nessas análises, Mandel (1982) defende que o capitalismo adentra em um estágio eminentemente destrutivo, no qual as medidas postas à frente pelo capital pautam-se em novas dinâmicas expropriadoras das condições naturais e sociais na busca por reconstituir a lucratividade. Para tanto, torna-se crescente a impossibilidade do capital em comportar, nessa nova onda longa depressiva, as mediações sociopolíticas presentes na fase anterior. Em outras palavras, o capital desvencilha-se de qualquer perspectiva civilizatória em seu rastro autorreprodutivo e expansivo.

Na mesma linha interpretativa traçada por Mandel (1983), István Mészáros (2000; 2002) apreende que a crise do capital, aberta a partir da década de 1970, aponta para a exponenciação das contradições postas pela acumulação capitalista e se pauta em soluções que subtraem qualquer natureza civilizatória; de modo que, o capital, como modo de controle do metabolismo social, somente tem condições de existir e se expandir colocando em curso seu rastro destrutivo de desenvolvimento do capitalismo globalizado.

Para Mészáros (2009), as crises capitalistas “[…] são o modo natural de existência do capital: são maneiras de progredir para além de suas barreiras imediatas e, desse modo, estender com dinamismo cruel sua esfera de operação e dominação” (MÉSZÁROS, 2009, p. 795). No entanto, de acordo com suas acepções, a crise vivenciada pelo capitalismo nas últimas décadas do século XX, e que se arrasta até os dias atuais, “afeta – pela primeira vez em toda a história – o conjunto da humanidade, exigindo, para esta sobreviver, algumas mudanças fundamentais na maneira pela qual o metabolismo social é controlado (MÉSZÁROS, 2002, p. 8).

Neste contexto, para Mészaros (2002), as contradições imanentes do capital se mostram explosivas, especialmente porque as potencialidades positivas que incidem nas forças produtivas do trabalho e de produção de bens para provimento de

necessidades sociais se convertem em realidades destrutivas na autorreprodução do capital. Isto, sobretudo, em decorrência dos limites cada vez mais perdulários de expansão, num mundo de recursos humanos e materiais finitos. Diante dessa constatação, para o autor, a crise do capital distingue-se e torna-se estrutural diante de novos traços que se impõem:

> (1) Seu *caráter* é *universal*, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular de produção, aplicando-se a este e não àquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.);
>
> (2) Seu *alcance* é verdadeiramente *global* (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as principais crises no passado);
>
> (3) Sua *escala de tempo* é extensa, contínua, se preferir, *permanente*, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital;
>
> (4) Em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu *modo* de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante, desde que acrescentemos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na "administração da crise" e no "deslocamento" mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia (MÉSZÁROS, 2009, p. 796).

Mészáros (2009) defende que essa crise desloca as contradições acumuladas do sistema e as expõe a olho nu na dificuldade crescente de autorreprodução, trazendo consigo uma limitação histórica, "Não apenas para a específica forma sócio-histórica do capitalismo burguês, mas, como um todo, para a viabilidade do sistema do capital em geral (MÉZÁROS, 2002, p. 9). Isto adensa-se a uma crise estrutural de dominação social e suas resultantes destrutivas para a totalidade da vida social.

Nas palavras do autor:

> A crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos. A adaptabilidade deste modo de controle do metabolismo social pode ir tão longe quanto a "ajuda externa" compatível com suas determinações sistemáticas permita fazê-lo. O próprio fato de que a necessidade desta "ajuda externa" aflore – e, apesar de toda a mitologia em contrário, continue a crescer durante todo o século XX – foi sempre um indicativo de que algo diferente da normalidade da extração e apropriação econômica do sobretrabalho pelo capital tinha que ser introduzido para conter as graves "disfunções" do sistema. E, durante a maior parte de nosso século, o capital pôde tolerar as doses do remédio ministradas e nos poucos "países capitalistas avançados" – mas somente neles – pôde até mesmo celebrar a fase mais obviamente bem-sucedida de expansão do desenvolvimento durante o intervencionismo estatal keynesiano das décadas do pós-guerra (MÉZÁROS, 2002, p. 9).

Com efeito, pode-se inferir que a trajetória até a segunda metade do século XX[13] demonstrou cabalmente que crise e crescimento não se repelem, encontram-se dialeticamente incrustradas. O crescimento econômico assenta-se em novos espaços e canais proporcionados por dinâmicas gestadas pela crise e por respostas adotadas à sua superação.

Nessa direção, é possível afirmar que a existência de crises beneficia determinadas frações do capital e possibilitam "transferências de riqueza de uma mão a outra" (MARX, 2009, p. 83), bem como proporcionam, desde a emergência da idade dos monopólios (LENIN, 2008), mais concentração e centralização do capital a partir das crises. Portanto, as crises não alteram a lei geral da acumulação capitalista (MARX, 2013), ao contrário – como tentamos demonstrar com o suporte das elaborações marxianas e marxistas –, são constitutivas desta e a retroalimentam.

Cabe demarcar, então, que o mesmo argumento não é válido para a classe trabalhadora, que, nessas circunstâncias, tem parte substantiva impelida a engrossar a superpopulação relativa e pauperização absoluta. Ou seja, a força produtiva de seu trabalho é dispensada ou deslocada em condições tendencialmente pioradas de sobrevivência, ao passo que os trabalhadores inseridos nos ciclos de valorização ou circulação do capital são tensionados por relações e condições de trabalho instáveis, com intensificação e ampliação dos domínios do mais trabalho, a depender da correlação de forças e dos níveis organizativos e políticos de classe.

As teses apresentadas tanto por Mandel (1982) quanto por Mészaros (2009), em que pese suas distintas análises, apontam para uma mesma direção, seja de uma onda longa de estagnação, seja de crise estrutural. Tem-se, a partir de 1970 e se arrastando até os dias atuais, novas determinações e limites postos ao capital[14] em

[13] Importante demarcar, como nos adverte Netto (2012), que o capitalismo experimentou duas crises de ordem sistêmica que lhe afetou em sua totalidade. A crise de 1873, com duração de vinte e três anos, e a crise de 1929, que se prolongou por dezesseis anos. Ambas contornaram as bases estruturantes da acumulação capitalista, distintamente de uma crise cíclica de obstacularização da acumulação. Assim como, em sua análise, prognosticava a crise de 2008 com as características de uma crise sistêmica.

[14] É necessário destacar que dessas formulações não se pode extrair qualquer relação direta com a defesa de que há uma barreira absoluta à expansão capitalista. No entanto, esse debate encontra-se em plena ebulição entre os teóricos marxistas contemporâneos. O que nos remete a uma outra polêmica em torno das teorias de crise marxista: a dimensão limítrofe da expansão do capital na quadra histórica atual. São expoentes importantes desse debate Michael Roberts, David Havey e Fraçois Chesnais. Sumariamente, para os dois primeiros, a crise do capital não tem como consequência econômica e política a constituição de limites da existência da relação capital. Ao contrário, ambos partem do princípio de que a expansão do capital se faz nos desequilíbrios gerados na dinâmica contraditória da valorização do valor. No entanto, para Chesnais (2018), o capital encontra limites

sua férrea necessidade por ampliação da apropriação do trabalho excedente e de valorização do capital acumulado, cujas bases de expansão exigem suplantar qualquer perspectiva civilizatória, carregando em suas dinâmicas um rastro destrutivo com incidência na totalidade da vida social. Nos termos de Mészáros (2002), uma verdadeira produção destrutiva, em que se estabelece o avanço do capital em sua sanha expropriadora, exploradora e violenta, sem qualquer traço de humanismo ou de desenvolvimento de potencialidades humanas.

Por essas razões, faz-se necessário captar historicamente esses limites que vêm se apresentando nas últimas décadas em maiores proporções, desafiando não só o capital no enfrentamento às suas exponenciadas contradições intrínsecas, mas à própria sociabilidade humana; notadamente, as estratégias construídas pelo grande capital para contornar a estagnação de investimentos.

2.2 A financeirização e mercantilização dos serviços

> Nas crises – *após* o momento de pânico –, no período da estagnação da indústria, o dinheiro é fixado nas mãos de banqueiros, corretores de títulos etc., e assim como o cervo grita por água fresca, o dinheiro grita por campo de aplicação para que o capital possa ser valorizado (MARX, 2011, p. 519).

Desde as últimas décadas do século XX até os dias atuais, registram-se modificações estruturais na dinâmica capitalista, deflagradas pela necessidade do capital de encontrar respostas para contornar as barreiras postas pela queda tendencial da taxa de lucro, mas, principalmente, para responder a uma contradição que se explicita com mais severidade a cada novo suspiro do capital: o fenômeno da sobreacumulação do capital. Este fenômeno dá-se no primeiro plano, como é próprio da lógica capitalista, estabelecendo novos espaços de valorização do valor, e buscando a única fonte que lhe permite meios de se autovalorizar, ou seja, recorrendo à subordinação do trabalho aos imperativos do valor.

Isso ocorre através da expropriação de formas de sociabilidade e modos de vida comunitária, ao subsumi-los aos seus domínios – ou seja, transforma-os em novas mercadorias. Além disso, este fenômeno também incorpora os processos de

---

internos (decorrentes da automação) e externos (destruição dos equilíbrios ecossistêmicos), que são intransponíveis e demonstram limites absolutos na atualidade.

trabalho privados submetendo-os à exploração do trabalho e à produção de mais valor, por conseguinte, tornando-os fontes de lucratividade. No segundo plano, a dinâmica se realiza na reestruturação da produção capitalista no sentido de garantir a amplificação das formas de extração de mais-valor. Para tanto, há um avanço nas inovações tecnológicas e científicas no interior da produção, subtraindo tudo aquilo que se torna oneroso e improdutivo ao capital, e intensificando as formas de obtenção do trabalho excedente.

Este período, que se convenciona chamar de capitalismo contemporâneo, é marcado centralmente pelas tentativas de reestabelecimento desse "equilíbrio perturbado". Nessa quadra histórica, a dinâmica capitalista vem exigindo, para sua sobrevivência e expansão, a necessidade de ativação de estratégias contra-arrestantes cada vez mais deletérias e destrutivas para as/os trabalhadoras/es e para o conjunto da humanidade.

Nessa direção, essa quadra histórica expõe com impressionante transparência as fraturas socioeconômicas do modo de produção e reprodução da vida social sob a égide do capital, e demonstra cabalmente o seu confronto com a impossibilidade de apresentar em seu curso – atual e prospectivo – qualquer caráter civilizatório, como asseveravam Mandel (1982) e Mészáros (2002).

As cisões entre o trabalho privado e o trabalho social e seus nexos estruturantes, bem como as violentas e expropriadoras condições adotadas na crescente subsunção dos primeiros às necessidades de valorização do capital, são reveladoras desses limites sócio-históricos que ressoam em todos os poros da sociabilidade, com visíveis marcas de exponenciação das desigualdades sociais, ampliação da barbárie social e reiteração indiscriminada de práticas violentadoras e desumanizantes que se espraiam aceleradamente. Exponencia-se, então, aquilo que Marx (2013) aponta sobre a dinâmica da acumulação capitalista:

> [...] a acumulação de riqueza num polo é, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, o suplício do trabalho, a escravidão, a ignorância, a brutalização e a degradação moral no polo oposto, isto é, do lado da classe que produz seu próprio produto como capital (2013, p. 72).

Trata-se, portanto, de um contexto histórico em que o capital superacumulado, consubstanciado em processos de concentração e centralização, exige e "grita por campo de aplicação para que o capital possa ser valorizado" (MARX, 2011). Essas

condições estruturais remetem à construção de novos processos de mercadorização e, por conseguinte, de amplificação dos mecanismos de extração de sobretrabalho.

Na base dessas transformações societárias encontram-se respostas adotadas pelo grande capital, e que implicaram em modificações substantivas na dinâmica capitalista. Pode-se sintetizá-las em três dimensões centrais: a mundialização do capital sob a hegemonia do capital portador de juros, reestruturações produtivas e alterações substantivas na esfera do trabalho e. ascensão e consolidação do neoliberalismo.

Como nos alerta Braga (1996), a reação do capital assume uma dimensão essencialmente restauracionista, em que busca “engendrar as bases políticas e sociais de uma iniciativa que permita às classes dominantes apresentarem seus interesses particulares como universais, isto é, como válidos para todas as classes" (1996, p. 175).

A partir dessas condições estruturais, a investida burguesa diante do quadro instalado de crise do capital, alimentada pelo declínio das ameaças político-ideológicas refratárias ao capital, se fixaram no resgate dos piores traços do conservadorismo político e ideológico do liberalismo e em sua materialidade na restauração econômica e política de busca pela retomada do crescimento econômico em nível planetário, traduzidas no que se denomina de neoliberalismo (NETTO, 2011). Como nos alertam Dardot e Laval (2016, p. 7), esse movimento “transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades”.

De acordo com esses autores, evidencia-se a extensão da lógica do capital para todas as relações sociais e esferas da vida, por forças difusas paramentadas na concorrência e empresariamento que perfaz uma nova razão do mundo materializada nos mercados, Estados, sociedades e indivíduos.

Desde suas primeiras experiências adotadas no final dos anos de 1970 no Chile de Pìnochet, na Inglaterra com Thatcher (1979) e nos EUA com Reagan (1980), e inspiradas na Sociedade Mont-Pèlerin (DARDOT; LAVAL, 2016), essas ideias são alçadas a projeto político de reestabelecimento das condições de acumulação capitalista. Nos termos de Harvey (2005):

> O neoliberalismo é, em primeiro lugar, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é

> criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas (HARVEY, 2008, p. 8).

Saad Filho (2021) destaca que o neoliberalismo é o modo de existência do capitalismo contemporâneo[15]. Para o autor, o neoliberalismo baseia-se no uso sistemático do poder do Estado para impor um projeto hegemônico de recomposição das regras do capital em cinco eixos: alocação de recursos domésticos, integração econômica internacional, ideologia, a reprodução do Estado e a reprodução da classe trabalhadora.

No entanto, a característica mais significativa do neoliberalismo é a financeirização, ou seja, a subordinação da reprodução econômica e social ao capital que rende juros. Ademais, na concepção de Saad, a financeirização possibilitou as bases da transnacionalização da produção e das finanças, elementos constitutivos da era globalizada contemporânea.

O respectivo autor distingue três fases do neoliberalismo. A primeira fase, denominada de transição, surgiu em contraposição ao sistema anterior de acumulação, que abrigou experiencias social-democratas, pautadas no fordismo-keynesianismo, e experiências desenvolvimentistas e socialistas. Esta fase caracteriza-se pela vigorosa intervenção estatal na construção e expansão das bases políticas e econômicas do ideário neoliberal. Ela se abre com as transições no Cone Sul na América Latina, na década de 1970, seguidas pelo Thatcherismo e Reaganismo. Com traços políticos variados nas formações sócio-históricas, uma forma política "típica" de neoliberalismo foi estabelecida. "Podem ser mais autoritários, de Pinochet e Videla a Thatcher e Reagan, ou podem estar vinculados a transições democráticas, como é o caso do Brasil, África do Sul, Coréia do Sul e Leste Europeu" (SAAD FILHO, 2021, p. 243), com forte centralidade em garantir a hegemonia das finanças.

A segunda fase caracteriza-se pela intensificação da financeirização em todas as dimensões da vida social, institucionalização de novas modalidades de integração

[15] "O neoliberalismo (também escrito como neo-liberalismo) desafia uma definição simples. Na literatura marxista, ele tem sido entendido de quatro maneiras distintas, porém intimamente relacionadas: como um conjunto de ideias inspiradas nas escolas econômicas austríaca e de Chicago e no ordoliberalismo alemão, e elaboradas sob a égide da Sociedade do Mont Pèlerin; como um conjunto de políticas, práticas e instituições inspiradas e/ou validadas por essas ideias; como uma ofensiva de classe liderada pelo Estado contra os trabalhadores e os pobres, em nome da burguesia em geral ou das finanças em particular; e como uma estrutura material de reprodução econômica, social e política, implicando que o neoliberalismo é o modo de existência do capitalismo contemporâneo ou um sistema de acumulação" (SAAD FILHO, 2015, p. 59).

internacional, consolidação da democracia neoliberal e adoção de políticas sociais adequadas a esse novo estágio. Se espraia da década de 1990 até a grande crise financeira de 2007/2008. E a terceira fase, pós-grande crise do capital, caracteriza-se pela necessidade de administração das consequências da crise, sendo marcada pela perda de legitimação social diante da crescente concentração de renda e riqueza, pelos padrões impopulares de emprego e pela constatação que não garantiu efetivamente a acumulação pretendida.

Dumenil e Levy (2005), Harvey (2005) e Chesnais (2021) concordam que o capitalismo contemporâneo neoliberal é marcado pelo poder das finanças[16]. Com o enraizamento do neoliberalismo e suas medidas sendo adotadas em todos os quadrantes do mundo, retroalimentaram-se novas configurações das frações do capital, especialmente do capital portador de juros.

Com a evidente expansão do mercado mundial, estimulado pela abertura comercial e de intercâmbio não só de mercadorias, mas principalmente de exportação de capitais, a forma típica do capital dinheiro, azeitada pela fusão dos capitais industrial e bancário, possibilitaram o desenvolvimento do capital financeiro, como parte e expressão da forma social de dominação burguesa imperialista, alicerçada nos monopólios. Essa forma de capital é contida na primeira fase do capitalismo tardio (MANDEL, 1982). No entanto, nessa nova fase, assume o predomínio econômico e político da reprodução ampliada do capital.

Esse fenômeno vem sendo caracterizado por financeirização da economia, dominância financeira, hegemonia do capital financeiro ou portador de juros. Indistintamente, todas essas designações buscam responder e caracterizar o quadro de mundialização do capital portador de juros e sua dinâmica de comando na lógica da reprodução ampliada do capital. Este processo dá-se, nomeadamente, ao ditar os fluxos de acumulação do capital e, no seu interior, imprimir novas reestruturações nos processos de valorização do valor.

A sustentação dessa nova dominação social se pauta na financeirização mundializada da economia, cujas bases propulsoras encontram-se lastreadas na

[16] Dardot e Laval (2017; 2019), se contrapõem a essa concepção apreendida pelos autores citados, eles vêm nos chamando atenção para o fato que o neoliberalismo possui capilaridades ainda maiores. Defendem a tese que, “Não se trata somente de políticas econômicas monetaristas ou de austeridade, de mercantilização das relações sociais ou de ditadura dos mercados financeiros. Trata-se mais fundamentalmente de uma racionalidade política que se tornou mundial e que consiste em impor por parte dos governos, na economia, na sociedade e no próprio Estado, a lógica do capital até a converter na forma das subjetividades e na norma das existências” (2019, p. 1).

desregulamentação e liberalização financeira e a incorporação de mercados emergentes (HARVEY, 2007). Esse movimento complexo, de domínio da financeirização, tem como base a proliferação e hipertrofia de conglomerados multinacionais, mobilizados para investimentos financeiros e de nichos econômicos nutridos por capital portador de juros que contornam Estados e mercados, através de bancos, instituições financeiras, fundos mútuos, fundos de pensão e seguradoras, cuja base de extração do valor se faz na especulação no circuito das finanças, ou seja, da fração do mais-valor que produz juros (HARVEY, 2007).

Assim, Saad Filho (2015) entende que:

> A sua proeminência expressa a subsunção real dos capitais individuais pelo (interesse do) capital como um todo, que se expressa e – ao mesmo tempo – se impõe, através do funcionamento regular das instituições financeiras e dos mercados e regulamentações anexos a elas (2015, p. 66).

Os processos políticos e econômicos que permitiram essas alterações na financeirização da economia se alicerçam no fim do acordo de Bretton Woods[17], em 1971. Tem-se a desvinculação do lastro do dólar com o padrão ouro, câmbios flutuantes e pacotes de ajustes estruturais que possibilitaram a desregulamentação de mercados, especialmente, do mercado financeiro. Chesnais (2002) aponta que essas medidas implicaram em processos de desregulamentação e liberalização monetária e financeira, implicam também na descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais e na desintermediação das operações de empréstimos a todo tipo de investidor institucional, o que permitiu a mundialização do capital.

> Há uma interação e um encadeamento profundo entre os três processos. A mundialização financeira remete tanto à "descompartimentalização" *interna* entre diferentes funções financeiras e diferentes tipos de mercado (de câmbio, de crédito, de ações e de obrigações) quanto à interpenetração *externa* dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração nos mercados mundializados. A descompartimentalização externa se apoia sucessivamente na liberalização dos mercados de câmbio, na abertura do mercado de títulos públicos aos operadores estrangeiros e na abertura da Bolsa às empresas estrangeiras. A descompartimentalização interna abriu

[17] Trata-se dos rompimentos dos acordos construídos no final da Segunda Guerra Mundial, que garantiram as condições econômicas e político-institucionais de estruturação da economia mundial pós-guerra. David Harvey (2005) sintetiza seus principais elementos da seguinte forma: "Internacionalmente, uma nova ordem mundial foi construída com os acordos de Bretton Woods, e várias instituições, como a ONU, o Banco Mundial, o FMI.e o Banco Internacional de Compensações (Basiléia), foram estabelecidas para ajudar a estabilizar as relações internacionais. O livre comércio de bens foi incentivado sob um sistema de câmbio fixo escorado na convertibilidade do dólar norte-americano em ouro a um preço fixo. O câmbio fixo era incompatível com os livres fluxos de capital que tinham de ser controlados, mas os Estados Unidos tinham de permitir o livre fluxo do dólar para além de suas fronteiras para que o dólar funcionasse como a moeda de reserva global (HARVEY, 2005, p. 20).

> caminho para uma (des)especialização progressiva dos bancos em nome da concorrência e da liberdade de empreendimento. É o terceiro “D”, a “desintermediação”, que permite às instituições financeiras não bancárias ter acesso aos mercados como emprestadoras. Foram elas que tiveram um crescimento particularmente espetacular desde o início da desregulamentação financeira. Enfim, o movimento de liberalização e descompartimentalização foi igualmente marcado pela criação de numerosas formas novas de aplicação da liquidez financeira (o que se chama de novos produtos financeiros, à medida em que a remoção das regulamentações e controles nacionais anteriores abriu caminho para as “inovações financeiras” (CHESNAIS, 2005, p. 46).

Segundo Chesnais (2005), essas medidas se traduziram em uma configuração nova do capitalismo, protagonizada pelo regime de acumulação com dominação financeira. Trata-se do “movimento da acumulação e seu conteúdo econômico e social concreto moldados pelas posições econômicas e sociais, concedidas a – e conquistadas por – formas muito concentradas de determinado tipo de capital”, ou seja, o “capital portador de juros” (CHESNAIS, 2002, p. 2). Em outras palavras, o capitalismo contemporâneo inaugura um regime de acumulação protagonizado pelo ressurgimento do capital de aplicação financeira altamente concentrado; aportado na abertura e expansão indiscriminada dos mercados financeiros e em um novo corpo de acionistas, com notável poder econômico e político nas redefinições dos mercados e na produção capitalista, cuja expansão implicou em encadeamentos macroeconômicos e macrossociais inéditos (CHESNAIS, 2002; 2005).

François Chesnais (2002) parte de uma hipótese e argumentos para defender esse novo regime de acumulação, no qual as finanças têm as rédeas nas mãos. Para isso, o autor parte das formulações de Marx, de que o capital industrial é o único modo de existência do capital, e em que sua função não consiste apenas em apropriação mas também em produção de mais-valia, diferente das demais formas de capital – capital mercadoria e capital dinheiro*;* Chesnais compreende, ainda, a característica de que estes capitais sejam sempre dependentes e vivam exclusivamente da apropriação da base que o capital industrial oferece, e aponta que:

> É evidente que “todas as nações que ingressam no modo capitalista de produção expõem-se periodicamente à tentação vertiginosa de querer fazer dinheiro sem a intermediação do processo de produção”. Por quê? “Porque o aspecto dinheiro do valor constitui sua forma independente e tangível, de modo que a forma D-D’’ – cujos pontos de partida e de chegada são o dinheiro efetivo – expressa da forma mais tangível a ideia de “se fazer dinheiro”, principal motor da produção capitalista. E Marx acrescenta que “o processo de produção capitalista parece ser apenas um intermediário inevitável, um mal necessário para se fazer dinheiro” (Marx, s.d.: 54). No momento em que escreveu isso, essa “vertigem” só perdurava o tempo da fase final de

> expansão do ciclo industrial decenal “clássico”. Porém, em condições históricas dadas, não poderia essa “vertigem” assumir proporções maiores, adquirir temporariamente um caráter estrutural? Por que se deveria recusar a exploração da hipótese segundo a qual a emergência de relações políticas e sociais e de instituições poderosas favoráveis ao capital de aplicação financeira concentrado levou a uma tentativa de transformar a “vertigem” num modo de existência do capital para um período maior que o final de uma fase ascendente? (CHESNAIS, 2002, p. 7).

Diante desses pressupostos, o autor indaga se de fato a dominação das finanças exclui a acumulação. Para Chesnais (2002), a resposta é não. No rastro das concepções de Marx, o autor expõe que a acumulação capitalista recobre pelo menos três mecanismos diferentes que se sobrepõem e, portanto, se confundem, mas são completamente distintos no plano conceitual e no tocante a seus efeitos sociais. A acumulação pode acontecer tanto pelo aumento dos meios e da capacidade de produção através do investimento, quanto na extensão das relações de propriedade e de produção capitalista para novas áreas. E, numa terceira dimensão, sem novos investimentos ou mediante formas desmaterializadas de investimentos, pela apropriação, punção e centralização do valor e do mais-valor gerados no âmbito de outras formas de organização social[18] (CHESNAIS, 2002).

Essa terceira forma ocorreria a partir da dinâmica impressa pela hegemonia das finanças e sua posterior mundialização. O traço mais marcante dessa nova fase da internacionalização do capital portador de juros, “consiste na super expansão dos fluxos internacionais de capital de aplicação financeira em busca de valorização (2002, p. 05). Esse movimento resultaria na emersão do regime de acumulação financeirizado.

> O regime financeirizado é uma “produção” dos países capitalistas avançados, mais precisamente dos Estados Unidos e do Reino Unido, onde as finanças tiveram seu enraizamento mais profundo até a crise de 1929. Não é mundializado no sentido de abranger o conjunto da economia mundial numa totalidade sistêmica verdadeira. Como acabei entendendo e enunciando, foi apenas nos Estados Unidos que se implantou plenamente o regime de acumulação com dominação financeira e onde se assumiram todos os seus traços. Esse é um ponto para o qual me faltou um nível suficiente de precisão, de modo que provavelmente se endereçava a mim o alerta de Frédéric Lordon (1999) contra as “caracterizações uniformizantes que gostariam de concluir excessivamente rápido a favor do estabelecimento de um regime de acumulação financeirizado, válido identicamente para todas as economias” (CHESNAIS, 2002, p. 38).

[18] Chesnais (2002) aponta que isso pode ocorrer a partir da extração de valor de outras empresas dentro das esferas modernas da economia. Trata-se de um processo de centralização por captação e predação de valor de subcontratos em favor dos grandes grupos capitalistas.

Segundo o autor, esse processo é presidido pelos montantes que nascem como poupança e mudam de natureza ao serem transformados em capital por meio da centralização operada por firmas administradoras especializadas (instituições bancárias, não bancárias e pelos mercados de títulos). Esse capital de aplicação financeira fomenta os mercados financeiros e tudo aquilo que resulta em termos de especulação e de formação de capital fictício. Na época de Marx, isso se traduzia nas ações, títulos da dívida pública e crédito; atualmente, se expandiu para outras formas de capital fictício.

> Por intermédio dos mercados de títulos públicos e privados de dívida, a administração da poupança constitui uma poderosa alavanca para a acumulação e a centralização financeiras; por esse viés e pelo viés da governança das empresas, ela torna os assalariados aposentados ou beneficiários de planos de acionistas, quer o entendam ou não, participantes indiretos do processo de exploração no sentido definido por Marx (CHESNAIS, 2002, p. 18-19).

Por essa razão, o autor sinaliza para uma relação de autonomização do capital portador de juros do processo de produção de mais-valor. Em suas formulações, defende que existe uma exteriorização do capital portador de juros em relação ao circuito das cadeias de produção industrial do valor e considera esse fenômeno como um dos principais traços do capitalismo contemporâneo. Para Chesnais (2002), o capital portador de juros se move no sentido de retorno imediato da lucratividade desejada, sem mirar para investimentos produtivos de longos prazos. Ou seja, expressa uma complexa dinâmica entre rentabilidade e produção do lucro, gerando a tendência de redução dos investimentos produtivos.

Numa perspectiva crítica ao pensamento de Chesnais (2002; 2005), Leda Paulani, utilizando do arsenal teórico do autor, aponta que na verdade não se trata de um regime de acumulação com dominância da valorização financeira, mas da dominância financeira da valorização.

> “Dominância financeira da valorização” afigura-se um termo mais adequado do que “dominância da valorização financeira”, pois enquanto o último refere-se a momentos ou fases na história do capitalismo em que a valorização rentista se exacerba e se sobrepõe à valorização produtiva de um modo insustentável no longo prazo, o primeiro diz respeito à etapa corrente do capitalismo, na qual a importância e a dimensão dos capitais e da valorização financeira combinados à peculiar forma assumida pelo sistema monetário internacional fazem com que a lógica da valorização financeira contamine também a esfera produtiva, gerando um novo modo de regulação adequado ao regime de acumulação financeira (PAULANI, 2005, p. 21).

Virgínia Fontes (2010) entende que essa nova fase do capitalismo, denominada pela autora de capital imperialismo, tem como base a financeirização da economia. No entanto, esse processo encontra-se diretamente vinculado às estratégias de extração de mais-valor. Esse período tem como traços fundamentais: o predomínio do capital monetário e seu impulso de expropriação constante; o aumento da concentração e centralização do capital; a presença de propriedade capitalista altamente transnacionalizada e difusa; e, não menos importante, a captura de todos os recursos disponíveis e todas as atividades humanas para a sua transformação em forma de produção e extração de valor.

No plano histórico, essa forma de capital portador de juros ressurge no final da Segunda Guerra Mundial, nos países algo-saxões – Inglaterra e Japão –, pelos acúmulos de experiências de centralização financeira, dentre elas, o impulso e estímulo aos seguros de vida e adoção de sistemas de aposentadoria privada por capitalização (CHESNAIS, 2002). Ao passo que ocorria a desregulamentação e liberalização dos mercados confiscados pelo setor público em todos as latitudes do planeta, especialmente na década de 1980/1990, e novas áreas de influência eram restauradas em decorrência do declínio das experiências socialistas, o poder centrado nas financias ganhou fôlego e se hipertrofiou. Nessas últimas décadas, o capital financeiro se tornou uma forte alavanca de *contrarrestar* a dinâmica estagnante dos investimentos, por meio de uma busca desenfreada pela especulação financeira.

No plano político-institucional, a internacionalização do capital ocorreu graças à intervenção sistemática das grandes potências econômicas mundiais, especialmente através das políticas de liberalização, desregulamentação e privatização implementadas pelos países do G7. De acordo com Chesnais (2005), essas políticas no campo da financeirização, dos investimentos externos direitos e das trocas de mercadorias possibilitaram a base para a nova fase de mundialização do capital e constituição do regime de acumulação financeirizado. Essas medidas permitiram o florescimento de um conjunto de inovações financeiras com o intuito de gerar novos mecanismos de valorização, sobretudo centradas nas dívidas públicas do Estado.

Nessa nova quadra histórica, a reprodução ampliada do capital, ditada hegemonicamente por essa fração do capital portador de juros, coloca o Estado no coração do novo sistema global (WOOD, 2014). A adequação dos Estados nacionais ao imperativo da liberalização dos mercados financeiros e desregulamentação dos

seus mercados contaram com importantes instituições e organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e, posteriormente, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Eles cumpriram um importante papel de difusão e imposição dos rearranjos e acordos estabelecidos em prol do retorno da lucratividade, sobretudo nas economias periféricas.

É na década de 1990 que foram plenamente reunidos os elementos que tornaram possível o florescimento do regime de acumulação com dominação financeira, sendo identificável uma fase de crescimento considerável nos EUA, reforçando duas tendências que encerram esse novo período: a tendência à homogeneização do “mercado mundial” como um espaço comum, colocando todas as empresas em concorrência direta; e a tendência de reprodução dos fatores de diferenciação entre os países com relações ainda mais fortemente assimétricas e hierarquizadas do que na época fordista (CHESNAIS, 2002).

As condições propícias para mundialização do capital e, por conseguinte, de expansão do programa político e econômico neoliberal contou com rearranjos internacionais e forte mobilização de instituições representativas do grande capital, concentradas no que se convencionou chamar de Consenso de Washington (1989).

Trata-se, portanto, da construção de políticas econômicas adequadas às novas exigências da dinâmica de expansão do capital financeiro e das bases de extração de mais-valor que se traduziram em dez pontos nodais que deveriam ser implementados através de reformas estruturais: 1) disciplina orçamentária e fiscal com o fito de redução do déficit público; 2) liberalização comercial, com supressão das barreiras alfandegárias; 3) fixação de taxas de câmbio competitivas; 4) abertura à movimentação de capitais estrangeiros, via investimentos direitos; 5) privatizações de empresas públicas; 6) reforma tributária; 7) ampliação das taxas de juros e sua determinação pelo mercado; 8) desregulamentação e criação de mercados concorrências; 9) alterações das prioridades em relação às despesas públicas; 10) proteção aos direitos de propriedade, em particular à propriedade intelectual dos oligopólios internacionais (DADOT; LAVAL, 2016).

Em síntese, essas medidas se traduziram na pavimentação das condições políticas e institucionais para internacionalização do capital financeiro, com base na liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros, do mercado de trabalho, de novos nichos de negócios e da profusão de práticas financeirizantes. Impõem, então, alterações no Estado, mediadas por processos de ajuste estrutural,

via revisão das políticas fiscais e monetárias dos estados nacionais, de movimentos de privatização de bens e serviços públicos com redirecionamento do fundo público em benefício do capital. Assim, surgem também iniciativas alimentadas por novas estratégias de passivização das/os trabalhadoras/es, no sentido de legitimar formas de apropriação do trabalho excedente[19].

Essa ofensiva do capital na desregulamentação e liberalização dos mercados financeiros, acompanhadas dos pacotes de ajustes estruturais – centrados na concessão de empréstimos e auxílios para países em todas as latitudes do globo – possibilitaram novos investimentos financeiros, seja através da fusão de empresas multinacionais e investimentos externos direitos (Ide), seja a partir dos empréstimos e pagamento de juros, responsáveis pelas dívidas públicas dos estados nacionais (CHESNAIS, 1996; 2002).

Segundo as formulações de Chesnais (2002), esse processo (desregulamentação, liberalização e ajustes estruturais) mobilizou um conjunto de capitais ociosos na compra de títulos públicos nos países periféricos e centrais. As consequências dessa dinâmica se revelaram no crescimento quantitativo e qualitativo do capital portador de juros, cada vez mais engajado político e economicamente no reestabelecimento das taxas de lucro; especialmente, em tornos de mecanismos de rentabilização e lucratividade através e por meio dos estados nacionais, com forte incidências nos estados periféricos.

Como destacam Dardot e Laval (2016, p. 199), “Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior dos investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais mais favoráveis à valorização do capital”. Com efeito, esse movimento de difusão do neoliberalismo estabeleceu relações mais sólidas de dependência das economias periféricas em relação às economias centrais e, de modo mais amplo, com o capital portador de juros. Ao mesmo tempo, impôs redefinições na relação com os Estados e as frações do grande capital financeiro, particularmente determinadas pela necessidade de atender aos interesses do poder das finanças, com crescente transferências de recursos, alimentados pelos juros e encargos da dívida pública.

Na verdade, a expansão do capital portador de juros e o rápido movimento de difusão dos ideais neoliberais se fizeram presentes pela capilaridade e centralidade

[19] Trataremos desses aspectos com maior atenção nos tópicos seguintes.

do Estado na condução das medidas necessárias para atender às exigências imediatas do grande capital. Sobressalta-se, nessa dinâmica, as funções econômicas e políticas do Estado, incidindo diretamente como contra tendência à queda da taxa de lucro e criando as condições necessárias para expansão do capital.

Assim, Granemann (2020) e Behring (2021) entendem que, distintamente de uma mudança de posicionamento do Estado, retraindo sua capacidade de intervenção na economia, evidencia-se uma maior intervenção do Estado na reprodução ampliada do capital. Isso impôs e vem conduzindo, até os dias atuais, uma centralidade do fundo público no provimento sistemático e ininterrupto ao sistema financeiro. Ademais, a intervenção ampliada do capital vem determinando um conjunto de modificações na base de reprodução social, com implicações diretas nas redefinições da intervenção social do Estado.

No caso da América Latina, a confluência de organismos econômicos internacionais, instituições financeiras e a atuação de países imperialistas, canalizados pelo Consenso de Washington (1989), pavimentaram as condições para a concreção dessas políticas. Nessa direção, os programas de ajuste estrutural, indicados como plataformas necessárias para a retomada do crescimento, impuseram a remodelagem dos Estados, a exemplo do Brasil que, desde a década de 1990, tornaram conhecidas as diretrizes de flexibilização, desregulamentação e privatização implementadas sob o argumento de que alavancariam o desenvolvimento[20].

As implicações desse processo se pautaram na adesão/subordinação dos países periféricos, a exemplo das economias latino-americanas, à programática neoliberal de abertura dos mercados e constituição de espaços propícios para novos ciclos de valorização do valor. Especialmente, no livre trânsito para o capital portador de juros. Com isso, a internacionalização do capital se ergue e se expande a partir dessas economias periféricas, nutrida pela lógica de desenvolvimento econômico centrado no endividamento e na contínua dependência financeira com o capital portador de juros.

Dardot e Laval (2016) entendem que esses ajustes estruturais impuseram, na verdade, um cenário destrutivo para as economias periféricas:

[20] Para a América Latina, esse cenário externo de maior liquidez possibilitou, para alguns países, a elevação do financiamento externo que permitiu, em alguma medida, manter um relativo crescimento, mesmo em um contexto internacional de crise na economia mundial. Este foi o caso, por exemplo, do Brasil (CARCANHOLO, 2010, p. 6).

> As “terapias de choque” sufocaram o crescimento com taxas de juro mais elevadas, arruinaram a produção local expondo-a sem cautela à concorrência dos países mais desenvolvidos, muitas vezes agravaram a desigualdade e aumentaram a pobreza, reforçaram a instabilidade dos movimentos de capitais. A intervenção do FMI e do Banco Mundial visava a impor o quadro político do Estado concorrencial, ou seja, do Estado cujas ações tendem a fazer da concorrência a lei da economia nacional, seja essa concorrência a dos produtores estrangeiros, seja a dos produtores nacionais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 198).

Segundo Paulani, a participação do Brasil no circuito financeiro internacional ocorreu de forma tardia e pautada por essa dinâmica de trocas desiguais e reprodutoras de relações de dependência estrutural.

> A economia brasileira, evidentemente, faz parte dela, inicialmente de forma passiva, quando foi vítima da chamada “crise da dívida externa” nos anos 1980, depois de forma ativa, quando tomou as providências, a partir de meados dos anos 1990, para seu ingresso na era da financeirização como “potência financeira emergente” ou, nos nossos termos, como “plataforma internacional de valorização financeira” (PAULANI, 2017, p. 29).

A rigor, a própria formação do capitalismo no Brasil se deu atravessada por essas relações dependentes e desiguais e com forte centralidade do Estado na condução desse processo.

Segundo Ianni (1989), ao longo da história do capitalismo no país, evidenciam-se duas tendências principais. De um lado, a inclinação de um capitalismo nacional, razoavelmente autônomo, apoiado no mercado interno, aspirando o desenvolvimento autossustentado. Por outro, a tendência que prevaleceu no decorrer das décadas do século XX, de um desenvolvimento capitalista e uma burguesia vinculada ao grande capital internacional, através de processos que dotaram a economia brasileira de dependência estrutural com os países centrais. Ou seja, de um capitalismo associado aos interesses imperialistas.

De modo sumariado, Octavio Ianni (1989) nos auxilia na compreensão da formação capitalista no Brasil e sua associação com o capital internacional, bem como, a preponderante participação do Estado como lugar privilegiado do capital na condução e expansão das relações capitalistas no país. Segundo o autor, é possível elencar cinco evidências centrais que comprovam essa dinâmica: em primeiro lugar, “porque se dá em uma economia primária exportadora profundamente comprometida com o capital mundial, em que predominam nações industrializadas, exercendo a liderança nesse capitalismo” (1989, p. 253); em segundo lugar, porque a inserção brasileira se estabelece no contexto de monopolização do capitalismo. Ou seja, a

industrialização se desenvolve em pleno imperialismo, com todas as implicações que esse processo encerra a partir das correlações de forças dos centros de poder. Em terceiro lugar, a industrialização tem início e se desenvolve como se fosse o resultado de mecanismos reflexos, ocasionais e erráticos. Em quarto, dadas as condições ínfimas do capital, a tecnologia e a capacidade geral disponíveis no mercado interno, o Estado é levado a engajar-se diretamente na oferta de vultosos recursos para atender às exigências da industrialização e diversificação do sistema econômico nacional; e precisa, ainda, criar estímulos, induzir investimentos e reinvestimentos; ademais, o Estado investe em atividades produtivas. Por fim, como quinto elemento, pontua-se que a industrialização brasileira ocorre no contexto de contrarrevolução mundial liderada pelo nazifascismo, em certa época, e pelo governo dos Estados Unidos, a partir de 1945, com fortes implicações para os rearranjos econômicos-políticos na segunda metade do século XX (IANNI, 1989).

A consolidação do capitalismo associado, para o respectivo autor, encontra-se fortemente vinculado à “ditadura do grande capital”, posta em curso pela autocracia burguesa no país e com vinculação direta com os projetos de internacionalização do capital. De modo específico, trata-se da adequação e confluência do país aos interesses da burguesia financeira internacional e forte intervenção do Estado, atuando como capitalista coletivo (IANNI,1989, p. 258).

Ademais, a própria dinâmica política de emersão e consolidação do capitalismo no país é presidida por uma dominação burguesa destituída de qualquer traço democrático ou permeável às demandas sociais das classes subalternas e aversa à socialização política, espelhada nos interesses da burguesia internacional e dela subordinada e dependente (FERNANDES, 2006); particularmente, por ter se moldado na simbiose entre o arcaico e o moderno, “sob o tipo de capitalismo competitivo que nasceu da confluência da economia de exportação (de origens coloniais e neocoloniais) com a expansão do mercado interno e da produção industrial para esse mercado” (FERNANDES, 2006, p. 258).

Solidifica-se, portanto, a lógica da dependência, cujas marcas entre o atraso e a modernização das relações sociais e de produção se mesclam e conformam a especificidade da dinâmica expansionista do capitalismo brasileiro, a partir de um desenvolvimento desigual e combinado (TROSKTY, 1977) entre periferia e centro capitalista, que se processa no contexto histórico-concreto de dominação imperialista externa (FERNANDES, 2006).

Paulani (2017), a esse respeito, aponta que essas marcas históricas do capitalismo brasileiro se reatualizam sob novas determinações, no lapso do capitalismo neoliberal, e defende a tese de que o país se constitui em uma verdadeira plataforma de valorização do capital internacional. Para ela, toda estrutura e funcionamento do capitalismo brasileiro se pautou no princípio maior de atender à riqueza financeira. Ao longo dos governos, sob a égide do neoliberalismo, se explicitam a enorme abertura financeira, a ausência de controle sobre os fluxos internacionais de capital, as concessões tributárias a proprietários de ações, a maior garantia aos credores do Estado e do setor privado, as alterações nos regimes de servidores públicos e aposentadorias. Enfim, “a adoção de um receituário macroeconômico agressivamente voltado para o benefício da riqueza financeira, baseado na austeridade fiscal e em taxas reais de juros absurdamente elevadas” (PAULANI, 2017, p. 30).

As aproximações teóricas e históricas até aqui apresentadas nos permitem constatar que as transformações societárias advindas da crise do capital na década de 1970 apontam efetivamente para novos fluxos internacionais do capital e novas dinâmicas processadas na acumulação capitalista.

Evidencia-se, assim, uma simbiose cada vez mais íntima e inseparável entre o capital portador de juros e o capital industrial, em que bancos, fundos, seguradoras, ou seja, instituições financeiras de diversos tipos, influem diretamente nos processos de valorização do valor, em busca de captar e apropriar o máximo de lucro. Portanto, trata-se de sistemáticas e ininterruptas disputas no interior da dinâmica capitalista em torno da apropriação da riqueza socialmente produzida, cujo resultado se traduz na necessidade de intensificar os mecanismos de extração de mais-valor, que, de forma açodada e violenta, vem imprimindo um processo brutal de exploração do trabalho e de redefinição das relações sociais.

Essa acirrada movimentação dos capitais pela apropriação da riqueza intensificou o que é próprio do capitalismo monopolista, “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (NETTO, 2011, p. 20). Amplifica-se, portanto, as estratégias de carteis, trustes, fusões e *holdings* potenciadoras de formas combinadas de investimentos financeiros e produtivos, com fontes de rentabilização e produção de mais-valor flexibilizadas e escolhidas com base naqueles que possibilitarem maior retorno de lucros (CHESNAIS, 2005).

Numa angulação teórica mais abrangente, David Harvey (2012) caracteriza esse período de acumulação flexível. A flexibilização que se materializa nessa nova fase do capitalismo se traduz em processos de amplificação das estratégias de exploração do trabalho, com base em cadeias de valor cada vez mais ramificadas e externalizadas, em que as fronteiras geográficas, legais e institucionais são diluídas em prol do livre trânsito e fluxo dos capitais. No interior dessa dinâmica, o capital se movimenta em torno de propostas vantajosas, que tenham como primado o retorno da lucratividade em tempos curtos e volume monetário estendido (CHESNAIS, 2005; HARVEY, 2011).

Essa nova fase impôs modificações na forma de apropriação do tempo de trabalho e novos mecanismos de extração de mais-valor. Diante disso, se estabelece uma reestruturação produtiva, fortemente matizada no incremento científico-tecnológico e informacional. Ademais, com alterações nas formas de controle, gestão e organização do trabalho, com base, principalmente, em processos de terceirização/externalização do processo produtivo. Registra-se, ainda, nesta nova fase, alterações na divisão do trabalho, novas formas de subsunção do trabalho ao capital, ampliação dos mecanismos de produção de mais-valor e redução dos tempos de rotação do capital.

A reestruturação produtiva é refletida em diversas experiências vivenciadas nos países centrais: a exemplo da especialização flexível, na terceira Itália, com a proliferação das pequenas unidades produtivas que conjugaram desenvolvimento, geração de emprego e crescimento econômico, e se destacaram em comparação às dinâmicas econômicas na Itália.

Estas experiências, consubstanciadas em uma produção flexível, logo se constituíram enquanto modelo e forma de produção (PIORE; SABEL, 1990), por exemplo: o kalmarianismo, na Suécia (ALVES, 2005); e o Vale do Silício, nos EUA, com a expansão tecnológica e digital, especialmente protagonizada pelas experiências das *startups*. Esse modelo revela-se, principalmente, nas mudanças produtivas localizadas na indústria automobilística da Toyota, a partir de 1950, com base nas concepções de Ohny, conhecida como toyotismo/ohnismo, que se espraia como resposta hegemônica à crise do padrão de acumulação do taylorismo/fordismo (ANTUNES, 2018).

De acordo com Antunes (2018), as mudanças na base da produção em decorrência do modelo fordista/keynesiano para toyotismo/ohnismo[21] são expressões fenomênicas da crise estrutural do capital. Essa reestruturação produtiva visa restabelecer os níveis de produtividade e lucratividade e o faz com base nos seguintes pontos: 1) É uma produção diretamente vinculada à demanda; 2) Depende do trabalho em equipe, com multivariedade de funções; 3) Estrutura-se em um processo produtivo flexível; 4) Tem como princípio o *just-in-time*, a produção deve ser efetivada no menor tempo possível; 5) Desenvolve-se o sistema do *kanban*, senhas de comando para reposição de peças e de estoque; 6) As empresas do complexo produtivo toyotista têm uma estrutura horizontalizada, no qual a terceirização e subcontratação passam a ser central na estratégia patronal. E se replica o mesmo procedimento na rede de subcontratação. 7) Desenvolve-se a criação de círculos de controle de qualidade, visando a melhoria da produtividade.

Estrutura-se uma empresa enxuta e vocacionada para atividades transnacionais e financeirizadas, ramificada pela difusão fragmentada da produção e do trabalho, centrada em práticas empresariais que maximizem os lucros e reduzam os custos; orquestradas, ainda, com o intuito de amplificar as formas de extração de mais valor. As grandes cooperações e empreendimentos produtivos se estruturam em cadeias pulverizadas e produtivas de valor, cujas formas de exploração do trabalho se dão a partir da parcelização do trabalho coletivo. Em grande parte, são mobilizadas através de arranjos produtivos centrados na pequena empresa (TAVARES, 2021). Além disso, vê-se alterações significativas no tocante às exigências para o trabalhador, tornando-o cada vez mais polivalente e multifuncional.

Em síntese, o avanço das forças produtivas, a adoção de novas tecnologias e sistema de informação e as mudanças flexíveis nas formas de controle, gestão e organização do trabalho, com referência principalmente no modelo toyotismo/ohnismo, imprimiram novas configurações da reprodução ampliada do capital. Sobretudo, a tendência de redução da força de trabalho no circuito estrito da produção, em decorrência do aumento da composição orgânica do capital, cujos desdobramentos se revelam na mobilidade de amplos segmentos de trabalhadores

[21] Para Gounet, trata-se de “Um sistema de organização da produção baseado em uma resposta imediata às variações da demanda e que exige, portanto, uma organização flexível do trabalho (inclusive dos trabalhadores) e integrada” (1999, p. 29).

que se soldam ao crescimento do trabalho no setor de serviços, nas multifacetadas expressões do trabalho informal e, principalmente, na reconstituição da superpopulação relativa e na pauperização absoluta.

A trajetória das últimas quatro décadas é um campo aberto de acirramento das classes sociais, sendo, sobretudo, marcada pelas tentativas do capital em alterar os marcos regulatórios do trabalho protegido. Evidencia-se, em todo o mundo, modificações nas bases de proteção ao trabalho, por um lado, desmontando o sistema interventivo estatal, sindical e garantidor de direitos vinculados ao emprego; e, por outro lado, ampliando as possibilidades de extração de mais valor e imprimindo novas sociabilidades de passivização da classe trabalhadora em outras áreas possíveis de gerar lucro.

Portanto, evidenciam-se sistemáticas e ininterruptas formas atualizadas de extração de valor, que, de forma açodada e violenta, imprimem um processo brutal de exploração do trabalho e de redefinição das relações sociais, em que trabalho se desvencilha gradativamente das bases protetivas e de pactos coletivamente construídos sob a marca de conquistas legais ou mediadas entre Estado e capital.

Trata-se, como abordado no primeiro capítulo, da migração dos capitais para novos mercados potencializadores de valorização do valor. Por um lado, centrado na transformação das diversas ações, atividades e serviços que integram a dinâmica reprodutiva da vida social em novas formas de produção de mercadorias. Por outro, em estabelecer inéditas relações mercantis a partir dos processos resultantes da liberalização, desregulamentação e privatização de serviços públicos.

No tocante às alterações na dinâmica estatal, à luz da aderência neoliberal, o giro histórico desse processo encontra-se pautado na mudança da política monetária realizada pelo Federal Reserve, no ano de 1979, com o aumento das taxas de juros. Diante da alta taxa de inflação e os elevados índices de desemprego, a crítica às políticas econômicas e sociais keynesianas se tornaram um alvo importante dos grandes capitais para restabelecimento das taxas de lucro.

Desde o Consenso de Washington, alardeava-se, teórica e politicamente, que as intervenções estatais na economia e na sociedade eram a causa central das dificuldades de crescimento e limites no restabelecimento da lucratividade desejada. Notadamente, se fazia crer a inevitável ideia de que o retorno da lucratividade exigiria mudanças estruturais na intervenção estatal, a começar pelas políticas econômicas (monetária, fiscal e câmbio), orientadas para atrair investimentos e potencializar os

fluxos de capitais financeiros internacionais. Para tanto, apresentava-se e entoava-se um cântico neoliberal uníssono em todas as latitudes do planeta: a necessidade de ajustes estruturais nos Estados nacionais, mudanças nos sistemas tributários, liberalização do capital para atuar em novas frentes de investimentos e, de modo estratégico, as privatizações de bens e serviços públicos.

Nesse sentido, erguiam-se alterações dos Estados nacionais que convergiram para uma reorientação das bases econômicas e políticas de suas intervenções – sob a ótica neoliberal. De acordo com Dardot e Laval:

> A nova política monetarista esforça-se precisamente para responder aos dois problemas principais, que são a estagflação e o poder de pressão das organizações de assalariados. [...] Os dois eixos principais da mudança de direção da política econômica foram a luta contra a inflação galopante e a recuperação dos lucros no fim dos anos 1970. O aumento brutal das taxas de juros à custa de uma grave recessão e de um aumento do desemprego permitiu lançar rapidamente uma série de ofensivas contra o poder sindical, baixar os gastos sociais e os impostos e facilitar a desregulamentação (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 196).

Para Nunes (1991), evidencia-se uma contrarrevolução monetarista, com a adoção de modificações substantivas na relação entre os Estados, o capital e a sociedade. A combinação da contrarrevolução monetarista com a política fiscal conduziu a construção de uma política econômica orientada para o mercado, centrada no pagamento da dívida pública, com redução de direitos sociais, privatizações e modificações entre Estado e mercado, que permitiram a reoxigenação e centralização da acumulação financeira.

Alicerçado nas premissas do ataque frontal às políticas keynesianas, essa ofensiva visou o desbloqueio das possibilidades construídas no Welfare States, de provimento de necessidades sociais em sua transformação em nichos de negócios lucrativos para os capitais. Esse processo foi e continua sendo forçosamente adotado nos países centrais e periféricos, com traços diferenciados em decorrência das correlações de forças entre as classes sociais e das particularidades nas formações sociais de cada país.

No entanto, distintamente do que pregam os apologetas do capital, não se trata de uma redução do Estado, mas um redirecionamento importante de sua intervenção. Como nos lembra Netto (2012), trata-se, essencialmente, da diminuição de sua função reguladora e legitimadora e, consequentemente, redução do ônus do capital no esquema geral de reprodução da força de trabalho.

Nessa dinâmica, sobressalta-se a ofensiva do capital contra todo aparato público de provimento de necessidades sociais ou promotores de direitos e proteção social. Em outras palavras, as tentativas das políticas neoliberais buscam revigorar as funções econômicas do Estado, conduzidas a atenderem integralmente aos interesses do capital. Por um lado, isto realiza-se através de maior pulsão de fundo público para os capitais financeiros; por outro, promove maior capilaridade do capital através da privatização e mercantilização de serviços públicos.

Essas transformações nos serviços e, de modo particular, nos serviços públicos, são expressões das novas estratégias adotadas pelo capital para restaurar as condições de lucratividade. Como é próprio da lógica da acumulação capitalista – a necessidade ininterrupta de valorizar o valor existente –, evidenciam-se renovadas formas de ampliação da produção de mercadoria e sua realização.

Para além da produção destrutiva, em que se afirma o triunfo da produção generalizada do desperdício (MÉSZÁROS, 2002), assim como a racionalização e intensificação das formas de extração de mais-valor nos mercados existentes, tem-se, crescentemente, a mobilidade de capitais no âmbito dos serviços e, especificamente, nos serviços antes realizados pelo Estado.

Do ponto de vista teórico, essas determinações estruturais vêm sendo amplamente discutidas por pesquisadores(as) de matrizes teóricas e políticas distintas, com desdobramentos político-práticos de similar diferenciação (RUBIN, 1987; GORZ, 2003; ANTUNES, 2018; HUWS, 2015; DAL ROSSO, 2014; BRAGA, 2016). Na esteira da tradição marxista, há um polêmico debate sobre a natureza dessas transformações societárias impelidas pela expansão do capital no âmbito dos serviços e da reprodução social, cujo escopo expomos a seguir.

Segundo Mandel (1971), trata-se do processo de supercapitalização, que se reverbera “por um lado, na existência de um volume de capital monetário que já não encontra campos de investimento. [...] Por outro lado, a supercapitalização exprime-se sobretudo pelo subemprego crônico da capacidade produtiva (MANDEL, 1971, p. 138).[22] Para o autor, a supercapitalização corresponde ao montante de capital

[22] No original: “he ahí la contradicción fundamental de la época de la decadência capitalista, la contradicción de la sobrecapitalización. la sobrecapitalización se expressa, por una parte, en la existência de un volumen de capital-dinero que no encuentra ya campos de inversión.[...] Por otro lado, la sobrecapitalización se expresa sobre todo por el subempleo crónico de la capacidade productiva existente” (MANDEL, 1971, p.138).

excedente que transcende a possibilidade de retorno ao ciclo de produção direta de mais-valia, nos domínios tradicionais da produção de mercadorias, e é canalizada para esfera dos serviços. Diante da massa de capitais excedentes que encontram dificuldades de valorizar-se no circuito produtivo há uma busca por novos nichos de valorização.

Para Mandel (1982), a expansão das relações capitalistas na esfera dos serviços contribui para dissipar a massa de capital ocioso e construir novas possibilidades de transformação dos processos de trabalho em mercadorias tangíveis. No entanto, a relação entre capital e prestação de serviços não cria mais-valia. Ou seja, a expansão de investimentos capitalistas na esfera dos serviços não pressupõe a transformação dessa área em produtiva para o capital. No entanto, em determinadas condições, permitem a ampliação de massa de mais-valia: 1) assumindo parcialmente as funções produtivas do capital industrial propriamente dito; 2) acelerando o tempo de rotação do capital produtivo circulante; 3) reduzindo os custos indiretos da produção; e 4) ampliando os limites da produção de mercadorias – em outras palavras, substituindo a troca de serviços individuais por rendimentos privados pela venda de mercadorias contendo mais-valia (MANDEL, 1982).

A partir dessas premissas, Mandel (1982) argumenta que o capitalismo tardio se caracteriza pelo espraiamento das relações capitalistas para esferas não mercantis, principalmente ampliando o processo de industrialização generalizada universal, em que a mecanização, a padronização, a superespecialização e a fragmentação do trabalho, antes presentes apenas na produção de mercadorias, se ampliam para todos os setores da vida social. Nessa direção, aponta que há uma tendência de mercantilização e industrialização da esfera dos serviços, buscando prioritariamente transformá-los em mercadorias tangíveis para garantir a valorização do valor.

Com base nesses argumentos, o autor chega às seguintes conclusões sobre a relação entre a produção capitalista e a expansão do capital na esfera da circulação:

> O capital monopolista não se opõe, portanto, de forma alguma, à penetração de capital no chamado setor de serviços, mesmo que isso incontestavelmente reduza a taxa média de lucros, porque uma massa maior de mais-valia deve somar-se à massa de capital social investido, que aumentou ainda mais do que a quantidade de mais-valia. Além disso, a acumulação de uma massa de capital ocioso que cresce constantemente ameaça as empresas gigantes com a perspectiva de que, a longo prazo, esse capital talvez não se contente com os juros médios e possa tentar penetrar à força nos setores monopolizados, reativando assim a concorrência e ameaçando os

> superlucros dos monopólios. O desvio de excesso de capital para o setor de serviços ajuda a prevenir essa mudança (MANDEL, 1982, p. 272- 273).

Harvey (2004), numa interpretação distinta, aponta que essa dinâmica de escoamento do capital no âmbito dos serviços é uma condição histórica e específica do capitalismo contemporâneo, cuja base explicativa assenta-se na necessidade de novos espaços produtivos que permitam a auto expansão do capital. Para o autor, isso se dá por meio de um processo de espoliação de determinados meios de vida e serviços, antes acessados ou produzidos como valores de uso, para a lógica das relações capitalistas; enquanto Mandel (1982) aponta para tendência de crescimento do setor de serviços e sua absorção pelas relações capitalistas, como um processo histórico produzido pela centralização de capital e industrialização dos espaços da reprodução e serviços. Harvey (2004) indica, ainda, a expansão do capital nos serviços como um elemento inédito introduzido pelas transformações contemporâneas do capitalismo.

Segundo Harvey (2005), a dinâmica capitalista contemporânea se expressa por uma relação orgânica pautada pela reprodução expandida do capital, de um lado. E, de outro, pelo de processo de “acumulação por espoliação”, corolário do que o autor denomina de “novo imperialismo”.

> [...] a sobreacumulação, lembremos, é uma condição em que excedentes de capital (por vezes acompanhados de excedentes de trabalho) estão ociosos sem ter em vista escoadouros lucrativos. O termo-chave aqui é, no entanto, excedentes de capital. O que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significava tomar, digamos, a terra, cercá-la e expulsar a população residente para criar um proletariado sem terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água etc., na Inglaterra, por exemplo) tem aberto em anos recentes amplos campos a serem apropriados pelo capital sobreacumulado (HARVEY, 2004, p. 124).

Desta citação podemos extrair considerações importantes sobre a tese do novo imperialismo e, de modo particular, o traço que o caracteriza: a acumulação por espoliação. 1) Para o autor, o novo estágio de acumulação capitalista é constitutivo da crise do capital registrada na década de 1970 e, por conseguinte, uma expressão da necessidade criada pelo capital como “recurso primário de criação perpétua de seu próprio outro” (HARVEY, 2004, p. 125), de resolver a incapacidade de acumular através da reprodução ampliada do capital, exigindo a crescente tentativa de

acumulação mediante a espoliação; 2) Trata-se de um processo qualitativamente distinto da acumulação originária ou primitiva identificada por Marx, que possibilitou a emersão da produção capitalista e abriu caminho para reprodução ampliada, qual seja, a expropriação original da terra, bem como dos meios de produção dos trabalhadores[23]. Nas condições contemporâneas, a acumulação por espoliação "faz ruir e destrói um caminho já aberto" (HARVEY, 2004, p. 135). Ademais, cumpre a função histórica de não deixar o motor da acumulação morrer; e 3) A acumulação por espoliação está no cerne das práticas imperialistas, desenhadas especialmente pelas políticas neoliberais e robustecida pela superexploração do trabalho (MARINI, 2005).

Harvey (2004) entende que há uma nova fase de acumulação centrada na subsunção e transformação das conquistas históricas dos trabalhadores em novos nichos de valorização. Nesse sentido, o rol de desregulamentação e liberalização de mercados, privatizações, bem como a ampliação dos processos de mercantilização de bens e serviços, mais a retirada de direitos, consubstanciados no transcurso do capitalismo monopolista, seriam as bases sociopolíticas e econômicas abertas pelo neoliberalismo para consecução desse processo. Essas medidas, em si, possibilitariam válvulas de escoamento do capital sobreacumulado e novos formas de valorização do valor, de modo que o capitalismo contemporâneo aprofundaria a acumulação por reprodução expandida, de um lado, e, de outro, a apropriação direta de bens e serviços a partir da acumulação por espoliação.

Nessa linha argumentativa, Huws (2015) defende que se instala uma "acumulação primitiva secundária" através da mercantilização e mercadorização dos serviços públicos. Distintamente da "acumulação primitiva primária", que pode ser compreendida como a geração de novas mercadorias a partir de recursos naturais ou de atividades não mercantilizadas, observa-se que:

> [...] atividades que já eram realizadas, na economia remunerada, pelo seu valor de uso (tais como educação, ou serviços de saúde) são padronizadas de tal forma que elas podem ser negociadas para obtenção de lucros e apropriadas pelo capital: o valor de uso é transformado, portanto, em valor de

[23] "Um exame mais detido da descrição que Marx faz da acumulação primitiva revela uma ampla gama de processos. Estão aí a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [partilhadas]; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e de consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais); a monetização da troca e a taxação, particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura, a dívida nacional e, em última análise, o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva" (HARVEY, 2005, p. 121).

> troca. Essa forma secundária de acumulação é baseada na expropriação não da natureza ou de aspectos não alienados da vida nem do trabalho doméstico não remunerado, mas sim nos resultados das lutas passadas dos trabalhadores pela redistribuição da mais-valia através de serviços públicos universais (HUWS, 2015, p. 289).

Nesse sentido, Huws (2015) rastreia as mudanças provocadas pelas reestruturações capitalistas no universo do trabalho e sinaliza para a constatação de que, a cada nova crise, o próprio capital, por meio de estratégias múltiplas, ancorado na utilização de novas tecnologias e na reorganização do trabalho, transforma meios de vida e formas de sociabilidade – potencialmente – em novas mercadorias; este é, por exemplo, o caso dos serviços públicos. Para a autora, esse processo trata-se da continuidade das dinâmicas expropriadoras e exploradoras do capital sobre o trabalho e da emersão de novas oportunidades capitalistas que possibilitam a participação das novas dinâmicas nas cadeias de produção de valor.

Com base na mesma problemática de investigação, com conclusões distintas, Virgínia Fontes (2010), Ana Elizabete Mota e Maria Augusta Tavares (2016), Ivanete Boschetti *et al*. (2016) apontam que a ofensiva contemporânea do capital na subtração de direitos, privatização de bens e serviços públicos, mercantilização de políticas sociais e transformação dos meios de vida em formas de valorização do valor são processos de expropriações contemporâneas realizadas pelo capital.

A base teórica que fundamenta suas análises se pauta na compreensão de que os processos de expropriações que figuram na emergência do capitalismo, alicerçada na expropriação original da terra e das condições e meios de produção e reprodução dos trabalhadores – teorizada por Marx (2013) como um processo de acumulação primitiva –, não se esgotam na origem do capitalismo, mas se renovam e se processam na dinâmica irrefreável do capital na busca por superlucros. No entanto, na quadra histórica atual, dadas as exigências próprias da acumulação capitalista e de modificações nas correlações de forças entre as classes sociais, essas expropriações assumem novas configurações, incidindo diretamente na reprodução social da força de trabalho e em novos mecanismos de reprodução ampliada do capital.

Virgínia Fontes (2010) é taxativa ao afirmar que: “A produção social de trabalhadores ‘livres’ (expropriados) é sempre condição para e resultado da ampliação das condições sociais de cunho capitalista” (2010, p. 43). De modo que, dadas as condições de exacerbação das contradições provocadas pelo capital-imperialismo,

“[...] as expropriações contemporâneas tornaram-se agressivas e potencialmente ilimitadas, ao converter características humanas, sociais ou elementos da natureza em potenciais mercadorias” (FONTES, 2010 p. 45).

A autora distingue dois tipos de expropriações realizadas pelo capital no intuito de expandir as relações sociais capitalistas. Por um lado, observa-se a expropriação primária, original, de perda dos meios de produção e subsistência das massas campesinas ou agrárias impelidas e sua crescente migração para as cidades – seja de modo voluntário, seja por meio da expulsão de suas terras –, bem como incapacitadas de manter sua reprodução através dos meios de vida tradicionais. Por outro lado, há as expropriações secundárias que incidem diretamente nos trabalhadores urbanizados. Para a autora, as expropriações secundárias não incidem em perda de propriedade de meios de produção ou de recursos sociais de produção, mas sobre as conquistas históricas em torno de direitos sociais e trabalhistas que se convertem em espaços de expansão do capital.

A partir dessa formulação, Fontes (2010) desenvolve argumentos apontando que o capitalismo contemporâneo presencia a imposição de uma lógica de vida social alicerçada na supressão dos meios de existência; na crescente mercantilização dos elementos necessários para provimento da reprodução social; e, adicionalmente, na supressão do aparato protetivo vinculado ao trabalho. Portanto, observa-se uma ampla e violenta dinâmica expropriadora que incide em diversas dimensões da vida social.

Nessa direção, Mota (2016) defende que as expropriações implicam na “dependência dos trabalhadores em relação ao mercado, para atender às suas necessidades sociais e materiais às custas da pilhagem dos seus direitos e das suas condições de vida e de trabalho” (2016, p. 234). Essa dinâmica possibilita a amplificação das condições de exploração do trabalho em benefício do capital, além de garantir a transformação dos bens e serviços públicos em mercadorias, renovando os mecanismos de acumulação do capital.

Em sintonia com essa perspectiva, Ivanete Boschetti (2016) problematiza os processos de destruição dos direitos sociais e suas implicações na reprodução da força de trabalho. Ela trabalha com a hipótese de que a destruição dos direitos e políticas sociais “[...] constitui um avassalador processo contemporâneo de expropriação social que restringe a participação do Estado social na socialização dos

custos de reprodução da força de trabalho e contribui para a ampliação da acumulação" (2016, p. 132).

Ao reconhecer que se trata de um debate teórico polêmico, marcado por controvérsias, o que nos parece salutar é afirmar que a dinâmica expansionista do capital exige cada vez mais a renovação de formas sociais de exploração do trabalho e a produção de novas mercadorias. No contexto de internacionalização do capital portador de juros e de ampliação e simbiótica dialética das diversas formas de capital, evidenciam-se extraordinários movimentos em torno das conquistas históricas que atravessam as lutas de classes no âmbito do Estado e que são materializadas nos direitos sociais e nas políticas sociais.

A ofensiva do capital contra os mecanismos públicos que viabilizam a reprodução social da força de trabalho, mesmo que precários e limitados, como se evidencia nos países periféricos, torna-se um amplo campo de inversões para a constituição de mercadorias e possibilidades de lucratividade.

Apesar das distinções teóricas e políticas sobre a natureza da financeirização da economia e suas implicações na reestruturação produtiva, bem como sobre a expansão/acumulação capitalista no âmbito dos serviços e, de modo particular, nos serviços públicos, há uma conclusão que as unifica: a cena contemporânea expressa uma constatável expansão do capital na esfera dos serviços em íntima conexão com a dinâmica da acumulação contemporânea, mediada pela superacumulação de capitais, expropriação de direitos, mercantilização, mercadorização dos serviços sociais públicos e subsunção dos trabalhos dos serviços à lógica do capital, impondo-lhes a intensificação e exponenciação da exploração do trabalho.

Numa perspectiva de resgate histórico, isso vem se confirmando translucidamente. A lógica de financeirização da economia absorveu parte dos capitais ociosos. No entanto, já no final da década de 1990, emergiram crises regionais, apontando para novas contradições postas pela sobreacumulação de capitais. Notadamente, a crise asiática em 1997 e a crise ponto.com.

Nos anos 2000, o capital sobreacumulado na forma de capital fictício se beneficiou com parte do crescimento econômico mundial. Como nos aponta Carcanholo (2010):

> O cenário externo era extremamente favorável: alta no ciclo de liquidez internacional; taxas internacionais de juros no menor patamar em décadas; crescimento da economia mundial. Especificamente para os países periféricos: maior margem para redução dos juros internos (em função da

> redução nos juros internacionais); crescimento na demanda pelas exportações (em função do crescimento da economia mundial); forte entrada de capital externo, dada a alta na liquidez internacional, o que permite tanto o refinanciamento de possíveis problemas nas contas externas, quanto acumulo de divisas e manutenção de taxas de câmbio em patamares valorizados, o que contribui para o controle inflacionário. Para alguns países, ainda, a elevação da demanda por exportações ocorreu justamente nos produtos para os quais a estrutura produtivo-exportadora se voltou desde os anos 90, em especial, as *commodities*, inclusive as agrícolas. Para este mercado, não só o *quantum* de exportações cresceu, mas também o preço desses produtos, o que fez com que o valor total das exportações fosse extremamente elevado, garantindo superávits na balança comercial e aliviando, portanto, os problemas nas contas externas (CARCANHOLO, 2010, p. 7).

Esse cenário modifica-se com a crise de 2007/2008, diante do colapso do sistema financeiro internacional. Tem-se uma inflexão na dinâmica de valorização do capital que não atinge exclusivamente o sistema financeiro, mas a totalidade do ciclo de produção e circulação de valor; portanto, com repercussões em todos os poros da vida social.

A crise de 2008, conhecida como crise dos subprime, se gesta no coração do sistema financeiro norte-americano e se espraia por todo sistema do capital, das economias centrais para as periféricas. A crise, em si, se revela a partir da bolha imobiliária norte-americana. A arquitetura da crise se formou a partir de empréstimos imobiliários. No primeiro momento, as condições e critérios para a concessão de empréstimos, mediados por corretores, se pautavam para as famílias que possuíam garantias financeiras de atender às hipotecas e pagamentos dos juros indicados, e se realiza por meio de uma variedade de bancos. A expansão desse negócio foi impulsionada pelos bancos de investimento, com a destinação de crescentes volumes de crédito para compra de imóveis. Esse movimento foi guiado pela facilitação das condições e critérios para a compra, redundando no aquecimento das vendas e na exponenciação dos negócios vinculados ao setor imobiliário (DUMÉNIL; LEVY, 2014).

Diante desse quadro, os governos centrais adotaram medidas emergências para sanar a crise. Assim, foram injetados montantes monetários extraordinários no sistema financeiro, via Estados, para garantir a liquidez dos títulos podres e reverter a queda do sistema financeiro. Essa medida foi seguida em proporções distintas por diversas regiões, sobretudo nos EUA e Europa, no sentido de salvar bancos, seguradoras e grandes empresas.

Logo em seguida, esse plano de salvamento do mercado financeiro, portanto, de conversão da dívida privada em dívida pública, volta-se contra o conjunto da classe

trabalhadora, seja na relação de intensificação da exploração e rebaixamento dos salários, seja na redução do salário indireto diante da redefinição da intervenção social do Estado na reprodução social.

Portanto, não se trata em um raio caído em céu azul a voracidade do capital em torno do Estado. Com a crise, os mecanismos que nutrem o capital financeiro e portador de juros são acionados como prioridades máximas que devem contornar as intervenções sistemáticas do Estado. E, consequentemente, desvencilhar-se de qualquer lastro orçamentário inibidor a esse fim.

Ora, tudo indica que as teses de Mandel (1982), que asseveram uma maior dependência da valorização do capital ao Estado, se confirmam de forma translúcida nas últimas crises vivenciadas pelo capital. O que nos leva a outra tese defendida por Mészáros (2009): de que a “ajuda externa”, diga-se o Estado, torna-se vital para o funcionamento do sistema do capital, e nada mais sintomático que essa dependência estrutural como sinal da própria crise estrutural.

Esses elementos nos permitem afirmar que a crise financeira internacional aberta em 2007/2008 amplifica o poder político-econômico do Estado: seja para construir respostas no socorro ao capital financeiro e portador de juros, seja mediante reformulação de sua intervenção no processo socioeconômico de reprodução social.

Dentre as suas consequências mais candentes, observa-se, por um lado, o desmonte acelerado dos direitos sociais conquistados ao longo do século XX e, por outro, a desregulamentação e flexibilização do trabalho para impor as condições propícias à exploração do trabalho e apropriação ainda maior do trabalho excedente; com traços peculiares em cada região do globo e com aprofundamento das dependências nas formações socioeconômicas historicamente periféricas.

A partir de 2010, planos de austeridade tomam forma como medidas incontestes para garantirem o retorno do crescimento econômico em todo o mundo. Em síntese, a implementação de uma política fiscal que prioriza a dívida pública; e, para tanto, se operam medidas de retirada de direitos sociais, modificações nas legislações trabalhistas, enfraquecimento dos aparatos sindicais e ampliação das bases de exploração do trabalho.

A insidiosa programática de austeridade adotada na Grécia indica o tom dos processos que ganham forma no decorrer dessa última década, em latitudes geográficas distintas; assim como baliza o sentido da crise de 2007/2008 e das respostas encontradas pelo capital na tentativa de retomada do crescimento. Trata-

se, portanto, do aprofundamento das medidas neoliberais, após três décadas de ataques frontais à condição de reprodução social da classe trabalhadora. Logo em seguida, a periferia do capital é submersa pelos efeitos da crise. Espanha, Portugal e diversos países sofreram os impactos das políticas de salvaguarda do sistema do capital.

A crise para os países periféricos ganha contornos mais visíveis com a desaceleração econômica chinesa e, logo em seguida, com a queda dos preços das *commodities.* Parte substantiva das economias desses países, e aqui estamos tratando especificamente do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), se pautam na lógica de produtos primários e foram impactados diretamente com a queda das exportações de *commodities*.

Trataremos, no próximo capítulo, de aprofundar esse conjunto de medidas operadas no Brasil e suas implicações para reestruturação do trabalho no Estado e na alteração dos serviços sociais públicos. No entanto, antes disso, dadas as evidências de hipertrofia dos serviços e sua crescente incorporação às relações capitalistas, emerge a necessidade de apreender a relação entre serviços e valor e as mutações na condição dos trabalhadores de serviços.

2.3 Os serviços no circuito de valorização do capital

A quadra histórica contemporânea presencia a ampliação das atividades de serviços e sua crescente vinculação à lógica empresarial-mercantil. A esse respeito, muitas produções teóricas e pesquisas foram publicadas nas últimas décadas, sinalizando que as transformações operadas pelo avanço das forças produtivas e a crescente expansão dos serviços denotavam mudanças radicais na dinâmica do capitalismo. Dentre elas, destacam-se as reflexões teóricas e políticas que defendem uma nova sociabilidade pós-industrial, pós-capitalista, cujas bases sociais deslocam a centralidade do trabalho e, consequentemente, evocavam a anulação ou decretação do fim do trabalho, do proletariado, e a construção de novas formas de sociabilidades.

No cerne dessas teses encontra-se o fenômeno das transformações tecnológicas e produtivas e a expansão dos serviços, bem como as polêmicas e dissenções que envolve o ato de explicá-las à luz da teoria do valor trabalho. O que se encontra em jogo, no interior desses debates, é o que caracteriza o valor na sociedade contemporânea. Em grande medida, as teorias do fim do trabalho, do fim

da centralidade do trabalho abstrato ou do proletariado (GORZ, 1987; OFFE, 1989) são o corolário de um pensamento que destitui o trabalho e as classes sociais dos problemas candentes da sociedade contemporânea e corroboram para as teses do progresso técnico-científico e para o “feitiço” da ciência como nova produtora do valor (BRAGA, 1996; 2007).

Na contramão dessa linha interpretativa, a tradição marxista vem problematizando a validade da teoria do valor. Isso porque a própria dinâmica do real vem comprovando a insistente coerência do pensamento marxiano no tocante à teoria do valor. Ou seja, não existe na sociedade capitalista outra fonte de riqueza que não seja gerada pela apropriação da força produtiva do trabalhador, da apropriação do tempo de trabalho excedente posto a serviço do capital; portanto, da necessidade de exploração do trabalho e do fetichismo da mercadoria, que se renova a cada suspiro do capital.

No entanto, as teses marxistas não são imunes às divergências teóricas e políticas. É o que tentaremos demonstrar a seguir, apoiados nas contribuições teóricas de Marx (2011), Rubin (1980), Braverman (1990), Mandel (1982), Harvey (2004), Huws (2015), Antunes (2018). Dito isso, nos parece que grande parte das polêmicas se voltam para uma questão central: se é possível conferir a existência de produção de valor e mais valor na esfera dos serviços. Em outras palavras, se os serviços são partícipes da valorização do valor e, de igual assimilação, se as categorias mais-valor e produtividade podem ser acionadas para compreender as mudanças no trabalho em serviços. É o que se observa ao evidenciarmos a pesquisa em tela, em que serviços sociais públicos, circunscritos na esfera do valor de uso e os trabalhadores a eles vinculados são subsumidos a lógica dos valores de troca e, consequentemente, ao processo de valorização do valor. De modo muito explicito, os profissionais assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, advogados, médicos, enfermeiros, que antes eram contratados diretamente pelo Estado para promoção de serviços públicos, passam a ser contratados por empresas especializadas em serviços sociais para atender aos imperativos e necessidades do Estado e, por meio dele, gerar valor e mais valor para a empresa contratada.

É no intercruzamento dessas questões que as distinções teóricas e políticas se fazem presentes. Particularmente, faz-se presente o debate sobre a imaterialidade e materialidade das mercadorias e sobre a dimensão do trabalho produtivo e improdutivo no âmbito dos serviços.

Por uma angulação, defende-se, enfaticamente, que a produção de mais-valor se dá no intercâmbio orgânico do homem com a natureza, que se estabelece na sociedade capitalista mediada pela apropriação dos meios de produção e subsistência por um capitalista e se corporifica em relações de assalariamento da força de trabalho e na produção de mercadorias tangíveis e dispostas no mercado para sua realização. Por outra angulação, apreende-se que a distinção da produção de riqueza nos marcos do capitalismo não se restringe à produção material e se encerra no produto do trabalho, mas se estabelece pela forma social do trabalho na produção de bens e serviços orientadas pela produção e reprodução das relações capitalistas.

A esse respeito, há um elemento que unifica os pesquisadores marxistas – a constatação de que se trata de uma tarefa complexa e cheia de polêmicas e desacordos estabelecer uma compreensão dos serviços sob a ótica do valor (MANDEL, 1980; RUBIN, 1987). Para Harvey (2004), esse fenômeno diz respeito às mudanças substantivas na dinâmica econômica e nos fluxos de capital que exigem maior atenção e cuidado de análise. Similar a essa interpretação, Chesnais (1996; 2005) compreende que o crescimento dos serviços e sua internacionalização está atrelada às requisições contemporâneas dos capitais em torno do retorno da lucratividade.

Entretanto, antes de prosseguirmos com essas polêmicas, nos parece salutar indicar a pertinência das considerações de Harvey (2018) sobre a leitura contemporânea da teoria do valor e que nos serve de parâmetro para análise dos serviços.

> A forma valor de Marx, concluo, não pode ser compreendida como um fulcro imóvel e estável no mundo turbulento do capital. Trata-se de uma métrica instável e em constante mutação, que é empurrada para lá e para cá pela anarquia das trocas mercantis, por transformações revolucionárias nas tecnologias e formas organizacionais, pelas diferentes práticas de reprodução social em curso e em função de grandes transformações nas vontades necessidades e desejos de populações inteiras, expressas pelas culturas da vida cotidiana. Isso está muito além do que Ricardo tinha em mente e é igualmente distante da concepção de valor que geralmente se atribui a Marx (HAVEY, 2018, p. 68).

Pelo exposto, recorreremos à linha interpretativa que nos parece ser o fio condutor dos elos explicativos para o fenômeno de ampliação das relações capitalistas na esfera dos serviços e das transformações evidenciadas na divisão técnica e social do trabalho nesse âmbito, qual seja a concepção de trabalho produtivo e improdutivo em Marx. Essa linha teórica nos conduz à discussão sobre as formas

de subsunção do trabalho ao capital para produção de mais-valor e as distinções que Marx realiza entre produção e apropriação de mais-valor. Isso nos leva à análise de como o capital avança na capacidade de subordinar a força de trabalho aos seus interesses, de modo a criar e recriar novas bases para acionar o capital variável na produção de mais-valor e, consequentemente, produzir mercadorias e realizá-las no mercado.

No entanto, antes disso, vale demarcar a compreensão de Marx sobre serviço e as distinções que o autor realiza na especificidade do modo de produção capitalista. Segundo Marx (2013, p. 269), "serviço nada mais é do que o efeito útil de um valor de uso, seja da mercadoria, seja do trabalho". Trata-se, então, da manifestação objetiva da capacidade de trabalho posta em ação, cujo usufruto do efeito útil se dá no processo de produção e não se desvincula do sujeito que o executa. Portanto, "é consumido enquanto tal sem passar da forma de movimento para a forma de coisa" (MARX, 2011, p. 383).

A peculiaridade dos serviços na sociedade capitalista, na concepção marxiana, estaria na função social do serviço prestado e das finalidades que lhe são atribuídas. Marx (2011) situa os serviços na relação de troca de mercadorias, cuja manifestação se dá pela venda da própria atividade pelo trabalhador e daquele que compra tais serviços. Nos Grundrisse (2011), é possível constatar translucidamente essa compreensão quando o respectivo autor aponta a relação entre o detentor do dinheiro (trabalho objetivado) e o prestador de serviços (trabalho vivo) como uma relação da circulação simples de mercadorias. "[...] Na verdade, os dois trocam entre si simplesmente valores de uso; um deles, meios de subsistência, o outro, um trabalho, um serviço que o primeiro quer consumir" (MARX, 2011, p. 382). E diferencia essa relação da seguinte maneira:

> Todavia, em lugar de dá-lo imediatamente em forma de objeto, ele o dá em forma de atividade. Eu lhe dou um valor de uso pronto; ele fabrica outro para mim. A diferença entre trabalho passado, objetivado, e trabalho vivo corrente aparece aqui unicamente como diferença formal dos diferentes tempos do trabalho, que uma vez está no pretérito e, outra vez, no presente (MARX, 2011, p. 382-383).

Como vemos, para Marx (2011), os serviços trocados por dinheiro não possibilitam a produção de capital ou sua autovalorização. Isso porque "[...] o trabalho aqui é trocado não como valor de uso pelo valor, mas ele próprio como valor de uso particular, como valor para o uso" (MARX, 2011, p. 383). Nessa direção, um serviço

que não produz valor, mas se apropria do trabalho excedente produzido anteriormente. Assim, consequentemente, as conclusões de Marx o levam a defender que “[...] Por essa razão, tal ato também não é um ato produtor de riqueza, mas consumidor de riqueza” (2011, p. 213).

Portanto, numa primeira aproximação ao pensamento de Marx sobre os serviços, é possível constatar que se trata de uma relação de troca simples de mercadorias, M-D-M, em que há uma troca da forma dinheiro para forma mercadoria, na qual a atividade vendida como serviço é trocada por renda; por conta disso, não produz riqueza, mas consome a riqueza anteriormente produzida.

Com efeito, a análise marxiana caminha para a apreensão das chaves analíticas para decifrar a forma particular de produção de riqueza na sociedade capitalista. Ao fazê-lo, detecta que a produção capitalista se faz na subsunção do trabalho ao capital, posta a produzir mercadorias, cuja forma predominante é a produção material. Porém, também se expressa no que se denomina de produção imaterial ou não tangível.

Marx (2013), ao tratar dessa relação apreende que na perspectiva do capital o que interessa não é a mercadoria em si e suas características físicas ou sua utilidade social, mas a forma social do trabalho que permite a produção de mais-valor. Em outras palavras, na subordinação da força de trabalho que se defronta com o detentor de meios de produção e subsistência, como vendedor direto de trabalho vivo, mediado por relações de assalariamento.

Para Marx (2013), o valor se materializa no produto do trabalho, mas não se esgota na concreção de indivíduos transformando a natureza para atender às necessidades do estômago ou da imaginação. Ou seja, não se trata do produto do trabalho e do processo de trabalho em geral. Como nos lembra o referido autor: “Um incomensurável intervalo de tempo separa o estágio em que o trabalhador se apresenta no mercado como vendedor de sua própria força de trabalho daquele em que o trabalho humano ainda não se desvencilhou de sua forma instintiva” (MARX, 2013, p. 255). É, portanto, desse momento histórico, no qual indivíduos produtores independentes se defrontam no mercado com possuidores privados de meios de produção e subsistência para venda de sua única mercadoria, a força de trabalho, que Marx se debruça para desvelar a essência do valor.

Nesse sentido, o autor desenvolve uma distinção de trabalho produtivo e improdutivo para o capital.

> A produção capitalista não é apenas produção de mercadoria, mas essencialmente produção de mais-valor. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. Não basta, por isso, que ele produza em geral. Ele tem de produzir mais-valor. Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valor para o capitalista ou serve à autovalorização do capital. Se nos for permitido escolher um exemplo fora da esfera da produção material, diremos que um mestre-escola é um trabalhador produtivo se não se limita a trabalhar a cabeça das crianças, mas exige trabalho de si mesmo até o esgotamento, a fim de enriquecer o patrão. Que este último tenha investido seu capital numa fábrica de ensino, em vez de numa fábrica de salsichas, é algo que não altera em nada a relação. Assim, o conceito de trabalhador produtivo não implica de modo nenhum apenas uma relação entre atividade e efeito útil, entre trabalhador e produto do trabalho, mas também uma relação de produção especificamente social, surgida historicamente e que cola no trabalhador o rótulo de meio direto de valorização do capital (MARX, 2013, p. 578).

Duas questões se sobressaltam nessas afirmações de Marx (2013) e merecem destaque. A primeira diz respeito à essência da dinâmica capitalista que, de acordo com o respectivo autor, trata-se de um modo de produção de mercadorias que visa essencialmente a produção de mais-valor. Isso nos remete à lógica intrínseca do capital como relação social que busca incessantemente extrair maior valor e, por conseguinte, expandir seus modos de produzir mercadorias e, por meio delas, apropriar mais-valor.

Daqui retiramos uma constatação valiosa da teoria do valor de Marx, na contramão da cristalização de formas sociais de trabalho e produto do trabalho em geral, como explicativos do conteúdo material que informa o valor na sociedade burguesa. Marx parte do pressuposto de que o valor é histórico e socialmente determinado, consubstanciado por relações econômicas precisas.

Para tanto, o trabalho na sociedade capitalista tende a ser crescentemente subsumido ao valor, e, consequentemente, a forma social do trabalho assume a especificidade de produção de mercadorias e torna-se parte indispensável no processo de produção e valorização do capital. Assim, não se trata de qualquer produto do trabalho, mas sim do elemento que o particulariza em um determinado modo de produção e reprodução da vida social. Na sociedade capitalista, isso implica afirmar que o valor se constitui em determinadas condições postas, em particular, na constituição do trabalho assalariado, na produção orientada para atender às necessidades alheias ao produtor imediato e, consequentemente, no desenvolvimento das relações de troca mercantis e na generalização material do valor na forma de mercadoria equivalente – isto é, o dinheiro.

A segunda questão que podemos destacar a partir das afirmações de Marx pauta-se na função social da força de trabalho na produção dessas mercadorias e na produção de mais-valor. Como defende o autor, independente da atividade ou efeito útil, entre trabalhador e produto do trabalho, o que particulariza o trabalho produtivo na sociabilidade capitalista reside nas relações sociais de produção, portanto, na subordinação do trabalho à produção ou valorização do capital, seja esse trabalho tangível ou intangível, material ou imaterial, vinculado diretamente à transformação da natureza ou inserido nos serviços.

Para Marx (2013), trabalho produtivo é todo aquele trabalho inserido no processo de relações sociais de valorização. No entanto, em suas formulações, a caracterização desse trabalho gerador de valor não se encerra nessa dimensão imediata. Acrescenta o autor que todo trabalho produtivo é produtor de mais-valor. Nesses termos, é produtivo o trabalho que se troca por capital e que, nessa relação, a capacidade de trabalho é subsumida aos interesses de quem lhe contratou, seja para produzir necessidades vinculadas ao estômago, seja para aquelas afeitas à fantasia.

Todo trabalho que não produz mais valor é trabalho improdutivo para o capital. Nas palavras de Marx: “É trabalho que não se troca por capital, mas diretamente por renda, ou seja, por salário ou lucro” (MARX, 1980, p. 136). Isso implica dizer que, para Marx, a distinção entre trabalho produtivo e improdutivo não reside no processo de trabalho, no produto do trabalho ou na especificidade do trabalho realizado. Mas, sim, na formal social específica que lhe subordina, nas relações de produção em que ele se realiza e do qual ele está inserido (MARX, 1980).

O referido autor nos chama a atenção, em *Teorias da mais valia* (1980), para o fato de que a distinção entre “trabalho produtivo e improdutivo são sempre olhados aí do ângulo do dono do dinheiro, do capitalista” (1980, p. 137). Na perspectiva do capital funcionante individual, pouco importa a natureza da mercadoria, se esta atende às necessidades do estômago ou da fantasia, a resultante do processo visa a geração de lucro. O objetivo último que estes perseguem é a valorização do capital e, para tanto, faz-se necessário a expansão das relações capitalistas que garantam os suportes de troca para suas necessidades de acumulação.

A partir disso, deduzimos que a marca distintiva da sociedade capitalista não reside da especialidade peculiar do trabalho ou do valor de uso corporificado nesse processo de trabalho. O que diferencia esses aspectos de outros modos de produção

reside na natureza das relações sociais de produção, ou seja, “não deriva de seu conteúdo ou resultado, mas de sua forma social específica” (MARX, 1980, p. 138). No caso particular da sociedade capitalista, é produtivo o trabalho que gera mais-valia e, portanto, valoriza o valor existente (MARX, 2013).

Se tivermos como referência o capítulo VI inédito do *Capital*, fica ainda mais explícita a compreensão de Marx sobre o trabalho que amplia o capital, independente se a forma é tangível ou intangível.

> Trabalho produtivo é uma determinação daquele trabalho que em si mesmo nada tem a ver com o conteúdo determinado do trabalho, com sua utilidade particular ou valor de uso peculiar no que se manifesta. Um trabalho de idêntico conteúdo pode ser, portanto, produtivo e improdutivo [...]. Uma cantora que entoa como um pássaro é um trabalhador improdutivo. Na medida em que vende seu canto, é assalariada ou comerciante. Mas, a mesma cantora, contratada por um empresário (*entrepreneur*), que a faz cantar para ganhar dinheiro, é um trabalhador produtivo, já que produz diretamente capital (MARX, 1978, p. 75-76).

Essa perspectiva de análise é compartilhada por Rubin (1980), que destaca:

> [...] o trabalho é considerado produtivo ou improdutivo não do ponto de seu conteúdo, ou seja, quanto ao caráter da atividade de trabalho concreta, mas do ponto de vista de sua forma social de organização, de sua compatibilidade com as relações de produção características da determinada ordem econômica da sociedade (RUBIN, 1987, p. 280).

Ao se distanciar das análises que se detêm ao produto do trabalho como manifestação da riqueza capitalista, Rubin (1980), no rastro da interpretação marxista do valor, apreende a riqueza como histórica e social, enquanto expressão da forma social que assume o trabalho no sistema de produção. No caso da sociedade capitalista, o trabalho é organizado na forma social de trabalho assalariado, posta a produzir mercadorias e render mais valor para um capitalista. “Consequentemente, somente o trabalho organizado sobre princípios capitalistas, e, assim, incluído no sistema de produção capitalista, é trabalho produtivo (1980, p. 282).

Nessa direção, Rubin (1980) é enfático ao afirmar que o sistema de produção capitalista não se restringe a um objeto material, “do ponto de vista de Marx, não se pode considerar como produtivo apenas o trabalho que serve à satisfação de necessidades materiais (e não das chamadas necessidades espirituais)” (1987, p. 283). E prossegue:

> Desta maneira, segundo Marx, trabalho produtivo é todo tipo de trabalho organizado sob a forma do processo capitalista de produção ou, mais precisamente, o trabalho empregado pelo capital “produtivo”, ou seja, pelo

> capital na fase de produção. O trabalho do vendedor não é produtivo não porque não produza modificações nos bens materiais, mas porque é empregado pelo capital em fase de circulação. O trabalho do palhaço empregado pelo empresário circense é produtivo, embora não provoque modificações em bens materiais e, do ponto de vista das necessidades sociais, seja menos útil que o trabalho do vendedor. O trabalho do palhaço é produtivo por ser empregado pelo capital na fase de produção. (O resultado da produção, nesse caso, consiste em bens não-materiais (RUBIN, 1987, p. 288).

Numa angulação distinta, Mandel (1982), como vimos anteriormente, reconhece que a dinâmica monopólica do capital impôs uma divisão crescente do trabalho cujas implicações resultaram em uma combinação da socialização crescente e objetiva do trabalho por meio de funções intermediárias, postas principalmente na esfera da circulação e dos serviços em geral. Ou seja, quanto mais se espraia a industrialização generalizada de produção de mercadorias, mais cresce a necessidade de funções intermediárias racionalizadas para garantir a produção e a circulação das mercadorias.

Nessa direção, ele defende que a expansão dos serviços contribui para a reprodução ampliada do capital por desviar ou transferir montantes de capitais superacumulados para outras áreas ditas não produtivas. No entanto, em essência, não produz mais-valor ou contribui para o processo direto de valorização do valor.

Mandel (1982) é cético quanto aos serviços produzirem mais-valor. As análises do autor caminham na direção de que isso só ocorre quando os serviços são transmutados em objetos materiais que assumem a condição de mercadorias e, portanto, nutrem os processos de produção capitalista.

> O alfaiate particular é substituído pela indústria de roupa feita; o sapateiro, pela divisão de consertos das grandes lojas de departamento, das fábricas e lojas de calçados; o cozinheiro, pela produção em massa de refeições pré-cozidas, consumidas em restaurantes com auto-serviço ou pelo setor industrial especializado; a empregada doméstica ou arrumadeira, pela mecanização de suas funções sob a forma de aspirador de pó, máquina de lavar roupa, de lavar pratos etc. (MANDEL, 1982, p. 270).

A partir desses pressupostos, Mandel (1982) estabelece que o trabalho produtivo é aquele trabalho produtor de mercadorias, que se encerra no produto material da riqueza, ou seja, em objetos tangíveis e postos ao mercado. Com efeito, todo trabalho que se encontra à margem dessa dinâmica é improdutivo para o capital.

Essa interpretação encontra certa ressonância nas teses de Braverman (1990). Segundo esse autor, o capitalismo monopolista proporciona a subordinação da totalidade da vida social ao mercado e sua crescente remodelagem a serviço das

necessidades do capital. Ele defende que a era dos monopólios impõe a compressão dos modos de vida social e familiar, deslocando-as do núcleo da produção de valores de uso para tornarem-se suportes de valores de troca. “O movimento da sociedade capitalista nesse sentido liga-se, no aspecto econômico, ao impulso capitalista de inovar produtos diversos, novos serviços, novas indústrias (BRAVERMAN, 1990, p. 236).

Ou seja, assim como Mandel (1982), ele apreende que o capitalismo monopolista amplifica a divisão social do trabalho, padroniza e racionaliza os processos de trabalho e, com base nessas dinâmicas, estende seu leque de socialização do trabalho sob a ótica do capital para esferas da circulação, reprodução e serviços.

Entretanto, as concordâncias se encerram nessas reflexões. Para Braverman (1990), não só é possível tratar as funções intermediárias com os mesmos princípios que governam a organização do trabalho na fábrica, bem como essa expansão do capital nessas áreas trazem consigo as mesmas legalidades de degradação do trabalho que se estabeleceu nos espaços da grande indústria.

Com isso, Braverman (1990) defende que há uma expansão do trabalho produtivo na esfera da reprodução e serviços. Em sua concepção, do ponto de vista do capitalista, pouco importa a forma de trabalho, mas o essencial torna-se a forma social que subjaz o trabalho, sua capacidade de produzir lucro para o capitalista, seja através de bens produzidos, seja por meio de serviços prestados.

> A distinção entre mercadorias sob a forma de bens e mercadorias sob a forma de serviços só é importante para o economista ou estatístico, não para o capitalista. O que vale para ele não é determinada forma de trabalho, mas se foi obtido na rede de relações sociais capitalistas, se o trabalhador que o executa foi transformado em homem pago e se o trabalho assim feito foi transformado em trabalho produtivo – isto é, trabalho que produz lucro para o capital (BRAVERMAN, 1990, p. 305).

Portanto, para Braverman (1990), não se trata de caracterizar o serviço enquanto esfera produtiva ou improdutiva para o capital. Mas, sim, da forma social que assume o trabalho na ampliação do capital, e aquele trabalho que gera a dedução do mais-valor produzido. Em outras palavras, no trabalho produtivo e trabalho improdutivo para o capital. “Quando o trabalhador não oferece esse trabalho diretamente ao usuário de seus efeitos, mas, ao invés, vende-o ao capitalista, que o revende no mercado de bens, temos então o modo de produção capitalista no setor de serviços” (BRAVERMAN, 1990, p. 304).

Sobre a dinâmica capitalista e os serviços na cena contemporânea, Antunes (2018) entende que:

> há uma intersecção crescente entre os diversos setores da produção (indústria, agricultura e serviços – de que são exemplos a agroindústria, a indústria de serviços e os serviços industriais), esses setores são cada vez mais controlados e totalizados pelo capital, que os converte em mercadorias (sejam elas materiais ou imateriais) (ANTUNES, 2018, p. 39).

No rastro das formulações marxianas, Antunes (2018), a partir do livro II do *Capital*, aborda as chaves analíticas para defender que na obra seminal de Marx há indicações importantes sobre a produção de valor não se restringir à produção industrial, estritamente material. Em específico, Antunes (2018) problematiza as formulações marxianas sobre a participação da indústria de transporte no acréscimo de valor. Ou seja, se é possível constatar que determinados trabalhos no plano da circulação são produtores de valor. Antunes (2018) sustenta que na teoria marxiana há um processo de produção na esfera da circulação, cuja fórmula estaria D-M-T/MP-P-D'. Para tanto, utiliza da seguinte abordagem de Marx para validar sua tese:

> Mas o que a indústria dos transportes vende é o próprio deslocamento de lugar. O feito útil obtido é indissoluvelmente vinculado ao processo de transporte, isto é, ao processo de produção da indústria dos transportes [...]. O efeito útil só pode ser consumido durante o processo de produção efetuado, não existe como uma coisa útil diferente desse processo, como algo que só funciona como artigo comercial, só circula como mercadoria depois de ter sido produzido (MARX, 2014, p. 133).

Com base nessas indicações e diante das profundas modificações evidenciadas pela expansão dos serviços e sua mercadorização, Antunes (2018) levanta a hipótese e defesa de que estamos "presenciando o advento de novas formas de extração do mais-valor também nas esferas da produção não material ou imaterial, espaço de excelência dos serviços que foram privatizados" (ANTUNES, 2018, p. 44). Com efeito, o respectivo autor expõe que a leitura do capitalismo contemporâneo exige a apreensão do valor como resultado cada vez mais do trabalho social e coletivo, complexo e combinado, predominantemente material e com a crescente dinâmica de incorporação do trabalho imaterial na produção capitalista.

Concordamos com essa hipótese de trabalho partilhada por Antunes (2018), e que encontra ressonância nas formulações de Huws (2015). A rigor, a compreensão do que significa ser produtivo e improdutivo se complexificou, como demonstra Tavares (2021). As fronteiras entre atividades produtivas e improdutivas se modificaram rapidamente em decorrência da própria dinâmica de acumulação

capitalista, impulsionada pelo avanço técnico-digital e informacional. Determinadas atividades, antes improdutivas para o capital, são subsumidas a relações capitalistas que possibilitam amplificar as bases da acumulação capitalista. Outras tornam-se obsoletas e anacrônicas às demandas contemporâneas e, consequentemente, são descartadas dos processos de socialização do trabalho abstrato.

Com efeito, os trabalhos que só se desfrutavam como serviços assumiram magnitude e importância quando referenciados na dinâmica capitalista contemporânea. Distintamente da época de Marx, em que ocupavam uma posição insignificante comparada a produção capitalista industrial, agora, dadas as condições de sobreacumulação do capital, tornam-se espaços indispensáveis para a autoexpansão do capital. Em particular, com notória expressividade, os bens e serviços públicos desde a década de 1970/1980 passam por processos de privatização e terceirização, movimentos que transformaram setores antes acessados via serviços públicos ou ditos não mercantilizados – portanto, valores de uso – em serviços capitalistas, transformados em mercadorias e, consequentemente, valores de troca.

Os trabalhos nos serviços públicos historicamente se constituíram como improdutivos para o capital. Especialmente porque, nessas condições específicas, os trabalhadores produzem valores de uso, ou, em outras palavras, serviços importantes para a reprodução da vida social, cujas relações de trabalho e condições próprias de vinculação das diversas especializações do trabalho que as compõem não são postas a produzirem valores de troca, muito menos impelidas à condição de gerar lucratividade – embora ampliem a produtividade do trabalho para atingir tais objetivos.

Assim, os serviços sociais públicos e os trabalhadores a eles vinculados são norteados por outra legalidade, centrada no provimento de necessidades sociais; consomem a riqueza gerada no processo produtivo e, embora subsumidas às relações de produção capitalista, sua particularidade é serem parte da riqueza gerada no processo produtivo, seja via trabalho necessário à reprodução do trabalhador, seja pela mais valia-social apropriada pelo Estado via impostos. Não se trata de uma relação de compra de força de trabalho para gerar mais valor: os trabalhadores são pagos com o intuito de realizarem um determinado serviço que não se encontra diretamente vinculado à valorização do capital.

É imperativo afirmar que as reestruturações na produção e nos mecanismos de reprodução das relações capitalistas, provocadas pelas últimas crises vividas pelo

capital, cindiram as fronteiras dessas dinâmicas – operadas nos serviços públicos –, deixando gradativamente de serem partícipes indiretos para tornarem-se partícipes diretos do ciclo de acumulação capitalista, cujos marcos propiciadores dessas mutações encontram materialidade nas dinâmicas de contrarreformas do Estado e do trabalho, alicerçadas em processos liberalizantes e desregulamentadores, que ampliaram a aderência e a capilaridade do capital no âmbito do Estado.

Em síntese, defendemos que há, em escala ampliada e crescente, a subsunção dos serviços aos imperativos do capital, nos quais se incluem os serviços públicos. De modo que partes desses serviços passam a ser inseridos diretamente no ciclo de valorização do capital e, portanto, se modificam de serviços circunscritos a provimento de valores de uso para tornarem-se suportes de valores de troca[24].

Essas reestruturações contemporâneas dos serviços ocasionam alterações de monta no trabalho, na divisão social e técnica do trabalho, nos processos de trabalho e na função social do/a trabalhador/a que o executa. Trataremos disso a seguir.

[24] Dentre as pesquisas recentes que dão visibilidade a essas transformações nos serviços públicos brasileiros, especificamente na área da saúde, destaca-se a tese de Juliana Fiuza Cislani, intitulada *Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil: parcerias público-privadas e valorização do capital*, defendida em 2015.

3 CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS ATUAIS DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS NO BRASIL

Nos capítulos anteriores, tratamos das determinações históricas – estruturais e conjunturais – que conformam o processo de apropriação privatista dos serviços sociais públicos no Brasil. Apresentamos, também, os procedimentos metodológicos que guiaram a realização da investigação. Neste capítulo, na continuidade do tratamento do objeto, trataremos da tendência contemporânea de transformação dos serviços sociais públicos em fontes de lucratividade para a iniciativa privada.

O esforço expositivo que se segue visa mostrar que, desde a década de 1990, e especialmente após a crise de 2007/2008, existe um redirecionamento das intervenções sociais do Estado com vistas a garantir maior dinamicidade ao atendimento dos interesses de frações do capital na operacionalização dessas intervenções, ao mesmo tempo em que faculta maior apropriação do fundo público pelo capital. Ou, para dizê-lo de outro modo, evidencia-se que os serviços sociais públicos, ao perderem a condição e a tutela estatais, transformam-se em objeto de novos investimentos e fontes lucrativas para os capitais.

Como já sinalizado, trata-se de uma resposta econômica e política que se relaciona com a necessidade de expansão das relações capitalistas na atualidade, tomando-se manifestação – ainda latente – da subordinação da gestão e execução das políticas sociais e das instituições públicas do Estado à dinâmica do mercado e à lógica da lucratividade do capital.

Esse processo vem ganhando materialidade por meio de medidas de externalização da prestação de serviços essenciais e auxiliares, sem alterar – na superfície da realidade – a natureza legitimadora das intervenções sociais do Estado capitalista. As bases objetivas para tais inflexões nos serviços sociais públicos se dão pela conjugação de processos interdependentes que permitem alterações nas condições de oferta e nas metodologias de gestão e execução dos serviços públicos. Essa metamorfose, com incidência no conteúdo e na forma de execução dos serviços sociais públicos, encontra amparo político nas contrarreformas do Estado, que afetam a regulação social do trabalho nos serviços públicos, particularmente através dos processos de externalização de trabalho e serviços, das políticas governamentais de fomento às compras públicas – todos mediados pela prestação de serviços. Situação exemplar no caso brasileiro, robustecido pelas medidas e ideologias neoliberais que

são uma espécie de força centrífuga das reestruturações na intervenção social do Estado. Em particular, através de medidas administrativas e de outras tantas que afetaram o trabalho, especialmente através dos processos de terceirização de serviços públicos e da reestruturação das políticas de compras públicas, consubstanciadas na liberalização da prestação de serviços no Estado. Esse conjunto de reformas e reestruturações (administrativa, do trabalho e de compras) criam as condições propícias para:

A) O fomento da mercantilização e privatização, através de mecanismos que são indutores tanto da concorrência de “agentes externos” (para execução de serviços públicos) como da mercantilização de serviços (de mercados até então inexistentes);
B) A disponibilização de determinados serviços essenciais e auxiliares, moldados e padronizados pela dinâmica do mercado;
C) A transformação de atividades que integram o provimento de necessidades sociais públicas em mercadorias dispostas no mercado.

Essas condições, organicamente articuladas, evidenciam a conexão indissociável dessas múltiplas dimensões que dão concreticidade à problemática-objeto de tese: a possibilidade histórica de surgimento de um novo tipo de mercantilização e mercadorização das políticas sociais no Brasil. Portanto, é na unidade dessas condições que residem as tendências de apropriação privatista dos serviços sociais públicos, particularizando no Brasil essa tendência geral, já que, como demonstrado no primeiro capítulo, tratar de uma processualidade em curso na Europa e em outras regiões.

Diante disso, a seguir, dedicamos atenção à ofensiva do capital na contrarreforma do Estado e às modificações no âmbito dos serviços sociais públicos. Aborda-se, sumariamente, as conquistas históricas dos direitos sociais e o modelo de gestão e execução centrado nos serviços sociais públicos. Na continuidade, destaca-se a ofensiva política e econômica do capital na desregulamentação dessas conquistas, bem como as condições que favoreceram maior fluidez dos interesses capitalistas na própria dinâmica interventiva social do Estado, com destaque para as contrarreformas administrativas e trabalhistas. Com isso, decalcamos os nexos constitutivos que permitiram as mudanças em curso nos serviços sociais públicos no Brasil, com destaque para o crescente envolvimento de modelos/metodologias de gestão e execução de serviços que amplificam a aderência da iniciativa privada.

Esboçamos, ainda, os elementos jurídico-políticos e as alterações legislativas e normativas em prol do fomento à política de compras públicas, ressaltando a oxigenação dada à compra de serviços pelas instituições públicas. Na parte final do capítulo, destacamos os vetores centrais do movimento do capital na captura dos serviços sociais públicos como parte da dinâmica da acumulação capitalista.

3.1 Determinações e implicações da contrarreforma do Estado nos serviços sociais públicos e seus rebatimentos na força de trabalho

É incontestável que a década de 1980 demarca um processo de inflexão econômica e política na sociedade brasileira. Trata-se de um momento histórico em que se evidencia, de um lado, os desdobramentos da crise estrutural do capital que incidiu fortemente na tentativa de readequação do país às novas exigências postas pela acumulação capitalista; e, do outro, pelo exaurimento da Ditadura Civil-Militar e empresarial e processo de redemocratização do país, cujas bases da socialização da participação política e conquistas na proteção social pública se fizeram sentir com maior aderência.

No tocante a esse segundo aspecto, inscrita na disputa classista no atendimento de necessidades sociais e mediadas pelo Estado, traduzida no que se conhece como questão social, se notabiliza a luta política e social na construção de um arcabouço de direitos sociais, civis, humanos e políticos, que se traduziram em modificações contundentes no plano jurídico-institucional e na lógica que preside os serviços públicos brasileiros e, de modo particular, nos serviços sociais públicos voltados para o provimento de necessidades historicamente determinadas.

A despeito dos avanços fragmentados, focalizados e seletivos de proteção social registrados ao longo do século XX no país[25], na década de 1980 se estabelece uma ampliação da proteção social pública, ancorada na perspectiva de cidadania e direitos sociais e políticos, cujas bases legais se manifestam na Constituição Federal de 1988. Para a consecução de tais princípios e diretrizes constitucionais, é previsto um conjunto de serviços públicos que materializam atividades administrativo-institucionais e econômicas que validam conquistas políticas e sociais, alicerçadas em

[25] Para uma análise crítica e acurada da processualidade histórica que envolve a proteção social brasileira, registra-se as contribuições de Behring e Boschetti (2006).

direitos sociais e humanos, dentre os quais se destacam os “direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, na forma da Constituição” (BRASIL, 1988, n.p.).

Notabiliza-se, nessa direção, a determinação constitucional de uma Seguridade Social integrada pelas políticas de saúde, previdência e assistência social. Adicionalmente, está implicada na garantia de formulação e implementação de políticas sociais a insígnia da responsabilidade estatal. De acordo com o artigo 194 da CF (1988), a Seguridade Social compreende um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”, e organiza-se com base nos seguintes objetivos:

> I – universalidade da cobertura e do atendimento;
> II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
> III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
> IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
> V – equidade na forma de participação no custeio;
> VI – diversidade da base de financiamento;
> VII – caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988, n.p.).

Para materialização desses direitos, a CF (1988) estabelece uma estrutura político-administrativa de caráter federativo, através da divisão de responsabilidades, competências e deveres entre União, estados, Distrito Federal e municípios, por meio da estruturação permanente de órgãos, entidades, instituições e empresas públicas. Destaca-se, no tocante à materialização de direitos sociais, a estruturação de serviços públicos permanentes, organizados através de instituições públicas e da atuação de servidores públicos, acrescida – em casos específicos – de colaborares externos (entes não estatais) para efetivação de serviços sociais públicos. Ademais, a Constituição Federal de 1988 institui, ainda, os mecanismos de financiamento, as obrigações das três esferas do governo, a natureza do serviço e o público-alvo de cada política, sua abrangência e cobertura e as diretrizes de gestão e execução dos serviços sociais públicos.

Trata-se, na verdade, de um marco importante no provimento público de necessidades sociais. Sobretudo, porque evidencia-se a ampliação da lógica de proteção social e inscrevem os direitos sociais enquanto obrigação do Estado em

garanti-los. Ademais, estabelece a formulação e implementação de políticas sociais a serem executadas através de serviços públicos e materializados por meio de instituições públicas ou mediadas por interesses públicos.

No entanto, essas conquistas políticas são eivadas de contradições gestadas pelas lutas de classes no país e por relações de poder político e econômico que se redesenham e se reconfiguram a partir das pressões e tensões políticas em torno do Estado; se inscrevem em bases sociais fruto das reivindicações das classes trabalhadoras e, pelo mesmo movimento, são expressões das estratégias político-culturais das classes dominantes que passivizam as classes subalternas e trabalhadoras para legitimarem-se como tal.

Para Behring (2003), essas mudanças jurídico-políticas se revelaram programáticas e ecléticas, dadas as tensões e correlações de forças políticas entre as classes sociais. Sob esse ângulo, Ana Elisabete Mota defende que, nesse contexto histórico de ofensivas, o capital foi:

> Compelido a incorporar algumas exigências dos trabalhadores, mesmo que elas sejam conflitantes com os seus interesses imediatos; mas, ao fazê-lo, procura integrar tais exigências à *sua ordem*, transformando o atendimento delas em respostas políticas que, contraditoriamente, também atendem às suas necessidades (MOTA, 1997, p. 123).

Nessa linha de argumentação, Mota (1995; 2008) defende que a garantia formal dos direitos e a constituição de uma seguridade social, em que pese os reais avanços políticos e sociais, não se traduziram objetivamente numa universalização do acesso aos benefícios sociais, dadas as características excludentes do mercado de trabalho, o grau de pauperização da população, o nível de concentração de renda e os desmontes impostos pelas contrarreformas do Estado. Isso porque, segundo a autora, o processo de socialização da esfera da política não se reverberou na esfera da economia.

O decurso temporal transcorrido entre a década de 1980 e os dias atuais vem demonstrando a pertinência dessa tese. Logo após a promulgação na CF (1988), as conquistas sociopolíticas são confrontadas pelas dinâmicas restauracionistas do capital. Numa perspectiva mais ampla, de que é exemplar o caso brasileiro, as conquistas sociais são tensionadas pelas classes dominantes, cuja histórica subalternidade e relação de dependência com a burguesia internacional determinam renovadas respostas aos novos imperativos da dinâmica capitalista internacional financeirizada e neoliberal.

A adequação do país aos ditames da crise no último quartel do século XX, no Brasil, foram abertas pelo governo de Fernando Collor, mas, com plena referencialidade e robustez, foram aprofundadas nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, opera-se uma verdadeira contrarreforma do Estado brasileiro, marcada pela privatização, mercantilização e destruição de direitos. De acordo com Leda Paulani (2020):

> Isso ocorre em decorrência da submissão da política econômica às exigências dos credores diante do binômio crise da dívida/alta inflação, se constituindo como permanente fonte de oferta de ganhos financeiros ao capital cigano que gira o mundo buscando as aplicações mais lucrativas (2020, p. 52).

Nessa direção, em que pese os avanços políticos e sociais inaugurados em torno da proteção social e seguridade social pública, impressas na Constituição Federal de 1988 desde sua emersão, confluem forças políticas do capital para torná-las espaços de investimentos e rentabilidade. Como asseverou Mota (1995) sobre os auspícios da cultura política da crise, as políticas sociais, em especial, a política da previdência e saúde, foram marcadas pelo pensamento privatista e pela constituição do cidadão consumidor.

Do ponto de vista da ofensiva política e ideológica das classes dominantes, as tratativas neoliberais conformaram modelos e estratégias diversas no sentido de materializar seu projeto de classe na redefinição das políticas sociais, dissociando-as da proteção social como primado coletivo e socialmente determinado para assumir uma referencialidade norteada pelo mercado e mediada pelo poder de compra. Com efeito, as políticas sociais vêm passando por um amplo e tendencial movimento de privatização, mercantilização e financeirização (BEHRING, 2017; BRETTAS, 2017).

Além disso, para os serviços sociais circunscritos na intervenção do Estado, o projeto desejado pelo grande capital pauta-se na lógica da financeirização e lucratividade. Nessa direção, a partir da década de 1990, vê-se transformações substantivas nos serviços públicos brasileiros, provocadas pelas tensões entre as classes sociais diante de acirrados contextos de enfrentamento às crises do capital que, de forma concreta, se manifestam na corrosão dos direitos sociais; determinada, de modo particular, pela transformação da Seguridade Social em novas áreas para investimentos para os capitais sobreacumulados. Vale afirmar: de uma parte, compelidos por processos de crescente supressão de benefícios e direitos e privatização, cujas medidas adotadas favorecem enormemente os capitais financeiros

e funcionantes ao prover condições de maior rentabilidade e lucratividade, a partir, respectivamente, da punção/absorção de fundo público e da mercantilização de serviços. Não raras vezes, combinam-se processos em que o próprio fundo público é propulsor da mercantilização e do crescimento de investimentos empresariais, marcados por dinâmicas internas de reestruturações, desfinanciamento, e modificações no modelo de gestão e execução das políticas e serviços públicos: alicerçam a transferência de responsabilidades para novas personas jurídicas, com imbricação de entes não estatais e, tendencialmente, da iniciativa privada.

Nesse dinâmica, as posições das classes sociais e suas formas organizativas ganham centralidade na condução das disputas pelo direcionamento da intervenção estatal, especialmente da classe dominante que busca garantir seus interesses como se estes representassem os interesses da coletividade. Isto não só no plano subjetivo e ideológico, mas, sobretudo, no plano prático, das reconfigurações e contrarreformas do Estado e das políticas, principalmente, com as supressões de direitos (BRAGA, 2007; MOTA, 1995).

Evidencia-se, portanto, um processo intenso e destrutivo operado pelo capital com base na contrarreforma do Estado, que indubitavelmente vem contra-arrestando todos os avanços sociopolíticos conquistados no processo de democratização brasileira na década de 1980, que se traduziu na garantia de direitos sociais e na materialidade de políticas sociais constitucionalizadas, cuja materialização se daria/se dá através de serviços sociais públicos.

Essas mudanças encontram lastro explicativo nas escolhas políticas e econômicas encampadas pelas classes dominantes na implementação e consolidação do neoliberalismo no país e, mais recentemente, pela radicalidade dessa programática, no que vem se denominando de ultraneoliberalismo. Com efeito, essas dinâmicas foram conduzidas através de políticas de desregulamentação, privatização e mercantilização que incidiram diretamente na maior aderência da iniciativa privada a áreas até então ocupadas pela intervenção estatal.

Como vimos, as ideias neoliberais foram centrais nos processos de contrarreformas dos Estados nacionais, em todas as latitudes do planeta; e, de modo particular, nas formações sociais periféricas, dadas as condições históricas de dependência estrutural, em grande parte sustentadas ideopoliticamente na crença de que as crises econômicas são caudatárias do caráter intervencionista do Estado. Com efeito, os neoliberais, desde o Consenso de Washington, pregavam que as soluções

das crises passavam, necessariamente, por mudanças de políticas econômicas e sociais praticadas pelo Estado. De modo sumariado, emergia, com sólida sustentação ideológica, argumentos que impregnaram na cultura institucional e tratavam da defesa da modernização do aparato estatal, com a necessária e inquestionável redução da sua abrangência de intervenção em determinadas áreas, alterando características históricas da intervenção social do Estado conquistadas nas últimas décadas do século XX. Para tanto, propuseram um receituário de readequação do Estado às exigências e desafios do capitalismo contemporâneo. Dentre esse receituário, foram estabelecidos os pacotes fiscais e as mudanças constitucionais voltadas às desregulamentações, liberalizações e privatizações de bens e serviços públicos, marcados substantivamente pela retirada de direitos sociais e trabalhistas.

Estas seriam medidas-chave na criação de condições necessárias para a retomada do crescimento econômico e do livre fluxo do desenvolvimento social. Tais medidas foram amplamente difundidas por instituições e organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio) e notabilizadas pela implementação de pacotes de ajustes estruturais.

As argumentações desenvolvidas nos capítulos anteriores nos permitiram desmistificar essas concepções e apreender que se tratam, na essência, de estratégias ideopolíticas e econômicas das classes dominantes que amparam o redesenho e o redimensionamento da intervenção do Estado determinados pela expansão das relações capitalistas. Ou seja, ao tentar imprimir seus interesses particulares, ofensivamente, como interesses universais – de todas as classes –, construíram e operaram estratégias ideológica e materialmente[26] passivizadoras junto às classes trabalhadoras e subalternas. De tal forma e, num mesmo movimento, promovem maior aderência do Estado às medidas garantidoras de condições para expansão do mercado, operando externa e internamente, com políticas orientadas ao livre trânsito do capital.

Dardot e Laval (2016) nos alertam que esse processo exige uma leitura mais acurada de suas legalidades e transformações para captar os objetivos e métodos que são empregados. Para eles, o que de fato estabeleceu-se a partir da adoção das

[26] Essas políticas compensatórias que tracejam historicamente o provimento público de necessidades sociais são passivizadoras, mas não apenas pelo discurso e plano político-ideológico; elas criam materialidades nas condições de manutenção e reprodução de necessidades que contemplam as classes trabalhadoras e as frações das classes dominantes. Lembremos dos recentes episódios do Auxílio Emergencial, manutenção dos preços de combustíveis da Petrobrás etc.

ideias neoliberais foi a garantia de que o Estado se conduziria pelas mesmas regras de concorrência e exigências que estruturam o modo de ser das empresas privadas. Portanto, regidos pela governança empresarial, cuja lógica subjacente impõe um Estado eficaz ou Estado gerencial "[...] em que a nova norma mundial da concorrência exige que os dispositivos administrativos e sociais custem menos e se orientem sobretudo para as exigências da competição econômica (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273). Assim, afirmam que:

> Essa vontade de impor, no cerne da ação pública, os valores, as práticas e o funcionamento da empresa privada, conduz à instituição de uma nova prática de governo. 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).

Nessa direção, os autores defendem que a governança com base empresarial se tornou palavra-chave em escala mundial e a pedra angular da condução das modificações dos Estados. Trata-se, em síntese, de transformações nas intervenções do Estado estruturadas pela racionalidade de mercado, qual seja: a mercantilização e a adoção da lógica concorrencial, por meio da generalização da forma-empresa.

Sob este imperativo, a ideologia gerencial deu forma ao conteúdo político-econômico do neoliberalismo – e sua congênere financeirização e apropriação do fundo público – de modo que contribuiu para as contrarreformas do Estado em todo o mundo e, de modo particular, nos países periféricos, a exemplo do Brasil. Particularmente, a programática neoliberal se materializou através de reformas gerenciais, imprimindo operatividade às mudanças. A esse respeito, Harvey (2008) expõe que essas reformas gerenciais ocorreram em épocas diferentes e em lugares completamente distintos, conformando um desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo no cenário mundial. Explicável, segundo o autor, devido às correlações de forças e particularidades das formações socioeconômicas de cada país – Chile, Inglaterra e EUA, na década de 1970; e Índia, na década de 1980.

Na América Latina, suas primeiras expressões registram-se entre as décadas de 1980 e 1990, permeadas por processos político-institucionais febris diante das condições de crise das autocracias burguesas e da redemocratização dos governos

instaladas na quase totalidade dos seus respectivos países. Portanto, trata-se de um ambiente político tracejado por disputas econômicas e ideopolíticas acirradas em torno do direcionamento de pautas políticas que se relacionam com os direitos políticos, sociais e humanos. No plano econômico, a estagnação e o processo exponencial de dívidas públicas propiciaram as condições adequadas para ajustar as economias periféricas às exigências da acumulação capitalista. No plano político, instala-se o projeto contrarreformista de Estado e sua processualidade através das ideológicas gerenciais, incidindo diretamente nos direitos sociais conquistados e na dinâmica operada entre necessidades sociais e intervenção pública estatal.

Nessa direção, foram implementados programas de ajustes estruturais preconizados e conduzidos pelos organismos internacionais, com indicações substantivas na remodelação do aparelho dos Estados, em especial conduzidos pelo Banco Mundial e FMI. A título de ilustração, o Banco Mundial propalava que: “O Estado é indispensável para o processo de desenvolvimento econômico e social. No entanto, não como agente direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e propulsor desse processo (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4, tradução nossa). A partir dessa concepção, impunha-se, com maior afinco, a introdução das medidas do Consenso de Washington, que se traduziu na disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, aumento das receitas tributárias, câmbio flexível, liberalização de investimentos, privatizações e supressão de direitos sociais e trabalhistas, com fortes implicações para a natureza interventiva do Estado.

No caso Brasileiro, a adoção da programática neoliberal já se fez evidente logo após o processo de redemocratização do país, que afiançou direitos sociais e a constituição de políticas sociais que minimamente expressam um arcabouço de proteção social. Enquanto as contrarreformas neoliberais já grassavam nos países centrais, aqui se instituía os embriões do Estado Social. Todavia, o projeto neoliberal que se espraia com o Consenso de Washington incidiu diretamente no que poderia existir com os avanços políticos conquistados na Constituição de 1988. Sobretudo, nos anos iniciais da década de 1990, com os governos Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso (MOTA, 1995).

Esse projeto se materializa no processo de reformas gerenciais. Destaca-se, nessa direção, a Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, iniciada em 1995, pelo Governo de FHC, e materializada na Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Especialmente, com a introdução da ideologia gerencialista que consubstanciou a

remodelagem da concepção e organização do aparato estatal na relação entre Estado, sociedade e mercado.

Com efeito, são apresentadas novas bases administrativas e organizacionais para o Estado, alicerçadas no ajuste fiscal, na abertura comercial, nas privatizações, na descentralização e na mudança da concepção de prestação de serviços públicos. Essa nova concepção foi fortemente marcada pelas ideias gerencialistas de (BEHRING, 2021) nova gestão pública – *new public management* (POLLITT; BOUCKAERT, 2017; SANO; ABRÚCIO, 2008), e governança empresarial (DARDOT; LAVAL, 2016). Dentre suas principais ideias, destacam-se: reformas da administração pública orientada para competição entre os prestadores de serviços públicos e mercado; adoção dos mecanismos de metas, critérios e avaliação condizentes com aqueles utilizados pela iniciativa privada; privatização de bens e serviços públicos e descentralização de ações públicas; preferência por mecanismos simbióticos com entes não estatais, com destaque para sociedades empresariais.

Nessa direção, a reforma do aparelho do Estado brasileiro, comandada por Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare), se pautou por uma nova concepção de gestão e execução de serviços públicos e seus propósitos já se apresentavam limpidamente no documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

> A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. (BRASIL, 1995, p. 17).

Sob tais balizas, propunha-se uma mudança não só de concepção da intervenção estatal, mas de meios de objetivá-la enquanto projeto adequado aos interesses das classes dominantes. O Estado deixaria, portanto, de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para tornar-se um Estado regulador, requerendo uma nova governança, dotando a administração pública de um viés gerencial, flexível e eficiente.

As bases centrais dessa reforma do aparelho do Estado se fixaram nos seguintes pontos:

1. Alterações na força de trabalho empregada pelo Estado, especialmente no regime jurídico dos servidores públicos (esfera do trabalho);
2. Delimitação das funções do Estado, com enxugamento da administração pública, agora pautada exclusivamente nos serviços essenciais e indispensáveis para seu funcionamento (reforma administrativa e gerencial);
3. Privatização, “publicização” – através da transferência dos serviços sociais para o setor público não estatal – e terceirização de todas as outras funções e obrigações constitucionais (mercantilização e desestatização);
4. Centralidade de agências executivas e de agências reguladoras na definição, regulação, controle e implementação das atividades do Estado.

No tocante ao primeiro ponto, há um elemento que se sobressalta e, portanto, merece ser referenciado: a força de trabalho empregada pelo Estado. Ao se debruçar sobre a reforma administrativa promovida pelos militares, nos auspícios da Ditadura Civil-Militar e empresarial, expressa no Decreto-Lei nº 200, em 1967, Bresser-Pereira referenda os avanços sociopolíticos de tais iniciativas. Sobretudo, faz referência à descentralização das atividades estatais e à redução das instituições estatais. Ademais, critica o engessamento e a ausência de modernas técnicas de administração pública. Igualmente, critica a Constituição Federal de 1988, afirmando que ela engessava e burocratizava o Estado ao instituir o Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores públicos, em dessintonia com a lógica flexível que devia ser adotada pelo Estado. A crítica recai no fato da Constituição Federal de 1988 estabelecer a obrigatoriedade e prioridade de realização de concursos públicos para provimento de cargos da administração pública, cuja materialização se dá por um regime estatutário.

Para resolver esses gargalos, a reforma “administrativa/gerencial” do Estado visou alterar a rigidez nas formas de contratação, realizando ataque frontal ao funcionalismo público, especialmente ao RJU, e fazendo alterações na lógica de contratação da força de trabalho necessária para o funcionamento das instituições públicas.

> A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público – cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 – em uma espécie de tabu, dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, as exigências excessivas de controles no

> processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública (BRASIL, 1995, p. 34-35).

Entretanto, a principal dinâmica inovadora da reforma gerencial se pautou na delimitação e transferência das áreas de atuação do Estado. Precisamente, buscou-se distinguir e separar três grandes áreas de atuação estatal: a) as atividades exclusivas do Estado, restritas; b) os serviços sociais e científicos; c) a produção de bens e serviços para o mercado – em especial, a distinção entre regulação/fiscalização[27] e gestão/execução de serviços públicos, sendo este último descentralizado e estimulado via parcerias público-privadas e não estatais.

Para além das privatizações clássicas de bens e serviços públicos, dois vetores se destacaram: os processos de publicização e os processos de terceirização da prestação de serviços. As diretrizes apresentadas eram cristalinas quanto ao discurso ideológico de modernização do Estado que orbitava a propagação/defesa da maior eficiência e menores custos na execução dos serviços públicos.

Nessa direção, se estrutura toda uma arquitetura de transferência de serviços públicos para a iniciativa privada e da sociedade civil, como demonstramos sinteticamente no quadro a seguir:

Quadro 1 – Reforma do aparelho de Estado sob a perspectiva da forma de propriedade

	Atividades exclusivas* e núcleo Estratégico de Estado**	**Serviços não exclusivos (Sociais e Científicos)**	**Empresas públicas, Bens e Serviços**
Atividades Principais	Estatal	Pública não estatal (PUBLICIZAÇÃO)	Privatização
Atividades Auxiliares	TERCEIRIZAÇÃO		

* Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, seguridade social básica.
** Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público.
Fonte: Ministério da Administração Federal do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

[27] Para tanto, foram criadas agências executivas e reguladoras que teriam um papel preponderante na nova arquitetura do aparelho do Estado, em particular, na estrutura organizacional da intervenção estatal. No entanto, a operacionalização dessas novas dinâmicas entre Estado, serviços e controle público não atingiram os objetivos desejados. De acordo com Abrucio (2021): “As agencias executivas não foram adiante, principalmente, porque o então Ministério da Fazenda não aceitou dar maior autonomia a parcelas da administração pública, visto que temia perder o controle fiscal em meio a esse processo (Rezende, 2002). As agências reguladoras tiveram igualmente uma trajetória diferente da pensada no plano diretor, e se expandiram para áreas não imaginadas inicialmente, por conta de uma combinação de isomorfismo organizacional com pressões do sistema político” (2021, p. 17).

Nessa direção, a reforma visa a distinguir setores exclusivos e não exclusivos. Estes últimos pautados em propriedade pública não estatal e privada. São os serviços que “[...] envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem ‘economias externas’ relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado” (BRASIL, 1995, p. 54). Para isso, seriam transferidos para entidades sem fins lucrativos.

A linha mestra do projeto se conduziu pela lógica gerencial que advogava a formação de um aparelho estatal enxuto, restrito às funções que envolvem o exercício do poder de Estado, e no qual parte substantiva das suas funções eram transferidas para setores privados e não estatais na execução ou prestação direta de serviços. Dentre essas transferências, destacamos a concepção dedicada aos direitos sociais, garantidos constitucionalmente e devidamente vinculados à obrigatoriedade do Estado, que deveriam ser descentralizados para o setor público não estatal, via programa nacional de publicização (BRASIL, 1998): as Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998); além de um conjunto de reformas que afetavam diretamente as conquistas sociais na Constituição Federal de 1988, o que Behring (2002) pontua tratar-se de uma verdadeira contrarreforma do Estado.

Com efeito, estabelecia-se, como eixo estratégico a ser adotado, a lógica da contratualização entre os entes da administração pública direta e indireta, com entes não estatais, com o discurso de que essas medidas permitiriam maior dinamicidade e flexibilidade à gestão e execução de serviços públicos. Especialmente, por desburocratizar peças-chave na condução da prestação de serviços, como, por exemplo, os recursos humanos e materiais (BRASIL, 1995). Desse modo, caberia ao Estado – através das instituições públicas, agências executivas e reguladoras – o controle e avaliação dos fluxos de serviços prestados.

Contemporâneas às denominadas Organização Social (OS), novas personalidades jurídicas foram implementadas e acrescidas à lógica de transferência de serviços públicos, inspiradas no plano da reforma para, “[…] tornar também muito mais eficiente os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não estatais” (BRASIL, 1995, p. 56). Além das organizações sociais, soma-se a regulamentação e ampliação da liberalização de contratos de gestão e termos de colaboração com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse público (OCIPS)

(Lei nº 9.790/1999 e Lei nº 13.019/2014), posteriormente, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) (Le nº 12.550/2011), a criação de fundações estatais de direito privado e as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014).

Adota-se, portanto, um largo canal de possibilidade de transferência da prestação de serviços públicos, não mais diretamente realizado pelo Estado, mas outorgados através de contratos de gestão, termos de parcerias e chamamentos públicos para a sociedade, sob os auspícios de empreendimentos ditos "não lucrativos[28]". As formas jurídicas aqui mencionadas, pilastras da reforma gerencial, foram amplamente utilizadas nas últimas décadas, e configuram em mecanismos privilegiados de desmonte do Estado e fomento de canais rentáveis para os capitais (CISLAGHI, 2015; DRUCK, 2016; ANDREAZZI; BRAVO, 2014).

Na avaliação de Cavalcante (2021), a principal inovação do plano diretor da reforma do aparelho de Estado, a criação das organizações sociais na área social e científica (saúde, educação, cultura e ciência e tecnologia), pouco prosperou em nível federal. Especialmente porque sofreu fortes resistências dos setores organizados que seriam afetados; poucos casos de implementação efetiva foram de fato colocados em curso e, segundo o autor, isso ocorreu principalmente no Ministério de Ciência e Tecnologia. No entanto, quando a referência toma estados e municípios é impressionante o avanço (fragmentado e disperso) na adoção desse modelo de gestão e organização, especialmente na Política de Saúde.

Em sua análise, o respectivo economista reconhece a importância e centralidade da reforma do aparelho do Estado, especialmente no tocante ao aspecto da reforma administrativa, encampada pelo Governo FHC na década de 1990. Entretanto, argumenta que, numa perspectiva avaliativa, a reforma do aparelho do Estado não logrou êxito. Assim, aponta quatro razões centrais que explicam o insucesso e as dificuldades na operacionalização da reforma: falha de implementação, relações de poder, conflitos de ideias e valores, choques exógenos provocados pela crise e pela própria qualidade da proposta.

> O aspecto interessante da reforma administrativa no Brasil é que as transformações na economia internacional afetaram tanto a sua justificativa quanto o seu abandono. No próprio texto do PDRAE, a crise fiscal e a globalização econômica são apresentadas como fatores que pressionaram o

[28] Com exceção da EBESRH que nitidamente tem em seus pressupostos legais a possibilidade concreta de lucratividade e abertura, inclusive, para investimentos financeiros.

> governo brasileiro a formular o projeto (Brasil, 1995). Durante os anos 1995-1998, o discurso era também de ajuste fiscal. Todavia, a crise cambial no fim de 1998 e o consequente comprometimento maior a partir do segundo mandato de FHC (1999-2002) com o rigor fiscal (Giambiagi, 2002), principalmente após a criação do Programa de Estabilidade Fiscal e o acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), levaram ao arrefecimento da reforma administrativa na agenda do então governo (Oliveira; Turolla, 2003) (CAVALCANTE, 2021, p. 47).

Com outra interpretação, as pesquisas de Behring (2002; 2021) reconhecem o caráter contraditório que permeia a implementação da reforma do aparelho de Estado, as tensões e lutas de classes e as correlações de forças que se gestam em sua processualidade. Contudo, defende que a classe trabalhadora não foi capaz de reverter o ambiente de contrarreformas que se desenharam no período de 1990 aos dias atuais.

Nesse decurso temporal, permeado por governos de matizes ideopolíticos distintos, o que se preponderou foi a lógica de ampliação dos mecanismos de externalização dos serviços prestados à sociedade, através da adoção de entes não estatais na gestão e execução de serviços públicos.

No entanto, em que pese a trágica experimentação dessas reformas, desde a década de 1990, no Brasil, tem-se posto, no cenário aberto a partir de 2016, um processo de potenciação brutal de corrosão dos serviços sociais públicos e dos direitos sociais que atingem frontalmente os princípios e avanços constitucionais adquiridos na década de 1980.

A queda sistemática das taxas de crescimento do PIB, do auge dos 4,6% no período de 2007-2010 para 2,3% no período de 2011-2014[29], somada ao crescimento da inflação (de 5,9% para 6,4%[30]), a redução do superávit primário, a deterioração da contas externas e modificações na balança comercial[31] revelavam que a crise do capital se impunha com força e batia às portas do governo Dilma Rousseff, no final do seu primeiro mandato e no início do segundo, e exigiram um redirecionamento da

[29] No período subsequente, de 2015- 2018, cenário do golpe, as taxas decaíram para -1,2% ao ano. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/pib-recua-media-anual-de-12-por-ano-no-periodo-dilma-ii-temer-queda-sem-precedentes-em-120. Acesso em: 20 maio 2020.

[30] Disponível em: https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Luiz-Filgueiras.pdf. Acesso em: 20 maio 2020.

[31] De acordo com Guilherme Delgado: “Dos anos 2000 até o presente [2015], o país realizou no seu sistema econômico uma forte especialização no comércio exterior em exportações primárias, com vistas a prover meia dúzia de *commodities* (soja-milho, minério de ferro, petróleo bruto, carnes, açúcar, café e pasta de celulose) em período de forte expansão do comércio mundial, puxado pela aceleração da economia chinesa. Os preços externos foram claramente favoráveis, até 2013, com pequena variação conjuntural em 2009. Mas, desde 2013, e particularmente em 2015, a relação de trocas externa se reverte fortemente” (2015, p. 2).

política econômica ainda mais voltada para o atendimento dos interesses do capital financeiro e portador de juros. As medidas adotadas pelo governo petista não foram suficientes para abrandar a sanha imperiosa do capital diante da recessão instalada.

Nessa direção, a recepção da crise – permeada por um ambiente sociopolítico de esgarçamento do projeto de conciliação de classes – é intensificada por agitações populares, aquelas abertas pelas jornadas de junho de 2013, e habilmente mescladas por movimentações burguesas que foram propícias para demarcar a necessidade de medidas contrarreformistas mais radicais e ortodoxas. As sinalizações dadas pelo governo em 2014 e 2015 demarcaram a adequação aos primeiros, ampliando as inquietações sociais na mesma proporção que decaía a sustentabilidade do governo.

Há um giro econômico e político da intervenção estatal diante do impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a implementação de uma agenda de radicalização da programática neoliberal, iniciada pelo governo Temer (2016-2018), sobretudo a partir do lançamento do documento “uma ponte para o futuro”, e com o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

O impeachment, com uma ampla base social e política[32] de sustentação, pôs em cena as carcomidas políticas fisiológicas consagradas no sistema político brasileiro e alavancou Michel Temer (2016-2018), o mensageiro da “ponte para o futuro”, na qual a máxima perquirida voltou-se para implementar, com mais rigor, um projeto de país entreguista, dependente e subserviente aos interesses do grande capital.

Sob os auspícios da crise instaurada no país e do esgotamento do projeto de conciliação de classes (BRAGA, 2016), a ofensiva do capital sobre o Estado, como lócus estratégico “ […] de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise” (NETTO, 1996, p. 26), encontra um ambiente propício para impor a radicalização da agenda de políticas de austeridade fiscal e a intensificação do pacote privatizante, mercantil e financeirizado em torno das conquistas ensejadas nos direitos sociais, assim como na subtração de parte substancial dos direitos vinculados ao trabalho, objetivando a ampliação das modalidades de apropriação do tempo de trabalho.

Destaca-se, nessa direção, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o novo regime fiscal e, dentre suas medidas, o congelamento dos

[32] Aqui, reduzida à pequena “política” que historicamente marca as relações heterogêneas, subservientes e despolitizadas da burguesia brasileira.

gastos sociais por vinte anos. Trata-se de um marco importante na orientação econômica e política do Estado brasileiro em ampliar o fluxo de destinação de fundo público para o capital financeiro e portador de juros, através do pagamento de juros e amortizações da dívida pública. É, ainda, indutor de processos de reestruturação dos serviços sociais públicos, ao limitar os gastos com saúde, educação, assistência social etc.

Ainda nessa perspectiva, registra-se as aprovações da Lei das Terceirizações (Lei nº 13.429/2017) e da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), somadas ao conjunto de medidas de ajuste fiscal implementadas pela Emenda Constitucional nº 93/2016, a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023 e a Emenda Constitucional nº 95/2016, que institui o novo regime fiscal.

Com essas medidas, evidencia-se um redirecionamento das políticas econômicas, especificamente a política fiscal para provimento das necessidades vinculadas à dívida pública – uma rigidez sem precedentes –, mesmo considerando os dispositivos legais e fiscais do superávit primário[33] que criaram as condições para sua exponenciação. Isso demonstra uma característica peculiar na sociabilidade contemporânea: o poder crescente do capital financeiro e rentista e sua relação insidiosa com o Estado. E, para atingir tais propósitos, ora altera-se legislações, faz-se emendas constitucionais e emana-se a solidariedade coletiva de Estados, municípios e sociedade em torno de contenção dos gastos públicos na execução de políticas sociais – diga-se essenciais – para o provimento das necessidades de uma população crescentemente pauperizada, para atendimento integral aos pactos e acordos com os credores financeiros e suas instituições portadoras dos títulos da dívida.

Ao municiarmo-nos do documento lançado em novembro de 2017 pelo Banco Mundial, denominado *Um ajuste justo – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*, fica mais explícita a natureza do projeto em curso, no qual, o peso da ineficiência e dificuldade de crescimento da economia encontram-se vinculados aos serviços públicos, assegurados por direitos sociais, como é o caso da previdência social, que, segundo o reiterativo discurso que embalou as reformas desde a década de 1990, “produz déficit”. Outro ponto é o funcionalismo público que, também sob o discurso contrarreformista, além dos privilégios que o cerca, especialmente quanto às

[33] De acordo com Kliass (2020), entre 1997 e 2018 foram repassados ao sistema financeiro o equivalente a R$ 5,1 trilhões dos 22 Orçamentos Anuais da União via superávit primário.

disparidades salariais com o setor privado, são considerados os “grandes responsáveis por ampliar as desigualdades sociais no país”, engessando e comprometendo o orçamento, que não permite brechas possíveis para investimentos (BANCO MUNDIAL, 2017). Ademais, o documento se esforça em demonstrar e justificar, com muita dificuldade, a necessidade de retirada de orçamentos e remodelagem de programas e serviços sociais, sobretudo de transferência de renda, no sentido de apontar caminhos possíveis para redução dos gastos e ampliação dos seus fluxos para o pagamento da dívida pública.

Tudo indica, portanto, que orbita nessas medidas recentes de austeridade fiscal um canal de remuneração ainda maior para os mercados financeiros. Consequentemente, suas resultantes se pautam na criação de mecanismos que possibilitem um fluxo contínuo de recursos para os capitais, via dívida pública e contração do fundo público voltado para as políticas balizadas em direitos sociais, através do seu desfinanciamento (SALVADOR, 2017) e, especialmente, privatização. Em suma, se instala uma verdadeira plataforma de valorização financeira internacional, que, segundo Paulani (2008), prima pela disponibilidade e transferência crescente do fundo público para instituições financeiras.

Para os serviços sociais ainda sobre a tutela do Estado, o conjunto de legislações e documentos antes mencionados sinalizam para uma maior interpenetração do setor privado e não estatal, e redução dos salários e dos quadros de pessoal permanentes da administração pública. Diante disso, nas últimas décadas, observa-se uma ampla movimentação de empreendimentos privados em torno do Estado, não só nos espaços privilegiados de transferência de riqueza social pautados pela dívida pública, mas também pelas encomendas, contratos e compras estatais.

Note-se que, nas últimas semanas de 2019[34], após a aclamada aprovação de parte substancial de desmonte da previdência social (Emenda Constitucional nº 103), o principal gestor público dos interesses do capital financeiro e rentista, Paulo Guedes, Ministro da Economia, e seu respectivo presidente, Jair Bolsonaro, apresentaram um ambicioso projeto ao congresso e ao país. Tratava-se do chamado *Plano mais Brasil – A transformação do Estado*. O plano, segundo seus idealizadores, é uma resposta

[34] Acresce a essas medidas o Decreto nº 9.739/2019, que estabelece impeditivos para a realização de concursos públicos.

política às dificuldades de crescimento econômico, e se alicerça na ortodoxia de mais mercado, com as já conhecidas medidas liberalizantes da economia, com propostas de desregulamentações e privatizações.

As formulações pretendidas partiram, inicialmente, de três propostas de emenda à Constituição: 1. PEC Emergencial (PEC 186), que institui mecanismos de ajuste fiscal que tratam da radicalização dos gastos obrigatórios, incidindo diretamente no quadro funcional de servidores públicos da União, estados e municípios; 2. PEC dos Fundos Públicos (PEC 187), a qual é destinada a canalizar orçamentos alocados em diversos fundos públicos para destinação integral ao pagamento da dívida pública e, logo em seguida, suas respectivas extinções; 3. PEC do Pacto Federativo (PEC 188), que redefine as formas de partilha dos recursos arrecadados, especialmente, com alterações acerca do pré-sal.

O projeto, em sua integralidade, atinge os serviços públicos vinculados diretamente à promoção de direitos sociais e, principalmente, à força de trabalho empregada sobretudo porque essas medidas visam a redução de servidores públicos estatutários, o congelamento de concursos públicos, a alteração nos planos de cargos e carreiras, a flexibilização de jornadas de trabalho e a redução salarial.

Além dessas, nos idos de 2020, mesmo em meio à crise pandêmica, o governo deu continuidade às contrarreformas no âmbito do Estado e trabalho, através de um pacote amplo de privatizações e concessões[35], um projeto alternativo de desmonte da proteção ao trabalho[36] e a indicação de reforma administrativa através da PEC 32/2020[37].

A proposta de reforma administrativa visa alterar substantivamente as disposições sobre os servidores públicos (cargos e carreiras), empregados públicos e

---

[35] O respectivo governo lançou uma estimativa de 5,4% do PIB de ajuste fiscal para o período de 2021 a 2029, com o indicativo de reformas estruturais no Estado. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020/julho/2020-07-02-rpdp-2020-2-final-apresentacao.pdf. Acesso em: 4 jul. 2021.

[36] "[...] Aí que vem essa carteira verde e amarela, com um regime previdenciário diferente, onde a empregabilidade seja enorme, onde o índice de emprego do jovem seja quase 100%. É o que o presidente [Bolsonaro] tem dito: talvez estejamos indo em direção a uma escolha, com dois sistemas, onde você pode escolher entre um sistema que tem muitos direitos, mas não tem emprego, e um sistema que tem muitos empregos, e os direitos são os que você escolher ter". Declaração do Ministro da Economia Paulo Guedes em 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/02/07/guedes-diz-que-estuda-sistema-alternativo-onde-trabalhadores-escolhem-que-direitos-ter.ghtml. Acesso em: 20 set. 202.

[37] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083. Acesso em: 16. out. 2021.

organização administrativa do Estado. A PEC 32/2020 tem como objetivo principal o ataque à estabilidade dos servidores públicos concursados e o fim do Regime Jurídico Único, cujos desdobramentos levariam à flexibilização das relações de trabalho no âmbito do Estado. De forma sintética, redefine as regras de ingresso no serviço público, retirando a prioridade do concurso público e da organização administrativa em cargos e carreiras nos serviços públicos. Institui um novo regime jurídico de pessoal, através de cinco modalidades: 1) vínculo de experiência; 2) cargo com vínculo por prazo indeterminado; 3) cargo típico de Estado – as três modalidades teriam como ingresso o concurso público; 4) vínculo por prazo determinado; e 5) cargo de liderança e assessoramento – nestas duas últimas modalidades o ingresso se daria por processo seletivo simplificado e indicação. Em síntese, trata-se do desmonte do Regime Jurídico Único (RJU) instituído por meio da Lei nº 8.112/1990 e da figura inaugurada pela Constituição Federal de 1988, do servidor público estatutário para execução de serviços públicos.

Ademais, essa proposta amplia a permissibilidade para processos de externalização de serviços realizados por entidades não estatais e empreendimentos privados. É possível constatar essas mudanças propostas na forma de gestão e execução de serviços públicos através do art. 37-A, da PEC 32/2020:

> A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão, na forma da lei, firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira.

A materialidade dessas medidas implica em reestruturações nos serviços sociais públicos, com maior incidência das parcerias público-privadas na gestão e execução desses serviços públicos. Em que pese a possibilidade da continuidade de utilização dos entes não estatais, fruto do programa de publicização, a reforma administrativa torna-se a base legal para abertura irrestrita da execução de atividades no âmbito estatal às empresas prestadoras de serviços. Além disso, implicam em mudanças nas modalidades de trabalho nas instituições públicas, com a incorporação de uma força de trabalho externa, matizados em contratos temporários, celetistas e intermitentes para execução de serviços públicos.

Trata-se de uma dinâmica já consolidada e em ampla expansão na Política de Saúde. Nessa linha de investigação, os estudos de Andreazzi e Bravo (2014) explicitam a natureza privatizante que se estabelece por meio desses novos modelos

de gestão e execução de serviços públicos, especialmente por meio das Organizações Sociais e EBSERH. Além disso, fica explícita a separação entre financiamento e provisão de serviços visando à reestruturação do papel do Estado, em que o governo deixa gradativamente de ser o provedor e diretamente executor para funcionar como regulador e financiador de um conjunto de serviços, não necessariamente vinculados às instituições públicas.

Em nossa perspectiva, a PEC 32/2020 é uma das principais estratégias induzidas pela classe dominante para desregulamentar a forma de uso e gestão da força de trabalho no Estado, no sentindo de garantir as condições adequadas para subsumi-la aos imperativos do capital, através de modalidades de trabalhos que permitam a lucratividade para segmentos empresariais. Ou seja, garantir legalmente a possibilidade da mediação de empreendimentos privados na oferta do provimento de necessidades sociais públicas estatais e inserindo-as na lógica mercantil.

Essas medidas possibilitaram o esvaziamento gradativo do Regime Jurídico Único ao passo que cimentam as condições propícias de ampliação do leque de parcerias do Estado com a iniciativa privada. Ou seja, um desmonte substancial do significado do servidor público e das garantias protetivas e de direitos do trabalho no serviço público. Acresce, a isto, a mudança da natureza do trabalho nos diversos serviços públicos, sintonizados com a crescente precarização e instabilidade que conforma o trabalho no capitalismo contemporâneo.

Nessa direção, além das metodologias/modelos de transferência da gestão e execução de serviços, essas medidas permitem as possibilidades de ampliação dos processos de externalização da força de trabalho nos serviços públicos. Para tanto, evidenciam-se modificações legislativas e normativas nos direitos do trabalho e a abertura sistemática em abrigar, na oferta de serviços públicos, uma força de trabalho externa ao seu quadro pessoal permanente, através de processo de terceirização de serviços. Trataremos, a seguir, de esboçar esse segundo elemento que se torna central para exposição e explicação do objeto desta tese.

3.2 O ardil do capital na amplificação da externalização de serviços e trabalho nas atividades público-estatais

Como abordamos, a reforma gerencial do aparelho do Estado, implementada na década de 1990, e as medidas operadas para sua continuação, através de reformas administrativas, possibilitam as condições para o crescimento das práticas de externalização de serviços vinculados às diversas estruturas organizacionais do Estado. Apontamos, sumariamente, o programa de publicização como uma das vias de externalização de serviços, cujas bases se fixam no envolvimento de entes não estatais na gestão e execução de serviços na área estatal. No entanto, falta-nos abordar, com maior atenção, a outra via de externalização que tem como sustentáculo os processos de execução indireta no serviço público.

É através desse mecanismo de execução indireta que vem se estruturando a possibilidade de um novo tipo de mercadorização de serviços sociais públicos. Este novo tipo dá-se pela ampliação dos mecanismos de externalização de serviços, por meio de processos licitatórios e contratos administrativos de serviços técnico-profissionais e atividades essenciais e acessórias das políticas sociais no Brasil.

Essa processualidade se estrutura a partir da desregulamentação do trabalho e do alargamento das possibilidades do Estado em estabelecer relações contratuais de compras de prestação de serviços, desobrigando-se do primado constitucional de ampliação de cargos públicos, estreitando sua relação direta com o setor privado e fomentando novos espaços de rentabilidade para o empresariado. Trata-se de um fenômeno novo com legalidades já enraizadas na dinâmica de intervenção estatal. Por causa disso, faz-se necessário um breve resgate das mudanças jurídico-políticas de permissibilidade de externalização das ações e serviços para o Estado.

O discurso modernizante que conduziu ideopoliticamente a contrarreforma do Estado brasileiro também foi fortemente utilizado, no lapso de tempo transcorrido desde a década de 1990 até os dias atuais, no que diz respeito às contrarreformas na esfera do trabalho em serviços. Destaca-se, nessa direção, as mudanças legais na possibilidade de generalização dos processos de execução indireta no âmbito das instituições públicas e da utilização de uma força de trabalho externa.

Em que pese não ser um fenômeno novo, sob a égide do capitalismo contemporâneo, a partir da reestruturação produtiva do capital na década de 1970, a externalização de processos de trabalho assume um traço peculiar na dinâmica de subsunção do trabalho ao capital; sobretudo enquanto modelo que passou a ter centralidade na gestão e organização do trabalho, transformando-se numa das

principais estratégias de mercantilização da força de trabalho e amplificação da exploração do trabalho.

Estas iniciativas ganham forma e volume no decorrer da vigência do neoliberalismo no país e se espraiam nas diversas atividades econômicas. Neste novo contexto de capitalismo neoliberal e financeirizado, a externalização de serviços e processos de trabalho estão na base das transformações das relações do trabalho, diretamente pautadas pela dinâmica de flexibilização do trabalho e das relações de emprego (KREIN, 2007; ANTUNES, 2018).

No tocante aos serviços públicos, fixada no discurso de modernização do Estado e na específica ideologia de redução do Estado, como demonstrado anteriormente, tem-se uma mudança na concepção da gestão e execução de serviços públicos, cuja marca principal é a substituição de uma governança pública, pautada por interesses coletivos e regida pelo direito público (através da execução de serviços realizados pelas instituições públicas e com uma força de trabalho estável comprometida com os interesses de materialização de direitos), por uma governança orientada pelas regras do mercado.

A partir dessas bases, a gestão e execução de serviços públicos incorpora como seus os métodos e procedimentos inerentes à gestão privada de serviços, mediada pela concorrência e submetida às exigências da eficiência e eficácia, figurando-se como uma *empresa a serviço de empresas* (DARDOT; LAVAL, 2016). Como nos alertam estes autores, os serviços públicos passam por processos de reestruturação de suas atividades a partir do primado disciplinador da concorrência como principal estímulo ao bom desempenho e qualidade dos serviços prestados à população.

Desse modo, os intelectuais do capital defendem o processo de incorporação de empreendimentos privados na oferta de serviços públicos, seja transferindo integralmente a responsabilidade pela gestão e execução desses serviços, seja transferindo-a parcialmente por meio do envolvimento de serviços privados e não estatais.

No plano ideopolítico, essa programática de adoção da execução indireta se pautou no discurso da redução de custos, da transferência de riscos e do enxugamento dos serviços sob responsabilidade do Estado, determinando, assim, a externalização de inúmeras funções e ações do ente estatal. No plano econômico-político, essas diretrizes funcionam como novas válvulas de escoamento da

superacumulação do capital através da mercantilização e mercadorização dos serviços públicos. Segundo nosso ponto de vista, essas diretrizes também incidiram – mais recentemente – na ampliação desse processo para o âmbito dos serviços sociais públicos.

Essas medidas, para além de garantir a continuidade exponenciada das requisições de lucratividade dos capitais, reduzindo custos com direitos e exponenciando a produtividade do trabalho, ampliam a aderência dos interesses do setor privado no Estado, oportunizando o surgimento de novos pacotes de privatizações de bens e serviços públicos, além das transferências da gestão e execução de serviços para a iniciativa privada e externalização da força de trabalho necessária para sua execução, como estratégias ditas solucionadoras da redução de gastos públicos e de maior eficiência.

Ao rastrear o conteúdo jurídico-político que marca a execução indireta na Administração Pública, registra-se, no lapso das décadas de 1960 a 2000, um conjunto de medidas desregulamentadoras e liberalizantes da vinculação de empresas ou profissionais especializados na gestão e execução de atividade público-estatal. Trata-se de medidas relacionadas à quebra dos dispositivos protetivos vinculados ao trabalho e das reformas administrativas, que possibilitaram a ampliação da delegação a terceiros de atividades e funções acessórias (executivas ou meramente instrumentais), e com fortes incidências em suas atividades finalísticas (execução direta).

As manifestações iniciais se encontram pautadas na dinâmica operada pela autocracia burguesa, na década de 1960. O Decreto-Lei nº 200/1967 é a primeira tentativa de reforma administrativa do Estado brasileiro e expõe a concepção de gestão demarcada pela normatização da externalização de serviços no âmbito da administração pública. O objetivo foi promover o enxugamento da máquina pública, a descentralização do aparato estatal, e sua transferência para entes não estatais. Dentre as medidas adotadas, registrava-se, como modelo de execução das atividades do serviço público, a introdução da contratação ou concessão de execução indireta.

> Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, 1967. Art. 10).

Logo após, em 1970, é aprovada a Lei nº 5.645, que regulamentou as atividades passíveis de execução indireta pelas instituições públicas. Nessa direção, operacionalizava-se a lógica adotada pelo Decreto-Lei e cimentava a perspectiva de racionalização da esfera estatal e de adoção de entes não estatais para realização das atividades[38] tidas por acessórias, executivas ou instrumentais.

Os marcos jurídico-políticos subsequentes consolidaram a perspectiva latente de execução indireta. A Lei nº 6.019/1973, que versa sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, assim como a Lei nº 7.102/1983, que estabelecia normas para a constituição e o funcionamento das empresas particulares que exploravam serviços de vigilância e de transporte, permitam a contratação de trabalhadores por empresas interpostas.

As conquistas pautadas pela Constituição Federal de 1988 solidificam uma estrutura organizacional e administrativa que limitava a lógica de externalização de serviços e estabelecia a constituição de serviços públicos com uma força de trabalho estável para sua execução. O artigo 37 da CF de 1988, em especial, demarca o sentido de empregabilidade da força de trabalho na esfera estatal.

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
>
> II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[38] Assim, se estabelece a Lei nº 5.645/1970, “Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. § 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. § 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços”.

> XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL 1988).

Isso significa que a natureza da contratação da força de trabalho no serviço público tem como primazia constitucional a realização de concurso público, correspondentes a cargo efetivo e regime estatutário. Dessas premissas constitucionais, pode-se constatar que a prestação de serviços, cujas bases de contratação fogem à regra do concurso público, tornam-se uma excepcionalidade para o cumprimento dos objetivos e finalidades da intervenção estatal, reservada a especificidade de contratação de obras, serviços, compras e alienações, mediante contrato administrativo.

No entanto, na década de 1990, evidencia-se a ampliação dos mecanismos jurídico-políticos e institucionais de exploração do trabalho por meio da execução indireta e sua crescente liberalização na área estatal. No âmbito da Administração Pública, destaca-se a aprovação da Lei nº 8.666/1993, que trata dos processos licitatórios e contratos administrativos, principal instrumento legal de contratação de serviços. Ela estabelece no seu art. 6º, inciso II, os serviços passíveis de contratação como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como, demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”.

Registra-se, além desta lei que regulamenta as possibilidades de prestação de serviços na administração pública, a Súmula 331/1993 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que permitiu a ampliação dessas modalidades de contratação[39], dentre elas, os serviços especializados ligados à atividades-meio no Estado. Adicionalmente, foi aprovada a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, acrescida da Lei nº

[39] É importante destacar que anteriormente já vigorava a autorização para transferência à iniciativa privada de serviços permanentes especializados, restritas às atividades-meio, a exemplo da vigilância, segurança e transporte de valores (Lei nº 7.102/1985; Lei nº 8.863/1994; Decreto nº 89.056/1993); e serviços temporários (Lei nº 6.019/1974 e Lei nº 8.745/1993, em consonância com o art. 37, inciso IX, da CF de 1988) (ZYMLER, 2020).

11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Entretanto, o principal impulsionador da execução indireta nos serviços públicos é a contrarreforma do Estado adotada em 1995. Como assinalado anteriormente, a respectiva reforma era “orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania”. Nessa direção, a estratégia da externalização de serviços no âmbito da administração pública foi defendida como parte do projeto de modernização do Estado e de delimitação de suas funções.

Sob a lógica gerencial, essas legislações e normativas abriram as possibilidades para a construção de uma nova concepção de gestão pública e de governabilidade, em que os serviços deixavam de ser diretamente executados pelo Estado e passavam a ser externalizados através da ampliação de novas personalidades jurídicas, na condição de serviços no âmbito da administração pública. Isso se consolida em duas vias: 1) através da externalização dos serviços públicos, com transferência total para a iniciativa privada, mediante a concessão e a permissão[40] de serviços públicos ou a concessão patrocinada; 2) e a externalização nos serviços públicos através de convênios e contratos de gestão, além de atividades de cooperação em ações típicas do Estado, intermediados por procedimentos licitatórios e contratos administrativos de prestação de serviços (locação de serviços[41]).

Como demonstrado, as conquistas sociopolíticas em torno de cargos públicos, gradativamente, passaram a coexistir e serem estimuladas por regimes de contratação de trabalho temporário e pela ampliação da transferência indireta, via prestação de serviços. Para tais objetivos, um conjunto de normativas e jurisprudências foram criadas para dar suporte e permissibilidade a utilização de tais mecanismos.

Em sintonia com essa ofensiva de desmontes do serviço público e da condição de servidores públicos do regime estatutário, a adoção da externalização como modelo gerencial na execução de serviços públicos foi implementada em 1997, através do Decreto-Lei nº 2.271, que dispõe sobre a contratação de serviços relativos

[40] Com o objetivo de obtenção de lucro, e, em geral, com o pagamento dos usuários pelos serviços prestados.
[41] Trata-se de atividades acessórias ou complementares da atividade-fim de um ente da administração pública. Isso implica dizer que não altera a natureza do serviço prestado sendo diretamente ofertado pelo poder público.

às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares nos serviços públicos. Esse decreto autorizava a ampliação da participação do setor privado na oferta de força de trabalho ao Estado, ao mesmo tempo em que desobrigava-o da realização de atividades executivas e de fomento a concursos públicos para diversas áreas. O Decreto n° 2.271/1997 determinou as atividades passíveis de externalização no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional federal e das empresas estatais controladas pela União. Dentre elas, registra-se limpeza, segurança, transporte, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, informática, conservação e manutenção.

Essas medidas ganham densidade e se ampliam no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, especialmente em decorrência do pacote de medidas fiscais que incidiram diretamente na absorção da força de trabalho empregada pelo Estado. Nesse sentido, foi aprovada a Lei nº 9.801/1999, que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e a Lei nº 10.101/2000 que versa sobre a participação das/os trabalhadoras/es nos lucros ou resultados das empresas. Por fim, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, demarcando os limites orçamentários de contratação de pessoal.

Destaca-se, ainda, como balizador eficiente para o estímulo à execução indireta, a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2001 (Lei Complementar 101/2001). A obrigatoriedade do limite de teto de 56% da receita líquida com despesas de pessoal impulsionou novas formas de contratação e absorção da força de trabalho.

Essas mudanças legislativas geraram consequências práticas para a força de trabalho empregada pelo Estado. Nesse cenário, notabiliza-se, por um lado, a redução de despesas orçamentárias com os servidores públicos, redução dos concursos públicos e desmonte das carreiras de Estado; por outro, possibilita-se a ampliação da prestação de serviços como alternativa aos limites estabelecidos por lei.

No entanto, nada é similar às medidas desregulamentadoras da proteção social ao trabalho e à ampliação dos mecanismos de externalização de serviços, registradas no período de 2016-2018. Em 2017, como expressão lapidar da ofensiva ultraneoliberal sobre o trabalho, foram aprovadas duas legislações que inflexionaram a proteção social ao trabalho e possibilitaram maior permissibilidade dos processos de externalização de serviços. Trata-se da Lei nº 13.467/2017, que versa sobre a alteração substantiva da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a fim de adequar

a legislação às novas exigências do capital. De forma notável, flexibiliza as formas de contratação, apresenta volatilidade no tempo de trabalho e salário, e esvaziamento das negociações coletivas, ao pleno interesse do empresariado e, na mesma proporção, com a explícita ausência de qualquer comprometimento com as necessidades concretas da força de trabalho.

Logo após, foi aprovada a Lei nº 13.467/2017 – conhecida por garantir a terceirização irrestrita. Trata-se de uma legislação que admite a utilização da terceirização em quaisquer atividades econômicas, retirando os bloqueios legais até então existentes quanto à externalização de atividades-fim das empresas.

Para importantes analistas da sociologia do trabalho, dentre eles Antunes (2018), Druck (2019), Klein (2018), as contrarreformas trabalhistas implementadas representam uma verdadeira devastação do trabalho e dos parcos avanços civilizatórios conquistados na esfera da proteção social ao trabalho assalariado. Druck (2019) apresenta uma síntese dessas perdas históricas, destacando que as contrarreformas incidem na admissão da autonomia privada da vontade, na admissibilidade da negociação coletiva em prejuízo do trabalhador e, por fim, na desestruturação da categoria do emprego.

No âmbito dos serviços públicos, logo após a aprovação da lei de terceirização irrestrita, o governo Michel Temer editou o Decreto-Lei nº 9.507/2018, disciplinando a contratação de serviços no âmbito da administração pública federal. Esse decreto alterou a lógica de serviços passíveis de execução indireta que vigorava desde a década de 1990, a partir do Decreto-Lei nº 2.271/1997.

Distintamente do decreto anterior, que estabelecia o rol de serviços passíveis de execução indireta, o Decreto nº 9.507/2018 estabelece a permissibilidade de externalização de atividades de todas as naturezas, acessórias ou principais, nos serviços públicos, com exceção de funções e atividades localizadas no núcleo estratégico do Estado, especificamente:

> 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, art. 3).

Isso implica dizer que os demais serviços essenciais e auxiliares na administração pública direta federal podem ser objeto de execução indireta. Trata-se de um marco normativo que inflexiona a natureza do trabalho no serviço público. Distintamente de servidores públicos investidos em cargos e empregos públicos através de concursos públicos, como apregoado pela CF (1988), evidencia-se a liberalização de prestação de serviços em atividades correspondentes àquelas dos servidores públicos estáveis.

Em linhas gerais, os marcos legais e normativos aqui descritos estimulam a ampliação da execução indireta de quase todas as atividades, com algumas poucas exceções, sejam principais, sejam acessórias, promovendo a coexistência nos mesmos locais e/ou instituições de prestadores de serviços com trabalhadores concursados desenvolvendo atividades idênticas ou similares, mas submetidos a relações distintas de trabalho, salário e horários. Com base no artificio da “prestação de serviços”, adicionadas ao conjunto de contrarreformas ao Regime Jurídico Único, a reestruturação e o desmonte de cargos e carreiras, o congelamento de concursos públicos e de salários deixam evidentes as condições para gradativa substituição de servidores públicos por “empreendimento privados” responsáveis pelo recrutamento da força de trabalho para cada função/atividade estabelecida pela instituição pública.

Nessa direção, o período que abriga o Decreto nº 2.271/1997 (execução indireta de serviços), e sua reformulação pelo Decreto nº 9.507/2018, cimentaram avanços significativos na externalização da força de trabalho via prestação de serviços ou prestadoras de serviços, transitando das possibilidades legais de contratações de serviços vinculadas a atividades-meio para a externalização das atividades-fim no serviço público. Vê-se, concretamente, que as medidas liberalizantes da prestação de serviços na área estatal têm fortes ressonâncias para os serviços públicos e para a força de trabalho a eles submetidos; especialmente através da pavimentação das condições adequadas para substituição de servidores públicos estatutários por empresas vocacionadas para atender às necessidades públicas estatais.

Essa esquemática referência às bases jurídicas e às pesquisas empíricas que configuram as possibilidades do Estado em firmar contratos com a iniciativa privada, logrado os princípios apresentados em seus textos legais de garantir o interesse da administração pública, em grande medida, vem se configurando no verdadeiro interesse público do capital, explícito e deliberado, em torno de captura de recursos oriundos do fundo público. Esses elementos impõem a investigação de outro aspecto

estruturante da expansão das relações capitalistas no âmbito dos serviços sociais públicos, qual seja a política de compras públicas e a estruturação e crescimento das contratações de serviços orientadas para essa finalidade.

3.3 As políticas de compras públicas e os novos mecanismos de privatização dos serviços sociais públicos

Para além das reformas administrativas e trabalhistas que possibilitam as condições concretas da crescente presença da iniciativa privada na gestão e execução dos serviços sociais públicos, tem-se um terceiro pilar que estrutura essa processualidade: a política de compras públicas e as especificidades da contratação de serviços. Nesse sentido, direcionamos a atenção para os mecanismos legais e políticos de fomento às compras e contratações públicas e sua relação com os serviços técnico-profissionais, enquanto forma de subsunção dos serviços sociais públicos à dinâmica privatista.

A política de compras públicas diz respeito aos mecanismos jurídico-institucionais e operacionais utilizados pela administração pública na aquisição de bens e na contratação de serviços ou de qualquer outro produto necessário à realização de atividades administrativas e/ou executivas, sob o regime de execução indireta dos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nos diferentes âmbitos administrativos (administração direta, autárquica e fundacional) (BRASIL 1993; 2021).

De acordo com Ribeiro *et al*. (2017), essas contratações e aquisição de bens, obras e serviços corresponde a uma política de Estado que se estrutura em metas e objetivos governamentais, cujas bases se fixam em princípios mercadológicos que atentam para os menores preços, contemplando os melhores prazos e apontando para melhores serviços prestados para a administração pública. Nesses termos, diferente das empresas privadas que escolhem seus fornecedores com relativa liberdade e movidos por critérios de valoração do empresário, o Estado obedece a critérios rígidos de seleção de fornecedores e de apreçamento de suas compras. Os critérios que conformam tais procedimentos são balizados pelos princípios da impessoalidade, isonomia e publicidade, regidos pelo que a lei determina.

Em termos de tendência histórica, após a implementação e consolidação das políticas neoliberais, as compras e contratos públicos transformaram-se em um

espaço destinado a novos investimentos e construção de cadeias de valor vinculadas à prestação de serviços, obras e encomendas de Estados nacionais e locais.

Como sinalizado anteriormente, as medidas restauracionistas do capital para enfrentar a crise mundial de 1970 impuseram a quebra das barreiras comerciais. Assim, evocou-se, como solução político-econômica, o livre comércio de bens e serviços entre países centrais e periféricos e a construção de bases institucionais que possibilitassem investimentos estrangeiros direitos, além de fluxos de capitais. No caso dos países periféricos, a exemplo do Brasil, essas medidas de readequação das políticas comerciais aos interesses da classe dominante internacional se fizeram presente por meio de programas de ajuste estrutural orientados pelos organismos internacionais, especialmente pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial.

Obviamente, esse processo não se restringiu ao circuito exclusivo de relações comerciais privadas, mas, sobretudo, às trocas comerciais do setor privado com os Estados, nas compras públicas. Trata-se, em essência, de mudanças impulsionadas pelas indicações ideopolíticas de organismos internacionais que visam imprimir nos serviços públicos as mesmas regras que regem o mercado. Em particular, referimo-nos à condução dos processos de contratações públicas submetida às práticas de livre mercado e ao princípio da concorrência, como pilastras do fornecimento de serviços.

Com esse intuito, há um reordenamento da estrutura interna das políticas de compras públicas dos Estados nacionais para garantir maior dinamicidade aos fluxos de capitais internacionais e, no mesmo movimento, garantir as condições de pavimentação e ampliação das relações capitalistas no interior de sua intervenção estatal. Destaca-se, nessa direção, rearranjos políticos e econômicos em nível planetário em torno da liberalização irrestrita das compras e contratos públicos, protagonizados pelos organismos internacionais em prol do livre comércio de bens e serviços.

No tocante às organizações internacionais, vê-se o papel preponderante da Organização Mundial do Comercio (OMC), do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na difusão e readequação das políticas de compras públicas do centro e periferia do capital a partir de políticas desregulamentadoras e liberalizantes das contratações públicas – inclusive, de forma estratégica, relacionadas aos serviços.

Nessa linha, destaca-se a criação de grupos de trabalho, diretrizes e recomendações voltadas para estabelecimento de acordos globais de comércio. Dentre eles, é possível referenciar o Acordo Plurilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC), vinculado ao Acordo Geral sobre comércio de Serviços (GATS) e ao Acordo sobre compras Governamentais (GPD), como parte das mudanças operadas em nível internacional, sobretudo a partir das formulações e reorientações indicadas pelo Grupo de Trabalho da Agenda de Desenvolvimento de Doha (DDA).

O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) visou construir o livre acesso a mercados de serviços e à segurança jurídica e transparência para participação – sem restrições legais e institucionais – de prestadores de serviços estrangeiros juntos aos processos de compras nacionais e locais. Aportados em regras do mercado, esse acordo visa impregnar os princípios da livre concorrência e a competição entre agentes públicos e privados na operacionalização dos serviços públicos. Em outras palavras, trata-se de um instrumento importante na liberalização e desregulamentação das contratações públicas de serviços, tornando-as base e modelo central para promoção das ações públicas estatais.

Para Birgit Mahnkopf (2008):

> A tarefa do GATS é tornar a liberalização e a desregulamentação irreversíveis. Mesmo que a OMC insista que o GATS não exige a privatização ou desregulamentação de nenhum serviço, o vínculo que existe entre a liberalização e a privatização é óbvio. Embora nada no texto do Acordo contenha uma "receita para privatizar", o mero fato de que o objetivo do GATS é a abertura dos mercados no setor de serviços garante que as empresas públicas acabarão tendo que competir com os fornecedores do setor privado. Isso, por sua vez, aumenta a pressão sobre os prestadores de serviços públicos para que prestem serviços da mesma maneira que os prestadores privados, resultando na comercialização da prestação de serviços e, eventualmente, na privatização dos prestadores públicos (MAHNKOPF, 2008, p. 76)[42].

[42] No original: "In such a situation, privatisation seems to be an obvious, albeit only a short-term instrument for escaping misery. In order to enhance privatisation and advance private investment – in the form of public-private partnerships or foreign direct investment – private property rights have to be put in place. Latterly, WTO agreements have come into play here. especially the TRIPs (Trade-Related Aspects of Intellectual Property rights) and the GATS (General Agreement on Trade in Services). TRIPs lays down a basic procedure for awarding property rights in respect of goods and artefacts that former generations would not have thought possible. The task of GATS is to make liberalisation and deregulation irreversible. Even if the WTO insists that the GATS does not require the privatisation or deregulation of any service, the link that exists between liberalisation and privatisation is an obvious one. While nothing in the text of the Agreement contains a 'prescription to privatise', the mere fact that the goal of GATS is the opening up of markets in the services sector ensures that public enterprises will eventually have to compete with private sector providers. This, in turn, increases pressure on public service providers to deliver services in the same manner as private providers, resulting in a commercialisation of service provision, and, eventually, in privatisation of the public providers. While privatisation and liberalisation are not interchangeable terms, they are certainly fellow travellers. This is

Além da intervenção central e estratégica da OMC, referenda-se, nessa perspectiva, as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com especial atenção para governança pública, contratos públicos e recomendação do conselho de compras públicas. Dentre os principais posicionamentos dessa organização, registra-se a *Recomendação do conselho em matéria de contratos públicos*, lançado em 2015. O documento é explicito quanto ao caráter liberalizante com que devem ser conduzidas as políticas de compras e contratos públicos nos países membros. Nele, explicita-se o dever e o compromisso dos seus signatários em garantir um nível adequado de transparência e integridade em todas as fases do ciclo de contratação pública; especialmente, no tratamento justo e equitativo a todos os potenciais fornecedores, preservando a "proteção dos segredos comerciais e de informações sujeitas a direitos de propriedade intelectual ou industrial" e a exigências que os fornecedores assim o façam nas relações de subcontratação. Ademais, aponta a necessidade de modernização do aparato institucional de compras públicas, através de um aproveitamento da utilização de tecnologias digitais no apoio a uma inovação adequada da contratação pública eletrônica ao longo de todo o ciclo da contratação pública, com livre acesso a todos os interessados e a sociedade em geral, com as informações legais, regulamentares e institucionais relacionadas ao sistema de contratação pública. Acresce, a isto, informações públicas sobre desempenho, monitoramento e avaliação do sistema de contratação pública. Por fim, o documento assegura a viabilidade de fluxos de fundos públicos, desde o início do processo até a finalização da contratação (OCDE, 2015).

As recomendações da OCDE sinalizam para a total integração das compras públicas dos diversos países membros ao mercado internacional, sem restrições e barreiras. Assim, estabelece que:

> Para o efeito, os Partidários devem: i) Dispor de quadros institucionais, jurídicos e regulamentares coerentes e estáveis, que são essenciais para aumentar a participação na negociação com o setor público e que constituem pontos de partida fundamentais para garantir sistemas de contratação pública eficientes e sustentáveis. Estes quadros devem: 1. Ser o mais simples e claro possível; 2. Evitar a inclusão de requisitos que duplicam ou conflituam com outra legislação ou regulamento; e 3. Tratar os proponentes, incluindo os fornecedores estrangeiros, de um modo imparcial, transparente e equitativo,

not only applicable in the case of the GATS but even more so for the liberalisation policies of the EU" (MAHNKOPF, 2008, p. 76).

> tendo em conta os compromissos internacionais dos Partidários (por exemplo, o Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio, as Diretivas em matéria de contratos públicos da União Europeia, e os acordos comerciais bilaterais e multilaterais) (OCDE, 2015, p. 6).

Acresce, nessa direção, o papel estratégico do Banco Mundial no estímulo à reestruturação das políticas de compras públicas e sua aderência aos acordos, recomendações e diretrizes internacionais. No caso do Brasil, isso se faz sentir através dos sistemáticos relatórios e indicações que são realizados pelo Banco Mundial. Sobressalta-se, recentemente, o relatório *Um ajuste justo – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil e Plano anual de compras do Brasil*. Ao analisarmos o documento lançado pelo Banco Mundial em novembro de 2017, fica explícita a natureza do projeto em curso. Sob o discurso da crise econômica e da modernização do Estado, imputa o peso da ineficiência e a dificuldade em crescer aos serviços públicos direcionados aos direitos sociais, especialmente à previdência social, que "produz déficit" (um discurso reiterativo que embalou as reformas desde a década de 1990), e ao funcionalismo público que, "além dos privilégios que os cercam, contribui para as disparidades salariais com o setor privado", que tornaram-se os "grandes responsáveis por ampliar as desigualdades sociais no país". Nessa direção, de acordo com o documento, a dificuldade de investimentos públicos no país tem seu pilar estrutural no engessamento da dotação orçamentária para pagamento dos servidores públicos estatutários (BANCO MUNDIAL, 2017). Enquanto medidas sanadoras do problema, aponta-se o receituário de desregulamentações, privatizações e liberalizações; dentre elas, maior aporte e estruturação das políticas de compras públicas, como estratégia flexível a ser estimulada diante dos novos desafios da governança pública.

Tudo indica que orbita, nessas medidas operadas internacionalmente, a estruturação de negócios vinculados ao fornecimento de serviços e sua abertura indiscriminada à lógica de livre mercado. Consequentemente, suas resultantes se pautam na criação de mecanismos que possibilitem um fluxo contínuo de recursos públicos para os capitais vinculados ao segmento de serviços.

Com base nas políticas neoliberais e no poder político e institucional exercido pelos organismos internacionais, o Brasil vem adotando mecanismos de modernização da política de compras públicas, com vista a tornar os contratos públicos mais eficientes, econômicos, ágeis e eficientes quanto à finalidade da administração pública. É possível constatar mudanças nas legislações e

regulamentações de licitações e contratos públicos; na modernização, inovação e adoção de tecnológicas da informação para reestruturação de compras públicas; e na ampliação do leque de fornecedores e estruturação de um mercado atrelado às compras públicas.

Nas últimas décadas, a partir desses pressupostos de desregulamentação e liberalização de serviços e sua descentralização para iniciativa privada, constata-se reestruturações no tocante a quais bens e serviços dever ser alvo de compras e contratos pela administração pública, quais as formas de adquiri-los, que segmentos privados devem ser priorizados, quais as condições e pactuações que se deve exigir aos empreendimentos privados na oferta, e que princípios consagram tais relações.

Como abordado no primeiro capítulo, o marco central da aquisição de obras, bens e serviços se estrutura por meio de processos licitatórios e contratos administrativos que têm seu escopo legislativo fixado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual, logo em seguida, foi regulamentado pela Lei nº 8.666/1993[43]. Trata-se de um dispositivo legal que representa avanços importante na transparência e publicidade da gestão contratual da administração pública.

No entanto, desde a contrarreforma do aparelho de Estado na década de 1990 aos dias atuais, ocorreram substantivas mudanças legais e procedimentais nas contratações públicas, impulsionadas pelas políticas desregulamentadoras e

[43] A legislação indicada determina que os contratos administrativos entre o poder público e os empreendimentos privados devem ser formalizados, preferencialmente, via contratação indireta e, excepcionalmente, de forma direta. A contratação indireta se celebra com o ato licitatório que se pauta em um rol de modalidades que distinguem o objeto da contratação, os valores empregados e os objetivos desejados. São estes os seguintes conceitos e finalidades atribuídos e destacados na lei: "1. Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. 2. Tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. 3. Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. 4. Concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. 5. Leilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda quer de bens móveis inservíveis para a administração quer de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. 6. Pregões: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, e é realizada por meio de propostas e lances em sessão pública" (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002).

liberalizantes orientadas para ampliação das parceiras público-privadas. A Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, é um primeiro marco de crítica e modificação nas compras públicas. Centrada na concepção que a contratação pública no país é demasiadamente rígida e burocrática, especialmente após a aprovação da Lei nº 8.666/1993, se demarca este modelo de gestão contratual como um entrave para a governança gerencial, haja vista a necessidade de flexibilidade nos atos administrativos de aquisição de bens e serviços.

> Na área de contratos e licitações, a legislação se caracterizava pela desnecessária complexidade e formalismo de procedimentos, acarretando lentidão e vulnerabilidade dos processos licitatórios a expedientes protelatórios, que trazem como consequência o encarecimento das compras governamentais. A preocupação com o combate a práticas de corrupção levou à aprovação de uma legislação detalhista ao extremo, que não permite a diferenciação e adequação de procedimentos às características de gestão, tipo, volume e valor das compras e contratações, particularmente em relação às entidades da administração indireta, que deveriam desfrutar de uma mais ampla autonomia de gestão (BRASIL, 1998, p. 14).

Dessa maneira, no âmbito das compras públicas, um conjunto de medidas promovidas sob os auspícios do governo FHC (2015-2021) foi implementada para readequação do aparato estatal à lógica da governança gerencial. A redefinição de funções estratégicas típicas de Estado e mudança de regimes jurídicos na gestão e execução de atividades não exclusivas impulsionaram esforços políticos e institucionais em retirar da administração indireta empresas e as recém-criadas Organizações Sociais o manto dos processos licitatórios e sua obrigatoriedade na contratação de bens e serviços. Desse modo, a lei de licitações se aplicaria, exclusivamente, às atividades típicas de Estado e autarquias. Essas medidas ganham materialidade a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelecendo a obrigatoriedade da Lei de Licitações e contratos públicos para a Administração Direta, Autarquias e Fundações. Ademais, garantiu a possibilidade de normatização específica no caso das empresas públicas, que só ganharam uma legislação própria em 2016, com a Lei nº 13.303, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

Nos anos 2000, há uma maior estruturação das políticas de compras públicas e a construção de ferramentas institucionais e políticas de integração nacional entre processos licitatórios e fornecedores privados. A agenda reformista se materializou através de mudanças legislativas, buscando desburocratizar as compras e contratações públicas e amplificar os mecanismos de livre comércio e concorrência

no fornecimento de bens e serviços para a Administração Pública. Um pilar estruturante desse processo foi a aprovação da Lei nº 10.520 de 2002, concernente à inserção de mais uma modalidade licitatória, os pregões presenciais e eletrônicos.

A Lei dos Pregões inova ao estabelecer a simplificação dos processos de aquisição e bens e serviços comuns, a partir da disputa pelo menor preço e melhores práticas entre os fornecedores, cuja dinâmica ocorre através de lances e de um ambiente em que a competição entre fornecedores credenciados é a peça-chave de todo certame.

Em sintonia com esse quadro legal, faz-se necessário referenciar dois marcos importantes no rol de modificações nas contratações públicas: 1) a aprovação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/2011 e o regulamentado pelo Decreto nº 7.581/2011, que trata sobre a aplicação de licitações e contratos públicos em situações específicas[44]; 2) a interface com a lei geral da microempresa (ME) – Lei Complementar nº 123/2006 – e com empresas de pequeno porte (EPP), que estabelece a preferência desses empreendimentos nos processos licitatórios da União em situações de desempate.

Acresce, em 2010, alterações na Lei de Licitações e contratos públicos em decorrência da aprovação da Lei 12.349/2010, que determina a inclusão da promoção do desenvolvimento nacional sustentável como primado a ser objetivado nos certames licitatórios. Posteriormente, houve a aprovação do Decreto nº 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes de desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas.

Adicionalmente, há um esforço político e institucional de modernização da estrutura de compras públicas no Brasil. Inspirada nas recomendações internacionais, desde os idos da década de 1990/2000, o país vem reestruturando os sistemas de compras públicas, adotando portais públicos eletrônicos e a integração com tecnologias digitais para uniformizar os procedimentos institucionais. Em especial, no sentido de ampliar os mecanismos de publicidade, transparência e

[44] Especificamente, procedimentos licitatórios e contratos para as demandas relacionadas aos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016; à Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associado de 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; às obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da Federação distantes até 350 km das cidades-sede dos mundiais; às ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e às obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

agilidade nas compras públicas e garantir maior participação de múltiplos sujeitos interessados em prestar serviços ou fornecer bens à administração pública.

É de se destacar, nesse sentido, que se inova na construção de estruturas institucionais para normatização, suporte, acompanhamento e interligações dos procedimentos de contratação pública desenvolvidos pela Administração Pública Federal. Em 1994, é criado o Sistema de Serviços Gerais (SISG[45]) dos órgãos civis da administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas. Trata-se de um órgão responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento, coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos às atividades de logística pública. Realça-se, dentre suas finalidades: fomentar contratações públicas sustentáveis e o uso racional e eficiente dos recursos, visando ao desenvolvimento nacional sustentável; propiciar modelagem básica dos processos de logística pública, visando sua padronização, controle e gestão; disponibilizar dados relativos às atividades de logística pública. Ademais, é de competência do SISG a normatização da contratação de serviços de terceiros na Administração Pública Federal.

Para operacionalização dessas finalidades e competências atribuídas ao SISG, foi criado o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), responsável pelo sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do SISG. Trata-se de um sistema em que são realizadas as operações das compras governamentais, quais sejam: divulgação e a realização das licitações, emissão de notas, registros dos contratos administrativos, catalogação de materiais e serviços e cadastro de fornecedores.

Nessa linha de modificações, o governo brasileiro vem imprimindo dinamicidade institucional para canalização dos processos licitatórios em via eletrônica, através de portais nacionais de licitações que contemplem processos licitatórios abertos por instituições públicas municipais, estaduais, distritais e do próprio governo federal. É possível observar esse esforço governamental diante das mudanças legais e regulamentares que se fizeram presentes com a criação da Lei nº 10.520/2002, que estabelece os pregões como nova modalidade licitatória e aponta o instrumento eletrônico como prioritário para sua disputa. Logo em seguida, foi editado o Decreto nº 5.450/2005, que estabelece a preferência da utilização do pregão no

[45] O Sistema de Serviços Gerais foi implementado pelo Decreto nº 1.904/1994, em consonância com o Decreto-Lei nº 200/1967, que determina a criação de um órgão central responsável pela supervisão das atividades de serviços gerais e atividades auxiliares da Administração Pública.

formato eletrônico para compras e contratações de bens e serviços realizadas pela administração pública federal.

Por fim, mais recentemente, o governo brasileiro sinalizou para a adesão ao Acordo de Compras Governamentais (GPA)[46] da Organização Mundial do Comercio (OMC), no sentido de liberalizar os processos licitatórios para empresas estrangeiras. O objetivo principal visa alinhar o país a melhores práticas internacionais de compras governamentais. Contudo, em essência, instala mais uma medida de abertura do país à influência do capital internacional, destituindo a margem de preferência a produtos e serviços de empresas brasileiras ou com atuação no Brasil.

Diante dessas alterações nos marcos legais e políticos de contratação pública, inspiradas na adequação do país aos ditames da liberalização do comercio de bens e serviços, foi aprovado um novo arcabouço legal para licitações e contratos no Brasil, trata-se da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre licitações e contratos públicos.

Em termos legais, a exposição desenvolvida até aqui nos dá suporte para compreender que as políticas de compras públicas no país foram reestruturadas com o propósito de garantir a liberalização dos contratos públicos e a ampliação do leque de bens e serviços passíveis de contratação indireta. Ademais, sinaliza para tensões políticas sobre o direcionamento de critérios de seleção das contratações públicas. Não obstante, em que pesem os avanços políticos em torno da primazia de contratação de empreendimentos empresariais de porte micro e pequeno; de avanço na construção de políticas de compras públicas orientadas para o desenvolvimento sustentável e de adoção de fomento ao desenvolvimento local, tem-se a ofensiva de adequação dessa política aos imperativos da concorrência irrestrita, que potencializa a concentração e centralização das compras públicas em empreendimentos já consolidados no comércio mundial e nacional.

Na área de contratação de serviços, foco desta tese, registra-se um conjunto de alterações latentes nas normativas, regulamentos e instruções que demonstram a preocupação na reestruturação dos serviços auxiliares e permanentes à lógica de mercado. Nesse contexto, destacam-se as seguintes normativas:

- Instrução Normativa nº 02/2008 da SLTI/MPOG: dispõe sobre regras e diretrizes para contratação de serviços continuados ou não;

[46] Informações disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/acordo-compras-governamentais-mercado-estrangeiros-licitacoes-governo/. Acesso em: 21 nov. 2020.

- Instrução Normativa nº 04/2008 da SLTI/MPOG: dispõe sobre o processo de contratação de serviços de tecnologia da informação pela administração pública;
- Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011: regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos.
- Portaria nº 409/2016: dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à externalização de atividades no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e das empresas estatais federais controladas pela União;
- Instrução normativa nº 05/2017 – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão: dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Dentre essas regulamentações, destaca-se a Instrução Normativa nº 2/2008, editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (SLTI/MPOG). A IN nº 02/2008 disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, pela Administração Pública, vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (SISG). Ela estabelece práticas de gestão contratual que devem ser adotadas pelos órgãos e entidades públicas, através de mecanismos de planejamento, gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços.

A IN nº 02/2008 torna-se um instrumento que visa auxiliar na formalização e previsão de critérios de mensuração de resultados e estabelecer níveis de qualidade dos serviços contratados, configurando como um Acordo de Nível de Serviço (ANS). Trata-se, no caso da normativa em questão, de “um ajuste escrito, anexo ao contrato, entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases compreensíveis, tangíveis objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento” (BRASIL, IN 02/2008).

De acordo com a respectiva instrução, a administração pública pode valer-se para satisfação de necessidades concernentes às funções e atividades acessórias/instrumentais de execução indireta de serviços, por meio da celebração de

contratos administrativos, como estabelece o regime jurídico de contratação pública (Lei nº 8.666/1993).

Vale ressaltar que a contratação de serviços se constitui em atividade destina a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da administração, como apregoa a Lei de Licitações e contratos Públicos. Esses serviços podem ser classificados como contínuos ou não contínuos. Os serviços não contínuos são aqueles que têm como escopo a obtenção de produtos específicos em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, com a devida justificativa, para conclusão do objeto contratado. Já os serviços contínuos são aqueles cujo modelo de execução contratual exige que os empregados do contratado fiquem à disposição do contratante para a prestação dos serviços, por mais de um exercício financeiro, dada a natureza continuada e perene para o funcionamento do órgão ou entidade (Lei nº 14.333/2021). Portanto, são serviços indispensáveis e essenciais para o funcionamento regular da Administração Pública, de modo que sua interrupção comprometeria as funções precípuas da intervenção estatal. No caso das contratações de serviços de natureza continuada, a execução dos serviços se dá pela cessão de força de trabalho pela pessoa jurídica contratada, nas dependências do contratante ou em outras dependências por ele indicadas.

Ademais, a IN nº 02/2008, espelhada nas legislações de licitações e contratos administrativos, estabelece as normas para aferição do processo de contratação de um dado serviço, a partir de indicadores e metas objetivamente mensuráveis. Nessa direção, estabelece os procedimentos que devem ser atendidos na gestão dos contratos, especialmente na execução do projeto básico ou termo de referência da licitação.

Diante das recentes reestruturações que atravessam as contratações públicas, isto é, das mudanças legislativas e normativas que possibilitaram a ampliação do leque de serviços terceirizáveis, a IN nº 02/2008 é alterada e uma nova instrução foi editada: trata-se da IN nº 05/2017, que disciplina as rotinas da contratação pública.

Todo esse arcabouço legal e normativo revela um adensamento da liberalização da prestação de serviços, cujas bases se fazem sentir através de processos de rotinização e padronização de serviços, da mudança de condução dos serviços auxiliares e essenciais através da descentralização e permissibilidade das parceiras público-privadas e da crescente dependência da intervenção estatal aos

mecanismos de contratação pública para o funcionamento básico e regular das instituições públicas e das políticas públicas e sociais.

Deve-se demarcar, ainda, que essas transformações se circunscrevem ao campo da Administração Pública Federal, autárquica e fundacional. Os estados, Distrito Federal e municípios, pelos poderes constitucionais que lhes são garantidos, podem disciplinar e gerir suas políticas de contratação pública da forma que lhes convém, desde que estejam estritamente zelosos das leis supramencionadas.

Essas mudanças vêm gerando uma ampliação robusta da política de compras governamentais na aquisição de bens e serviços, atreladas e conduzidas pela lógica voraz da concorrência e do livre mercado. De acordo com Ribeiro e Junior (2019), o mercado de compras governamentais brasileiro representa 12,5% do PIB do país (média do período de 2006-2016). Os respectivos pesquisadores, a partir dos dados orçamentários, rastrearam essa vinculação aos entes federados, como demonstra o quadro a seguir:

Tabela 1 – Comprar governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017)

TABELA 2
Compras governamentais do Brasil, segundo entes da Federação (2006-2017)

Ano	União		Estados		Municípios		**Total**		PIB
	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	R$ bilhões	% do PIB	**R$ bilhões**	**% do PIB**	
2006	172	7,2	59	2,5	85	3,6	**320**	**13,5**	2.409
2007	192	7,0	58	2,1	96	3,6	**347**	**13,0**	2.720
2008	241	7,8	76	2,5	117	3,9	**436**	**14,4**	3.110
2009	250	7,5	88	2,6	103	3,2	**444**	**13,7**	3.333
2010	301	7,7	103	2,7	121	3,2	**529**	**14,0**	3.886
2011	309	7,1	92	2,1	141	3,4	**542**	**13,1**	4.376
2012	379	7,9	91	1,9	161	3,7	**637**	**14,5**	4.815
2013	406	7,6	116	2,2	153	2,9	**675**	**12,7**	5.332
2014	443	7,7	142	2,5	173	3,0	**759**	**13,1**	5.779
2015	383	6,4	113	1,9	176	2,9	**672**	**11,2**	5.996
2016	322	5,1	121	1,9	190	3,0	**633**	**10,1**	6.259
2017	324	4,9							6.560
	3.721	**6,8**	**1.060**	**2,2**	**1.516**	**3,2**	**5.994**	**12,5**	**54.575**
	Total	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**	**Média**	**Total**

Fontes: Para os dados da União, foram consultados o MP, 2016 e 2017, e o Tesouro Gerencial, 2006-2017. Para os dados dos estados e dos municípios, foi consultado o Finbra, 2006-2017.
Elaboração dos autores.

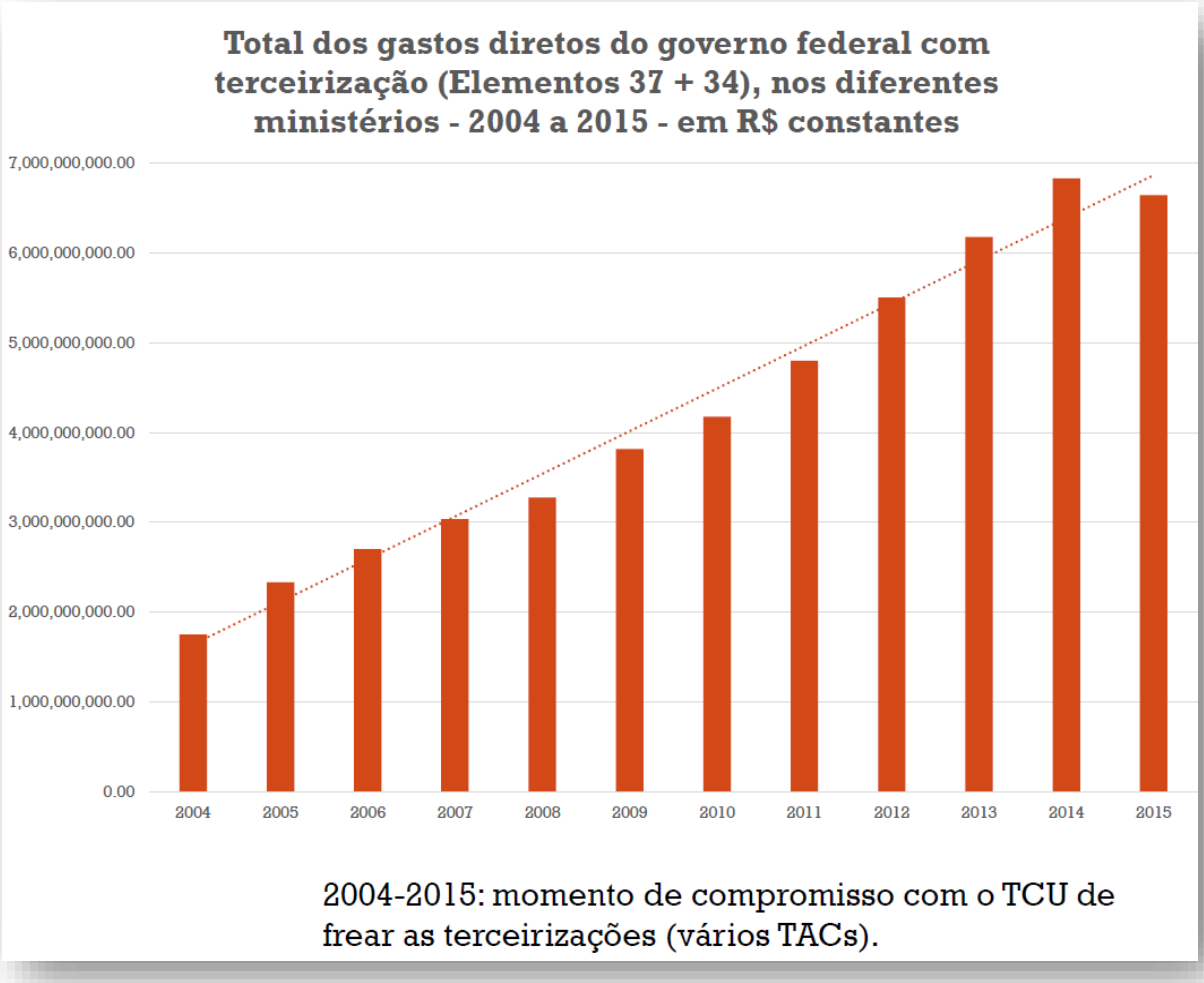
Fonte: Elaboração própria. Para os dados da União, foram consultados o MP, 2016 e 2017, e o Tesouro Comercial, 2006-2017. Para os dados dos estados e municípios, foi consultado o Finbra, 2006-2017.

Denota-se, com base nesses dados, a importância das compras públicas no país, o seu crescimento em relação ao PIB, mesmo considerando o período de acirramento da crise econômica entre 2014 e 2016, e o lugar estratégico que as compras públicas assumem nesse período histórico. Esses dados dão dimensão da crescente relevância dos processos licitatórios e contratos públicos no repasse de fundo público às empresas privadas. Ademais, são reveladores da crescente dinâmica de externalização de bens e serviços que se processam no âmbito da Administração Pública no Brasil.

Em que pese esses números expressivos, trata-se de um artifício que é difícil de analisar em sua perspectiva de totalidade, em decorrência da ausência de estatísticas e fontes de dados que permitam uma radiografia do processo de execução indireta no âmbito estatal. Isso só é possível a partir de pesquisas pontuais que nos dão pistas dessa processualidade na Administração Pública.

A pesquisa de Magni (2016) permite visualizar a amplitude da contratação de prestadores de serviços tendo como referência os dados do Governo Federal.

Gráfico 1 – Total dos gastos diretos do governo federal com terceirização (Elementos 37 + 34), nos diferentes ministérios (2004 a 2015) em R$ constantes.



Fonte: Magni (2016).

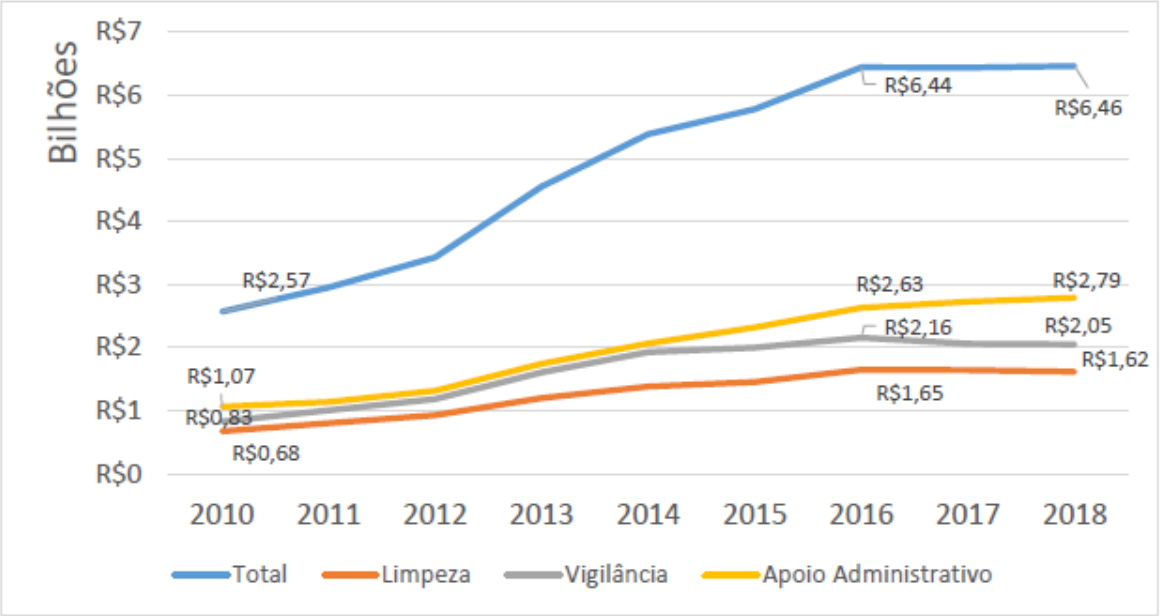
Nos dados de Ana Magni (2016), constata a ampliação da dotação orçamentária destinada às contratações de serviços. De 1,7 bilhões, em 2004, para 6,6 bilhões, em 2015, há uma variação de 290% no período analisado. As maiores proporções de despesas foram identificadas no Ministério da Educação (26,7%), Ministério da Saúde (17,2%), Ministério da Previdência Social (9,7%), Ministério da Fazenda (8,4%). Na sequência, as maiores ampliações foram verificadas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na presidência da República, no Ministério da Educação, no Ministério do Planejamento, e no Orçamento e Gestão (MP).

Ao debruçar-se sobre os relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), de 2019, apesar de tratar-se especificamente do Poder Executivo, fica evidente o crescimento dos processos de contratação de serviços na série histórica de gastos

com terceirização a partir do banco de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Gráfico 2 – Evolução dos gastos com terceirização de mão de obra no Poder Executivo Federal nas naturezas de despesa 33903701 (Apoio Administrativo), 33903702 (Limpeza) e 33903703 (Vigilância) nos anos de 2010 a 2018 em bilhões.

Gráfico 02 - Evolução dos gastos com terceirização de mão de obra no Poder Executivo Federal nas naturezas de despesa 33903701(Apoio Administrativo), 33903702(Limpeza) e 33903703(Vigilância) nos anos de 2010 a 2018 em bilhões.



Fonte: Tesouro Gerencial (valores pagos e restos a pagar pagos no exercício).

Fonte: Tesouro Gerencial (valores pagos e restos a pagar pagos no exercício).

Estes dados evidenciam que há um crescimento de despesas nos três segmentos analisados. De acordo com o relatório do CGU, os serviços terceirizados demonstram uma taxa de crescimento médio anual de 16,79% até 2016. Logo em seguida, no período de 2017 e 2018, houve uma diminuição acentuada, com uma taxa média anual de crescimento de 0,17%. Os motivos para o declínio têm elementos quase autoexplicativos. Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, os gastos públicos com serviços, especialmente vinculados à garantia de direitos sociais, diminuíram significativamente, o que repercutiu nas contratações de serviços terceirizados. No entanto, há outros elementos que nos parecem importantes quando

se destaca as dinâmicas internas de padronização e rotinização de serviços sob os princípios e métodos do mercado. Trata-se, de modo geral, das implicações das contrarreformas trabalhistas operadas nos últimos anos, especialmente na lógica de flexibilização dos arranjos contratuais e intensificação das atividades para os regimes de trabalho de escala 12x36h.

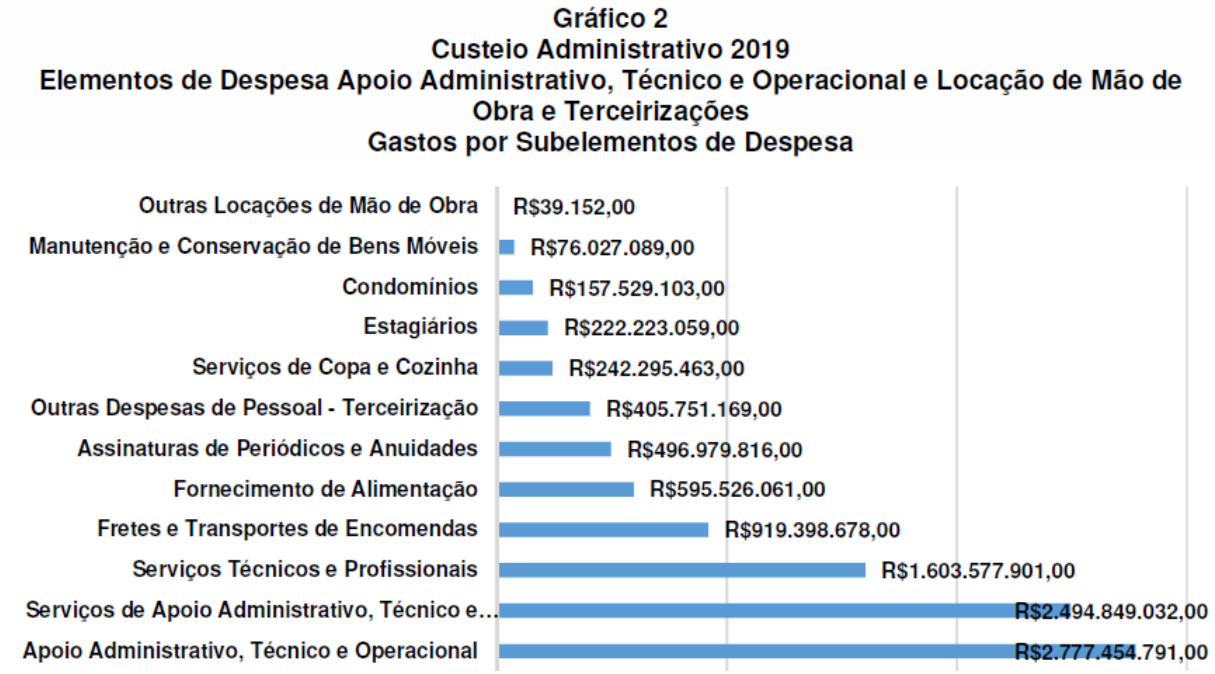
No caso específico dos serviços terceirizados de limpeza e vigilância – já consolidados na lógica de externalização de serviços, haja vista que seus respectivos cargos e funções na estrutura organizacional do setor estatal foram extintas nas contrarreformas administrativas na década de 1990 – operam-se elementos ainda mais reestruturantes. Com a IN n° 8/2008 e, posteriormente, com sua substituição pela IN nº 5/2017, estabelecem-se índices de produtividade para os contratos de serviços, cujas resultantes implicam em maior intensidade dos serviços prestados e, por conseguinte, na redução do número de terceirizados necessários. Em suma, os métodos e princípios que regem a produtividade no circuito da produção são aplicados aos serviços, com o objetivo de garantir maior eficiência no setor público e ampliar a lucratividade das empresas fornecedoras de serviços gerais.

Nota-se que, na tabela acima, há um crescimento considerável de serviços terceirizados para apoio administrativo. Estas são atividades acessórias que vêm passando por processos de reestruturação, sobretudo por extinção de cargos e empregos públicos e sua respectiva externalização via execução indireta.

Recentemente, o governo federal disponibilizou informações sistematizadas sobre a central de compras, unidade vinculada à Secretaria de Gestão (Seges), do Ministério da Economia. No respectivo relatório, é possível constatar que essa dinâmica crescente de contratações de serviços sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra se faz presente na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os dados revelam que essas contratações somaram cerca de 8.000 novos contratos assinados pelos órgãos e entidades em 2019 (BRASIL, 2019).

Nessa direção, o painel de custeio administrativo do Ministério da Economia nos permite estratificar a destinação dessas contratações de serviços. Em 2019, foram gastos R$ 9.991.651.313,00 correspondentes aos itens de despesa Apoio Administrativo, Técnico e Operacional e Locações de Mão de Obra e Terceirizações, distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 3 – Custeio administrativo do Governo Federal 2019



Fonte: Tesouro Gerencial (valores pagos e restos a pagar pagos no exercício).

Nos dados fornecidos, fica evidente que parte substantiva dos gastos públicos se encontram destinados a serviços de apoio administrativo, técnico e operacional. Assim, é evidente que, sob a ótica da contratação de serviços, há cada vez mais indícios de processos reestruturantes nos serviços públicos federais.

Um fato importante a ser ressaltado é o crescimento de serviços técnico-profissionais e serviços de apoio administrativos que revelam a gradativa incorporação de força de trabalho externa para o desenvolvimento de atividades similares aos existentes na estrutura organizacional e ocupadas por servidores públicos estatutários. Nessa direção, nos achados da pesquisa de Ana Magni (2016), evidencia-se esse tipo peculiar de contratação. A autora constata crescimento de serviços de consultoria na Administração Pública Federal, da ordem de 167,5 milhões, em 2004, para 515, 7 milhões, em 2015, e, no mesmo período, o crescimento de 180% na contratação de outros serviços de terceiros – pessoa física, na ordem de 577,9 milhões para 1,6 bilhão. Ademais, as investigações realizadas por Krein e Biavaschi (2015), tendo como base os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), identificam que o setor público brasileiro, considerando todos os entes federados, registrou uma ampliação desse tipo de contratações especiais, passando de 18.529 para 493.830 contratos entre 1999 e 2013. Essas

contratações de serviços, independente da natureza jurídica do licitante, são realizadas em diversos órgãos e entidades públicas, dos três níveis da federação, voltadas a atividades administrativas, acessórias e complementares relacionadas às diversas políticas sociais.

De acordo com Klein (2007; 2018), entre as principais modalidades de trabalho que foram acolhidas nos processos de externalização de serviços realizadas pelo Estado, registra-se o crescimento das cooperativas de trabalho, que assumiram maior expressividade na década de 1990 e início dos anos 2000, regulamentadas através da Lei nº 5.764/1970. A partir dos anos 2000, a tendência se voltou para a externalização mediante empresas individuais, ou seja, o trabalho por conta própria.

Para tais objetivos, somaram-se forças às modificações legislativas provocadas pela Lei nº 11.442 de 2007, que trata dos motoristas profissionais de transportes rodoviários de carga, pela Lei Complementar nº 123/2008, que trata do microempreendedor individual[47], pela Lei nº 13.352/2016, que dispõe sobre o contrato de parceria entre os profissionais que exercem as atividades de cabeleireiro, barbeiro, esteticista, manicure, pedicure, depilador, maquiador, e pessoas jurídicas registradas como salão de beleza (KLEIN, 2018).

Com base nessas mudanças legislativas e normativas, e nas evidências empíricas de crescimento da execução indireta nos serviços públicos, indicamos que há uma ambientação, através da rotinização e padronização de serviços, para expansão da externalização do rol de atividades que compõem a promoção pública de atendimento às necessidades sociais e à centralidade de vinculação da iniciativa privada em sua gestão e execução. Daí a assertiva de que, no plano da contratação de serviços, essa dinâmica não é exclusiva para os serviços comuns.

O processo acentuado de externalização se amplia para novas esferas da estrutura organizacional do Estado. Como demonstra-se a seguir, ela vem ganhando espaço nos serviços permanentes, que integram a natureza finalística da intervenção pública estatal. De igual modo, essa processualidade se explicita no âmbito dos serviços sociais públicos, como parte e expressão das reestruturações

[47] Só em caráter ilustrativo, registrava-se, em dezembro de 2009, 44.188 microempreendedores individuais, de acordo com o Portal do Microempreendedor Individual, do governo federal. Ao buscarmos dados de dezembro de 2019, o número passou extraordinariamente para 9.430.438 empreendedores. Certamente, o discurso sobre o empreendedor e as políticas de empresariamento da força de trabalho se processaram vigorosamente na última década e tornaram-se peça-chave na relação funcional do trabalho informal e suas modalidades com os ciclos de acumulação do capital, como nos alerta Tavares (2021).

consubstanciadas pela descentralização e liberalização de serviços para a iniciativa privada.

Em decorrência das dificuldades estruturais enfrentadas pelo capital para garantir a oxigenação dos ciclos de acumulação capitalista, especialmente após a crise de 2007/2008, e expressa pelo pífio crescimento econômico mundial, novas estratégias vêm sendo criadas para transformar áreas improdutivas em fontes de lucratividade e/ou passíveis de produção de valor.

A atual ofensiva das frações das classes dominantes em busca de saídas para a crise mobiliza estratégias políticas e econômicas já consolidadas pelas políticas neoliberais, quais sejam os processos de mercantilização e privatização de bens e serviços públicos. No entanto, como tese-objeto, estamos sustentando a existência de um novo tipo de enfrentamento à crise, que se relaciona ao processo de apropriação privatista de serviços sociais públicos no Brasil. Essa nova estratégia visa garantir maior dinamicidade dos interesses das classes dominantes nas ações sociais vinculadas à intervenção públicas do Estado, que de forma similar às outras respostas adotadas pelo capital, implicam em impor os custos da crise sobre o conjunto da classe trabalhadora.

No caso particular, distintamente dos processos históricos de privatização dos serviços sociais públicos e de sua transformação em fonte de lucratividade a partir das relações diretamente mercantis, trataremos da emergência de um novo fenômeno: a mercadorização de serviços sociais públicos. Uma de suas particularidades reside no fato de os serviços permanentes e essenciais à promoção de direitos sociais e humanos serem convertidos em suporte de lucratividade a partir da externalização da gestão e da execução desses serviços pela da iniciativa privada. Como já sinalizamos anteriormente, é por meio da rotinização e padronização dos serviços e da sua externalização, através dos instrumentos de compras e contratos públicos, que esse fenômeno se materializa.

Embora trate-se de uma processualidade ainda latente, é possível indicar que há traços indicativos da construção em cadeia de empreendimentos empresariais especializados em serviços atinentes à promoção social. Trata-se da constituição de uma nova esfera econômico-financeira em que o mercado de compra, venda e, não menos importante, de revenda de serviços técnicos, especializados em serviços sociais, coloca-se entre órgãos e entidades públicas e empresas, bem como entre as próprias empresas, para provimento de contratos públicos.

A partir dessas tendências expressas ao longo do capítulo, trataremos a seguir da dinâmica de apropriação privatista dos serviços sociais públicos e suas sinalizações para o processo de mercadorização que tem implicações no trabalho das/dos assistentes sociais.

4 A MERCADORIZAÇÃO DE SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS: NOVO MECANISMO DE ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

Nos tópicos anteriores, tratamos sobre as tendências contemporâneas da apropriação privatista dos serviços sociais públicos. Notadamente, traçamos a confluência das reestruturações na esfera administrativa do Estado – com as reformas operadas na esfera do trabalho –, somadas às políticas liberalizantes de compras e contratações públicas como mecanismos condutores e impulsionadores da expansão dos processos de externalização de serviços essenciais e provisórios que compõem a intervenção social pública-estatal.

Com base nesses elementos, neste tópico, buscaremos expor os argumentos e evidências empíricas que nos levam a defender que essa dinâmica em curso expressa um processo de apropriação privatista nas políticas sociais. Ademais, explora-se a assertiva de que essa tendência de crescente externalização de serviços técnico-profissionais e sua apropriação pela inciativa privada são indicativas de uma nova processualidade no âmbito desses espaços historicamente reservados ao provimento público de necessidades sociais. Trata-se do fenômeno da mercadorização dos serviços sociais públicos, nos termos de Huws (2015).

Para defender essa tese, explicitamos os resultados da pesquisa documental realizada com base nos processos licitatórios e contratos administrativos direcionados à contratação de serviços técnico-profissionais requisitados pelo setor público-estatal, cujo objeto de licitação versa sobre a intervenção social nas áreas das políticas sociais; dentre a força de trabalho necessária para sua execução, exigia-se a força dos e das assistentes sociais. Assim, abordamos as características e tendências de crescimento da externalização de serviços profissionais, principais manifestações nas esferas e poderes da República, sua distribuição e abrangência por políticas sociais e instituições públicas. Apontamos, ainda, o tipo e a natureza jurídica da prestação de serviços, a descrição dos objetos/serviços licitados e o detalhamento dos principais tipos de prestação de serviços.

Diante disso, a exposição busca descrever e analisar os processos por meio dos quais esses serviços permanentes e essenciais estão sendo reestruturados, através de processos de padronização, rotinização e externalização, transformando-os – potencial e realmente – em espaços de lucratividade para empreendimentos

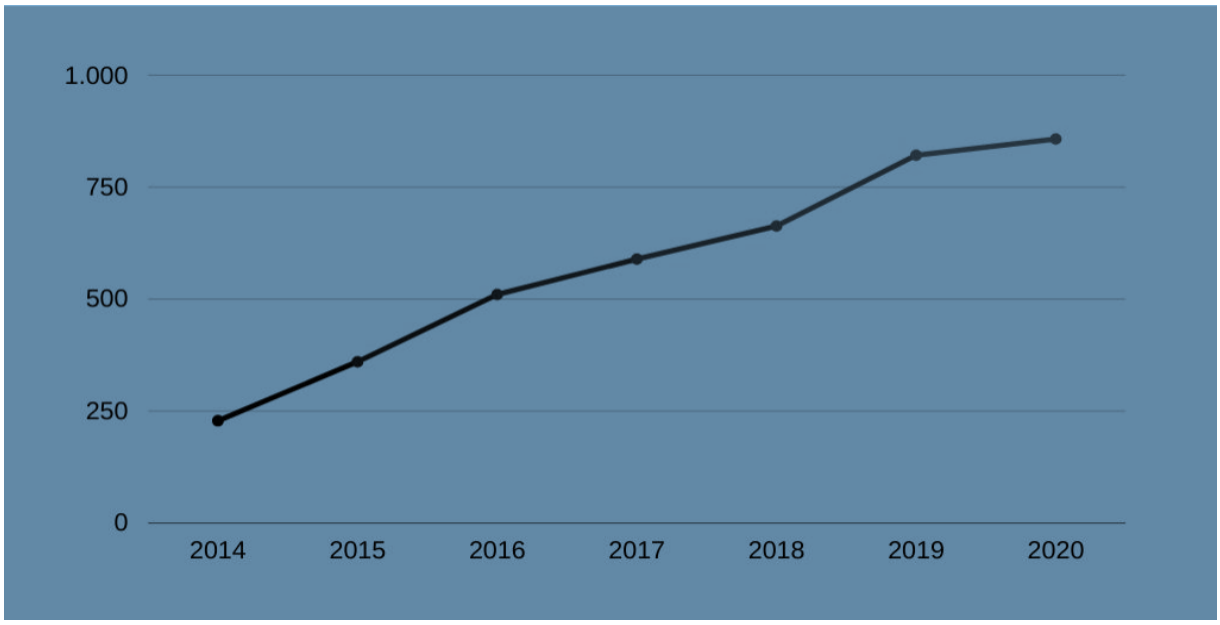
privados, por meio do fornecimento de serviços privados e força de trabalho ao setor público-estatal.

A pesquisa foi realizada a partir da coleta de dados nos portais públicos de compras e transparência dos governos federal, estaduais e distrital; Tribunais de Contas da União e estados (TCU); dados *on-line* dos portais públicos das secretariais de administração e finanças das capitais do país e de bancos de dados de empresas públicas e privadas (portais de licitações do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e um *site* catalizador de licitações, o Licitajá). Nesse processo, foram utilizados os descritores: assistente social, serviço social, trabalho social e serviços técnico-profissionais.

Identificamos os processos de licitação e contratos administrativos nos três entes federados que tratavam de contratação de serviços técnico-profissionais para gestão e execução de atividades vinculadas aos serviços sociais públicos. Em que pese a pesquisa ter como foco o período de 2000 a 2020, evidenciou-se que os processos licitatórios se concentraram no período de 2014-2020. Foram consultados e analisados 4.068 processos licitatórios[48] de prestação de serviços que versavam sobre demandas sociais nas diversas políticas sociais e instituições públicas a elas vinculadas. A interpretação e análise dos dados apontaram para a ampliação dessas modalidades de contratação nos últimos anos, como demonstraremos a seguir:

[48] Identificamos um número considerável de editais direcionados a entidades sem fins lucrativos, para diversos tipos de prestação de serviços vinculados às políticas sociais, em especial, às políticas de assistência social, saúde e cultura. No entanto, dados os objetivos da presente tese, não nos debruçamos sobre este campo de relações entre Estado e instituições sem fins lucrativos.

Gráfico 4 – Crescimento dos processos licitatórios relacionados aos serviços técnico-profissionais nas políticas sociais



Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e Estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Essa série histórica evidencia o crescimento dos processos licitatórios e contratos públicos para fornecimentos de serviços técnico-profissionais, requisitados pelo setor público-estatal, no âmbito dos serviços sociais públicos. Isso indica uma tendência que problematizamos ao longo desse percurso teórico-argumentativo: diante da crise do capital que se arrasta desde a década de 1970, intensificada pela eclosão da crise financeira mundial de 2007/2008, amplificaram-se as necessidades do capital para apropriar-se de novos setores da economia que tenham a potencialidade de tornarem-se fontes de lucratividade. Constatou-se a crescente transformação de serviços públicos em novas oportunidades passíveis de serem rentáveis para o capital, seja através de privatização direta, seja de forma indireta pela prestação de serviços – foco de análise deste trabalho.

Como já sinalizado, a emergência desse fenômeno se dá exatamente no momento de crise do projeto de conciliação de classes promovido pelos governos progressistas do Partido dos Trabalhadores (PT), tornando-se ainda mais evidente no período subsequente ao golpe jurídico-parlamentar empresarial e midiático que depôs a presidenta Dilma Rousseff e a partir da agenda contrarreformista protagonizada pelos governos Michel Temer (2016-2018) e presença pública da extrema direita no país, protagonizada pela eleição e governo de Jair Bolsonaro (2019-2021).

Ao detalharmos as informações dos processos licitatórios, observa-se que a distribuição nas esferas da República evidencia que a ampla maioria dos editais e das cartas-convite foram implementadas em municípios (3.124 processos), seguido pelos estados (742 processos) e pela esfera da União (162 processos). No tocante aos poderes da República, constata-se que a maioria dos processos licitatórios e dispensa de licitação e inexigibilidade foram abertas pelo Poder Executivo (88,9%), seguindo-se dos órgãos da administração indireta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) com 10,5%; o Poder Judiciário com 0,3%; as Forças Armadas com 0,2%; e o Poder Legislativo com 0,1%.

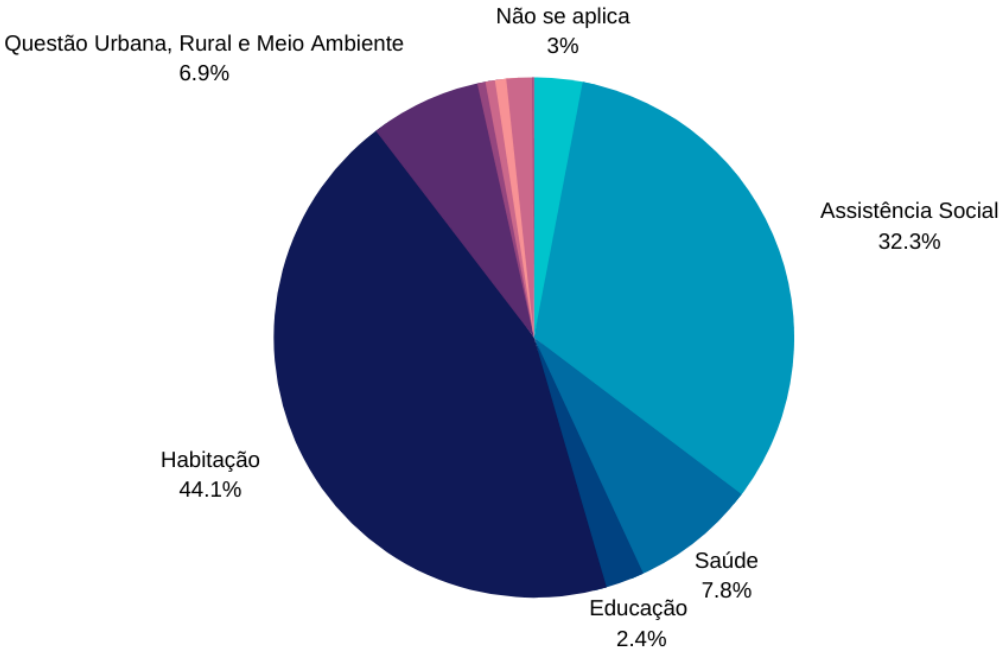
Quanto às unidades gestoras responsáveis pela abertura dos processos licitatórios, os destaques ficam por conta das prefeituras (77,5%), secretarias dos governos estaduais (9,9%), empresas mistas, autarquias, empresas públicas, universidades e institutos de educação, fundações, hospitais, defensoria pública dos estados, forças armadas e companhias estaduais. Essa estratificação revela que a utilização de prestação de serviços não está circunscrita nos macros programas sociais implementados nas últimas décadas, tendo capilaridade nas mais diversas instituições públicas.

No tocante às regiões do país, tem-se a seguinte configuração, considerando a porcentagem e frequência de processos licitatórios: região Nordeste (32,2%), com destaque para os estados do Ceará e Bahia; região Sul (22,3%), com relevo o estado de Paraná; região Sudeste (20,8%), com notória demarcação para o estado de São Paulo; região Centro-Oeste (2,7%), com maior frequência no estado de Goiás; e região Norte (12%), com maior incidência nos estados de Tocantins e Pará.[49]

Esse desenho regional dos processos licitatórios e contratos administrativos de dispensa e inexigibilidade de licitações relaciona-se com as mudanças operadas pelas ações políticas estratégicas desenvolvidas no país, no período dos governos do Partido dos Trabalhadores, particularmente vinculadas à ampliação de serviços sociais públicos. Como demonstraremos no gráfico a seguir.

[49] Em decorrência do processo de adequação dos portais de compras públicas à luz das determinações legais de transparência pública, há disparidades na forma de publicização e transparência de acesso à informação. Fato que inviabilizou uma coleta mais sistemática e organizada dos processos licitatórios e contratos administrativos.

Gráfico 5 – Vinculação dos processos licitatórios às políticas sociais



Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Como apresentado neste gráfico, o processo de externalização da prestação de serviços tem grande incidência em políticas sociais que passaram por profundas reestruturações nas duas últimas décadas, sob o manto dos governos petistas. Observa-se que o início do século XXI demarca um momento de inflexão ideopolítica nos Estados latino-americanos. Trata-se da ascensão de governos de centro-esquerda em países-chave, a exemplo do Brasil, que possibilitaram redesenhar os projetos hegemônicos e imperialistas para a região. Neste período, encamparam-se, principalmente, projetos nacionais de desenvolvimento econômico e social, orquestrados por concepções de cunho social liberal ou neodesenvolvimentista (CASTELO, 2010). Nessa perspectiva, o Estado assume papel protagônico e estratégico na retomada do crescimento econômico conjugado com a atenção e centralidade de políticas de desenvolvimento social.

No caso do Brasil, essa dinâmica se traduziu na ampliação de bens e

> serviços sociais públicos, mesmo considerando que as orientações econômicas continuaram afinadas ao tripé da política macroeconômica neoliberal e conduzidas pelos interesses das frações mais poderosas das classes dominantes. Particularmente, na relação entre crescimento econômico e desenvolvimento social – traço peculiar associado ao combate à pobreza – com uma expectativa substancial de rompimento com o passado e com as marcas deletérias do neoliberalismo que tracejou os governos da década de 1990. Nessa direção, na esfera político- econômica se destaca as políticas de aumento do salário-mínimo, a expansão dos postos de trabalho formal no país e o fomento de acesso ao crédito e estímulos econômicos para segmentos da classe trabalhadora (BRAGA, 2016).

Ademais, no plano das políticas sociais, um conjunto de serviços públicos se notabilizaram ao serem referenciados para provimento de necessidades sociais vinculadas às famílias em situação de pobreza e extremamente pobreza, como é o caso da política de assistência social que ganhou *status* nacional e internacional como referência de proteção social brasileira. Registra-se, na mesma direção, mudanças substantivas nas políticas de educação, saúde, habitação e saneamento, políticas públicas de apoio aos pequenos agricultores, quilombolas, pescadores e povos tradicionais, além de políticas culturais, esportivas, e de acesso à justiça, direcionadas para a concretização de direitos humanos.

Essa ampliação de bens e serviços públicos foi acompanhada pela adoção das novas formas de gestão e execução de serviços, protagonizadas por convênios, contratos de gestão, termos de colaboração e contratos administrativos. Registrou-se notória ampliação das parcerias público-privadas em diversas esferas da gestão e execução dos serviços sociais.

Pode-se dizer que o marco referencial da institucionalidade da externalização de serviços permanentes e provisórios, enquanto modelo de gestão e execução de serviços sociais públicos, é a Política Nacional de Habitação e Urbanismo. Consubstanciada pelos avanços adquiridos em torno do direito à moradia e à democratização do espaço urbano, é regulamentada pelo Estatuto das Cidades, em 2001. Em seguida, com a criação do Ministério das Cidades, em 2004, e com base nessas mudanças, é estruturada a Política Nacional de Habitação (2004). Essa nova política tem como principal objetivo retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à

moradia digna a todos os segmentos da população. Nessa direção, tem como componentes estruturais: a integração urbana de assentamentos precários, a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004).

Logo após essas normatizações, como parte do projeto de crescimento econômico e social promovido pelo governo de Lula da Silva, foram criados dois importantes programas que reestruturaram a política de habitação no país. Trata-se do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)[50].

O Programa de Aceleração do Crescimento foi criado em 2007, instituído pelo Decreto nº 6.025/2007 do governo federal, e é voltado para ações estratégicas de parceria público-privada nas áreas de habitação, saneamento, energia, mobilidade urbana e recursos hídricos. Os eixos estruturantes do programa se pautaram em: a) investimentos em infraestrutura; b) medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; c) desoneração e administração tributária; d) modernização e melhoria do ambiente de investimento; e) medidas fiscais duradouras. A proposta inicial envolvia a destinação de R$ 503 bilhões de reais para o período de execução de 2007 a 2010. Para atingir tais objetivos, foram comprometidos recursos das empresas estatais, orçamento fiscal e especificamente orçamento da Seguridade Social da União, acrescidos da injeção de recursos da iniciativa privada (BRASIL, 2007). Logo após, nos anos 2011-2014, ocorreram novas propostas de ampliação do PAC voltadas para novos projetos, como: PAC Cidades Históricas, PAC Cidade Melhor, PAC comunidade cidadã, PAC Minha casa, Minha vida, PAC Água e Luz para todos, dentre outros.

Na verdade, é um dos principais eixos da intervenção política e econômica dos governos do Partido dos trabalhadores – Governo Lula (2007-2010) e Dilma Roussef (2011-2016) –, haja vista seus desdobramentos socioeconômicos de indução do crescimento e melhoria da infraestrutura e equipamentos sociais em pontos nevrálgicos e reveladores de uma profunda desigualdade social no país, como, por exemplo: o acesso à moradia, a saneamento básico, à rede elétrica, dentre outros serviços indispensáveis. No caso do Programa Minha Casa, Minha Vida, sua

[50] Acresce programas de habitação de outros segmentos sociais, exemplo do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)

regulamentação se deu pela Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Trata-se, segundo nosso juízo, de programas orientados por uma concepção de gestão e execução de serviços públicos consubstanciada pelas Parceiras Público-Privadas (PPP). Nesse sentido, para a operacionalização desses dois programas, foi incluída a obrigatoriedade de ações e projetos voltados para o trabalho social com usuários e população alvo, especialmente nas propostas de urbanização de assentamentos precários e obras de infraestrutura – como drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, dentre outras.

Essas mudanças, recentemente vinculadas aos projetos de aceleração do crescimento e desenvolvimento social no país (2007-2014), tornam-se um modelo de gestão e execução de serviços que vão demarcar um lento, mas progressivo movimento, de apropriação privatista em uma área pouco explorada no interior das ações públicas estatais, o conjunto de atividades e serviços que integram o provimento público das necessidades sociais.

Nessa direção, notabiliza-se na estrutura organizacional e operativa desses programas a perspectiva descentralizada das ações e projetos através da externalização de serviços, com parceria público-privada. Ademais, como pressuposto da Política Nacional de Habitação – e reafirmadas nas normativas dos programas mencionados –, é estabelecida a obrigatoriedade de elaboração e execução de trabalho social nas intervenções de habitação e saneamento, como requisito imprescindível para as operações de repasse ou financiamento para empreendimentos privados ou entidades não estatais firmadas com o setor público.

O trabalho social, na concepção institucional:

> Compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2004, p. 5).

Nesse sentido, o trabalho social é incorporado como uma das condições para realização das atividades direcionadas à habitação, saneamento e infraestrutura quando afetassem populações e suas dinâmicas socioculturais. Diante dessa pré-condição, foi publicada a Portaria nº 21/2014 pelo Ministério das Cidades, que

disciplina o trabalho social e aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades.

A Portaria nº 21/2014 estabelece como eixos centrais do trabalho social: a) mobilização, organização e fortalecimento social, que prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária; b) acompanhamento e gestão social da intervenção, que visa a promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação e as interferências ocorridas ao longo da sua execução; c) educação ambiental e patrimonial, que visa a promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável; d) desenvolvimento socioeconômico, que objetiva a articulação de políticas públicas, o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social (BRASIL, 2014).

A portaria estabelece o planejamento, execução e avaliação da intervenção do trabalho social. O planejamento do trabalho social é composto por três etapas, constituídas por: 1) Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTS-P), que define os objetivos e o escopo geral do trabalho social a ser implementado e o valor de investimento destinado para esse fim no instrumento de repasse/financiamento; 2) Projeto de Trabalho Social (PTS), que detalha o trabalho social a ser desenvolvido nas fases de obras e pós-obras nos seus 4 (quatro) eixos, em consonância com o cronograma de obras; 3) Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST), elaborado a partir da consolidação do trabalho social em campo, da mobilização comunitária e das articulações intersetoriais efetivadas, visando à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e à integração territorial dos beneficiários (BRASIL, 2014).

No entanto, o que nos motiva a descrever esses aspectos operacionais estabelecidos pela Portaria nº 21/2014 é o direcionamento das atividades vinculadas ao trabalho social para a execução indireta, via parcerias público-privadas, através de empreendimentos com ou sem fins lucrativos.

As orientações institucionais se pautam na execução e intervenções de trabalho social vinculadas ao repasse/financiamento dos empreendimentos firmados entre as organizações contratadas e o setor público. Assim, distintamente de promover a ampliação de quadros técnicos através de concursos públicos, identifica-se contratações de serviços técnicos externalizados para gestão e execução do

trabalho social nas políticas de habitação e saneamento no país. Inclusive, nos contratos, estabelece-se a opção de fragmentação das atividades em equipes distintas e/ou convênios específicos para execução desse trabalho; ou a externalização total para um único proponente/agente executor, que poderá realizar todo o ciclo das atividades.

Nessas parcerias entre setor público e privado, o proponente/agente executor interessado na apresentação de propostas deve disponibilizar equipe técnica multidisciplinar para o planejamento, execução e avaliação das ações de trabalho social, observando as seguintes exigências: 1) profissionais habilitados nas áreas descritas em edital e na quantidade preestabelecida, com experiência de atuação em trabalho social e intervenções de saneamento ou habitacionais com população de baixa renda; 2) na coordenação das ações, exige-se que o responsável técnico esteja vinculado ao quadro de servidores do proponente/agente executor, tenha graduação em Nível Superior, preferencialmente em Serviço Social ou Sociologia, com experiência de prática profissional em ações socioeducativas em intervenções de saneamento e de habitação. Adicionalmente, devem dispor de materiais necessários para execução dos serviços e se comprometerem com a garantia da qualidade dos serviços executados. Inclusive, em caso de impropriedades e comprometimentos na consecução do objeto contratado, há a obrigatoriedade de nova execução dos serviços e/ou realização de readequações necessárias.

Ademais, a responsabilidade das instituições públicas passa a ser o processo de acompanhamento e monitoramento dos serviços prestados, que ocorre através de relatórios de planejamento, execução e avaliação do trabalho social pactuado com o proponente/agente executor, em que estabelecem os mecanismos para aferição dos objetivos, metas traçadas e resultados, bem como, torna-se o documento-chave para possíveis reprogramações das etapas, aditamentos contratuais e suspensões contratuais.

Essa incursão nas bases normativas da gestão e execução de serviços provenientes das políticas estruturantes de habitação e saneamento nos servem de referência para indicar que esse modelo de gestão e execução de serviços toma aderência em outras áreas da intervenção social pública. Há um processo em curso de reestruturação das atividades essenciais e acessórias da intervenção pública estatal e de sua externalização para a iniciativa privada.

É, então, possível perceber que se altera a lógica da gestão e execução dos serviços sociais vinculados às políticas sociais quando se mescla a dinâmica público e privado. As responsabilidades do ente público voltam-se para o caráter de contratação de serviços, a partir de regras estabelecidas em edital e termos de referência para os serviços. Aplicam-se critérios para execução dos serviços, normatização para a condução de atividades, critérios de elegibilidade de entes privados ou não estatais na participação do pleito, monitoramento e acompanhamento fiscalizatórios dos serviços prestados. Há, ainda, avaliação e grau de satisfação dos usuários e, em caso de êxito, aditamento ou abertura de novos processos licitatórios para consecução de serviços para o Estado.

No plano da execução dos serviços, vê-se que a instituição pública estabelece a forma de atendimento, o público-alvo, as atividades necessárias, o prazo, as ferramentas de aferição de qualidade e avaliação de serviços. Assim como estabelece a quantidade de usuários e indica os valores máximos para tais serviços.

No caso das licitantes/contratadas, cabe-lhes o desenvolvimento das atividades descritas em edital; assumência das responsabilidades e obrigações salariais e todos os encargos de natureza trabalhista e previdenciária decorrentes da utilização de recursos humanos na execução das atividades previstas. E, nessa direção, se isenta a contratante de qualquer ônus ou responsabilidade decorrente da prática profissional, seja de ordem cível, criminal, administrativa, previdenciária, tributária ou trabalhista. Soma-se a isso a responsabilidade pela saúde do trabalhador, pela garantia de direitos e auxílios necessários para execução dos serviços. A isso, se acresce a responsabilidade por danos, imperícia ou quaisquer irregularidades nos serviços prestados.

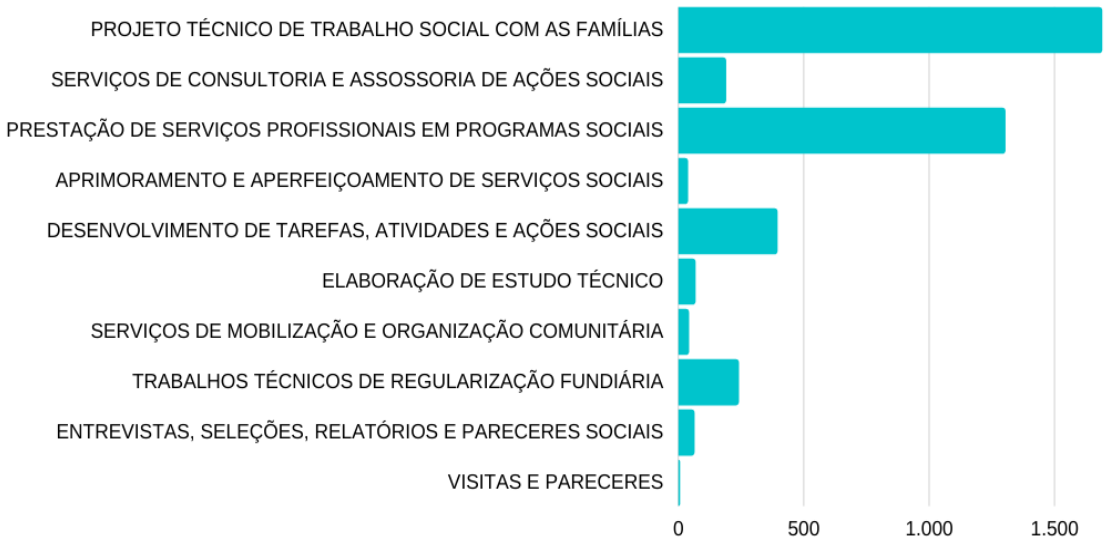
Nessa direção, a investigação nos permite afirmar que um conjunto de atividades e serviços estão sendo submetidos a processo de externalização nas diversas políticas sociais. Em particular, isso vem ocorrendo através da fragmentação de serviços, competências e atribuições profissionais que se alicerçam nas funções institucionais, correspondentes a cargos públicos criados por força da lei. Esse processo vem sendo materializado por meio de externalização de quatro tipos específicos de serviços:

1) Serviços comuns: são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por especificações usuais do mercado;

2) Serviços parciais prestados de forma contínua: são aqueles que, por sua essencialidade, visam a atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro;
3) Serviços parciais prestados de forma não contínua: são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado;
4) Serviços com regime de dedicação exclusiva de “mão de obra”: são aqueles em que o modelo de execução contratual exige, dentre outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação de serviços; em que a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e em que a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2017).

Esses serviços vêm se estabelecendo de forma pulverizada nas instituições públicas. Ao detalharmos o objeto de prestação de serviço demandado nos processos licitatórios e contratos de dispensa e inexigibilidade, observa-se as seguintes predominâncias:

Gráfico 6 – Tipo de prestação de serviços técnico-profissionais



Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Da representação do gráfico, depreende-se que está em curso a transferência de um leque amplo de atividades público-estatais para execução de fornecedores externos. Os dados revelam que há uma ampla gama de editais licitatórios direcionados para atividades acessórias e pontuais nas diversas políticas sociais. Notabiliza-se, nessa direção, os processos licitatórios abertos para realização de assessoria e consultoria; elaboração de estudos e diagnósticos; capacitações, palestras, cursos; e, por fim, aprimoramento de serviços e programas sociais. Trata-se, na verdade, de um recurso historicamente utilizado pelas instituições públicas para planejamento de ações institucionais estratégicas, estudos e análises para subsidiar decisões, melhoramento do funcionamento dos serviços, aprimoramento de métodos e técnicas utilizadas, capacitação do quadro pessoal e orientações para as atividades essenciais que lhes competem.

No entanto, o que nos chama atenção é a ampliação desse artifício para reestruturação dos serviços sociais públicos e a progressiva incorporação de novos objetos de contratação de serviços operada no interior das instituições públicas. Os processos licitatórios analisados, em que pese a diversidade de objetos de contratação e finalidades institucionais, apresentaram uma convergência de serviços voltados para:

- serviços de consultoria e assessoria;
- aprimoramento e aperfeiçoamento de serviços sociais;
- desenvolvimento de tarefas e atividades relacionadas à intervenção social;
- elaboração de estudo técnico;
- entrevistas, seleções, relatórios e pareceres sociais;
- visitas domiciliares e pareceres técnico-profissionais.

Ademais, é constatável que essas atividades profissionais são fragmentadas de tal modo que passa a ser possível distingui-las e separá-las enquanto processos de trabalho, submetidas à mensuração para controle do desempenho dos profissionais e quantificação dos resultados objetivos. Em outras palavras, o trabalho do profissional passa por um processo de mercadorização ao limite.

Notabiliza-se, nesse sentido, a confluência de abertura de editais licitatórios com a finalidade de fornecimento de serviços pontuais correspondentes às funções e competências institucionais atribuídas às diversas categorias profissionais e que são indispensáveis para o funcionamento das instituições públicas. Em grande parte, os editais licitatórios são destinados para fornecedores/proponentes com personalidades jurídicas de interesse lucrativo. Como se observa na tabela abaixo:

Tabela 2 – Natureza jurídica exigida nos processos licitatórios de serviços técnico-profissionais no âmbito dos serviços sociais públicos

	Ano						
Natureza do licitante	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pessoa física	16	20	24	67	17	43	29
Pessoa jurídica-uniempresa (MEI) -ME-EPP	1	6	2	81	48	37	29
Pessoa jurídica-empresa	**177**	**263**	**374**	**315**	**460**	**529**	**536**
Pessoa física e/ou jurídica	27	57	90	114	118	136	51
Não consta	7	14	20	12	20	76	212
Margem ativa	228	360	510	589	663	821	857

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Esses dados revelam que parte significativa dos processos licitatórios estão direcionados para empreendimentos empresariais com finalidades lucrativas. Eis, pois, o fundamento que imprime direcionamento à análise do processo de apropriação privatista de serviços vinculados às políticas sociais e ao funcionamento de suas instituições públicas.

Ademais, como tratamos anteriormente, alicerçados nas contribuições de Ursula Huws (2017), entendemos que essa tendência de apropriação privatista indica um processo de mercadorização de serviços públicos que ocorre através de

dinâmicas institucionais de padronização e fragmentação de serviços, cujas implicações se revelam na gradativa separação de determinadas atividades e serviços e sua externalização enquanto processos de trabalho. Assim, esses serviços tornam-se capazes de serem terceirizados e vendidos lucrativamente. Nesse caminho metodológico e teórico apontado pela autora, nos parece plausível indicar que algo semelhante se apresenta quando observamos os dados específicos dos processos licitatórios nas políticas sociais. É o que tratamos de apresentar a seguir, privilegiando as instituições públicas vinculadas às políticas de habitação, saneamento e questão urbana e rural, bem como à assistência social, à saúde, à educação, a espaços sociojurídicos e segurança pública, além de diversas políticas sociais setoriais.

4.1 As políticas sociais e a mercadorização de serviços

As principais expressões de mercadorização de serviços encontradas nos processos licitatórios e contratos administrativos nas diversas políticas sociais podem ser visualizadas da seguinte forma:

- **Processos licitatórios de serviços técnico-profissionais na Política de Habitação, Saneamento e Questão Urbana e Rural**

A principal contratação de prestação de serviços vincula-se aos projetos técnicos sociais, alicerçados nos programas e políticas de habitação e urbanização; sobretudo, a partir de três componentes interventivos: 1) Integração urbana de assentamentos precários; 2) Urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos urbanos; e 3) Provisão de habitação e integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano. Centralmente, pautados por dois programas estruturais: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Observamos, especialmente, que as contratações de serviços se dão em distintas fases da implementação dos projetos e programas:

- Fase pré-contratação - Projeto de Trabalho Social Preliminar (PTS-P);
- Fase de obras - Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST);
- Fase pós-obras - Plano de Desenvolvimento Socioterritorial (PDST).

Identificamos 2.066 processos licitatórios direcionados à prestação de serviços na área de execução de políticas habitacionais, saneamento básico, mobilidade urbana e regularização fundiária. Os principais objetos de contratação foram os seguintes:

Tabela 3 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Habitação para Projetos de Trabalho Técnico Social

Contratação de empresas especializadas em projetos de trabalho técnico social;
Contratação de empresas especializadas em pesquisa para atualização cadastral e criação do banco de dados cadastrais do projeto;
Contratação de pessoa jurídica para elaboração de material didático e de comunicação;
Contratação de empesas para realização de oficinas e eventos direcionados ao trabalho técnico social;
Contratação de empresas para realização de atividades para capacitação/atualização técnica da equipe;
Contratação de empresas para realização de atividades de capacitação profissional e geração de trabalho e renda;
Contratação de empresas especializadas sem serviços técnicos na área social de mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e ações informativas, visando a desenvolver ações do trabalho técnico socioambiental.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Os editais estabelecem exigências de habilitação técnica para as empresas licitadas. Para as empresas vinculadas a trabalho técnico social, exige-se: a) comprovação de experiência no desenvolvimento de projeto social voltado para a população de baixa renda na área de desenvolvimento urbano, havendo obrigatoriedade de constar entre suas finalidades o trabalho social, conforme orientação do Caderno de Orientação Técnico Social (COTS); b) comprovação de experiência em execução de projetos sociais que envolvam desenvolvimento comunitário, remanejamento/indenização de famílias e projetos de urbanização ou

habitacional por pelo menos dois anos; c) apresentação de atestado de capacidade técnica; e d) apresentação do nome do/a Responsável Técnico (RT), com formação em Serviço Social ou Sociologia, que será o coordenador local da equipe, responsável pela Coordenação de todas as ações.

Em grande medida, tratam-se de processos desenvolvidos no plano municipal e estadual, com recursos principalmente oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento e direcionados a empreendimentos com finalidades lucrativas. Observa-se, ainda, a existência de outras contratações de serviços, como demonstramos na tabela a seguir:

Tabela 4 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Habitação para consultoria e assessoria

Serviços técnicos especializados em consultoria para apoio à Coordenação das Ações Sociais;
Contratação de empresa especializada para prestar serviços de consultoria e atividades multidisciplinares;
Contratação de empresas de serviços técnicos de consultoria especializada em gerenciamento social para apoio social, remoção e reassentamento involuntário das famílias atingidas pelas obras;
Contratação de empresa de consultoria, cujo ramo de atividade seja pertinente, para execução do Projeto de Trabalho Social (PTS);
Contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de consultoria socioambiental (assessoria técnica, social/ambiental e operacional);
Prestação de serviço de elaboração de Estudo Técnico Específico para a Área de Regularização de Interesse Social;
Contratação de empresa para a prestação de serviço em diagnóstico social.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Ademais, notabiliza-se a contratação para trabalho técnico de regularização fundiária, especialmente em serviços técnicos na área social para execução do Programa Piloto de Intervenção em Favelas e serviço técnico correspondente à elaboração e execução do projeto de regularização fundiária de interesse social, parte integrante do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

Tabela 5 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Regularização Fundiária

Contratação de empresas especializadas em serviços técnicos na área social para executar o PPI Favelas (Programa Piloto de Intervenção em Favelas – Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários);
Contratação de empresas especializadas em trabalhos técnicos de regularização fundiária, composto de levantamento topográfico, cadastral, projeto urb., trabalho social e cadastramento, e medidas administrativas e jurídicas;
Contratação de empresas especializadas em serviço técnico correspondente à elaboração e execução do projeto de regularização fundiária de interesse social.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Grande parte desses editais licitatórios correspondem a volumosas dotações orçamentárias, especialmente conduzidas através das modalidades de tomadas de preço (até R$ 1,4 milhões) e concorrência (acima de R$ 1,4 milhões). Ademais, evidencia-se que a adjudicação dos processos licitatórios se dá, principalmente, para celebração de contratos administrativos entre instituições públicas e empresas de grande porte. Mesmo considerando as cláusulas de preferência para as microempresas – MEIs e Empresas de Pequeno Porte (EPPs), em casos de desempate. Nos editais analisados, essas circunstâncias de predileção são praticamente equânimes, garantindo às empresas de médio e grande porte a celebração dos contratos com a administração pública.

- **Processos licitatórios de serviços técnico-profissionais na Política de Assistência Social**

Na Política de Assistência Social, a externalização de serviços técnico-profissionais se concentra, principalmente, na execução municipal de serviços socioassistenciais, através da incorporação de proponentes externos em atividades essenciais para os programas e ações sociais das suas respectivas instituições públicas.

Evidencia-se, nessa direção, uma variedade de processos licitatórios direcionados à contratação de serviços que sinalizam para a crescente apropriação privatista na gestão e execução de serviços sociais, como sintetizamos na tabela abaixo:

Tabela 6 – Objeto de contratação de serviços técnico-profissionais na Política de Assistência Social

Contratação de empresas para prestação dos serviços técnicos de orientação, acompanhamento e gestão dos serviços, benefícios, programas, projetos e ações da política da assistência social;
Contratação de empresa para prestação de serviços na busca ativa, para atender os serviços de assistência social;
Contratação de empresa para a prestação de serviços de realização de ações socioassistenciais de fortalecimento de vínculos familiares a famílias;
Contratação de empresa para prestação de serviços de proteção social básica e, em especial, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em caráter complementar, para implementação e operação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda;
Contratação de empresa para prestação de serviço na área de assistência técnica, orientação às famílias do programa de assistência social;
Contratação de empresa para prestação de serviços na execução de atividades socioassistenciais e de busca ativa, visitas domiciliares, cadastramento e digitação de cadastros para verificação das condições socioeconômicas das famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

No detalhamento dos editais licitatórios, fica ainda mais explícita a fragmentação das atividades inerentes aos serviços vinculados à política de assistência social e sua destinação para empreendimentos privados com finalidades lucrativas. Assim, passam por externalização de seus processos de trabalho as ações essenciais como: a busca ativa de usuários, seleção e cadastramento para inserção em programas e benefícios sociais; análise e parecer socioeconômico; entrevista social para realização de visitas domiciliares de atualização e averiguação do cadastro único e bolsa família (comprovação de curso realizado pelo Caixa Econômica e MDS); atividades de abordagem social na rua; abordagem social (construção do processo de saída das ruas, e da possibilidade de condições de acesso à rede de serviços e a benefícios assistenciais; identificação de famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, traçando estratégias de sobrevivência, procedência, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições; promoção de ações de sensibilização para a divulgação do trabalho realizado, divulgação de direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias; promoção de ações para reinserção familiar e comunitária; estudo diagnóstico do perfil das pessoas em situação de rua; e serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial de Alta Complexidade).

Registra-se, ainda, no plano institucional do aprimoramento e aperfeiçoamento de serviços sociais, editais que tratam especificamente de aprimoramento da vigilância socioassistencial. Trata-se da contratação de empresas para execução de ações de formação e acompanhamento de profissionais do SUAS, visando ao aprimoramento da oferta de serviços socioassistenciais; ações de qualificação nos Serviços de Convivência e Atendimento Integral à Família (SCFV), e Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF).

No entanto, para além desses processos licitatórios, é constatável o número expressivo de contratação de serviços de consultoria e assessoria. Destaca-se, então, o seguinte leque de demandas: serviços técnicos especializados de consultoria para apoio à coordenação das ações sociais; serviços de assessoria e consultoria técnico-administrativa na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (plano de assistência social, vigilância socioassistencial, ações voltadas para o Cadastro Único, CRAS, CREAS, Programa Bolsa Família, Programa Criança Feliz); serviços de

assessoria técnica quanto à formação e à capacitação dos profissionais que atuam na concepção, planejamento e execução de políticas públicas; aprimoramento e aperfeiçoamento de serviços sociais. A isso, acresce, ainda: elaboração de cadastros sociais, prestação de serviços de capacitação, oficinas, palestras, cursos; contratação da prestação dos serviços técnicos de orientação, acompanhamento e gestão dos serviços, benefícios, programas, projetos e ações da política da assistência social; e prestação de serviços para a elaboração de diagnósticos sociais.

Para além desses objetos de contratação, identificamos um conjunto de editais licitatórios orientados para seleção de instituições, associações, organizações não governamentais, de direito privado sem fins econômicos, para celebração de convênios de prestação de serviços de proteção social especial de alta complexidade, especialmente orientadas para acolhimento institucional de crianças, adolescentes, mulheres, gestantes e idosos. Trata-se de uma particularidade histórica na política de assistência social, marcada pela coexistência e, inclusive, vinculação de entidades filantrópicas e organizações não governamentais na execução de atividades públicas de assistência social.

Ademais, é interessante demarcar que no caso dos processos licitatórios realizados na política de assistência social, em âmbito municipal, os fornecedores/licitantes são, em geral, prestadores de serviços com natureza jurídica de pessoas físicas, uniempresa, microempreendedor individual (MEI) e empresas de pequeno porte. Isso demonstra o impacto das reformas que atravessaram o trabalho nos anos 2000 e, de modo específico, de 2016 a 2018, na transformação de trabalhadores/as em empresários de si mesmos. Ademais, esse cenário evidencia, no plano formal de acesso aos certames licitatórios, um processo pulverizado e de desconcentração de disputas nos serviços sociais vinculados à política de assistência social.

- **Processos licitatórios de serviços técnico-profissionais na Política de Educação**

Essa processualidade também é identificada no âmbito de instituições públicas vinculadas às políticas educacionais. Diferente da assistência social, em que os processos licitatórios se localizam principalmente nos municípios, na educação registra-se maior incidência na esfera federal e nos estados. Nos debruçamos na

análise de 99 processos licitatórios (49 editais lançados na esfera federal, 35 editais estaduais e 15 editais municipais). Nas políticas educacionais, os processos licitatórios analisados sinalizam para o desenvolvimento de atividades pontuais, tarefas e ações de apoio administrativo aos serviços essenciais. Destacam-se, com maior incidência, os seguintes objetos de contratação:

Tabela 7 – Objeto de contratação de serviços técnico-operativos na Política de Educação

Contratação de serviços técnico-profissionais para a prestação de serviços de seleção e entrevista de alunos visando a atender a oferta de bolsas assistenciais;
Contratação de serviços técnico-profissionais para a realização de tarefas pontuais nas universidades públicas;
Serviço técnico especializado na área social para atuação em projetos sociais vinculados à educação;
Contratação de serviços técnico-profissionais para estudo social, atendimentos individuais, entrevistas, visitas domiciliares, análises de renda, acompanhamento aos educandos em situação de não frequência e/ou evasão escolar, execução de serviços, programas e políticas sociais que buscam a preservação, defesa e ampliação dos direitos humanos e da justiça social;
Serviços de visita de psicologia e assistente social para atendimento a projetos educacionais.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Na esfera da União, os editais licitatórios são oriundos de órgãos públicos vinculados ao Ministério da Educação – nomeadamente, às universidades e institutos federais de educação. Aqui, o elemento que mais se destaca é a fragmentação de atividades relacionadas às políticas de acesso e permanência estudantil. A externalização de serviços se pauta na prestação de serviços de seleção, entrevistas e análise socioeconômica de candidatos a vagas públicas nas universidades e institutos federais; contratação de serviços especializados de profissionais para realização de tarefas pontuais nas pró-reitorias de graduação das universidades; e, por fim, contratação de serviços de análise socioeconômica para ingressantes nos

programas de permanência estudantil, correspondentes à Política Nacional de Assistência Estudantil.

No tocante à esfera estadual, os editais licitatórios são direcionados para serviços administrativos nas universidades públicas estaduais. Trata-se de prestação de serviços por tarefas que compõem as funções institucionais voltadas para acesso e permanência de estudantes, e análise socioeconômica de processo de seleção de bolsas dos discentes.

Um dado interessante nos processos licitatórios vinculados às universidades estaduais é a utilização da unidade administrativa de “consultoria” como meio para contratação de força de trabalho travestida de prestação de serviços, especialmente para serviços de consultoria (Serviço Social) para realização do processo seletivo da permanência estudantil e atendimento às necessidades das áreas de assistência.

No plano municipal, o que se notabiliza são editais licitatórios para atendimentos de projetos específicos de inclusão social, acompanhamento e atendimento social em ações educacionais, inserção em núcleos de educação especial, dentre outros.

- **Processos licitatórios de serviços técnico-profissionais na Política de Saúde**

Na Política de Saúde, analisamos 322 processos licitatórios direcionados para serviços técnico-profissionais relacionados a atividades essenciais e provisórias em diversas instituições públicas. Ao delimitarmos os processos licitatórios, encontramos a existência de 18 editais correspondentes à esfera federal, 71 editais na esfera estadual e 233 na esfera municipal. No tocante ao objeto de contratação, é possível constatar a seguinte convergência de objetos de contratação de serviços:

Tabela 8 – Objeto de contratação de serviços técnico-operativos na Política de Saúde

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços na área de Saúde, por meio de profissionais tecnicamente qualificados em diversas especialidades;
Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de apoio administrativo nas áreas de Odontologia, Serviço Social e Psicologia em hospitais;

Contratação de empresas especializadas para execução de serviços em horas/ano de diversas categorias profissionais para plantão hospitalar;
Contratação de empresas especializadas em serviços profissionais para prestar serviços junto ao Projeto de Apoio à Saúde da Família (NASF);
Contratação de empresas de serviços terceirizados de assistente social e outros profissionais para atuar na Unidade Básica de Saúde;
Contratação de empresas especializadas em serviços profissionais para atuarem junto à Secretaria de Saúde.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

É interesse observar que a Política de Saúde é demarcada historicamente pela coexistência de setores públicos e não estatais na gestão e oferta de serviços públicos, a exemplo das Organizações Sociais, OCIPS, instituições filantrópicas etc., bem como por vinculação com setores privados e empresas públicas, com fins lucrativos para oferta de necessidades públicas, a exemplo da EBSERH, fundações e instituições privadas de saúde. Essa dinâmica se intensificou, principalmente, no período de implementação das políticas neoliberais, como abordamos no decorrer dessa exposição, e se materializa nas esferas estaduais e municipais, em decorrência do processo de descentralização e regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS).

A despeito desse cenário, constata-se que as formas de apropriação e ampliação das relações mercantis não cessam nesses mecanismos de transferência da gestão e execução de serviços públicos. Isso é constatável ao observamos a crescente utilização da externalização de serviços técnico-profissionais, através de processos licitatórios e contratos administrativos entre setor público e privado, como forma direta de permeabilidade dos interesses lucrativos de empreendimentos empresariais.

Nessa direção, a principal manifestação da contratação de serviços técnico-profissionais na saúde se dá pela crescente incorporação de empresas especializadas em serviços direcionados a equipamentos públicos e programas do governo federal, a exemplo das unidades básicas de saúde e do Núcleo de Apoio à Saúde da Família. Destaca-se, ainda, a contratação de serviços técnico-profissionais para plantões em hospitais públicos e contratações de serviços, em horas/ano, na área de Serviço Social.

Quanto aos fornecedores externos, é possível afirmar que parte substantiva dos editais são orientados para contratações de empresas de pequeno porte (ME/EPP); assim como os contratos administrativos firmados revelam essa centralidade de empresas de pequeno porte na disputa pelos objetos de contratação realizados pelas prefeituras e estados. Nessa direção, nos parece inconteste que a dinâmica de apropriação privatista desses serviços revela um processo ainda em formação, cujas marcas centrais se dá pela pulverização de empreendimentos e desconcentração de empresas na consecução de contratos com a administração pública.

- **Processos licitatórios de serviços técnico-profissionais nos espaços sociojurídicos**

Os dados encontrados sobre as contratações de prestação serviços técnico-profissionais no âmbito dos espaços sociojurídicos se concentraram, prioritariamente, em nível estadual. Analisamos 58 processos licitatórios, sendo 4 editais referentes à União, 49 editais de órgãos estaduais e 5 editais de órgãos municipais. Agrupamos, nessa análise, editais públicos abertos pelas defensorias públicas e tribunais de justiça, sistema penitenciário e órgãos da segurança pública. Nesse sentido, foram identificados a recorrência dos seguintes objetos de serviços:

Tabela 9 – Objeto de contratação de serviços técnico-operativos no âmbito sociojurídico e segurança pública

Contratação de empresa especializada para prestação de serviço e equipe multidisciplinar (psicólogo e assistente social) para Defensoria Pública;
Contratação de serviços continuados na área de Assistência Social, por meio da disponibilização de empregados terceirizados aos Tribunais de Contas da União;
Contratação de empresa do ramo para prestação do serviço de Assistência Social e atuação nos núcleos de atendimentos individuais, grupos, palestras, visitas domiciliares, e supervisão de estágio nos órgãos do sistema de segurança pública;
Contratação de mão de obra terceirizada, cujos empregados sejam regidos pela CLT, nas categorias de médico, psicólogo, assistente social, enfermeira, auxiliar de enfermagem, dentista, atendente de consultório, advogado e

educador físico, para atender às necessidades da Coordenadoria do Sistema Penal nas unidades prisionais.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Notabiliza-se, dentre os processos licitatórios, os editais relacionados a atividades de apoio administrativo de profissionais de Serviço Social e Psicologia nas Defensorias Públicas, através da elaboração de estudos, pesquisas e laudos psicossociais, realização de palestras na comunidade e atendimento grupal e individualizado aos assistidos da instituição, notadamente, às vítimas de violência e familiares, aos idosos, às crianças e adolescentes, aos apenados e seus familiares – em suma, grupos sociais vulneráveis, que merecem especial atenção do Estado na proteção dos seus direitos fundamentais.

No tocante aos licitantes, no caso desses processos é possível rastrear as empresas participantes e os vencedores dos pleitos licitatórios. Similar aos editais licitatórios abertos pelas instituições públicas vinculadas às políticas de habitação e saneamento, nessas instituições trata-se de empresas de médio e grande porte já consolidadas no mercado e com participação em contratos públicos em todo o país.

Cristaliza-se, nessa direção, uma nova racionalidade instrumental e mercadológica que se instala na dinâmica específica de intervenção social do Estado. Incorpora-se o léxico gerencial e executivo que conforma a empresa capitalista nos serviços sociais públicos: metas, valor agregado a cada atendimento realizado, custos de operacionalização de uma determinada atividade profissional ou serviço prestado, otimização de tempo e recursos esperados e pactuados em contrato. Assim, a preocupação central não está lastreada pelo exercício da atividade socialmente referenciada e dos direitos a serem materializados, mas norteada para otimização de custos e a maximização dos lucros. Modifica-se, então, em essência e conteúdo, o sentido do serviço público, que passa a ser operado por uma lógica estranha às suas finalidades de provimento de necessidades sociais, assumindo, gradativamente, a lógica gerencialista, empresarial e da racionalidade instrumental, e tornando-se forma de esteio de apropriação de riqueza socialmente produzida e capitaneada pelo Estado. Ou seja, os serviços públicos passam a ser regidos pela dinâmica empresarial de resultados e amplificação do lucro.

Isso posto, apreende-se que há uma gradativa reestruturação desses serviços sociais públicos, que deixam de ser parte integrada e exclusiva do setor público-estatal e assumem a condição de processos de trabalho externos que são contratados como produtos (prestação de serviços), padronizados e passíveis de negociação, pelas instituições públicas.

Além disso, como demonstrado, há uma tendência que adquire forma e densidade no âmbito das instituições públicas relacionadas à intervenção social do Estado: a abertura de novos espaços de negócios para a inciativa privada, materializada via execução indireta de diversos serviços técnico-profissionais; dentre eles, de assistentes sociais, por meio de contratação de empresas especializadas, através de procedimentos licitatórios e contratos administrativos. Nessa direção, há mudança no estatuto do trabalho nos serviços públicos, que até então eram participes indiretamente do ciclo de acumulação capitalista, e tornam-se suportes diretos da obtenção de lucro.

Em suma, à medida que essas modalidades de prestação de serviços ganham volume, abrem-se as possibilidades para pavimentação das relações sociais capitalistas nos serviços sociais públicos. Na verdade, no plano ideopolítico, vai se construindo uma concepção em que a ampliação de quaisquer serviços sociais públicos deve ser conduzida por novas dinâmicas de gestão e execução de serviços, cujo elo central é a parceria do setor público e privado, através de processos licitatórios e contratos administrativos.

Diante desses resultados apresentados e do percurso de investigação, a tese se apresenta com maior evidência: há em curso um processo progressivo de apropriação privatista de espaços historicamente conduzidos pela intervenção social pública, cuja centralidade se assenta na incorporação de empresas privadas para gerir e executar serviços sociais públicos. Com base nisso, esboçaremos a seguir a síntese dessa processualidade.

4.2 O processo de mercadorização de serviços sociais públicos

Os processos licitatórios analisados nos dão evidências concretas e demonstram que esses serviços estão sendo separados em unidades rotinizadas e padronizáveis; submetidos à quantificação de suas atividades; estabelecida a previsibilidade de mensuração de seus resultados; bem como a precificação dos

serviços, os quais são submetidas à métrica das leis de concorrências que vicejam no mercado. A partir disso, há a possibilidade de fixar rotinas sistemáticas de externalização, via editais licitatórios.

Como visto, isso ocorre a partir da confluência de várias determinações sócio-históricas que se entrelaçam. Sob os auspícios ideológicos da ineficiência do Estado na promoção de direitos sociais e no inchaço da máquina pública, advoga-se reiterativamente por mudanças na forma de intervenção social do Estado, seja pela privatização direta de serviços e bens públicos, seja pela introdução de mecanismos e concepções de gestão pública, assemelhados àqueles adotados pelo mercado. Parece iminente uma crescente interconexão de empreendimentos não estatais e por vezes privados, mercantis, na dinâmica interna das ações do Estado, no âmbito das políticas sociais.

Embora as diretrizes neoliberais sejam responsáveis, desde os anos 1990 (como apontado no segundo capítulo), pelas contrarreformas do Estado – apresentando uma tendência de redução de políticas públicas, subtração de direitos e crescente participação do mercado na oferta de bens e serviços que originalmente eram públicos e estatais –, identificamos, no transcurso do século XXI, novos meios e modalidades de privatização e apropriação do fundo público que ampliam seu leque de abrangência, atingindo outros serviços sociais públicos, para além dos já recorrentes na esfera da saúde e previdência (com os chamados serviços privados complementares, a exemplo dos fundos de pensão/previdência privada e saúde complementar, ou seja, os seguros e planos de saúde).

Os dados apresentados neste capitulo nos facultam afirmar que está em curso um processo de modificação na oferta, gestão e execução dos serviços públicos e do trabalho profissional envolvido nessas áreas, e que não dizem respeito especificamente à privatização da oferta de bens e serviços públicos e estatais, mas a novos e atípicos mecanismos de apropriação do fundo público e de acumulação capitalista mediadas pelo Estado, sem necessariamente alterar a natureza pública desses serviços. Nessa direção, a execução e gestão de serviços públicos passam para a alçada do setor privado lucrativo que, sob o comando dos interesses do capital, inaugura uma nova frente de produção da riqueza privada; e o faz ao mesmo tempo em que desenvolve atividades, ações e programas públicos, inclusive mediante a exploração da força de trabalho necessária para seus fins.

Isso nos leva a perceber que há uma relação cada vez mais presente entre o Estado e a conformação, estímulo e crescimento de um novo nicho de mercado pautado na prestação de serviços, dos quais as instituições públicas passam a ter papel preponderante na sua estruturação. Para além dos espaços criados pela privatização de empresas e serviços públicos, no decorrer da programática neoliberal, estamos chamando a atenção para um novo processo de privatização interno, que não altera a propriedade pública, mas cria outro mecanismo – constante – de fruição de fundo público para as empresas privadas prestarem serviços sociais públicos, sob o argumento da redução de custos, enxugamento do aparelho do estado e drástica redução de servidores públicos. Em outras palavras, esses serviços tornam-se, paulatinamente, potenciais espaços de lucratividade.

Trata-se da constituição de um movimento ainda latente, por isso designamos como tendencial, de externalização de serviços e processos de trabalho que são passíveis de produzir lucros para a iniciativa privada. No mesmo processo, as instituições privadas contratadas passam a reproduzir a racionalidade gerencialista e empresarial, com técnicas de gestão específicas do mundo corporativo no âmbito das intervenções públicas. Em outras palavras, revela-se um movimento em que os serviços sociais necessários para o funcionamento das instituições públicas e consecução dos objetivos constitucionais de garantia de direitos – tal como as demais mercadorias – terão seu valor de uso subsumido à troca, ou seja, são submetidos à dinâmica da forma-mercadoria. Por isso, sinalizamos para uma tendência de mercadorização de serviços sociais públicos e, no capítulo seguinte, apontaremos algumas reflexões sobre a incidência desse processo no trabalho dos assistentes sociais que – na esfera dos serviços sociais – comparecem como uma das forças de trabalho requisitadas de forma contumaz para a execução desses serviços.

Aqui, em particular, estamos lançando luz para a reestruturação de serviços sociais públicos em espaços reestruturados para produzir lucratividade para segmentos empresariais. Ou seja, a subsunção dos serviços sociais públicos aos métodos, objetivos e princípios das relações capitalistas.

No caminho investigativo desenvolvido por Huws (2017), nos parece assertivo dizer que se encontra de forma latente no Estado brasileiro a emersão e consolidação de novos mecanismos de acumulação capitalista, que se estabelece através da abertura e ampliação de serviços sociais públicos ofertados pelo setor estatal, mas operacionalizados pela iniciativa privada; especificamente, o fornecimento de serviços

técnico-profissionais para desenvolvimento de atividades pontuais-eventuais ou permanentes necessários para funcionamento das instituições públicas e políticas sociais. O que nos leva à indicação de um processo latente de mercadorização de serviços sociais públicos no Brasil.

Em termos conceituais, Huws (2017) argumenta que:

> O processo de mercadorização não está limitado à produção dos tipos de bens que podem ser comprados em lojas ou *show-rooms*, por mais crescente que estes sejam. Ele também se estende para além do setor de serviços, para todas as áreas da economia, incluindo aquelas que têm sido tradicionalmente consideradas como “bens públicos” (2017, p. 244).

Se essas medidas já operam na lógica do valor, como ressaltado por Behring (2021), e cujos argumentos temos acordo, por reproduzirem a força de trabalho, inserir os/as trabalhadores/as no circuito do consumo, realizar compras de mercadorias, fazer rotar o capital e gerar contratendências à crise de lucratividade. Parece-nos evidente que se amplificam os mecanismos de dotar essas ações sociais públicas em áreas estratégicas de produção de lucratividade e novos investimentos para o setor privado.

Isso revela novos nexos nas políticas sociais e nas instituições públicas com a inauguração desse novo fenômeno, denominado de mercadorização de serviços sociais públicos. Trata-se de uma nova processualidade que não altera a propriedade pública dos serviços prestados. Ou seja, continua-se em destaque a intervenção social pública promovida pelo Estado. A base de financiamento dos serviços continua sendo proveniente dos impostos, contribuições e taxas que alimentam o fundo público. No entanto, essas reestruturações recentes possibilitam a liberalização de práticas mercadológicas e ampliação das relações capitalistas em espaços de realização de provimento de necessidades sociais que estavam sob o domínio exclusivo do poder público estatal.

Como abordado no primeiro capítulo, o capital enquanto relação social que busca insaciavelmente a produção de mais-valor, indubitavelmente, necessita subsumir aos seus domínios novas fontes geradoras de valor e, por conseguinte, amplificar a socialização do trabalho. Dada a condição de sobreacumulação de capitais, criar oportunidades que amplifiquem lucrativamente o capital não é algo fácil na atualidade. Nessa direção, estamos convencidos de que a dinâmica capitalista contemporânea, assim como em outros momentos históricos, vem estabelecendo a

necessidade de novas respostas políticas e econômicas que ponham em movimento aquilo que lhe é indispensável, a expansão dos processos de expropriações e a subsunção de novas esferas econômicas aos seus domínios. Dentre elas, amplificam-se as estratégias no âmbito da conversão de bens e serviços públicos em fontes que permitam aplicação lucrativa e rentabilidade para os capitais. Isso quer dizer que essas atividades públicas promotoras de valores de uso passam, gradativamente, a serem submetidas à forma-mercadoria.

De modo equivalente, Huws (2015) apreende que o processo de organização das relações capitalistas contemporâneas nos serviços vem denotando novas dinâmicas de exploração do/a trabalhador/a de serviços que resulta na ampliação da precarização do trabalho. A autora nos dá indicativos ainda mais precisos dessas mudanças no trabalho nos serviços e sua crescente socialização sob a ótica do capital. Para ela, as mudanças na divisão do trabalho têm sido altamente dinâmicas, "um processo contínuo, ainda que desigual, de decomposição e recomposição de setores, organizações, processos de trabalho e qualificações, impulsionado pelo imperativo de maximizar a extração de valor (HUWS, 2015, p. 260).

Com base em pesquisas sobre as mudanças tecnológicas e informalizações e seus impactos na condição das trabalhadoras e trabalhadores de serviços, Huws (2015) identifica que há uma crescente racionalização taylorista, por um lado; e, por outro, um processo de complexificação e multiqualificação de especializações do trabalho.

> [...] da perenidade de um trabalho cada vez mais reduzido, intensificado em seus ritmos e desprovido de direitos, a uma superfluidade crescente, geradora de trabalho mais precarizados e informalizados. Em outras palavras, ele vai de trabalhos mais qualificados para um contingente reduzido (como os trabalhadores das indústrias de *software* e de tecnologias de informação e comunicação) a modalidades de trabalho cada vez mais instáveis para um universo crescente de trabalhadores (ANTUNES, 2013, p. 21).

Nessas novas formas de controle, gestão e organização do trabalho de serviços, apoiadas principalmente em mudanças tecnológicas e informacionais, o/a trabalhador/a é inserido/a em processos de intensificação, aceleração e padronização do trabalho. Para Huws (2015), isso se reverbera em novas dinâmicas postas para a vida do/a trabalhador/a:

> [há uma] tendência geral de intensificação do trabalho, que não é apenas um aumento da jornada de trabalho, mas também uma saturação do tempo, uma

> aceleração do ritmo, prazos finais mais estreitos, maior pressão e, algumas vezes, uma “colonização” de outras esferas da vida individual (HUWS, 2015, p. 272).

Antunes (2018a) nos dá pistas importantes das manifestações sensíveis assumidas pelo trabalho nos serviços, e suas consequências para aqueles que possuem o “privilégio da servidão”. Salta-nos aos olhos dois elementos que entendemos ser central para a dinâmica do trabalho na atualidade e aquilo que tendencialmente se apresenta no âmbito dos serviços. Primeiro, diz respeito ao caráter flexível que assume o processo exploratório do trabalho, seja no tocante à inserção laboral, às jornadas, à remuneração e às condições de trabalho; dito de outra forma, de imposição da superexploração do trabalho. O segundo ponto diz respeito à centralidade do tempo de trabalho, se existe flexibilidade em todos os poros da inserção, execução, gerenciamento, remuneração, o mesmo não se pode dizer da inflexível necessidade de dispor da força de trabalho a qualquer hora e local para ativá-la em torno dos ciclos de produção e valorização do capital.

> Contra a “rigidez” vigente nas fábricas do século do automóvel, a era do celular digital gera, então, sua tríade destrutiva em relação ao trabalho. Terceirização, informalidade e flexibilidade tornaram partes inseparáveis do léxico de empresa corporativa, seu novo *leitmotiv*. Expande-se o trabalho intermitente: hoje há trabalho por algumas horas e amanhã ele se evapora. As grandes corporações se enriquecem e o trabalho se depaupera. (ANTUNES, 2021, p. 109).

Em síntese, é constatável que há um fluxo de retração do trabalho vivo no processo produtivo industrial diante da composição orgânica do capital; há, também, um crescente fluxo de novos espaços de valorização do capital, especialmente na reprodução e serviços que operam na crescente subordinação dessas atividades, e do trabalho realizado nelas, ao capital e à sua férrea necessidade de produção de mais-valor; dentre elas, a crescente aderência da apropriação privatista nos serviços sociais públicos.

5 AS IMPLICAÇÕES DA APROPRIAÇÃO PRIVATISTA DOS SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS

A apropriação privatista dos serviços sociais públicos tem implicações diretas para trabalhadoras e trabalhadores acionados para a realização de atividades público-estatais, dentre as quais está a atividade das/os assistentes sociais. As mudanças na realização das atividades profissionais vinculadas aos serviços sociais, provocadas pela alteração das formas de gestão, controle e organização do trabalho, sob a regência do capital, complexificam a divisão técnica e social do trabalho nos espaços públicos e têm incidências na exploração e intensificação do trabalho.

Gradativamente, esses trabalhos que se encontravam circunscritos à lógica improdutiva para o capital passam a serem padronizados e executados de tal modo que se tornam suportes de troca. A partir dessas condições, as/os trabalhadoras/es são submetidas/os a novas dinâmicas de trabalho e, por consequente, as condições de exercício de suas funções e atribuições passam a ser determinadas e inflexionadas pela disciplinarização e subordinação aos interesses empresariais, cujo objetivo prioritário é a obtenção da lucratividade e valorização do capital.

Diante disso, neste capítulo, analisamos a conexão existente entre os processos de externalização de serviços técnico-profissionais, desenvolvidos pelas instituições públicas, e as mudanças operadas no âmbito das contratações públicas realizadas pelo Estado que operam incursões pelo setor privado lucrativo ou não na oferta de serviços sociais públicos.

Para tanto, incursionaremos sobre as implicações – ainda que gerais e potenciais – desse processo no âmbito do trabalho das/os assistentes sociais, uma das principais categorias profissionais que participam da gestão e execução de serviços sociais públicos. Assim, apontaremos as implicações e os desdobramentos da apropriação privatista no exercício profissional de assistentes sociais, buscando apreender as mudanças no perfil profissional, nas relações e condições de trabalho, no conteúdo do trabalho e na direção social estratégica da profissão.

5.1 As licitações de serviços técnico-profissionais e suas implicações no perfil profissional, nas relações e nas condições de trabalho de assistentes sociais

Como vimos, a adoção da gestão contratual de serviços técnico-profissionais redefine as condições concretas para a operacionalização das atividades e serviços necessários à materialização de direitos sociais, que respondem por serviços e políticas sociais. Essa dinâmica adensa o processo de heterogeneidade e fragmentação das formas de gestão e execução de serviços públicos, inclusive introduzindo novas personalidades jurídicas (OSS, OSCIPS, fundações, cooperativas, sociedades e organizações empresariais).

A pesquisa sobre os processos licitatórios constatou mudanças nos processos e na organização do trabalho, com incidências no perfil profissional, nas relações e condições de trabalho e nas configurações das atividades técnico-profissionais. Em particular, identificou-se reestruturações de tarefas e funções afetas às finalidades institucionais dos órgãos públicos, assim como mudanças nas atividades e responsabilidades dos servidores públicos estatutários e dos trabalhadores contratados através das licitações.

Constatou-se, igualmente, que os processos de trabalho e as próprias funções e atividades profissionais relacionadas ao Serviço Social, bem como às demais profissões que compõem as equipes técnicas nos serviços sociais públicos, estão sendo nitidamente alteradas e reorganizadas devido a incorporação de Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TICs).

Sob os auspícios dos avanços da tecnologia da informação e comunicação, tem-se acelerado velozmente às mudanças na divisão técnica do trabalho. Determinadas tarefas, funções e competências profissionais que historicamente faziam parte da intervenção profissional dos e das assistentes sociais nos serviços sociais públicos encontram-se em largo processo de reestruturação e, em alguns casos, estão sendo substituídas por novas tecnologias e ou por suportes tecnológicos.

Isso vem se materializando a partir da modernização dos sistemas de informação, cadastro e acompanhamento da gestão dos serviços sociais, bem como pela modelagem de novos procedimentos e práticas, através do uso de aplicativos e de dispositivos móveis. Referimo-nos, por exemplo, à incorporação de sistemas de informação e comunicação (TICs) destinados ao acesso, atendimento e acompanhamento de pedidos de benefícios e serviços sociais[51].

[51] No âmbito da política de assistência social, podemos destacar os seguintes sistemas: 1) SAA - Sistema responsável pela gestão do acesso à Rede SUAS, no qual são delegados os perfis de acesso aos demais aplicativos; 2) CADSUAS - Sistema de cadastro nacional do SUAS, que centraliza o

Amparados pelos dados obtidos na pesquisa, percebemos que os processos licitatórios revelam uma dinâmica latente de reestruturação dos processos de trabalho que envolvem assistentes sociais e sinalizam para alterações substantivas no exercício de suas competências e atribuições profissionais. Essa dinâmica ocorre através de um duplo processo: por um lado, a crescente alteração na divisão sociotécnica do trabalho, protagonizada pelas dinâmicas de rotinização, padronização e externalização de serviços profissionais de assistentes sociais e sua absorção por meio do setor privado; por outro, pelas alterações do perfil profissional exigido, de novos arranjos contratuais e condições de trabalho que alteram as modalidades de execução das competências e atribuições profissionais de assistentes sociais nos órgãos públicos, sejam elas exercidas pelos servidores públicos estáveis ou aqueles contratados e terceirizados. Tudo leva a crer que a inserção prático-institucional de assistentes sociais na externalização de serviços técnico-profissionais, especificamente nas propostas interventivas sob responsabilidade de organizações empresariais, requisita um novo perfil profissional de assistentes sociais para o desenvolvimento de ações profissionais, qualificados como requisitos e qualificações técnico-profissionais exigidas nos editais de licitação, nos certames licitatórios. Como exposto no quadro abaixo:

Quadro 2 – Perfil profissional das/os assistentes sociais exigido nos processos licitatórios

Áreas de atuação	Perfil profissional das/os assistentes sociais
Política de Assistência Social	1) Qualificações técnicas: curso superior em Serviço Social devidamente validado e Registro de Classe no Conselho Regional Competente. 2) Exigências complementares: comprovação de aptidão para o desempenho das atividades pertinentes e compatíveis com a função. Tempo de experiência de 06 (seis) meses e capacidade técnica expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, relacionado ao objeto licitado.

cadastro da rede socioassistencial dos entes federativos e dos trabalhadores do SUAS; 3) SUASWEB - É uma ferramenta ferramentas de acesso público (Parcelas Pagas, Saldo Detalhado por Conta) e restrito (Plano de Ação, Demonstrativo Sintético); 4) SISC - Acompanhamento e gestão do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV; 5) RMA - É um sistema no qual são registradas as informações sobre o volume de atendimentos e o perfil das famílias atendidas nos CRAS, CREAS e nos Centro POP; 6) BPC na escola - É uma ferramenta que permite o preenchimento eletrônico do formulário de identificação das barreiras para acesso e permanência na escola dos beneficiários do BPC (BRASIL, 2021).

Política de Saúde	1) Qualificações técnicas: curso superior em Serviço Social devidamente validado e Registro de Classe no Conselho Regional Competente.
Política de Educação	1) Qualificações técnicas: curso superior em Serviço Social devidamente validado e Registro de Classe no Conselho Regional Competente.
Política de Habitação e Saneamento Básico, Questões Urbanas e Rurais	1) Qualificações técnicas: curso superior em Serviço Social devidamente validado e Registro de Classe no Conselho Regional Competente. 2) Exigências complementares: a) comprovação de tempo de experiência profissional de pelo menos dois anos; b) experiência mínima de um ano em projetos sociais voltados para a população de baixa renda, na área de desenvolvimento urbano, que envolvam desenvolvimento comunitário, remoção de famílias, dentre outros; c) para as funções de coordenação, exige-se entre 03 (três) a 07(sete) anos de experiência profissional, especificamente na supervisão ou coordenação de equipe de trabalho na área de mobilização social, cadastramento, educação sanitária e ambiental em comunidades urbanas/rurais, além de conhecimentos de informática e seus aplicativos e experiência atestada pelos contratantes.
Instituições sociojurídicas	1) Qualificações técnicas: curso superior em Serviço Social devidamente validado e Registro de Classe no Conselho Regional Competente. 2) Exigências complementares: comprovação de 06 (seis) meses de capacidade técnica expedida por pessoas jurídicas de direito público ou privado, relacionado ao objeto licitado.
Políticas públicas de direitos humanos e segmentos sociais	1) Qualificações técnicas: curso superior em Serviço Social devidamente validado e Registro de Classe no Conselho Regional Competente. 2) Exigências complementares: comprovação de 06 (seis) meses de capacidade técnica expedida por pessoas jurídicas de direito público ou privado, relacionado ao objeto licitado.
Administração indireta	1) Qualificações técnicas: curso superior em Serviço Social devidamente validado e Registro de Classe no Conselho Regional Competente.

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Adicionalmente, os editais destacam outras aptidões e habilidades, tais como capacidade de trabalho em equipe, dinamismo e iniciativa para o desempenho das atribuições demandadas, organização nas ações e atividades profissionais, proatividade; responsabilidade, polidez, discrição e boa apresentação, aptidão para atendimento ao público, sigilo sobre documentos elaborados e assuntos tratados, capacidade de comunicação, abster-se de execução de atividades alheias aos objetivos do contrato, observância na execução das funções e atribuições pactuadas em edital, cumprimento de todas as normas e determinações legais expostas no edital

e emanadas pelas comissões de fiscalização do contrato. Essas exigências dependem das especificidades do objeto de execução, das áreas de atuação, do órgão público, das modalidades licitatórias e da natureza jurídica do licitante.

Os processos licitatórios vinculados às Políticas de Habitação e Saneamento, Questões Urbanas e Rurais apontam para perfis profissionais distintos das demais áreas de atuação profissional. Os editais costumam estabelecer exigências complementares, concernentes ao tempo de experiência e/ou qualificações acadêmicas. Em particular, condicionados à natureza e complexidade das atividades desenvolvidas e ao tipo de modalidade licitatória escolhida (menor preço, melhor técnica, melhor técnica e preço).

Nos casos de melhor técnica ou melhor técnica e preço, os perfis profissionais se alteram substantivamente, especialmente com as exigências de experiência profissional, qualificações acadêmicas e tempo de serviços prestados na área licitada. É o que se observa, particularmente, no caso das intervenções profissionais de assistentes sociais vinculados ao trabalho social com famílias nos programas habitacionais. Nestes serviços, exige-se uma equipe técnica com experiência na área, com qualificações acadêmicas e habilidades vinculadas às atividades e ações previstas na prestação de serviços. As empresas participantes dos certames licitatórios são compelidas a apresentarem propostas identificando a formação de equipe técnica gestora e equipe de apoio. Nas equipes técnicas gestoras são exigidos assistentes sociais “sêniores”, com seis anos de experiência em trabalho social com foco nos serviços licitados. Ademais, para função de coordenação, exige-se experiência na área específica do serviço, com comprovação de oito anos de experiência profissional. Os demais assistentes sociais devem ter seis anos de experiência profissional, possuir experiência comprovada em desenvolvimento de projetos sociais, execução, monitoramento e avaliação de projetos socioambientais na área de saneamento e/ou habitação, através de apresentação de currículo; exige-se também experiência na condução de trabalho com grupos e equipe multidisciplinar na área e, por fim, disponibilidade para o desenvolvimento de atividades no período noturno, feriados e finais de semana. O perfil profissional das equipes de apoio se altera em comparação às equipes gestoras. Exige-se profissionais assistentes sociais com experiência mínima de seis meses nas atividades referentes aos serviços prestados.

Além disso, nesses processos licitatórios são permitidas a participação de empresas individuais, sendo necessárias as comprovações técnicas correspondentes à graduação em Serviço Social e registro no Conselho Regional de Serviço Social. Em quase sua totalidade, os editais exigem a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidade e prazos dos serviços contratos. É solicitada a experiência em execução de projetos sociais, através de certificado ou declaração, que envolvam o tipo de serviços licitados. Nos editais, constam, ainda, critérios quanto ao tempo de experiência e qualificações acadêmicas, como elementos de habilitação de propostas licitatórias.

Nessa direção, as contratações de prestação de serviços de empresas individuais são direcionadas, principalmente, para atividades que exigem notória especialização nas ações indicadas nos editais licitatórios, as quais devem ser comprovadas.

Vale destacar que nestas situações específicas impõe-se uma nova racionalidade na possibilidade de exercer a atividade profissional. Distintamente da necessidade de providenciar carteira de trabalho, os exames admissionais e assinatura de contratos de trabalho – que em regra são matrizados em direitos trabalhistas e previdenciários –, agora os prestadores de serviços precisam se familiarizar com outro tipo de requisições e condições: exige-se que o profissional esteja com os registros e inscrições na condição de pessoa jurídica, com obrigações fiscais, trabalhistas e econômico-financeira regularizados para habilitar-se à licitação. Uma espécie de assalariamento por peça. Ou seja, aparentemente autônomos, mas todo o trabalho é feito sob o comando do contratante.

Esses novos nexos entre setor público e privado na gestão e execução de serviços sociais públicos exige, portanto, um perfil profissional adequado às novas necessidades operativas da atuação pública do Estado compatível com a lógica que rege as parcerias entre o setor público e as organizações empresariais. Trata-se de uma força de trabalho qualificada e em condições de manipular tecnicamente as demandas institucionais exigidas nos contratos públicos e, na mesma direção, submetida à disciplina e integração passiva e subserviente aos intentos de produção de lucro.

Ao invés de uma força de trabalho especializada com forte enraizamento com as necessidades e demandas sociais da população atendida, os processos licitatórios tendem, ao contrário, a estabelecer condições institucionais que impõe a quebra da

relação direta e permanente com os serviços públicos, com as necessidades sociais da população atendida, com a construção de estratégias políticas e institucionais de superações dos desafios e obstáculos na materialização de direitos, na ampliação de serviços sociais e na disputa sobre a direção, concepção e operacionalização de programas, projetos e ações sociais.

Notadamente, há uma tendência de exigência de um perfil profissional alinhado à lógica empresarial, que tanto deve pautar sua prática na contratualização estabelecida, quanto incorporar seus valores e princípios próprios (exigências de cursos específicos, uso de tecnologias de gestão, formas específicas de atuação e requisições institucionais demarcadas pelos interesses e objetivos empresariais).

Nesse sentido, aposta-se na conformação de um perfil profissional tecnicamente habilitado para provimento operacional de demandas e requisições institucionais pontuais e fragmentadas, estabelecidas previamente, adaptado à insegurança e provisoriedade dos contratos e à instabilidade das formas contratuais. Em suma, adequado às novas condições de uso da força de trabalho especializada e imposição da exploração do trabalho que ganha robustez e maior permeabilidade no âmbito dos serviços sociais públicos, com sua apropriação pelos segmentos empresariais.

Esse perfil profissional ganha densidade quando nos debruçamos sobre as implicações da externalização nas relações e condições de trabalho, bem como nas formas de organização e processo de trabalho nos serviços sociais públicos.

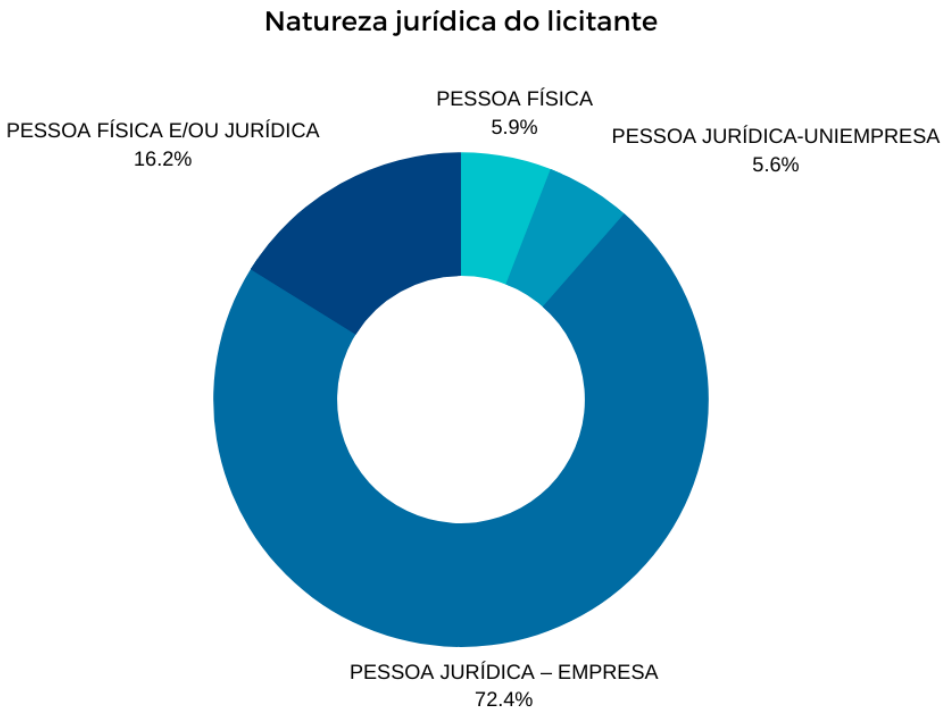
É cada vez mais pavimentada nas instituições públicas – diante dos congelamentos dos concursos públicos, extinção de cargos/empregos públicos e ampliação das demandas provenientes dos serviços – a necessidade da utilização da gestão contratual de serviços para realização de seus objetivos e finalidades sociopolíticas dos espaços públicos. Torna-se, nessa direção, um ato administrativo corriqueiro a abertura de processos licitatórios para contratação de serviços. Nesse sentido, a crescente externalização de serviços sugere mudanças na organização do trabalho e alteração na operacionalização das demandas sociais protagonizadas pelo Estado.

Evidencia-se, então, a lógica de gerencialismo de projetos/produtos na condução dos serviços sociais públicos, com a recorrência de certames licitatórios, com prazos preestabelecidos, com recursos materiais e humanos pactuados e metas e resultados previamente determinados. Essa processualidade exige uma força de

trabalho volátil e provisória, correspondente à condição de instabilidade contratual determinada pelas parcerias entre o setor público e privado.

Nessa direção, o exame dos processos licitatórios de externalização de serviços sinaliza para alterações substantivas nos parâmetros trabalhistas no âmbito dos serviços sociais públicos. Para demonstrar essas transformações, na exposição que se segue, recorreremos à distinção realizada nas licitações quanto à natureza jurídica exigida ao proponente/fornecedor externo. Ao nos debruçarmos sobre a análise dos dados, concernentes aos 4.068 editais licitatórios, constatamos a seguinte configuração a esse respeito:

Gráfico 7 – Natureza jurídica dos proponentes/fornecedores externos de serviços técnico-profissionais nos serviços sociais públicos



Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Em que pese o caráter fragmentado e disperso das manifestações singulares dos processos licitatórios, esses dados revelam uma nova processualidade nas

formas de uso e gestão da força de trabalho a partir da externalização de serviços. Nela, é possível constatar que as instituições públicas se valem da permissibilidade de personalidades jurídicas diversas na gestão contratual de serviços e, por meio dessa variedade, se estabelecem novos arranjos contratuais que se materializam nos serviços sociais públicos.

A natureza jurídica tem importância nas distinções e especificidades sobre as relações e condições de trabalho que são exigidas e estabelecidas nos editais analisados. Particularmente, se destacam três eixos de contratações para atender a uma gama de serviços públicos. Tratamos no quadro abaixo a natureza jurídica, tipos de contratos e características dos serviços licitados.

Quadro 3 – Natureza jurídica dos licitantes e incidência nos tipos de contratos e características dos serviços públicos

Natureza Jurídica do licitante	Tipo de contratação	Característica do serviço público
• **a contratação de prestação de serviços (assistentes sociais) na condição de pessoa física;**	• Contratação de serviços – autônomos.	Serviços comuns* Serviços parciais prestados de forma não contínua***
• **contratação de prestação de serviços, pessoa jurídica (Empresa Individual);**	• Contratação de serviços Empresa Individual; • Contratação de serviços de Microempreendedor Individual; • Contratação de serviços de Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI).	Serviços comuns* Serviços parciais prestados de forma contínua** Serviços parciais prestados de forma não contínua***

• **Contratação de assistentes sociais através da prestação de serviços vinculados a empresas de pequeno, médio e grande porte.**	• Contrato de serviços com empresas de sociedade simples; • Contrato de serviços com empresas de médio e grande porte; • Contrato de serviços com sociedade empresarial estrangeira em funcionamento no país.	Serviços comuns* Serviços parciais prestados de forma contínua** Serviços parciais prestados de forma não contínua*** Serviços com regime de dedicação exclusiva de "mão de obra"****

Fonte: Elaboração própria, com dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

***Serviços comuns:** são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por especificações usuais do mercado.
****Serviços parciais prestados de forma contínua:** são aqueles que, por sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro.
*****Serviços parciais prestados de forma não contínua:** são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado.
******Serviços com regime de dedicação exclusiva de "mão de obra":** são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação de serviços; a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2017).

Na sistematização dos processos licitatórios abertos para contratação de serviços, continuados ou não, registra-se 809 editais direcionados para prestação de serviços de assistentes sociais, na condição de pessoa física e pessoa física/jurídica, em atividades administrativas e finalísticas nas instituições públicas. Além disso, identificamos 806 processos licitatórios que estabeleciam a possibilidade de empresas individuais na consecução de serviços para as instituições públicas. Destes processos, analisamos 209 editais correspondentes à condição jurídica de empresas individuais.

Os processos licitatórios direcionados à participação de sociedades/organizações empresariais totalizaram 3.299 editais. Destes, 1636 correspondem à prestação de serviços na Política de Habitação e Saneamento Básico; 948 à Política de Assistência Social; 258 são voltados para as Políticas

Urbanas, Rurais e Meio Ambiente; 253 vinculados à Política de Saúde; 75 em políticas públicas diversas, principalmente relacionados aos direitos humanos; 58 editais na Política de Educação; 43 editais na política de Segurança Pública e espaços sociojurídicos; 28 editais na Administração Indireta. Abordaremos, de modo geral, os aspectos principais que se apresentam nas relações e condições de trabalho das/os assistentes sociais.

Evidenciam-se novas dinâmicas contratuais relacionadas à peculiar condição de prestadores de serviços – portanto, destituídas das conquistas históricas das formas de emprego no serviço público. Nos editais e contratos administrativos, de uma maneira geral, nos chama a atenção o crescimento de assistentes sociais que se submetem à condição de mudança de sua natureza jurídica de pessoas físicas para Microempreendedores Individuais (MEI) – Empresa Individual ou Sociedade Limitada Unipessoal (EI/SLU)[52] e, ainda, responsáveis legais por microempresas para terem condições de participação na prestação de serviços ao Estado.

Nessa direção, notabiliza-se a inserção de assistentes sociais através de contratos para a realização de uma gama de serviços. É possível observar que esses editais licitatórios direcionados para pessoa física e jurídica individual trazem novos arranjos contratuais distinguíveis pela natureza dos serviços demandados:

> 1) contratações para realização de serviços comuns, através de contratos de serviços para realização de tarefas e produtos;
>
> 2) contratações para realização de serviços parciais prestados de forma contínua, através de contratos de serviços voltados para atividades mais duradouras, que exigem maior nível de conhecimento e experiência profissional;
>
> 3) contratação de serviços parciais prestados de forma não continua, através de contratos para serviços específicos em um período predeterminado, em grande parte para substituição de profissionais que integram as equipes técnicas dos programas e projetos e equipamentos públicos.

Vê-se, de forma preponderante, a utilização da modalidade pregão, presencial e eletrônico, para contratação desses tipos de serviços. Identificamos 453 editais

[52] Alterada pela Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021, que dispõe sobre a facilitação de abertura de empresas.

específicos na modalidade de pregão nas instituições públicas analisadas, com centralidade para a política de assistência social (336 editais licitatórios).

O pregão é uma modalidade licitatória que garante a oferta de bens e serviços comuns através de sessão pública, conduzido pelo princípio da concorrência, por meio de propostas e lances realizados pelos licitantes, em que o objeto do certame é submetido ao critério de julgamento do menor preço e, consequentemente, proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

A adjudicação da proposta contempla o licitante que oferece o menor preço, seja por lote global – correspondendo a todos os serviços licitados –, seja por item, em que o licitante opta por uma dada atividade ou serviço específico. As instituições públicas realizam um mapa comparativo de preços que lhes permitem balizar a média de valores praticados no mercado. A partir desse indicador, exigem-se lances iguais ou inferiores para os licitantes/fornecedores externos.

Essa dinâmica ocorre através de uma sessão pública, cujo pregoeiro recebe e apresenta as propostas e a documentação de cada licitante; faz a validação ou desclassificação das propostas à luz do edital; classifica as propostas na ordem de menor preço e aquelas apresentadas com valores superiores. Havendo empate, o pregoeiro abre a etapa competitiva de lances verbais e convida individualmente os licitantes classificados para apresentarem seus lances verbais. As propostas são formuladas de modo sucessivo, em valores distintos e decrescente pelos licitantes; ganha o licitante que apresentar o lance com menor preço. Logo após, é realizada a adjudicação do certame por lote ou item; e, por fim, a celebração do contrato administrativo para prestação dos serviços.

A análise dos processos licitatórios e contratos administrativos revelam que os assistentes sociais ganhadores dos certames são aqueles que optam por prestar um serviço em condições remuneratórias inferiores às médias praticadas no mercado, submetendo-se a arranjos contratuais em que os rendimentos por seus serviços são ínfimos ou não correspondem às condições concretas para reprodução de sua força de trabalho. Nos casos de procedimentos por item (realização de uma tarefa ou produto específico), essas relações remuneratórias são ainda mais precárias se comparadas ao lote de outras modalidades licitatórias.

Ou seja, nos lances verbais desenvolvidos no período de sessão pública se constata a disputa entre os profissionais participantes do certame e o pregoeiro, pela redução dos valores médios e a adjudicação de um valor inferior àqueles praticados

no mercado. Trata-se de um processo em que o profissional se submente à concorrência e ao rebaixamento dos valores remuneratórios dos seus serviços para garantir a possiblidade de prestar serviços ao Estado.

Nos processos licitatórios direcionados a empresas individuais, as condições remuneratórias são distintas e determinadas, principalmente, pelos produtos/tarefas. Especialmente porque as prestações de serviços estão atreladas a atividades de assessoria e consultoria, aprimoramento de serviços sociais, formação e qualificação de equipes técnicas, diagnósticos e estudos de determinados segmentos sociais, elaboração de planos, projetos e ações vinculadas às políticas sociais, gestão de sistemas e programas sociais.

Quanto à remuneração dos serviços prestados de forma contínua e não contínua, a quase totalidade dos contratos analisados apontam para média de 1 a 1,5 salário-mínimo, correspondentes a jornadas de trabalho de 30 e 40h. Há, também, a identificação de processos licitatórios em que o pagamento e a jornada de trabalho são estabelecidos pelo preço unitário da hora trabalhada e especificadas na tabela do termo de referência e no contrato de prestação de serviços.

Nesses contratos, as jornadas de trabalho estão condicionadas ao tempo de vigência do contrato e do produto contratado. Isso implica dizer que há uma flexibilização das formas de organização da jornada de trabalho e de padronização do tempo de trabalho. Fica evidente o caráter provisório e instável que essas modalidades licitatórias impõem aos licitantes. Trata-se de contratos por tarefas e/ou produtos e por prestação de serviços com duração determinada entre 6 e 12 meses, passíveis de serem interrompidos a qualquer tempo, em decorrência de atraso injustificado, inexecução total ou parcial do contrato pelo licitante.

Outra característica que se impõe aos prestadores de serviços diz respeito às penalidades em decorrência dos serviços prestados. A exemplo de rescisão do contrato pelo licitante que pode gerar multas que vão desde 10 a 30% dos valores totais estabelecidos nos contratos administrativos, bem como advertência e suspensão temporária da participação nos certames licitatórios, entre dois e cinco anos.

Como trata-se de prestação de serviços, todos os tributos (impostos, taxas, emolumentos, contribuições sociais) que sejam devidos, em decorrência da execução dos serviços, são de exclusiva responsabilidade do licitante, desobrigando a contratante de quaisquer garantias formais de direitos trabalhistas e previdenciários.

No tocante às condições de trabalho, insta observar que os prestadores de serviços, na condição de pessoas físicas e empresas individuais, são inseridos nas instituições públicas para desenvolvimento de suas funções e atribuições profissionais similares a dos demais servidores públicos estatutários. Portanto, as condições de trabalho sofrem as mesmas inflexões dos processos contemporâneos de desfinanciamento e subfinanciamento das políticas sociais, sucateamento dos equipamentos públicos e das condições precárias para realização das competências e atribuições profissionais.

No que se refere às condições institucionais para o desenvolvimento da prestação de serviços, constam algumas singularidades que nos parece importante sinalizar. Dentre elas, a exigência de que o licitante possua conhecimentos de informática, carteira de motorista ou obrigatoriedade de transporte pessoal para o desenvolvimento da prestação de serviços.

Em se tratando dos prestadores de serviços, o controle e gerenciamento de suas atividades são conduzidas pelo estrito cumprimento dos termos de contrato, cujas regras estabelecem multas e penalidades em caso de atraso do adjudicatário, variando de 2% a 5% do valor de aquisição e 1 a 4% de juro ao mês. Em caso de vícios de qualidade ou impropriedade para a execução dos serviços, é exigida nova prestação de serviços, sem aditamentos nos contratos ou aplicadas multas correspondentes ao valor dos serviços contratados.

Na prestação desses serviços, constam exigências no tocante aos aspectos de produtividade do trabalho, formas de controle e gerenciamento do trabalho e critérios de validação e avaliação dos níveis de serviços prestados. No caso dos aspectos de produtividade, as contratações são taxativas quanto a quantidade de produtos que devem ser entregues, com prazos previamente estabelecidos em edital.

Essas formas de controle e gerenciamento são acompanhadas de critérios de validação e avaliação dos níveis de serviços prestados. Em grande medida, os processos licitatórios determinam nos editais e termos de referência as exigências mínimas para consecução dos serviços e, além dos produtos elencados – quantidade e prazos acordados em contrato administrativo –, é cobrada a elaboração de relatórios sobre a execução dos serviços.

Em que pese o número significativo de licitações abertas para pessoas físicas e sua centralidade na modalidade de pregões presenciais e eletrônicos, o que mais

se destaca é o crescimento de processos licitatórios para pessoas jurídicas na condição de empresas de pequeno, médio e grande porte.

Os editais analisados determinam que a habilitação e credenciamento das empresas tem como pré-requisito a apresentação de aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação ou com o item pertinente. Isso ocorre através de apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Ademais, é exigido que em seu quadro funcional conste profissionais de Serviço Social devidamente registrados no Conselho Regional de Serviço Social.

Em grande parte dos processos licitatórios não é possível identificar as modalidades contratuais realizadas entre as empresas licitantes e os profissionais executores dos serviços. Dessa forma, podemos limitar a exposição às situações pontuais encontradas nos editais licitatórios, nas propostas e planos de custos e nos termos de adjudicação dos certames licitatórios. Nessas situações, evidenciam-se algumas particularidades quando observadas as distinções das políticas sociais.

Nos órgãos públicos vinculados ao campo sociojurídico, em todos os editais analisados, consta a obrigatoriedade de que as empresas participantes se responsabilizem pelas despesas decorrentes da contratação de recursos humanos, através de relações de trabalho regidas pela CLT, com salários, encargos sociais, trabalhistas e tributos de qualquer espécie incidentes sobre a prestação dos serviços, respeitando os acordos, convenções ou dissídio de trabalho. Adicionalmente, é elencada a necessidade de apresentação de insumos, a exemplo de uniformes, vale transporte, vale alimentação, treinamento etc.

Outro dado importante que consta exclusivamente nos editais do campo sociojurídico é a proibição de subcontratação de serviços pelas empresas contratadas. Trata-se de um elemento diferenciador dos demais órgãos públicos e políticas sociais, cujos editais estabelecem a permissibilidade e as condições institucionais para que as empresas contratadas adotem, se assim desejarem, relações contratuais de prestação de serviços para a plena execução dos serviços contraídos com o setor público.

Na Política de Saúde, são encontrados processos licitatórios com exigências contratuais similares ao relatado acima, especialmente em instituições públicas hospitalares e programas vinculados à promoção à saúde – a exemplo dos postos de saúde e núcleos de apoio à saúde da família (NASF). Nesta respectiva política,

também são visualizadas formas de contratação de cooperativas de trabalho envolvendo profissionais da saúde para prestação de serviços em diversos equipamentos públicos da saúde.

De maneira geral, os processos licitatórios vinculados à política de habitação e saneamento, meio ambiente, questão urbana e rural destacam-se pelo caráter flexibilizante quanto às relações de trabalho. Em alguns termos de adjudicação, é possível visualizar as propostas e plano de custos. Observa-se, nesses casos, que os modelos contratuais da equipe técnica se dão por intermédio de prestação de serviços para as funções mais simples ou que requerem profissionais com qualificações básicas. No tocante aos serviços que exigem profissionais com habilitações específicas e tempo de experiência profissional, há registros de modalidades de contratação regidas pela CLT e contratações de pessoas jurídicas.

Na política de Assistência Social, Educação, e promoção de direitos humanos, observa-se a mesma dificuldade de análise dos contratos celebrados entre empresas e profissionais. No entanto, o que se pode destacar a partir dos termos de adjudicação é a sinalização de contratação de profissionais assistentes sociais através de contratos de prestação de serviços, contratação como pessoa jurídica e, em menor proporção, por meio de contratos celetistas.

Como inicialmente apresentado, a maioria dos processos licitatórios versam sobre a contratação de empresas de pequeno, médio e grande porte para prestação de serviços sociais públicos, que em seus quadros possuam profissionais com formação em Serviço Social e habilitações para desenvolvimento de atividades concernentes aos serviços licitados. Nestas condições, a contratação de assistentes sociais é mediada por esses empreendimentos empresariais e suas relações e condições de trabalho se dão pela dinâmica entre empresa contratada e instituição pública contratante.

Em suma, de modo geral, as empresas prestadoras de serviços devem apresentar comprovação de que os profissionais assistentes sociais, indiciados para realização dos respectivos serviços, pertençam ao quadro da empresa na data de abertura das licitações. Essa comprovação pode ser fornecida através de uma relação empregatícia, com contrato e carteira de trabalho ou por uma relação civil, com contratação de prestação de serviços do profissional com a empresa. Em outras palavras, trata-se de uma prática que revela a possibilidade concreta de transformação de modalidades de trabalho intermediadas por empreendimentos

privados para desenvolvimento de serviços públicos, marcada por relações civis e mercantis, sem quaisquer mediações de direitos trabalhistas, previdenciários e proteção social aos seus respectivos prestadores de serviços.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de substituição dos profissionais a partir dos interesses do órgão público ou da própria empresa contratada. Nos editais e contratos pesquisados, fica patente a cláusula de flexibilidade para substituição de profissionais, independente do tempo de prestação de serviços contratado entre a empresa e a instituição pública.

Tem-se, portanto, a instabilidade e rotatividade dos profissionais como uma condição previamente suposta para a execução dos serviços prestados ao/pelo Estado. Essa dinâmica, para além das relações e condições instáveis de trabalho, tem ressonância direta na descontinuidade da execução dos serviços e no conteúdo do trabalho, como analisaremos a seguir.

Isso nos leva a perceber que essa tendência vem implicando na coexistência de diferentes contratos de trabalho e condições de trabalho para realização de funções, atividades e serviços da mesma natureza. Em alguns casos, observa-se a alteração na divisão das tarefas, evidenciando mudança na divisão sociotécnica do trabalho, em face da redução dos profissionais do quadro permanente e da heterogeneidade de contratos e relações que vigoram no interior das instituições públicas e na própria dinâmica interna das empresas prestadoras de serviços.

No tocante às condições remuneratórias, observa-se que nas contratações empresariais é preponderante a forma de pagamento correspondente à hora trabalhada ou por produto/tarefa a ser executada. Ou seja, a reedição de formas históricas de assalariamento por peça. É possível indicar que essa modalidade de remuneração por hora trabalhada se destaca principalmente nas políticas de habitação, saneamento e saúde. Nessas, os profissionais que são contratados para desenvolver atividades específicas têm sua remuneração previamente estabelecida de acordo com a quantidade de horas necessárias e os valores por hora trabalhada.

A remuneração por produto/tarefa de assistentes sociais é identificada em todas as políticas sociais. Na política de educação, se notabiliza, principalmente nas instituições públicas de Ensino Superior, a contratação de serviços a partir de uma tarefa profissional específica (cadastro e análise socioeconômica de estudantes para os programas de assistência estudantil). Na Política de Assistência Social, essa dinâmica se dá pela realização de atividades pontuais, como, por exemplo, a

realização de visitas domiciliares, elaboração de pareceres e preenchimento de formulários, atualização e averiguação cadastral do Cadastro Único e Bolsa Família.

Assim, torna-se nítido que a prestação de serviços passa a ser vinculada à realização e consecução de um produto específico. A partir da definição das atividades (segmentadas/fragmentadas), são estabelecidos: periodicidade, valores unitários para cálculos de lances ou tomadas de preços e valores totais dos serviços prestados. A tabela abaixo, extraída de um edital, demonstra esse processo:

Tabela 10 – Serviço de assistente social

Item	Produto	Atendimento Mês	Quant. (08 MESES)	Valor Unitário R$	Valor Total/ Mês R$	Valor Total/08 meses R$
01	Atendimento Individual	18	144	R$ 67,64	R$ 1.217,52	R$ 9.740,16
02	Atendimento Coletivo	10	80	R$ 75,00	R$ 750,00	R$ 6.000,00
03	Capacitação	1	08	R$ 150,00	R$ 150,00	R$ 1.200,00
				Total	**R$ 2.117,52**	**R$ 16.940,16**

Fonte: Dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Independentemente das especificações das modalidades de contratação pelas empresas prestadoras de serviço, o que podemos afirmar, a partir dos termos de adjudicação, é que as condições de remuneração presentes nos certames licitatórios evidenciam rebaixamento salarial, variação salarial para a realização de atividades semelhantes, definidas pelo “produto/resultado” do serviço prestado.

De modo específico, constata-se que as melhores remunerações são estabelecidas nas instituições públicas do campo sociojurídico. Os editais de contratação no campo sociojurídico apontam para a exigência de planilhas de custos e formação de preços que garantam relações de trabalho regidas pela CLT, cujos direitos trabalhistas e previdenciários dos profissionais contratados constem na habilitação das propostas das sociedades empresariais participantes dos certames licitatórios. No rol dessas exigências, registra-se a necessidade de preenchimento dos salários-base e dos demais benefícios dos profissionais contratados, cujos valores não podem ser inferiores aos estabelecidos nas convenções coletivas, sindicados e/ou categorias profissionais de trabalho aos quais as licitantes e os profissionais estejam vinculados. Ademais, apontam para a necessidade de formação dos valores

a partir da pesquisa média de preços no mercado. No caso dos editais analisados, os valores médios indicam entre dois e quatro salários-mínimos por seis horas de trabalho.

Ao debruçarmo-nos sobre o tempo de trabalho nos contratos pesquisados, observam-se duas dimensões distintas: 1) Nas contratações por tarefa/produto, o tempo de trabalho está condicionado ao limite do tempo de contrato. Portanto, é condicionado à natureza e complexidade dos serviços, e a jornada de trabalho deve atender às condições, quantidades, prazos e exigências estabelecidas nos editais, termos de referência e contratos firmados. Nessas condições, constata-se a exigência de atividades noturnas, nos finais de semana e feriados. A flexibilidade da jornada de trabalho está atrelada ao cumprimento dos objetos/serviços contratados; 2) Nos contratos de prestação de serviços para atender às atividades permanentes e rotineiras nos órgãos públicos, não existem diferenças significativas quanto às conquistas históricas da jornada de trabalho. Em grande medida, tratam-se de contratações com jornadas de trabalho entre 4 e 8 horas diárias, de segunda a sexta-feira, correspondentes ao horário de funcionamento dos órgãos públicos. É interessante observar que os editais se baseiam na Lei nº 12.317/2010, que define a jornada de trabalho de 30 horas semanais para as/os assistentes sociais.

No âmbito das condições institucionais para o exercício das competências e atribuições profissionais, as distinções operadas entre produto/tarefa e contratação exclusiva de serviços se mantêm. As contratações de prestação de serviços com profissionais exclusivos para os órgãos públicos apontam para condições institucionais que são garantidas pela cooperação entre órgãos públicos e empresas contratadas. O que se destaca é a divisão de responsabilidades entre a contratante e a contratada. Em geral, a execução dos serviços segue os preceitos legais e as condições institucionais específicas de cada órgão público e suas respectivas vinculações com uma dada política social.

É atribuída à empresa contratada o estabelecimento de critérios para recrutar e selecionar os profissionais que serão alocados para prestação dos serviços, atentando-se para as habilitações exigidas no edital. As empresas devem, então, responsabilizar-se pelos seguintes itens:

- Cumprimento dos termos contratuais no tocante à quantidade de profissionais, horários e intercorrências na execução dos serviços

(substituição de profissionais em caso de conduta nociva ou incompatível com o serviço ou incapacidade técnica para executar os serviços);

- Controle sobre a assiduidade e pontualidade de seus funcionários na execução dos serviços;
- Estrutura organizacional do quadro de pessoal, garantindo ser este suficiente para o atendimento integral e para a cobertura dos serviços em casos de substituição de profissionais;
- Cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho;
- Em caso de contratação celetista, há a responsabilização pelos encargos previdenciários e obrigações sociais, ambos previstos na legislação social e trabalhista em vigor.

No caso da contratante, compete a ela a fiscalização dos serviços prestados e provimento das condições necessárias e indicadas em edital sobre a execução dos serviços. Adicionalmente, se responsabiliza pelas condições de infraestrutura e equipamentos e materiais necessários para execução dos serviços.

As contratações por produto/tarefa revelam processos mais complexos quando referenciamos as condições institucionais para realização dos serviços. Em grande medida, os editais determinam que as condições para realização das competências e atribuições profissionais são de responsabilidade integral da contratada. Ou seja, a realização dos serviços e os materiais e estrutura necessários para o desenvolvimento das atividades são garantidos pela empresa adjudicada.

Os processos licitatórios pesquisados apontam elementos centrais de controle e gerenciamento dos serviços e validação e avaliação dos níveis de serviços prestados. Para além dos traços legais de atendimento às cláusulas contratuais, são estabelecidos critérios de eficiência, eficácia e efetividade que permitem construir uma dinâmica institucional na condução e operacionalização dos serviços, com estabelecimento de mecanismos de monitoramento da prestação de serviços, levando em conta as metas e os resultados esperados, os custos e a destinação orçamentária em face dos requisitos da razoabilidade e melhor interesse da Administração Pública e preservação da satisfação da população atendida pelos serviços prestados.

Ademais, os processos licitatórios estabelecem critérios para estrita dinâmica de organização e gerenciamento do trabalho, em que o ritmo e intensidade das atividades já estão minimamente prescritas nos contratos administrativos entre os setores público e privado. Essa dinâmica se destaca, principalmente, nas políticas de

habitação, saneamento, questão urbana e rural, educação e assistência social. Os termos de referências estabelecem as condições de organização do trabalho, com seus respectivos mecanismos de controle e monitoramento das atividades. É o que podemos constatar a seguir:

Tabela 11 – Quantitativo por unidade e quantitativo por horas

Tabela 1: Quantitativo por unidade

Período	Entrevista: tempo médio de 30min.	Visita à moradia estudantil: tempo médio 1 hora	Encaminhamentos para Assistência Social-CRAS e ou encaminhamentos necessários ao serviço público de saúda - Tempo (20min)	Avaliação e conclusão das atividades (1 hora)
abril	70	1	27	2
maio	70	1	27	2
agosto	82	2	27	2
setembro	80	1	27	4

Tabela 2: Quantitativo por horas

Período	Entrevista: tempo médio de 30min.	Visita à moradia estudantil: tempo médio 1 hora	Encaminhamentos para Assistência Social-CRAS e ou encaminhamentos necessários ao serviço público de saúde.- Tempo (20min)	Avaliação e conclusão das atividades (1 hora)
abril	35 horas	1 hora	9 horas	2 horas
maio	35 horas	1hora	9 horas	2 horas
agosto	41 horas	2 horas	9 horas	2 horas
setembro	40 horas	1hora	9 horas	4 horas

Fonte: Dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

O detalhamento das atividades profissionais – competências e atribuições privativas que compõem a contratação dos serviços – é acompanhado pelos procedimentos e tempos médios necessários para o atendimento das demandas institucionais. Adicionalmente, os editais estabelecem a necessidade de apresentação de planilhas e relatórios de execução dos serviços, como mecanismos de validação dos níveis de serviços prestados. Essa dinâmica está presente em todas as políticas

sociais analisadas. Com características distintas, elas apontam – como já dissemos – para reconfigurações nas condições de exercício profissional em que a forma de organização e ritmo da execução dos serviços é condicionada pela quantidade e tempo de entrega dos produtos/tarefas contratados.

Notabiliza-se, nessa direção, a relação entre atividade profissional, técnica de execução, encaminhamentos necessários, tempo médio e metas, e resultados esperados. Esses mecanismos trazem novas legalidades para as condições de exercício profissional, cujas bases de sustentação passam a ser submetidas aos critérios de eficácia e intensificação do trabalho.

A prescrição da execução dos serviços introduz uma racionalidade instrumental, em que os profissionais gradativamente são impelidos ao cumprimento das demandas, quantidades e tempos previstos, com fortes incidências para o conteúdo do exercício das competências e atribuições profissionais, como veremos no próximo tópico. Em outras palavras, se estabelecem indicadores de desempenho que são monitorados e fiscalizados a partir de critérios pragmáticos conduzidos pela relação de tempo e quantidade de atividades realizadas. Utilizamo-nos de uma situação singular par ilustrar a minudência dos instrumentos de prescrição das atividades a serem realizadas pelos e pelas assistentes sociais nos casos de plantão social e visita domiciliar. Vejamos:

8.5. PLANTÃO SOCIAL

É um espaço privilegiado na relação direta com a população. Os atendimentos realizados no Plantão Social devem ter uma atuação diferenciada, capaz de responder eficazmente as demandas encontradas. Ele deve ser considerado como um meio de atuação e supõe diálogo, disseminação e desmistificação de informações, transparência, participação social e controle social.

Caberá a empresa ***Contratada*** definir o espaço físico na própria comunidade, fazer relatório com registro fotográfico e encaminhá-lo para a ***Coordenação do TS*** do ***DMAE***.

- Local: Área de intervenção a ser definida com o responsável técnico do ***DMAE***.
- Técnica: Escuta qualificada, observação, esclarecimento de dúvidas, orientações e encaminhamentos.
- Duração: Mínimo 4h.
- Meta: Mínimo 20 abordagens por plantão

A visita domiciliar deverá ocorrer na área de abrangência do projeto para orientar, investigar, levantar dados e informar sobre as etapas do empreendimento. Nesta visita é possível ver o que não é visível e ouvir o que não é dito, e principalmente saber interpretar cada história ou realidade.

- Local: No domicílio individual do morador.
- Técnica: Abordagem individual ou grupal.
- Duração: Mínimo 30min.

Fonte: Dados extraídos dos portais de compras e transparência da União e estados, TCU e *site* de empresas públicas e privadas.

Nesses mecanismos de controle e gerenciamento, as condições de trabalho são compelidas tanto à intensificação dos ritmos de trabalho quanto ao encapsulamento do tempo de trabalho – que é estritamente estabelecido para a execução das atividades prescritas. Observa-se, então, a redução e supressão dos tempos que seriam mobilizados para interação e ações pedagógica/socializadoras para o público-alvo em decorrência da estrita observância da execução das atividades, sem margem e possibilidade para acionar ou mobilizar outras competências e atribuições profissionais. Interfere, portanto, diretamente na relativa autonomia técnica e teórico-política do profissional para o desempenho de sua atividade profissional (MOTA, 2014).

Por esses meios, também se pode indicar que é através desses termos contratuais que se amplifica o controle e a gerência dos empregadores em busca da intensificação do trabalho. No caso dos serviços sociais terceirizados, trata-se de uma estratégia central, já que a racionalização dos processos de trabalho, a economia de tempo e a subtração ou redução de determinadas atividades de interação com a comunidade e/ou trabalho pedagógicos incidem diretamente no cumprimento das metas e prazos estabelecidos em edital. Ademais, a intensificação do trabalho implica na eficiência e eficácia do serviço realizado, no cômputo das horas trabalhadas e no pagamento dos serviços prestados. Esse elemento, por si só, fala pela dinâmica em curso de alterações no trabalho em serviços. Assim como na própria dinâmica de exponenciação da exploração do trabalho dos assistentes sociais e produção dos lucros das empresas envolvidas.

Ademais, é importante citar que os editais licitatórios determinam o estabelecimento de Acordo de Nível de Serviço[53] (ANS) entre o adjudicatário e o órgão público, em que se define, de forma objetiva, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações financeiras, com base em parâmetros de desempenho que servem para aferir a execução dos serviços.

Nessa direção, um conjunto de procedimentos são instaurados e devem ser realizados pelas empresas vencedoras, dentre eles:

- A realização de pesquisa social junto com a população atendida para aferir a satisfação pelos serviços e o desempenho dos profissionais;
- Planos amostrais, levantamento de dados primários e secundários sobre o andamento dos serviços em períodos pré-determinados entre as partes;
- Aplicação de questionários e sínteses que devem ser enviadas pela empresa contratada aos órgãos públicos;
- *Release* com relatos de atividades, registros fotográficos, listas de presenças e relatórios contendo as avaliações sistemáticas e permanentes de todas as atividades executadas.

Além disso, em todo o ciclo de contratação e execução dos serviços, existem mecanismos de controle e gestão contratual. Nessa direção, há um sofisticado processo de controle e monitoramento do trabalho, pautado em responsabilizações penais, administrativas e econômicas. Destaca-se, nessa direção, as seguintes dinâmicas operadas nos editais:

- Assinatura do contrato: no caso de o licitante não assinar o respectivo termo adjudicado, parte substancial dos processos licitatórios versam sobre o impedimento do correspondente licitado em participar de editais lançados pela respectiva instituição por um prazo determinado em anos. Nos casos de atraso de assinatura dentro do prazo de validade da proposta, lhe são aplicadas multas referenciadas por porcentagens ao valor registrado no contrato, cuja medida é estabelecida pelo prazo de convocação para início dos serviços contratados;
- Execução dos serviços fora do prazo estabelecido: nessas circunstâncias, os editais impõem multas por dia de atraso, aplicadas sobre o valor do

[53] Como vimos anteriormente, o Acordo de Nível de Serviços trata-se de mecanismos firmados contratualmente entre prestadores de serviços e contratante sobre as condições de realização de um dado serviços, critérios de medição da qualidade e do desempenho satisfatório do serviço.

serviço não realizado. A isto, acresce, em grande parte dos editais, critérios de estabelecimento de inexecução total ou parcial do objeto em caso de atraso persistente;

- Falhas na execução do serviço: parte dos editais estabelecem o impedimento do licitado de participar de outros processos licitatórios por um prazo determinado. Ademais, alguns editais estabelecem multas sobre o valor da ordem de serviço, a depender da avaliação da instituição pública. Caso o serviço seja corrigido fora do prazo estabelecido, estabelecem-se multas por dia de atraso;
- Comportamentos inidôneos: declaração e documentos falsos e fraudes fiscais, impedimento de licitar com administração pública por um período determinado e multa sobre o valor estimado da contratação;
- Execução dos serviços: deixar de executar qualquer obrigação pactuada ou prevista no edital, inexecução parcial do objeto ou total, multas e impedimentos de licitar por tempo determinado.

Em síntese, a crescente apropriação privatista da gestão e execução de serviços sociais públicos implicam em mudanças nas condições de empregabilidade e trabalho das/os assistentes sociais no âmbito do Estado e das condições concretas para exercício de suas competências e atribuições profissionais. Dessas mudanças, depreende-se que há uma tendência substantiva de fragmentação do trabalho e, principalmente, de sobreposição de modalidades variadas de trabalho, com o abrigamento de arranjos contratuais sem necessariamente envolver direitos trabalhistas e previdenciários.

Vê-se, portanto, a substituição de um servidor público, que nutre uma relação estável, pautada por um plano de cargos e carreiras e relativamente goza de uma autonomia de escolha e segurança no trabalho que lhe permite planejamento no respectivo emprego por toda vida, por um prestador de serviços que independente das relações contratuais estabelecidas, já que tem como pressuposto a ausência desses parâmetros trabalhistas. Além disso, o cenário aponta para novas dinâmicas institucionais e profissionais nas quais a provisoriedade, insegurança, instabilidade e subordinação à lógica das metas e resultados se tornam a métrica de intervenção profissional.

Nessa direção, os contratos realizados pelo Estado revelam uma diversidade de condições salariais, tipos de contratos de trabalho, jornadas de trabalho, condições

de exercício das funções institucionais e cobertura protetiva de direitos trabalhistas e previdenciários. Os distintos arranjos contratuais, além de revelarem uma hierarquização e segmentação dos profissionais no mesmo espaço de trabalho, também imprimem uma relação competitiva entre eles, relação esta mediada pela consecução de metas, produtos e cumprimento de prazos.

Em particular, esta configuração nos levam a indicar a existência de uma nova condição de precarização das relações e condições de trabalho nos serviços sociais públicos, cujas marcas centrais se pautam na heterogeneidade de contratos, remunerações, jornadas de trabalho e intensidade do trabalho; na remuneração condicionada ao produto contratado e resultado do serviço; despadronização da jornada de trabalho, na supressão dos direitos vinculados ao tempo de deslocamento, descanso ou recomposição física, na limitação e/ou impossibilidade de férias, na ausência de licença médica remunerada; na instabilidade e insegurança laboral e, por fim, na condição de um trabalho flexível em que a única certeza é a provisoriedade e descontinuidade da prestação de seus serviços.

Diante dessas transformações, observa-se não só a deterioração das condições de empregabilidade, mas, também, a própria corrosão da relação salarial, em decorrência da lógica que preside essas novas relações. Mas, principalmente, anuncia uma nova dinâmica no interior da intervenção social estatal, a subsunção do trabalho em serviços à lógica do capital e a imposição de mecanismos de exploração do trabalho.

Nessa direção, orquestradas à custa de maior desvalorização da força de trabalho, evidencia-se a combinação de formas tradicionais e renovadas de extração de mais-valor, em que as marcas da exploração do trabalho se tornam a regra e comparecem quase transparentes nos editais licitatórios. Principalmente, através da crescente metamorfose de relações de trabalho em relações mercantis-civis, cujos trabalhadores e trabalhadoras se defrontam com seus empregadores na condição de prestadores de serviços, a partir de modalidades de contratação que visa obnubilar os traços de subordinação e exploração do trabalho.

Em poucas palavras, a precarização das relações e condições de trabalho são agravadas, para além das terceirizações e subcontratações, interferindo na segurança, proteção e estabilidade. Igualmente, o conteúdo do trabalho, a autonomia profissional e a subsunção da força de trabalho às necessidades de lucratividade e racionalização do trabalho ampliam-se desmesuradamente. Ao que tudo indica, não

é precipitado afirmar a tendência da participação do trabalho profissional da cadeia de produção do valor na esfera dos serviços.

Nesse sentido, tem-se um novo tipo de trabalhador nos serviços sociais públicos, apto à insegurança e ao risco que são constitutivos dessas novas modalidades de trabalho. Consoante às novas modalidades de trabalho, sustentadas pelo conjunto de reformas que atravessaram o trabalho, ganham evidência e centralidade o chamamento ao empreendedorismo, *empresariamento de si* e o trabalho autônomo. Essas dinâmicas apontam para extração de mais-trabalho, que dissociam dos custos vinculados à reprodução social do trabalhador e ampliam as margens da exploração do trabalho sem restrições políticas e legais que permitam barrar ou constranger o capital.

No tocante aos profissionais de Serviço Social, essas alterações apontam para um processo intenso de alteração do perfil profissional, desvalorização e superexploração da força de trabalho. Ademais, demarcam novas expressões regressivas e deletérias das condições de exercício profissional das/os assistentes sociais.

As condições de trabalho indicam mudanças regressivas para o conjunto das/dos trabalhadoras/es envolvidos nos serviços sociais públicos. Evidencia-se, então, a insegurança contratual, a instabilidade remuneratória e a provisoriedade institucional; há, ainda, a crescente intensificação do trabalho; dissipam-se as fronteiras do tempo de trabalho e tempo de não trabalho, que deságua, nos termos de Dal Rosso (2008), na efetivação de mais-trabalho; maior desproteção social e mais possibilidades de adoecimentos em decorrência do trabalho.

Tal dinâmica coaduna-se com as requisições contemporâneas de recomposição do tempo de trabalho excedente e sua maior disponibilidade ao capital. A dinâmica movente do capital, na cena contemporânea, pauta-se na renovação sistemática dos seus ciclos valorativos e, para isso, necessita de novas áreas passíveis de produção de mercadorias e/ou lucratividade. Isto significa concretamente a ampliação da captura do tempo de trabalho, o avanço das forças produtivas em encurtar os tempos possíveis e gerar mais-valor e, consequentemente, a exponenciação das bases de exploração da força de trabalho.

Nesse sentido, o capital vem encontrando formas mais sofisticadas, com bases ideológicas ainda mais fetichizadas, para ampliar o tempo de trabalho. Esse conjunto de nexos indissociáveis do processo de produção e reprodução do capital

nos conduz à apreensão esmiuçada de novas expressões de subsunção do trabalho ao capital e seus elementos intrínsecos na conformação das novas modalidades de trabalho.

Essa ofensiva político-social e ideológica do capital visa a corrosão das conquistas históricas dos trabalhadores em torno da proteção social ao trabalho, produto das lutas de classes no transcurso do século XIX e principalmente século XX. Apoiando-se, como nos alerta Klein (2017), na flexibilização das contratações, da jornada e da remuneração do trabalho.

Barbosa e Silva (2021) apresentam a hipótese de que essa ofensiva sobre conquistas sociais e jurídicas vinculadas ao trabalho se trata da obsolescência de segmentos importantes das legislações trabalhistas registradas no curso do século XX, dadas as condições contemporâneas da produção capitalista.

> Isso porque o capital criou artimanhas para transformar mais frações do tempo social do trabalhador em tempo de trabalho, avançando fronteiras físicas e morais sobre o tempo destinado à saúde, à cultura, à fruição e às relações afetivas e sociais dos trabalhadores, por meio da compressão do tempo de intervalos, de descansos, de almoço, de lanche e mesmo de uso de banheiros – as porosidades do trabalho (2021, p. 1).

Pietro Basso (2018), a partir de uma pesquisa rigorosa sobre as mudanças contemporâneas que regem o tempo de trabalho e sua regulação social, expõe a hipótese de que a ofensiva do capital ao trabalho vem sendo materializada, principalmente, em torno do tempo de trabalho. Para o sociólogo francês, há um processo de ampliação das jornadas de trabalho em diversos países, transitando da periferia do capital para o centro do capital, em que o elo central se pauta na desregulamentação das jornadas de trabalho e sua captura a partir da lógica flexibilizante de contratação. Nos termos do autor, são tempos modernos com jornadas antigas que se apresentam tanto na indústria e na agricultura quanto nos serviços, cujo “o tempo médio de trabalho dos assalariados se torna cada vez mais intensivo, acelerado, flexível e prolongado (BASSO, 2018, p. 27).

Portanto, é possível constatar que se trata de uma ofensiva do capital sobre a redefinição do tempo de trabalho e sua captura a produção e realização do valor, que adentra os espaços públicos vinculados à promoção dos direitos sociais. O exame dessas alterações, a partir dos processos licitatórios, deixa explícito a construção de novas condições objetivas e subjetivas na organização e sociabilidade do trabalho nos serviços sociais públicos, cujos valores, princípios e finalidades passam a atender e

serem submetidos à racionalização gerencial-empresarial. Esta, vale ressaltar, permeáveis tanto para os servidores estatutários integrantes dos respectivos órgãos públicos quanto, principalmente, para os trabalhadores contratados através da externalização de serviços. Tratemos, a seguir, desses novos parâmetros sociointerventivos para o Serviço Social.

Inspirado pela assertiva marxiana do fetichismo da mercadoria, o processo aqui apontado encobre o “fetiche” do serviço público estatal, dado que mantém a aparência de um serviço público voltado para a população, mas a rigor está em desenvolvimento a mercadorização dos serviços sociais públicos, seja pela exploração desmensurada do trabalho, seja pela subordinação desses serviços às regras da racionalidade e lucratividade capitalista, mas a sua aparência é de um serviço que tem um valor de uso social.

5.2 Rebatimentos dos contratos por licitações no conteúdo e exercício profissional dos assistentes sociais

A progressiva utilização da gestão contratual de serviços pelas instituições públicas brasileiras indica novos parâmetros institucionais que incidem na reorganização das condições de exercício das competências e atribuições profissionais de assistentes sociais. Aqui, apontamos três tendências mais expressivas, identificadas nos certames licitatórios concernentes ao exercício profissional e inflexões no conteúdo do trabalho:

- Autonomização e fragmentação das requisições institucionais;
- Individuação do trabalho;
- Tecnificação da intervenção profissional de assistentes sociais.

O elemento principal dessas mudanças, como observado anteriormente, é a externalização dos processos de trabalho e a fragmentação das requisições institucionais relacionadas aos serviços sociais públicos, cuja operacionalização passa a ser presidida pelas parcerias público-privadas e impelidas pela dinâmica concorrencial e competitiva na prestação de serviços.

Trata-se, em si, de uma processualidade que tem possibilitado que as funções e demandas institucionais que integram os serviços sociais públicos sejam padronizadas e, consequentemente, submetidas à lógica de gestão e execução pela iniciativa privada.

Para tanto, esses serviços são submetidos à rotinização, com adoção de critérios e procedimentos passíveis de nivelamento e comparação que incide na divisão e reestruturação de sua execução – tornando-as unidades padronizadas independentes – com possibilidades de oferta por empreendimentos externos à administração pública.

Notabiliza-se, nessa direção, um gradativo movimento de separação das funções essenciais que gerariam a necessidade de concursos públicos e vinculações de servidores públicos, assistentes sociais, assim oportunizando sua externalização através de processos licitatórios para prestação de serviços técnico-profissionais.

Por isso mesmo, identifica-se, nos processos licitatórios, alterações nas funções e atribuições profissionais dos cargos públicos; estas passam por processos de reestruturação em que parte de suas atividades e responsabilidades são transferidas para os ganhadores dos certames licitatórios ou são realizadas conjuntamente com os profissionais contratados via externalização de serviços. Em ambas as situações, os servidores públicos têm suas rotinas de trabalho, competências e atribuições profissionais reorganizadas. Nesse redirecionamento, os servidores de carreira passam a ser requisitados institucionalmente para o planejamento, gestão e fiscalização dos contratos de serviços. Essas tarefas, que antes possuíam um caráter residual, meramente burocrático e assistemático, assumem, na atualidade, uma expressividade no cotidiano das ações públicas e, em particular, na rotina institucional dos servidores públicos. Eles são envolvidos no ciclo de contratações públicas desde as etapas de planejamento dos certames licitatórios até a gestão contratual de serviços.

Gradativamente, esses servidores são responsabilizados pela identificação das necessidades prementes envolvendo as suas funções e serviços integrantes dos respectivos órgãos públicos, bem como responsáveis por demonstrar a pertinência da externalização de serviços para garantir o funcionamento regular dessas atividades públicas. Para tanto, são demandadas a realização de estudos técnicos preliminares sobre a possibilidade de externalização de serviços, a elaboração do orçamento estimado para tais serviços, e a construção de plano de trabalho, projeto básico e termos de referência que subsidiarão a abertura dos processos licitatórios.

Nesse rol de reestruturação de suas funções profissionais, são atribuídas novas requisições institucionais relacionadas a:

- Elaboração das descrições e especificidades técnicas dos serviços;

- Definição de atribuições e competências;
- Tipificação de condutas desejáveis e passíveis de sanções;
- Procedimentos de controle e avaliação;
- Estabelecimento de mecanismos de aferição da qualidade da prestação dos serviços.

Adicionalmente, a prestação de serviços passa a ser monitorada e fiscalizada pelos próprios servidores públicos, através de comissões específicas – em grande parte, vinculadas às funções e atribuições afetas à área de contratação dos serviços.

Nesse sentido, ampliam-se as requisições institucionais aos servidores públicos, atribuindo-lhes o acompanhamento e a execução dos contratos, fiscalização, ajustes e aditamentos; por fim, a análise do cumprimento dos termos contratuais e da avaliação dos serviços prestados.

No tocante aos e às assistentes sociais, os processos licitatórios nos levam a perceber alterações nas funções e competências institucionais de servidores e servidoras públicas, haja vista que agregam-se às atribuições inerentes ao cargo público a exigência de formular termos de referência para abertura de processos licitatórios, estabelecer critérios de rotinização e padronização de serviços, construir mecanismos de validação e controle de prestação de serviços, acompanhar, fiscalizar e avaliar a realização dos serviços adjudicados e contratos administrativos.

Nesse sentido, a externalização de serviços adensa o conjunto de atividades profissionais dos servidores públicos estatutários. Eles passam a incorporar novas exigências e requisições institucionais relacionadas aos processos licitatórios e contratos públicos, a confecção de planos de trabalho e termos de referência para construção dos editais, aproximação teórica e operativa sobre procedimentos de padronização de serviços e precificação de atividades profissionais, gestão de contratos, acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços.

Essas alterações sugerem que esses cargos públicos se encontram em processo de reestruturação institucional, particularmente a realocação dos servidores públicos em funções voltadas ao gerenciamento de contratos, acompanhamento e monitoramento das equipes de prestadores de serviços, exigindo-lhes, assim, novas competências e responsabilidades vinculadas aos parâmetros e regramentos dos contratos com a iniciativa privada.

A expressão particular dessa dinâmica contratual é a mudança na condução da atuação dos servidores públicos, que passam a ser pressionados pela

racionalidade gerencial que preside a gestão e execução de serviços pela iniciativa privada. A padronização e a construção de critérios de validação e mensuração dos serviços prestados também são aplicados como parâmetros indicativos de desempenho para os servidores públicos e impõem novos ritmos e intensificação no trabalho, novos mecanismos de controle e supervisão de suas atividades, índices de produtividade e metas.

Aventamos a hipótese de que essa processualidade, como suposto por Huws (2015), tem a potencialidade de constituir-se numa atividade autônoma, desvinculada das funções e descrições de cargos no setor público, tendo como consequência, em última instância, a extinção de cargos públicos e sua substituição pela condição permanente da gestão contratual de serviços. Ou seja, uma gradativa dinâmica de autonomização de atividades profissionais que desloca-se do campo das funções precípuas de cargos públicos para torna-se um item passível de mercadorização de serviços.

Ao passo que essas reestruturações ocorrem com os cargos e funções institucionais de atuação dos servidores públicos, a externalização dos serviços imprimem novos parâmetros institucionais que se pautam na fragmentação e individuação do trabalho, com implicações no conteúdo do trabalho. Isso se revela em duas vias: a primeira, através do fracionamento e fragmentação de serviços e sua destinação aos empreendimentos externos; a segunda, através da externalização integral de serviços.

Anteriormente, descrevemos como esse processo é canalizado pela apropriação privatista e, por conseguinte, como sinaliza para a tendência de mercadorização dos serviços sociais públicos. Aqui, complementarmente, a atenção se volta para suas inflexões no exercício profissional e no conteúdo do trabalho de assistentes sociais. O quadro abaixo é ilustrativo das principais expressões de fragmentação do trabalho profissional nas políticas sociais e sua incidência para o conteúdo do trabalho:

Quadro 4 – Externalização de serviços e implicações no exercício e conteúdo do trabalho de assistentes sociais

Política social	Objeto de contratação de serviços	Característica do serviço	Forma de execução dos serviços	Incidência no exercício e conteúdo do trabalho
Assistência Social	Contratação de serviços técnico-profissionais especializados para cadastramento, busca ativa, visitas domiciliares e entrevistas da população atendida pelos programas sociais.	Serviços comuns*	Divisão de funções e tarefas, com quantidades e tempos de execução previamente estabelecidos em edital entre profissionais graduados em Serviço Social e equipes de apoio (orientadores/educadores sociais, estagiários contratados pelas licitantes). Os profissionais graduados ficam responsáveis pela articulação, supervisão, acompanhamento e monitoramento da execução dos serviços. A equipe de apoio, com qualificação e condições remuneratórias menores: são responsáveis pela realização de busca ativa, visita domiciliar e preenchimento de formulários e cadastros dos programas sociais e demais atividades descritas nos editais.	• Externalização dos processos de trabalho (não necessariamente vinculados às equipes permanentes dos equipamentos sociais); • Desenvolvimento das atividades autonomizadas das demandas sociais dos usuários; • Fracionamento de competências profissionais e centralidade da atuação profissional para funções primordiais na consecução dos serviços (supervisão e acompanhamento da execução das equipes de apoio); • Reestruturação dos serviços e transferência de determinadas atividades para trabalhadores com qualificações técnicas e remuneratórias inferiores;

				• Rotinização de competências e atribuições profissionais; • Padronização de tarefas com indicadores de performance e critérios de validação das atividades licitadas; • Intervenção profissional orientada para gestão de metas e resultados e limites na autonomia profissional na condução das escolhas e ações profissionais.
	Serviços na execução das atividades socioeducativas de convivência, das ações e do acompanhamento social e familiar, acompanhamento a programas e aos projetos socioassistenciais	Serviços parciais prestados de forma não contínua***	Trata-se de incorporação de prestadores de serviços para realização de funções e atividades similares aos servidores públicos estatutários; Gradativa substituição de profissionais concursados por prestadores de serviços.	• Adoção da gestão contratual de serviços para continuidade das atividades regulares e permanentes das instituições públicas; • Reestruturação de serviços e funções dos servidores públicos estatutários diante da crescente incorporação de prestadores de serviços; • Provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários.

Educação	Contratação de prestação de serviço especializado na área de Serviço Social com o objetivo de executar as atividades inerentes às avaliações socioeconômicas dos candidatos classificados no Sisu.	Serviços comuns*	Execução das atividades específicas inerentes às avaliações socioeconômicas dos candidatos classificados nos processos seletivos (Sistema de Seleção Unificada – SISU e pós-graduação *strictu sensu*) através do Processo de Avaliação Socioeconômica, mediante emissão de parecer técnico, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas em edital.	• Externalização dos processos de trabalho (não necessariamente vinculados às equipes permanentes dos equipamentos sociais); • Desenvolvimento das atividades autonomizadas das demandas sociais dos usuários; • Fracionamento de competências e atribuições profissionais e centralidade da atuação profissional relacionada à responsabilização pelos relatórios e pareceres sociais; • Padronização de tarefas com indicadores de performance e critérios de validação das atividades licitadas; • O produto do trabalho é submetido a mecanismos de troca entre o contratante e o contratado e a transferência do controle sobre a propriedade intelectual; • Intervenção profissional orientada para gestão de metas e resultados e limites na autonomia profissional na condução das escolhas e ações profissionais.

	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assistente social para a análise socioeconômica de processo de seleção de estudantes para programas da assistência estudantil.	Serviços comuns*	Execução de uma tarefa específica correspondentes a avaliações socioeconômicas relativas aos programas e equipamentos públicos da assistência estudantil pelos prestadores de serviços; Fiscalização e monitoramento dos assistentes sociais concursados do trabalho realizado.	• Externalização dos processos de trabalho (não necessariamente vinculados com as equipes permanentes dos equipamentos sociais); • Desenvolvimento das atividades autonomizadas das demandas sociais dos usuários; • Fracionamento de competências e atribuições profissionais e centralidade da atuação profissional relacionadas à responsabilização pelos relatórios e pareceres sociais; • Rotinização de competências e atribuições profissionais; • Padronização de tarefas com indicadores de performance e critérios de validação das atividades licitadas; • O produto do seu trabalho é submetido a mecanismos de troca entre o contratante e o contratado;

				• Intervenção profissional orientada para gestão de metas e resultados e limites na autonomia profissional na condução das escolhas e ações profissionais.
Saúde	Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação de serviços profissionais a serem realizados em hospitais na forma de plantões ou horas contratadas.	Serviços comuns* Serviços parciais prestados de forma não contínua***	Desmembramento de atividades relacionadas à dinâmica hospitalar; Coexistência de servidores públicos com prestadores de serviços no desenvolvimento de atividades similares; Gradativa substituição de profissionais concursados por prestadores de serviços através de plantões e/ou contratação de horas/ano.	• Divisão das mesmas competências e atribuições privatistas entre servidores públicos estatutários e prestadores de serviços; • Exercício profissional orientado a responder demandas imediatas; • Desenvolvimento do trabalho focado em plantões e/ou horas contratadas – descontinuidade, provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários.

	Contratação de empresa para prestação de serviços na área de Serviço Social para atuação junto às Unidades Básicas de Saúde, UPAS, CAPS, NASF e programas vinculados a secretarias de saúde.	Serviços parciais prestados de forma não contínua***	Coexistência de servidores públicos com prestadores de serviços no desenvolvimento de atividades similares. Gradativa substituição de profissionais concursados por prestadores de serviços para realização de funções precípuas das instituições públicas.	• Adoção da gestão contratual de serviços para continuidade das atividades regulares e permanentes das instituições públicas; • Reestruturação de serviços e funções dos servidores públicos estatutários diante da crescente incorporação de prestadores de serviços; • Provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários.
Habitação e Saneamento Básico	Contratação de empresa para prestação de serviços em execução de projeto de trabalho social	Serviços parciais prestados de forma contínua**	A execução é orientada por produtos/tarefas, bem como são constituídas equipes técnico-profissionais específicas para o desenvolvimento de cada etapa e ação elencada nos editais e termos de referência; Os servidores públicos são responsáveis pela fiscalização, monitoramento e avaliação da prestação de serviços.	• Externalização de todo processo de trabalho concernente à equipe multidisciplinar para prestação de serviços; • Formação da equipe técnica composta em sua integralidade por prestadores de serviços; • Hierarquização de funções técnico-profissionais (coordenação e equipe sênior; equipe de apoio e estagiários);

				• Provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários; • Intervenção profissional orientada para gestão de metas e resultados e limites na autonomia profissional na condução das escolhas e ações profissionais.
Questão Urbana e Rural	Contratação de empresa especializada para a execução de serviço de regularização fundiária	Serviços parciais prestados de forma contínua**	Trata-se de serviços técnicos de consultoria e assessoria de natureza jurídica para promover a Regularização Fundiária de Interesse Social e/ou Específico de títulos regularizados em áreas urbanas ou rurais; Compreende o desenvolvimento de tarefas/produtos concernentes a: prestação de consultoria e/ou assessoria acerca da regularização fundiária; elaboração de documentos inerentes à regularização fundiária e pareceres diversos; treinamento das equipes de atuação externa (Engenharia e Serviço	• Externalização de todo processo de trabalho concernente à equipe multidisciplinar para prestação de serviços; • Formação da equipe técnica composta em sua integralidade por prestadores de serviços; • Provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários.

			Social); realização de palestras, negociações com a comunidade; elaboração de estudos técnicos, relatórios e pareceres, projetos de lei; confecção dos projetos de regularização fundiária; entrega dos títulos regularizados e registrados; Cabe aos servidores públicos o acompanhamento, o monitoramento e a fiscalização da execução dos serviços.	
Campo sociojurídico	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços (psicólogo e assistente social) para atuar nos núcleos da defensoria pública dos estados, em regime de execução direta.	Serviços com regime de dedicação exclusiva de "mão de obra" ****	Propõe um trabalho através do qual os psicólogos e assistentes sociais atuarão no atendimento direto aos usuários, visando orientar e esclarecer os aspectos sociais e psicológicos das diversas situações que envolvam conflitos de interesses para, assim, subsidiar as ações judiciais propostas pelos defensores públicos estaduais na defesa dos direitos dos cidadãos necessitados, bem como atender e acompanhar, encaminhar e proceder às intervenções de natureza preventiva para resolução extrajudicial dos conflitos de interesses, além de promover a educação em direitos nas comunidades e perante os grupos sociais vulneráveis.	• Externalização de todo processo de trabalho concernente à equipe multidisciplinar para prestação de serviços de apoio aos núcleos e órgãos de execução da Defensoria Pública; • Formação da equipe técnica composta em sua integralidade por prestadores de serviços; • Provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários.

	Contratação de serviços continuados na área de assistência social, por meio da disponibilização de empregados terceirizados ao TCU.	Serviços com regime de dedicação exclusiva de “mão de obra” ****	Complementação da equipe técnica concernentes a ações de saúde pericial e de saúde psicossocial.	• Inserção de prestadores de serviços nas atividades continuadas das instituições públicas; • Provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários.
	Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de saúde e gestão de ambulatórios médicos, mediante cessão de mão de obra de profissionais de saúde, de forma continuada – assistente social – em tribunais	Serviços com regime de dedicação exclusiva de “mão de obra” ****	Prestação de assistência direta à saúde, nas áreas médica, odontológica, de assistência social, de enfermagem, de fisioterapia e de psicologia, aos magistrados e servidores do Tribunal Regional Federal.	• Externalização de todo processo de trabalho concernente à equipe multidisciplinar para prestação de serviços; • Formação da equipe técnica composta em sua integralidade por prestadores de serviços; • Provisoriedade e rotatividade dos profissionais; • Fragilidade nos vínculos com as demandas sociais e com os usuários.

	regionais federais.			

***Serviços comuns**: são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo ato convocatório, por especificações usuais do mercado.

****Serviços parciais prestados de forma contínua**: são aqueles que, por sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro.

*****Serviços parciais prestados de forma não contínua:** são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado.

******Serviços com regime de dedicação exclusiva de "mão de obra":** são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação de serviços; em que a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2017).

Como observado no quadro acima, a externalização de serviços incide diretamente na natureza do conteúdo do trabalho e na execução dos serviços. Apoiando-se numa estrutura já moldada para intervenção social, os processos licitatórios estabelecem o objeto de contratação de serviços, as atividades previamente pactuadas, os objetivos desejados, bem como o público-alvo, os critérios de seleção, os indicadores de performance, os meios de verificação, duração da atividade, e os recursos materiais e humanos.

Trata-se, como abordado anteriormente, de uma dinâmica de padronização e rotinização das atividades profissionais, competências e atribuições profissionais e sua disponibilidade através de pacotes de serviços previamente pactuados entre as instituições públicas e o setor privado, algo semelhante às pesquisas e resultados encontrados por Huws (2015). Estes últimos, estabelecem as condições pelas quais o exercício profissional de assistentes sociais se realiza, e delimitam a abrangência e os parâmetros técnico-profissionais.

Com efeito, é possível constatar modificações na divisão técnica do trabalho, provocadas pelo crescente desmembramento de tarefas, rotinização e padronização de atividades que impõem novas racionalidades ao exercício profissional. Os profissionais são, então, conduzidos gradativamente a exercerem suas competências e habilidades profissionais de forma fragmentada e cindida; desconectadas das demandas concretas da comunidade; destituídas de pertencimento e relações políticas e articuladas com outros segmentos sociais, movimentos e espaços institucionais.

Vê-se, de modo mais preponderante, uma reestruturação nas condições de exercício profissional de assistentes sociais, cuja marca principal é a redução de suas funções às atividades exclusivamente voltadas para dimensão técnico-operativa e formalmente extraídas das suas atribuições privatistas. Os profissionais são conduzidos gradativamente a exercerem suas competências e habilidades profissionais de forma cindida; consubstanciada através da separação das habilidades e competências profissionais e sua realocação institucional para outros prestadores de serviços com níveis formativos e remuneratórios inferiores.

Como nos alerta Huws (2015), a divisão de tarefas implica num processo que pode gerar a sua padronização e codificação e, em seguida, passos

necessários para posterior externalização e destinação a trabalhadores menos qualificados. Isso se revela quando observamos a grande maioria dos contratos realizados nas políticas de habitação e urbanização, educação e assistência social. Vê-se, predominantemente, o processo de padronização de tarefas, funções e competências profissionais e sua destinação para trabalhadores de inferior qualificação técnica e/ou profissional, com o intuito de redução de custos e ajustes aos prazos e critérios de validação dos serviços contratados.

Nos termos de Braverman (1974), essa dinâmica é indicativa de um movimento de desqualificação do trabalho. A desqualificação trata-se do processo pelo qual os conhecimentos, as habilidades e as competências dos trabalhadores, consubstanciados nos seus processos de trabalho, são capturados pelos gestores em movimentos de padronização e rotinização. Há, com isso, a separação de atividades mais rotineiras e práticas daquelas mais qualificadas, envolvendo atividades intelectivas e criativas que levam à simplificação de determinadas atividades e sua transferência para trabalhadores menos qualificados.

Observa-se, então, que as funções do Serviço Social nas instituições públicas tendem a se concentram exclusivamente na execução de serviços de supervisão, articulação, planejamento e operacionalização do respectivo programa, bem como acompanhamento da equipe de visitadores. A busca ativa, as visitas domiciliares e o preenchimento de formulários ficam a cabo dos visitadores domiciliares, que possuem qualificação técnica de nível médio, com salários condizentes com sua condição formativa e atividade prestada. Aos profissionais de Serviço Social, é atribuída a responsabilidade pelo acompanhamento e supervisão das atividades realizadas pelos visitadores e inserção dos dados nos sistemas tecnológicos correspondentes, responsabilizando-se em caso de verificação de vícios, defeitos ou incorreções durante e após a prestação dos serviços.

Nos processos licitatórios envolvendo a política de habitação, saneamento e regularização fundiária, evidencia-se com maior ênfase a centralidade desse aspecto através da separação de funções e processos de rotinização, padronização, com transferência de determinas atividades condicionadas aos níveis de complexidade do trabalho. Evidencia-se uma verdadeira hierarquização de funções e ocupações, com níveis remuneratórios

e jornadas de trabalho diferenciados. Há uma nítida separação entre profissionais responsáveis pela concepção e formulação dos serviços prestados e profissionais executores de tais atividades e tarefas indicadas.

Isso se torna visível nos serviços necessários para execução dos programas e projetos das diversas políticas sociais. Há, de modo gradativo, a separação das funções centrais que conformam a prática profissional de assistentes sociais e a vinculação de outros trabalhadores para realização dessas tarefas.

Na política de habitação, saneamento e questões urbanas e rurais, tem-se um processo de distinção de funções entre assistentes sociais *sênior*, *master*, estagiários e técnicos. Inclusive, nos próprios editais, há a possibilidade de licitações fracionadas por tarefas e funções, em que empresas diferentes podem operar juntas, com equipes técnicas e formas gestionárias e organizativas distintas. Assim como com similar diferenciação salarial, condições e relações de trabalho dos seus respectivos membros.

Essa indicação central nos leva a uma segunda tendência identificada: a da individuação do trabalho. Observa-se que os processos de externalização de serviços, em que pese não modificarem a necessidade técnico-profissional de assistentes sociais nas instituições públicas, alteram as requisições institucionais fixadas pelos programas e projetos vinculados às políticas sociais e à condução e execução das habilidades e competências profissionais que incidem no conteúdo do trabalho e na direção social de sua intervenção profissional. Particularmente, com o fracionamento de funções e atribuições constitutivas dos serviços sociais públicos, evidencia-se um processo de individuação do trabalho.

Nesse sentido, as/os assistentes sociais são contratadas/os para atuarem em situações pontuais e/ou com reduzida interação com outros profissionais, e confrontadas/os para desenvolverem suas atividades profissionais, no quadro da organização social do trabalho coletivo, a partir de requisições institucionais recortadas, cujas competências e atribuições profissionais se limitam a uma tarefa ou conjunto de atividades previamente determinado.

Em suma, o processo de individuação do trabalho manifesta-se concretamente na atomização do trabalhador diante do processo coletivo de trabalho, cuja fragmentação dos serviços prestados e relações de trabalho fixadas (pela provisoriedade e instabilidade contratual) produzem substantivas

implicações no alargamento das bases de exploração-intensificação do trabalho. Assim, tem-se rebatimentos imponderáveis na consubstancialidade da reificação/alienação do trabalho com forte incidência na fragilização político-organizativa das/os assistentes sociais.

A terceira tendência identificada relaciona-se organicamente com as demais: trata-se da tecnificação da intervenção profissional de assistentes sociais. A fragmentação e a individuação do trabalho restringem a capacidade interventiva da/o assistente social, cujas manifestações sensíveis se relacionam às requisições técnico-operativas dinamizadas pelas exigências do contratante, e, potencialmente, desconectadas das reais necessidades sociais da comunidade; cuja consequência é a destituição de relações de pertencimento e organização políticas, articuladas com outros profissionais, segmentos sociais, movimentos e espaço institucionais.

Altera-se, no aspecto do conteúdo do trabalho, o direcionamento da atividade realizada. Ao invés da direção social da intervenção profissional se materializar sob as demandas sociais postas pelo construto e interação com a comunidade, com a identificação das refrações da questão social e sua leitura quanto às mediações sócio-históricas, bem como pela apreensão dos processos coletivos de organização e mobilização em torno da estruturação de serviços públicos e transformação das demandas em pautas políticas e luta pela intervenção do Estado, o profissional se vê impelido a responder a demandas institucionais específicas e conduzido pelas metas de desempenho, o que impulsiona modificações no substrato socioprofissional erguido nas últimas décadas no tocante à intervenção propositiva, criativa e assentada nos interesses coletivos das classes trabalhadoras e subalternas.

Assim, dadas as condições abertas pelo crescente envolvimento do setor público e privado na gestão e execução de serviços sociais públicos, uma nova dinâmica se estabelece na relação entre profissional e os usuários. Nomeadamente, nessa nova relação, é subtraída a dimensão pedagógica (ABREU; LOPES, 2010) e de continuidade de serviços prestados, do caráter permanente de acompanhamento das demandas sociais e dos aspectos relativos à confiabilidade e ao construto de relações em torno da defesa dos direitos sociais, das políticas sociais e sua ampliação.

Tem-se, então, uma nova dinâmica operada na intervenção profissional junto com a população, cujas expressões são a descontinuidade, o pragmatismo das ações, a resolução de questões imediatas e a reiteração de protocolos já preestabelecidos. Ademais, os profissionais são submetidos a desenvolverem suas atividades, atribuições e competências profissionais orientados para o aumento da produtividade, consubstanciados em metas de desempenho e calendários que lhe são rigidamente prescritos, sob pena de medidas corretivas e obrigações legais, financeiras e judiciárias.

Nessa dinâmica, torna-se cada vez mais apagadas e borradas a articulação da intervenção profissional com a defesa dos direitos sociais, com a luta pela efetivação das políticas sociais, sua ampliação e referência como base necessária para aglutinar forças políticas e sociais em torno da intervenção pública estatal.

Como vimos, se estrutura um fetiche do serviço público e estatal, no qual a natureza pública de atendimentos das necessidades sociais e o provimento das demandas sociais não se alteram. No entanto, os meios de atendê-las é que se metamorfoseiam e sua operacionalização torna-se um espaço aberto de investimentos privados, com retorno lucrativo e com expectativas de ampla expansão.

Essa nova realidade nos serviços sociais públicos tende à subtração da construção interativa com a comunidade, com os dilemas sociopolíticos, com as formas organizativas e com a construção coletiva de estratégias para pensar e problematizar as demandas sociais. No limite, canaliza a intervenção profissional para responder aos imperativos pactuados em edital, como se as metas, os prazos, os produtos e a própria dinâmica de contenção de recursos, despesas e eficiência, portanto, a lógica da produtividade em busca de lucratividade, fossem a centralidade a ser perquirida.

Nessa direção, essas novas dinâmicas na organização do trabalho são indicativas de mudanças político-institucionais no exercício das competências e atribuições profissionais; especialmente, o caráter de burocratização dos serviços, a crescente formalização das atividades realizadas, dos produtos gerados, dos resultados alcançados em consonância com as metas e prazos estabelecidos contratualmente. Vê-se, portanto, uma crescente formalização do

trabalho e uma tendência burocratizante no trato cotidiano dos profissionais com os incontáveis instrumentos a serem rigorosamente cumpridos.

Ao debruçarmos sobre essas configurações técnico-profissionais, há a indicação de que determinadas funções precípuas da intervenção profissional, a exemplo da orientação social aos usuários das políticas sociais, tornam-se cada vez mais esmaecidas dos sentidos historicamente construídos.

Essas práticas passam a ser assemelhadas aos protocolos do setor privado, afastam-se do campo dos direitos sociais e da afirmação das garantias público-estatais e da dinâmica de luta pela efetivação das políticas sociais para transformação destas em demandas por informações pontuais, plastificadas pelos pacotes de servidos vendidos pelas empresas terceirizadas pelo Estado. Em síntese, o trabalho é involucrado por procedimentos e protocolos que versam sobre a lógica de padronização dos serviços prestados e níveis de serviços comparáveis e passíveis de mensuração. Ademais, há uma centralidade da formalização das atividades realizadas, dos produtos gerados e dos resultados atingidos. Trata-se, portanto, de uma outra face do fetiche dos serviços sociais públicos: a padronização de informações sem individualização das demandas à base dos protocolos de atendimento.

No caso dos editais que tratam sobre a política nacional de habitação e urbanização, a padronização já é amplamente estruturada, ao ponto de definirem a carga horária para atividades específicas, envolvendo quantidades preestabelecidas de profissionais e com metas e critérios de validação dos serviços rigorosamente apensados ao cotidiano profissional. Não há margem para acolhimento de demandas sociais ou de construção de soluções criativas. Ao contrário, essas dimensões educativas e pedagógicas são suplantadas ou reduzidas diante do rigor da métrica temporal e extensiva aos produtos que devem ser gerados.

As evidências empíricas apresentadas sugerem que se encontram em curso alterações profundas no conteúdo do trabalho das/os assistentes sociais, sobretudo na limitação à dimensão pedagógica-política que conforma a prática profissional, corroborando, portanto, com as investigações empreendidas por Raichelis (2013) sobre as novas morfologias do trabalho que incidem na intervenção profissional de assistentes sociais:

> Trata-se de uma dinâmica institucional que vai transformando insidiosamente a própria natureza da profissão de Serviço Social, sua *episteme* de profissão de caráter interventivo e relacional, que trabalha com as expressões mais dramáticas da *questão social* que incidem na vida dos indivíduos e grupos das classes subalternas, fragilizando a ação direta com segmentos populares e o desenvolvimento de trabalho socioeducativo numa perspectiva emancipatória (2013, p. 624-625).

Isso remete a uma tendência que se expressa na análise dos processos licitatórios e ganha materialidade no cotidiano profissional, de redução da capacidade propositiva e vinculadas às demandas coletivas dos usuários e segmentos sociais. Em substituição e apensadas à desregulamentação das jornadas de trabalho e flexibilização dos fluxos de trabalho conduzidas pela realização do produto/tarefa, amplia-se substantivamente a disponibilidade do profissional ao cumprimento das atividades prescritas, intensificadas pelos prazos exíguos, por metas estabelecidas e pela incidência de critérios de desempenho e medição de tempo e quantidade de atividades realizadas.

Ademais, os processos licitatórios apontam para indicação de protocolos de execução de serviços, instrumentos previamente identificados como obrigatórios, modelos usualmente utilizados e pouco passíveis de mudanças e amoldamento das habilidades e competências profissionais às exigências contratuais e ritmos ditados pelos processos licitatórios.

Essa mudança torna-se mais visível no caso dos certames licitatórios cujos vencedores são empresas de médio ou grande porte. Ou seja, empresas consolidadas, com capital social expressivo e capacidade de disputa e concorrência maior na oferta de serviços com as instituições públicas. Nestes casos, os empreendimentos já imprimem um nível de padronização e de critérios para validação dos seus serviços que denotam a plastificação das práticas profissionais condizentes com os interesses dos seus demandantes.

Na contraface desse processo, a intervenção social pode ser encapsulada ao pragmatismo dos requisitos institucionais e contratuais, numa prática norteada pela reafirmação da destituição de direitos e condução de um exercício profissional caudatário dos interesses imediatos das classes dominantes e seus projetos de dominação social.

Em suma, a intervenção profissional de assistentes sociais é conduzida por novas legalidades no tocante ao controle, gestão e organização do trabalho, cujas características centrais se pautam na estratificação da divisão técnico-

profissional e hierarquização de funções; supressão de competências e atribuições profissionais; autogerenciamento das atividades prestadas; novas dinâmicas remuneratórias vinculadas aos produtos e tarefas realizadas; redefinições nas jornadas de trabalho sintonizadas pelos ritmos, metas e desempenho/resultados alcançados. E, não menos importante, a condução das atividades profissionais são vinculadas a uma disciplina competitiva, gerencial e voltada exclusivamente para responder aos ditames e regras dos objetos-serviços previamente contratados. Com isso, há novos desafios e limites nas condições efetivas e potenciais para desenvolvimento de um trabalho coerente com os princípios éticos e políticos construídos nas últimas décadas. Esse processo incide na relativa autonomia profissional, com o esvaziamento da direção política e pedagógica que nutre a intervenção profissional.

5.3 As implicações da apropriação privatista dos serviços sociais públicos para a direção social estratégica da profissão

Como vimos, a apropriação privatista dos serviços sociais públicos resulta em mudanças significativas para intervenção profissional do Serviço Social. Além dos desdobramentos no perfil profissional, nas relações e condições de trabalho e no conteúdo profissional, registra-se a indicação de novos dilemas e desafios que interpelam as estratégias socioprofissionais e ideopolíticas construídas contemporaneamente pela categoria profissional e suas instâncias político-organizativas.

A tendência contemporânea de crescente apropriação privatista dos serviços sociais públicos incide no tensionamento das bases que alimentam o projeto ético-político profissional do Serviço Social. Notadamente, afetam frontalmente duas dimensões estruturantes do exercício profissional das/os assistentes sociais nas instituições públicas: a relativa autonomia e o direcionamento social de suas competências e atribuições profissionais, em sua dimensão interventiva.

De um lado, evidencia-se a efervescente dinâmica de alteração da divisão sociotécnica do trabalho no serviço público, com a expansão de novos mecanismos de controle, gestão e organização de trabalho. Esses mecanismos dialogam com o exercício de tarefas padronizadas e tendem a blindar a natureza pública e política atinentes à identificação de novas necessidades, direitos e valores. O rol de legalidades socioinstitucionais que se inscrevem nos espaços públicos é substituído pela racionalidade instrumental, esta que é regida pela lógica gerencial-mercantil, pela prescrição de interesses estritamente mercadológicos e lucrativos na execução dos serviços sociais vinculados às políticas sociais.

De outro, as mudanças nos arranjos contratuais e reconfigurações na inserção técnico-profissional de assistentes sociais – potencializadoras de um processo de individuação do trabalho – têm forte tendência à fragmentação do processo coletivo de trabalho e capilaridade de novas racionalidades impregnantes de reificação/alienação indivisíveis da lógica que preside a exploração do trabalho pelo capital.

Todavia, preliminarmente, faz-se necessário demarcar as bases histórico-políticas e organizativas que dão concreticidade à atual direção social estratégica da

profissão de Serviço Social para, em seguida, desvelar esses desdobramentos e as evidências sociopolíticas que nos permitem destacar essa hipótese de trabalho.

Desde o final da década de 1970, o Serviço Social brasileiro vem construindo uma direção social para a profissão, que se expressa em um novo projeto profissional vinculado às demandas e necessidades sociais e políticas das classes trabalhadoras e classes subalternas. Trata-se, na verdade, de um processo que demarca um distanciamento significativo dos traços ideopolíticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos que conformaram a institucionalidade e profissionalização do Serviço Social brasileiro, referenciados por um projeto funcional à manutenção das estruturas de dominação burguesa no país, e caudatário das bases ideopolíticas de reprodução das desigualdades sociais.

As conexões íntimas dessas alterações no seio da profissão são tributárias de um feixe de determinações sócio-históricas que remontam à corrosão das bases de sustentação da autocracia burguesa e ao massivo movimento de resistências sociais, populares e de organizações trabalhadoras em luta pela democratização do Estado. A isto, soma-se a febril participação e o engajamento de profissionais assistentes sociais e estudantes na construção e na luta pela socialização da política e pela afirmação de direitos sociais. Além disso, notabiliza-se a influência da reconceituação latino-americana do Serviço Social, no período de 1965-1975, e seus rebatimentos nas formulações teórico-metodológicas no Serviço Social brasileiro; especialmente a partir da aproximação e aderência ao aporte crítico-dialético do arsenal teórico marxiano e da tradição marxista (NETTO, 2005).

Isso nos leva a constatar que essas alterações estão lastreadas, em sua dinâmica de legitimação e intervenção profissional, aos mais candentes processos sociais vividos pela sociedade brasileira. Ademais, torna-se expressão dos avanços políticos conquistas na quadra histórica de redemocratização do país e luta pela ampliação da socialização da política – em particular, na construção democrática e nas disputas políticas que atravessaram os projetos das classes sociais nas últimas décadas.

Essas condições sócio-históricas redirecionaram o compromisso sociopolítico da profissão do Serviço Social com as classes trabalhadoras e com o desvelar teórico-prático da produção e reprodução do capital e suas consequências sociais. Atribui-se, como marco histórico dessa mudança de direção social na profissão, o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), evento realizado em São Paulo no ano de

1979. Conhecido como Congresso da Virada, marca o momento de giro político da categoria profissional de ruptura com o conservadorismo e construção de novos alicerces para a formação e para o trabalho profissional na área de Serviço Social. Em outras palavras, de uma nova direção social estratégica orientada à crítica da sociabilidade burguesa e luta contra as marcas e rastros de desumanidades e barbarização social que impostas pela dinâmica capitalista.

Nessa direção, desde os anos 1980, registra-se um vigoroso processo de alterações do escopo profissional, que se consubstancia na formação, no trabalho profissional e nas formas de organização política das/os assistentes sociais. Essas alterações se reverberam no adensamento teórico-metodológico, cuja base fundante se fixou no pluralismo teórico, que permitiu a proeminente influência do pensamento social crítico. São alicerçadas, portanto, em compromissos éticos-políticos[54] que se nutrem de um conjunto de valores e princípios que regem a profissão e são reflexo de uma leitura crítica das relações de produção e reprodução da vida social sobre a égide do capital; particularmente, com o primado da liberdade como valor ético central e como a mediação para sua conquista – por meio da luta no campo dos direitos cíveis, políticos e sociais, ou seja, da ampliação e da radicalização da democracia e da emancipação política. Adicionalmente, encontra ressonância nas respostas técnico-operativas que permeiam o atendimento direto às múltiplas demandas sociais, nos diversos espaços de atuação da/o assistente social.

De similar importância, adquirem densidade política diante do compromisso organizativo das/os assistentes sociais, através das instâncias político-institucionais da profissão – o conjunto de Conselho Federal e Regionais de Serviço Social (CFESS/CRESS); a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS); Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social (ENESSO) e suas instâncias consultivas e deliberativas; as associações, fóruns, núcleos e espaços mobilizadores da categoria profissional; assim como pelas formas organizativas junto à classe trabalhadora e movimentos sociais, por meio dos sindicatos, partidos políticos

[54] Esse aporte ético-político que conforma a direção social da profissão, desde o processo de ruptura ao conservadorismo, tem como núcleo central o reconhecimento da liberdade e das demandas políticas a ela inerentes, defesa intransigente dos direitos humanos, ampliação e consolidação da cidadania, defesa da democracia, posicionamento em favor da equidade e justiça social, empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, garantia do pluralismo, compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e o aprimoramento intelectual (CFESS, 2012).

e envolvimento com centrais e movimentos aglutinadores de pautas reivindicatórias de direitos e lutas sociais.

Essa direção social estratégica da profissão também ganha materialidade a partir de marcos legais e normativos que refletem o acúmulo e o amadurecimento da categoria profissional. Registra-se, com maior destaque: 1) a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8.662/1993), que estabelece o estatuto jurídico de legitimação e reconhecimento legal do exercício profissional de assistente sociais, inscrita como especialização do trabalho e profissão liberal; 2) o Código de Ética Profissional de 1993, que fixa os princípios e diretrizes éticas e políticas da profissão; 3) as Diretrizes Curriculares dos Cursos de Graduação de Serviço Social de 1996, fruto de uma construção coletiva sobre os núcleos de fundamentação da formação profissional e do perfil formativo de assistentes sociais no Brasil; e 4) o conjunto de normativas, resoluções, posicionamentos, encontros e espaços político-deliberativos do Conjunto CFESS/CRESS, das ações da ABEPSS e das atividades políticas e organizativas da ENESSO.

Todos esses elementos dão concreticidade jurídico-política ao que se denomina projeto ético-político profissional. No entanto, sua materialidade e processualidade é construída na realidade objetiva, nas disputas políticas que se processam no cotidiano profissional nos espaços de trabalho, na formação acadêmica-profissional e nos espaços organizativos da categoria profissional.

Nessa direção, Netto (2009) nos chama a atenção para o fato de que esse movimento não é tributário somente do giro crítico na formação e prática profissional, mas, principalmente, das conquistas de direitos cívicos e sociais que se fizeram presentes na redemocratização da sociedade brasileira. Portanto, há um elemento subjacente que se faz presente nas formulações do respectivo autor: pensar as mudanças nos projetos profissionais é entende-los como partes moventes e constitutivas das forças políticas e das tensões que atravessam os projetos de país e societários.

> Os projetos profissionais também são *estruturas dinâmicas*, respondendo às alterações no sistema de necessidades sociais sobre o qual a profissão opera, às transformações econômicas, históricas e culturais, ao desenvolvimento teórico e prático da própria profissão e, ademais, às mudanças na composição social do corpo profissional. Por tudo isto, os projetos profissionais igualmente se renovam, se modificam (2009, p. 04- 05).

A esse respeito, Mota (2007) defende que a categoria profissional constrói uma cultura profissional que se vincula às mais candentes lutas políticas e sociais que atravessam os projetos de país e societários: “uma cultura profissional que, posicionada no campo da esquerda, obteve reconhecimento social, habilitando os profissionais e suas organizações a serem interlocutores e formuladores das políticas de seguridade social no Brasil” (MOTA, 2007, p. 128). Com base nisso, situa-se política e ideologicamente nas lutas e ações coletivas, bem como nos espaços institucionais contra todas as formas de exploração, dominação, expropriação e opressão que se adensam e complexificam a cada novo suspiro de expansão das relações capitalistas.

Nesse sentido, pensar a direção social da profissão só faz sentido ao alicerçá-la nas dinâmicas contraditórias que atravessam as disputas políticas das classes sociais e destas com o Estado. Essa direção social é situada em condições históricas precisas, e se altera a partir das tensões e correlações de forças políticas em torno das estratégias adotadas pelo capital para garantir o avanço das relações capitalistas e das lutas sociais e da classe trabalhadora em tornar suas demandas sociais permeáveis à intervenção social estatal.

Nessa direção, a prática profissional do Serviço Social apreendida como uma totalidade histórica, como abordada por Franci Cardoso (2014), é mediada pelos influxos econômicos, políticos, sociais e culturais que se materializam no plano institucional em diversos espaços de trabalho e convocam posicionamento ético-político, valores e princípios, intencionalidades e direcionamento social ao exercício das competências e atribuições profissionais.

É com base nesses pressupostos que nos fixamos para destacar os dilemas, tensões e desafios contemporâneos que atravessam a direção social estratégica da profissão, diante da dinâmica capitalista em crise e das estratégias contemporâneas para seu enfrentamento; particularmente, diante dessa nova processualidade de apropriação privada dos serviços sociais públicos.

Dadas as complexas contradições imanentes à acumulação capitalista na atualidade – notadamente a superacumulação do capital que se torna desencadeadora de sucessivas e constantes crises do capital – evidencia-se a necessidade premente de construção de estratégias políticas e econômicas, conduzidas pelas classes dominantes para garantir novas possibilidades de transformar áreas improdutivas em riqueza econômica.

Tratam-se de respostas econômicas e políticas de restauração dos domínios do capital, destituídas de qualquer traço civilizatório e conduzidas pelas classes dominantes, as quais são mediadas por projetos político-ideológicos que beiram a radicalização da barbárie social. Dentre essas estratégias, registra-se a crescente subsunção dos serviços e, de modo particular, dos serviços públicos à dinâmica capitalista.

Esse processo vem proporcionando a hipertrofia de novos nichos de mercados que se concentram, principalmente, em serviços privados que antes eram socializados pelo Estado, ou atuando de forma complementar. No que concerne a este segundo aspecto, como demonstra a realidade contemporânea, que de modo específico expusemos no decorrer desta tese, notabiliza-se uma movimentação de capitais em torno do Estado, contudo sua particularidade na atual conjuntura é não ater-se exclusivamente aos espaços historicamente privilegiados de transferência de riqueza social, tais como as privatizações de empresas públicas, o pagamento dos juros da dívida pública, as conhecidas encomendas e compras estatais. O traço particular do capitalismo do século XXI na realidade brasileira emerge através da "capitalização" de serviços sociais públicos.

Com efeito, esse processo vem sendo levado a cabo pelas classes dominantes, fazendo emergir novas dinâmicas de reposição de seus interesses como se fossem universais e correspondentes aos interesses de toda a sociedade. Especialmente, através da construção de novos consensos sobre as políticas de austeridade, de ampliação dos mecanismos de mercantilização e privatização de serviços públicos e da pavimentação das relações capitalistas nos serviços sociais públicos. Isso nos leva à indicação de um fetiche nos serviços sociais públicos: atende-se às demandas sociais de forma pública, mas o faz através da mercadorização de serviços. Portanto, produzindo lucros e possibilitando novos espaços de investimentos privados, mesmo sem recuar de considerá-las respostas públicas – e, a um só tempo, imprime uma tendência à despolitização e alienação do profissional em relação à atuação político-pedagógica junto à população alvo do provimento público.

Destaca-se, com isso, a tentativa de massificar a concepção de que a transferência da gestão e execução de serviços públicos para o setor privado possibilitariam melhores resultados e qualidade nos serviços prestados. Essa ofensiva política e ideológica passa necessariamente pela destruição dos pilares estruturantes

dos serviços públicos, da natureza pública de provimento de necessidades sociais e de uma força de trabalho estável.

Um dos pilares dessa ofensiva é o ataque à figura do servidor público, alicerçado em cargos e empregos públicos, regida por direitos e proteção social, cuja natureza contratual lhe garante estabilidade e possibilidades de construção duradoura de carreira na instituição pública, com fortes valores éticos e com firmes interesses públicos pelos serviços prestados.

Nas últimas décadas, registra-se uma ofensiva política das classes dominantes no esfacelamento da estabilidade, na extinção de cargos e empregos públicos, no congelamento de salários, no desmonte dos planos de cargos e carreiras, na pressão ideológica, equiparando às perdas históricas do conjunto da classe trabalhadora com a preservação das garantias protetivas e condições salariais dos servidores públicos, e, por conseguinte, na reestruturação de serviços e adoção de uma força de trabalho externa. Trata-se de uma verdadeira formação de cultura contra os avanços conquistados pela Constituição Federal de 1988. Mas, a rigor, a unidade contraditória desse movimento é a expansão do setor privado na execução dos serviços públicos.

Esse quadro nos remete à constatação de que as estratégias de consenso impressas pelo Estado vêm sendo redesenhadas para atender de modo mais orgânico aos interesses das classes dominantes. Nesse sentido, ganha robustez as reestruturações no provimento social público, alicerçadas no pragmatismo da oferta, na mediação financeirizada de serviços e benefícios sociais, na tendência de apropriação privatista da gestão e execução dos serviços sociais públicos e, consequentemente, da dinâmica de tecnificação na operacionalização dos programas e ações sociais e na subtração das dimensões socializadoras e educativas que conformam as políticas sociais e os fundamentos dos direitos sociais.

Nessa direção, as tendências de apropriação privatista da gestão e execução dos serviços sociais públicos, além de ampliar a intervenção estatal a serviço do capital, corrói ideopoliticamente a forma de intervenção pública no enfrentamento das sequelas da questão social e impõe novas dinâmicas de legitimação e dominação social do capital ou imprimi-lhe outra ideologia: a eficácia privada para oferecer o mais do mesmo.

Impregna-se, assim, no interior da gestão e execução pública de serviços sociais, o léxico do mercado: a concorrência na prestação de serviços, a eficiência e

eficácia de serviços, a reestruturação e racionalização de processos de trabalho para redução de custos, a ampliação da produtividade e intensificação do trabalho. Ou seja, adotam-se os princípios e métodos utilizados nas relações mercantis, subvertendo o conteúdo democrático e os princípios construídos nas últimas décadas de gestão e execução de bens comuns e provimento público de necessidades sociais.

Isso nos remete a um argumento importante de Florestan Fernandes (2006) sobre os elementos de modernização que se instalam diante da revolução burguesa no país e nos auxiliam a encontrar pistas para decifrar as atuais tendências de subsunção das conquistas históricas da classe trabalhadora em torno do reconhecimento público de suas necessidades sociais aos imperativos da lucratividade e acumulação do capital. Nos termos de Fernandes (2006, p. 238): “Como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra o seu preço, embora sejam muito variáveis os artifícios da ‘conciliação’”.

Nesse contexto, se tornam ainda mais explicitas as marcas da voracidade da burguesia – esta que é ávida por transformar todos os poros da intervenção estatal em lócus de negócios – em amplificar os mecanismos de acesso à riqueza socialmente produzida e arrecadada pelo Estado. Evidencia-se, então, um amplo processo de desmonte e esfacelamento do aparato jurídico-legal dos direitos sociais, das garantias e avanços construídos em tornos das políticas sociais.

Assim, a expansão da externalização de serviços sociais na intervenção estatal, especialmente conduzidas pela dinâmica empresarial, dinamiza o processo de esvaziamento da democratização do acesso ao aparato estatal e desmonte dos princípios e valores edificados no provimento de bens comuns e coletivizados de serviços públicos, com uma força de trabalho estável, com forte compromisso público, enraizamento comunitário e institucional e partícipe das ações de fortalecimento dos respectivos serviços públicos. Relativamente distante dos desmontes que grassaram nos anos finais da década de noventa do século passado e que se equilibraram nas cordas do neodesenvolvimentismo, o que observamos é uma nova síntese: mantém-se alguns serviços, proclama-se o aumento da demanda, reafirma-se sua condição pública, mas todo esse complexo subsume-se à nova punção capitalista do fundo público. Tudo muda para permanecer como é, já dizia Lampedusa no célebre romance *O Leopardo*.

Diante de tais dinâmicas, as formas de emprego e trabalho nestes serviços se alteram em benefício do capital. Especialmente, ao tornarem-se base para garantir a continuidade do moinho satânico, na feliz designação de Polanyi (2000), em transformar tudo que toca em mercadorias, passíveis de serem comercializadas e postas no mercado. Impõe-se, assim, a radicalização da mercantilização da força de trabalho e maior intensificação do trabalho. Nos termos de Huws (2015), mais precarização e ampliação das condições de exploração do trabalho.

Processa-se, com vigor e intensidade, a ampliação da extração de mais-valor, sem necessariamente a mediação do emprego ou de relações de assalariamento. Ao contrário, no momento presente, ramifica-se um conjunto de relações de venda de trabalho transmutado em produtos e serviços, protagonizado por relações mercantis e civis entre contratantes e a figura do empreendedor, prestador de serviços ou empresário individual.

Esse antídoto do mercado que mescla a flexibilização das relações de trabalho e esvaziamento do conteúdo protetivo ao trabalho vem ampliando, exponencialmente, como destaca Ricardo Antunes (2018), com o trabalho subcontratado e terceirizado e com os contratos temporários e intermitentes[55], sem proteção social, instáveis e voláteis. Como demonstrado anteriormente, a pesquisa por nós empreendida revela que esses traços também são característicos das novas dinâmicas operadas na oferta de serviços sociais públicos.

Essa processualidade de apropriação privatista dos serviços sociais públicos indica a socialização de objetivos, valores e intencionalidades que se relacionam com os interesses lucrativos e com a racionalidade política que opera no mercado. Trata-se, concretamente, de uma mudança substantiva na lógica que preside os serviços sociais públicos, conduzidos a funcionarem de acordo com as necessidades do capital.

A progressiva adoção de novas personalidades jurídicas na gestão e execução dos serviços sociais públicos – organizações sociais, EBSERH, OSCIPs, ongs, cooperativas e o crescente envolvimento de sociedades empresariais – vêm

[55] De acordo com Antunes (2018b), “Trata-se de uma modalidade de trabalho que viceja no Reino Unido e em outros países onde os contratos não têm determinação de horas. Trabalhadores e trabalhadoras (sempre também no feminino, dada a divisão sociossexual do trabalho) das mais diversas atividades ficam à disposição esperando *on-line* uma chama. E, quando isso acontece, ganham estritamente pelo que fizeram e nada recebem pelo tempo que ficaram à espera (2018b, p. 87).

reestruturando as relações de emprego e trabalho no âmbito estatal e redesenhando a forma de utilização da força de trabalho.

Essas transformações são indicativas de dois processos interligados. Por um lado, a diluição e destruição do trabalho estável e que preserva conquistas históricas materializadas em direitos sociais, trabalhistas, previdenciários, condições de trabalho (proteção ao trabalho, estabilidade, planos de cargos e carreiras, negociação salarial e quadro de pessoal adequado aos serviços demandados) e sólidas formas políticas e organizativas das/os trabalhadoras/es no âmbito dos serviços públicos.

Por outro, a ampliação da heterogeneidade e fragmentação do trabalho, que sinalizam para o construto político e ideológico de conformação de uma força de trabalho disciplinada e gerida por novas intencionalidades e funcionalidade, encapsuladas aos ditames da lucratividade, submersas nos imperativos da provisoriedade, instabilidade e transitoriedade na realização dos serviços e na vinculação com as atividades estatais. Em outras palavras, submersa à racionalidade instrumental-gerencial do capital.

Em se tratando da profissão de Serviço Social, alteram-se as bases sociointerventivas da profissão e as intencionalidades político-ideológicas de sua intervenção profissional no provimento público de necessidades sociais, impelidas a responder às novas necessidades da dinâmica capitalista. Notadamente, amplificam-se os interesses econômicos e sociopolíticos que atravessam a necessidade da intervenção profissional de assistentes sociais. Trata-se do redirecionamento da utilidade social da/o profissional que se torna, por um lado, subsumidas ao imperativo de gerar lucratividade aos segmentos empresariais e, por outro, a imprimir em suas intervenções profissionais uma racionalidade instrumental e pragmática condizente com as necessidades constitutivas da expansão das relações capitalistas nesses serviços.

Adicionalmente, o trabalho das/os assistentes sociais passa a conviver com a ótica da lucratividade, produtividade, e é marcado pela lógica do desempenho mensurável, rigorosamente controlado, estimulado pela competição e, principalmente, subsumido aos imperativos da concorrência e da dinâmica empresarial. Estas novas condições têm implicações regressivas nas bases político-organizativas construídas coletivamente pela profissão e em sua direção social estratégica. Esses ingredientes são palatáveis ao pragmatismo e ecletismo que historicamente tracejou a profissão e alimentou o revigoramento dos projetos profissionais de matizes conservadoras e

neoconservadoras que hoje se ampliam no escopo formativo e interventivo da profissão.

Em especial, essas tendências trazem indicações do esvaziamento do conteúdo político e educativo que é parte integrante da intervenção profissional de assistentes sociais, e trazem, ainda, a mediação para a materialização de direitos sociais, à qual a direção social estratégica da profissão encontra-se orgânica e diretamente implicada. Portanto, compelidas a despolitizar as ações sociais, esvaziar o conteúdo pedagógico e político da intervenção e reduzir o escopo sociointerventivo ao campo imediato das requisições institucionais. Em suma, dissociar a intervenção profissional das reais necessidades sociais e sua gradativa despolitização e deslegitimação do universo reivindicativo dos segmentos atendidos.

No âmbito da intervenção profissional, torna-se um desafio central a construção de estratégias frente ao enfraquecimento político-organizativo da categoria profissional. Em um contexto de desmonte do trabalho protegido, de desproteção social e sua substituição por modalidades contratuais centradas na instabilidade e na insegurança, pavimentam-se as condições político-ideológicas de fragmentação e individualização das práticas, desconectadas de interesses coletivos e referenciadas pelas dinâmicas sociopolítica entre trabalhadores e usuários na defesa e ampliação de serviços públicos.

Estas alterações sinalizam para novos desafios na dinâmica político-organizativa e nas formas reivindicativas da classe trabalhadora em geral. Como nos alerta Huws (2015), nas duas últimas décadas, “os trabalhadores do setor público se tornaram não apenas a parte mais fortemente sindicalizada da força de trabalho, mas também quase os únicos portadores remanescentes de um conjunto de aspectos de como deveria ser um trabalho decente” (2016, p, 302). No Brasil, diante das sucessivas reformas trabalhistas e administrativas, essas dinâmicas vêm incidindo no poder de negociação dos trabalhadores, no enfraquecimento de sua organização política e nas formas de luta e resistência classistas.

A convergência desses vetores aponta para a pavimentação de novas estratégias de controle e disciplinamento da força de trabalho posta pela sociabilidade capitalista, cuja dominação política e ideológica sobre os/as trabalhadores/as parece se solidificar diante da progressiva fragmentação e individuação no trabalho, que também se revelam na dinâmica organizativa e política desses/as trabalhadores e trabalhadoras – em grande medida, sinalizadas no declínio de filiações sindicais e

formas aglutinadoras de reivindicação políticas dos/as trabalhadores/as, a exemplo das greves e contestações públicas por direitos.

Nessa direção, as condições concretas que estruturam as lutas de classes no país são reveladoras de um processo de ampliação das bases de dominação social das classes dominantes e, paralelamente, de fragmentação das construções políticas e organizativas da classe trabalhadora. Após quatro décadas de ofensiva do capital, que incidiram fortemente nas conquistas históricas de reconhecimento público de direitos trabalhistas e sociais, somada às estratégias de enfraquecimento e perseguição às bases político-organizativas da classe trabalhadora e de pavimentação político-ideológico do substrato individualizante que conforma a racionalidade neoliberal, evidencia-se um cenário desolador e prenhe de desafios àqueles e àquelas que lutam contra as forma exploração social e econômica do capital.

Essas dinâmicas operadas pelas classes dominantes tensionam e contrarrestam o desenvolvimento de projetos políticos e societários que não tenham como marca a expansão do capital. Impõe-se, assim, a naturalização da sociabilidade capitalista como única alternativa para a produção e reprodução das relações sociais e da entronização do mercado como única via para saciar necessidades individuais e coletivas.

Todas essas indicações sinalizam que a direção social estratégica da profissão, alicerçada na crítica à sociabilidade burguesa e ramificada nas lutas e resistências políticas e sociais contra o processo avassalador de desmonte de direitos sociais e redefinição das formas interventivas do estado encontra-se diretamente confrontada.

Diante desse quadro, repõem-se e apresentam-se novos desafios à profissão em sua dinâmica formativa e interventiva e, principalmente, para direção social estratégica. Nesse contexto de destruição do reconhecimento público das reivindicações politizadas das classes trabalhadoras e abandono dos traços civilizatórios conquistados, as lutas políticas e sociais pela defesa dos direitos da classe trabalhadora e a reivindicação política-institucional de ampliação de serviços sociais públicos assumem uma dimensão central na aglutinação de forças políticas e sociais contra a sociabilidade burguesa.

Nessa direção, Iamamoto (2008, p. 119) defende que a “luta pela afirmação dos direitos é hoje também uma luta contra o capital, parte de um processo de

acumulação de forças para uma forma de desenvolvimento social, que possa vir a contemplar o desenvolvimento de cada um e de todos".

É nesse contexto de profundas transformações societárias e, de modo particular, de modificações regressivas na intervenção social estatal que se impõem novos desafios político-organizativos à categoria profissional, dentre eles: ampliar o envolvimento, a articulação e a luta com os segmentos sociais organizados contra as reformas em curso e a revisão das medidas e reformas de destruição de direitos (ajuste fiscal, reformas trabalhistas, reformas administrativas); articular e construir estratégias político-institucionais contra o modelo de gestão contratual de serviços para operacionalização de direitos sociais no âmbito das ações públicas estatais; a necessidade de pensar formas de resistência político-organizativas frente à complexificação das determinações e mediações sociopolíticas nos parâmetros institucionais e trabalhistas em que se processam o exercício profissional nos diversos espaços de atuação profissional, sejam eles públicos ou mediados por empreendimento da sociedade civil organizada e empresariais.

A permanência e a defesa desse projeto estão alicerçadas, por um lado, na capacidade coletiva de crítica ao modelo de sociabilidade burguesa e seus nexos de dominação social e a organicidade político-institucional com as demandas sociais dos/as trabalhadores/as. E, por outro, seu mover nutre-se e contribui com as lutas sociais das/os trabalhadoras/es e movimentos sociais, sobretudo, dos projetos ideopolíticos que priorizam as necessidades humanas. Como nos alerta Machado de Assis (1994, p. 2), "[...] com os suspiros de uma geração é que se amassam as esperanças de outra". É no desvelar das contradições sociais do tempo presente e na afirmação da direção social estratégica que se tem as condições mínimas para as disputas que atravessam essa sociedade hoje e para o que será, e se possível for, das esperanças futuras.

6 CONCLUSÕES

A presente tese teve como objeto de estudo as implicações das contratações de serviços técnico-profissionais de assistentes sociais através de licitações e contratos administrativos para realização de atividades externalizadas pelo setor público-estatal no âmbito das políticas sociais. De modo particular, focalizamos nas inflexões dessa nova modalidade de contratação nos serviços sociais públicos e no

exercício profissional de assistentes sociais, determinando transformações significativas nas condições, relações e conteúdo do trabalho profissional e objetivando demonstrar que as alterações impostas ao trabalho nos serviços incidem na direção social estratégica da profissão. Embora a curto prazo ainda não sejam percebidas mudanças na prestação dos serviços, pode-se supor que serão atingidos pela lógica do mercado, tendo em vista o seu gerenciamento.

Para tanto, problematizamos as mudanças contemporâneas nas instituições e serviços públicos, em especial, aquelas relacionadas às políticas sociais, discorrendo sobre os processos macrossociais e as mediações conjunturais que inflexionam as transformações na execução das políticas sociais.

Defendemos a tese de que a realidade contemporânea do capitalismo contém uma tendência que consiste na transformação de serviços sociais públicos – que eram notadamente reconhecidos pelo seu valor de uso – em novos nichos de valorização do capital. Sustentamos, no rastro dessa suposição, que encontra-se em curso a inclinação ao crescimento da externalização de serviços sociais e da força de trabalho especializada, empregada na execução de atividades que seriam consideradas (como historicamente o foram) de responsabilidade do Estado e dos seus servidores e servidoras públicas, dentre elas as/os assistentes sociais. Apontamos que essa processualidade tem como consequência o esvaziamento e o desmonte do trabalho estatutário e permanente exercido por servidores públicos concursados e a progressiva adoção de novas modalidades de trabalho no interior das ações públicas direcionadas à promoção de direitos sociais, cujos arranjos contratuais e condições de trabalho são marcados pela natureza instável, flexível e provisória.

Situamos que essas medidas, além de contemplar os anseios do capital financeiro e portador de juros na maior disponibilidade e absorção do fundo público, proporcionam a emergência de novos espaços de rentabilidade direcionados para a prestação de serviços; esses trabalhadores dos serviços sociais passam a “autônomos” e portadores da consigna “autoemprego”, cuja precarização da força de trabalho tende a outras formas de assalariamento ou remuneração por conglomerados empresariais ou não estatais, contratados para prestarem serviços de diversas ordens e, consequentemente, transformar parte dos serviços e dos trabalhadores em objetos lucrativos para empresas privadas.

Nessa direção, a investigação, de caráter qualitativo com suporte quantitativo, analisou as formas de contratação de serviços técnico-profissionais envolvendo

assistentes sociais nas instituições públicas, através de processos licitatórios e contratos públicos, no período de 2014 a 2020. A coleta, sistematização e análise desses dados nos permitiram:

1. Desvelar a contratação de serviços, em flagrante substituição à contratação de força de trabalho estável e concursada e identificar novos aspectos da precarização do trabalho e suas expressões. Nesse sentido, utilizamos do estudo dos editais e das cartas-convite, termos de referência e relações de itens para identificar cláusulas relativas às exigências contratuais que foram consideradas indicativas desses aspectos;

2. Verificar as características relativas às modalidades de contratação, que respondem pelo perfil profissional almejado, pelas condições, jornada, remuneração, controle e intensidade do trabalho. Assim, realizamos a identificação desses elementos recorrendo a cada um dos editais, contratos preestabelecidos, termos de referência, propostas cadastradas pelos licitantes, planilhas de custo e formação de preços, atas dos processos licitatórios e termos de adjudicação;

3. Sistematizar e classificar as atividades profissionais demandadas, as competências e atribuições profissionais, constantes dos editais e das cartas-convite nos itens relacionados à descrição do objeto licitado, à especificação dos serviços prestados e às atividades a serem realizadas;

4. Identificar as cláusulas que afetam e inflexionam, mediata e/ou imediatamente, a direção social estratégica construída pela profissão do Serviço Social. Com base na análise desses elementos anteriormente mencionados, apreendemos algumas mediações que apontam determinações incidentes sobre a autonomia técnico-política do exercício profissional de assistentes sociais em face da emergência de novas modalidades de subordinação do trabalho às exigência ideopolíticas e econômicas desse capitalismo da segunda década do século XXI.

Assim, identificamos o movimento latente de criação das condições para emergência de um fenômeno relacionado às políticas sociais, qual seja: a apropriação privatista de serviços sociais públicos e a constituição de um novo espaço de rentabilidade/mercantilização para empresas prestadoras de serviços profissionais, mediadas pelo uso do fundo público. Portanto, a dinâmica movente de desmonte da execução direta dos serviços públicos e da força de trabalho estável e portadora de direitos e proteção social, por uma execução indireta, através de empresas

fornecedoras de serviços, são responsáveis pela introdução de novos parâmetros institucionais e trabalhistas na condução dos respectivos serviços sociais.

Desse modo, expusemos as determinações sócio-históricas e mediações institucionais e políticas que apontam para a emergência da apropriação privatista dos serviços sociais públicos no Brasil. Tratamos que essa dinâmica se instala através da externalização de serviços provisórios e/ou permanentes, atinentes ao rol de ações estratégicas de promoção pública de atendimento às necessidades sociais. A partir desses pressupostos, indicamos que essa externalização expressa a progressiva reestruturação na gestão e execução de serviços sociais públicos, submetidos progressivamente ao controle de sociedades empresariais, através de parcerias público-privadas. Eis o novo fetiche do Estado e da operacionalidade das políticas sociais: mantém-se a aparência da legitimação social do Estado burguês, mantém-se a condição de políticas públicas, mas sua existência é mediada pela exploração do trabalho e produção de lucros.

Registramos que essas modificações se alinham às requisições contemporâneas da dinâmica capitalista em crise. Particularmente, a ofensiva do capital – dados os limites imanentes da sua dinâmica auto reprodutiva – que requisita novas áreas de produção de valor.

Concretamente, tais modificações inscrevem-se como síntese das relações contraditórias entre as classes sociais no direcionamento das respostas econômicas, políticas e sociais ao enfretamento de mais uma crise do capital, marcadas por correlação de forças, notadamente desfavorável às classes subalternas e crescentemente favoráveis (na atual processualidade histórica) às classes dominantes que tentam hegemonizar os seus interesses como universais e válidos para todas as classes e frações de classes, nos termos de Gramsci (2000). Ao renovar e reciclar as bases de hegemonia do capital, operam uma espécie de pavimentação das funções de legitimação social do Estado, subordinando-as aos interesses lucrativos do capital.

Demarcamos que essa nova processualidade se inscreve enquanto parte das estratégias mobilizadas pelas classes dominantes para o enfrentamento de mais uma crise sistêmica do capital, desde os idos de 2007/2008. Essa resposta política e econômica à crise demonstra cabalmente que, similar aos outros momentos de erupção das contradições da acumulação capitalista, exige-se cada vez mais a

transferência dos custos do crescimento econômico, para o conjunto da classe trabalhadora.

Nessa direção, a ofensiva do capital se faz presente em duas frentes organicamente interligadas: vê-se que, por um lado, o capital busca novas áreas ainda circunscritas ao provimento de necessidades sociais, enquanto valores de uso, para transformá-las em suportes para relações de troca e conduzi-las para geração de lucro; de outro, imprime-se o adensamento dos processos de desregulamentação do trabalho, intensificação dos mecanismos de exploração do trabalho e de extração de mais-trabalho.

À medida que avançam as estratégias políticas e econômicas conduzidas pelas classes dominantes, novos serviços são socializados sob a marca da relação capital, reestruturando e reorganizando o trabalho ali existente, alterando suas funções e subsumindo-o aos imperativos das relações mercantis. Em outras palavras, há uma socialização crescente do trabalho na esfera pública-estatal sob a base da apropriação privatista, que transforma-o em fonte de acumulação capitalista.

Dessa forma, os serviços e, de modo específico, os serviços públicos, tornam-se campos privilegiados na cena contemporânea para garantir os nexos de ampliação de produção de mais-valor, seja na transformação de necessidades sociais em mercadorias postas à troca, seja na transformação da própria intervenção social estatal em fluxo contínuo de lucratividade para os capitais.

Como já discorremos, um dos principais pilares desse processo é a privatização de bens e serviços públicos e, logo em seguida, sua mercantilização através de serviços privados. Com a pavimentação da agenda neoliberal, esses aparatos públicos estão sendo inflexionados a tornarem-se novas esferas econômicas de produção de lucratividade e rentabilidade. Nessa direção, são amplamente conhecidas as medidas clássicas de privatização de bens e serviços que transferem sua execução para o mercado, mediada por relações exclusivamente mercantis. No caso brasileiro, torna-se célebre as privatizações no setor siderúrgico, elétrico, mineração e infraestrutura. Assim como é cada vez mais presente os leilões e concessões de bens e serviços públicos, sob a tutela da iniciativa privada e com finalidades de cobranças ao público atendido, a exemplo da entrega de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, estradas e, mais recentemente, de saneamento básico brasileiro.

No entanto, nos últimos anos, novas formas de apropriação privatista de serviços públicos se fazem presentes. Aqui, em particular, demonstramos a tendência de abertura da gestão e execução dos serviços sociais públicos, privatizando-os indiretamente a partir da adoção da externalização de serviços permanentes e provisórios que são indispensáveis para a consecução dos objetivos constitucionais de promoção de direitos sociais e humanos.

Afirmamos, com base nas mudanças legislativas e na pesquisa documental realizada, que isso se trata de um processo latente de transformação dos serviços sociais públicos em nichos de negócios e fontes de lucratividade para a iniciativa privada. Com base nessa assertiva, defendemos a existência de um novo fenômeno vinculado às políticas sociais e às instituições públicas, em particular, que se traduz na emergência da mercadorização de serviços sociais públicos no Brasil, similar ao processo identificado por Huws (2015).

Dessa forma, defendemos que a cena contemporânea do capitalismo aponta para uma crescente mercadorização dos serviços sociais públicos, a partir de atividades imateriais (ANTUNES, 2018), presididas pela subsunção do trabalho em serviços, pelas quais tornam-se partícipes do processo de valorização do capital.

Aqui reside, em essência, o fenômeno em sua dimensão mais saturada e desvelada de suas múltiplas mediações e determinações sócio-históricas. A quadra histórica atual presencia transformações societárias que alteram a própria dinâmica de intervenção social do Estado, provocando modificações significativas na forma de provimento das demandas sociais e na própria divisão sociotécnica do trabalho em sua execução.

Defendemos que essa transformação dos serviços essenciais para promoção pública de direitos sociais em objetos comercializáveis ocorre através das dinâmicas de fragmentação e padronização de atividades e sua externalização para oferta do setor privado. Com efeito, isso vem ocorrendo através da transformação dos serviços essenciais para materialidade das políticas sociais e funcionamento das instituições públicas em unidades separáveis e passíveis de comercialização entre setores público e privado. Trata-se, na verdade, da transformação de serviços em valores de troca que se processa para um nicho de mercado específico, entre governos e empresas privadas – e até mesmo entre as próprias empresas privadas – para disputa de oferta na gestão e execução dos serviços sociais públicos.

Em síntese, a tese é a de que a apropriação privatista da gestão e execução de serviços sociais públicos brasileiros transforma esse espaço historicamente reservado à promoção de valores de uso em suporte para valores de troca, em um novo mercado para ampliação das relações capitalistas e oxigenação dos processos de valorização do valor, o que, por sua vez, amplia a desigualdade econômica e social no país. Por conseguinte, implica na alteração do trabalho nos serviços e redefine o mercado de trabalho das diversas profissões acionadas para sua execução, impondo-lhes a intensificação da exploração e a degradação do trabalho; individuação e engessamento das condições de exercício das competências e atribuições profissionais e incide no enfraquecimento das formas organizativas e políticas das categoriais profissionais e do conjunto da classe trabalhadora.

Se não é possível aferir alterações na materialização dos direitos sociais, o mesmo não é cabível quanto ao conteúdo desses serviços, que passam a ser geridos e organizados por uma lógica distinta do caráter de provimento de necessidades sociais, de fortalecimento dos equipamentos públicos e ampliação dos mecanismos e instrumentos de garantia de direitos sociais.

Distintamente, revela-se um processo cada vez mais norteado pelas regras do mercado, conduzidas pelas pressões econômicas no sentido de garantir mais agilidade, eficiência e racionalização dos serviços para possibilitar a obtenção de lucro. Em outras palavras, a natureza da prestação de serviços se altera a ponto de transformar os serviços sociais públicos em plataforma de lucratividade e introduzir na sua operacionalização a dinâmica de concorrência do mercado e a maximização do lucro. Ou seja, a legitimação social do Estado passa a ser subsumida aos interesses do capital, embora mantendo a condição do serviço público e de materialização dos direitos sociais. Pavimenta-se, sob tais condições, a possibilidade de provimento público de necessidades sociais, mesmo que circunscrito a um campo cada vez mais restrito de intervenção e abrangência social, em que a sua operacionalização se dá com mediação da gestão e execução de empreendimentos privados.

Nessa direção, os argumentos e evidências descritos no decorrer dessa tese demonstram que se encontra em curso no país a criação de nichos de mercado vinculados diretamente à intervenção social estatal. Ou seja, a aderência das relações capitalistas em espaços ainda não totalmente mercantilizados, cuja participação do capital se estabelecia indiretamente e/ou subsidiariamente. Na contraface desse processo, constatamos que há um crescimento e um estímulo dessas relações na

própria execução dos serviços públicos. Para além da privatização direta de empresas públicas e serviços até então executados pelo Estado, tem-se um novo mecanismo que não altera a natureza da propriedade pública dos serviços; pelo contrário, o Estado continua a executá-los. No entanto, a lógica que preside essa dinâmica se estabelece na continuidade da natureza pública da propriedade, com a adição crescente da contratação de agentes externos, proprietários dos bens e serviços. Mesmo quando da necessidade de intervenção social do Estado, independente se em momentos de ampliação ou retração dos serviços públicos, sua gestão e execução se alicerçam na relação direta com a propriedade privada e possibilitam sua oxigenação e expansão. Apesar da natureza pública dos serviços prestados à população, a pesquisa nos permite afirmar que se encontra em curso novos fluxos de exploração do trabalho e valorização por meio dos serviços sociais públicos. Ou seja, a férrea necessidade de apropriar de mais valor produzido pela extração de mais trabalho.

Com efeito, discorremos sobre os novos fluxos de repasses de fundo público para iniciativa privada e para a constituição de um processo de valorização do capital que se dá pela exploração do trabalho nos serviços antes matrizados em relações improdutivas na execução de serviços públicos. Ou seja, novos mecanismos de reapropriação da mais-valia geridos pelo Estado e sua inserção direta no circuito do valor.

Pelo exposto, podemos concluir que o Estado se torna fundamental na administração da crise e na própria dinâmica da reprodução ampliada do capital. Ao fazê-lo, amplifica suas funções econômicas e de forma subsidiária, cada vez mais regressiva, e aposta na continuidade de um leque (limitado) de políticas sociais, no sentido de gerar o consentimento das classes trabalhadoras e subalternas, mas alienando-as das condições sob as quais as políticas são operacionalizadas, ao tempo que introduzem novos conceitos cujo pragmatismo tem incidência nas ideologias do senso comum: agilidade, eficiência, modernização etc. Eis uma das modalidades utilizadas pelas classes dominantes, presentes na direção ideopolitica do Estado burguês, que se assenta em novas estratégias de manutenção de sua hegemonia.

Nesse sentido, como tratado anteriormente, operam-se duas frentes interconectadas. Em primeiro lugar, notabiliza-se a centralidade das transferências volumosas e sistemáticas de fundo público para alimentar o capital portador de juros. Em segundo lugar, amplificam-se os processos de privatização, mercadorização e mercantilização dos serviços públicos, em geral, e das políticas sociais, em particular,

transformando-as e desfigurando-as para contemplar os anseios dos capitais em sua saga por maior rentabilidade e lucratividade.

Nesses termos, o fenômeno que vimos denominando de mercadorização dos serviços sociais públicos é uma das expressões da ofensiva do capital para garantir novas fontes geradoras de mais-valor e, portanto, de valorização do capital. Representa, portanto, um movimento do capital em busca de áreas que possibilitem escoar o capital excedente e, por meio desse movimento, obter o retorno desejado de lucratividade. Esse processo revela modificações econômicas que incidem nas funções legitimadoras do Estado, sob a crescente influência da hegemonia burguesa em suas redefinições.

Se manifesta, ainda, de forma latente, mas potencialmente pujante, na construção de novas áreas de investimento privado consubstanciadas nos mecanismos sociopolíticos utilizados pelo Estado para se legitimar socialmente. Ou seja, para além das funções integradoras que as constituem, os serviços sociais públicos ampliam sua importância na dinâmica de reprodução da sociabilidade capitalista na atualidade, ao serem conduzidas a tornarem-se fontes geradoras de lucratividade.

Portanto, situamos o fenômeno de apropriação capitalista dos serviços sociais públicos enquanto parte das respostas operadas pela ofensiva do capital no reestabelecimento de mais um momento de crise capitalista. Igualmente, enquanto produto das tensões das classes sociais na disputa prático-política às suas necessidades concretas. Em particular, há o avanço do capital no provimento público das necessidades sociais, subordinando-as aos imperativos das relações capitalistas e transformando-as em espaços de rentabilidade do capital.

Como sugere Huws (2017), as reestruturações do capital vêm impondo novas formas de mercantilização/mercadorização de serviços, inclusive, dos serviços sociais públicos, especificamente através do crescimento de processos licitatórios para a contratação de serviços técnico-profissionais que são essenciais para a gestão e execução das políticas sociais. Esse crescimento vem revelando uma latente subsunção do trabalho e dos serviços sociais públicos aos imperativos capitalistas.

No entanto, como abordado desde o primeiro capítulo desta tese, esse crescimento é orquestrado pelas novas exigências da valorização do valor, pois os serviços públicos se tornam também um local mediador de acumulação capitalista (HUWS, 2015). Através de concessões e parcerias público-privadas, evidencia-se o

crescimento da iniciativa privada na oferta e disponibilidade de prestação de serviços aos Estados e à constituição de novas cadeias de valor agregadas a essa processualidade. Ademais, esse novo fenômeno traz novas legalidades e condições de exercício profissional das/os assistentes sociais, que exigem um atento processo de investigação, apreensão de suas especificidades e, especialmente, construção de estratégias políticas de resistência e enfrentamento por parte da classe trabalhadora e, de modo específico, pelas entidades representativas e organizativas da categoria profissional.

Defendemos que a incorporação do setor privado não modifica a natureza pública dos serviços sociais realizados pelo Estado e, de igual modo, não produz efeitos de ruptura com as legalidades socioinstitucionais que conformam os serviços prestados à população, mas alteram a racionalidade e intencionalidade operativa do provimento público de necessidades sociais. Elas passam a ser suportes para produção de lucratividade aos segmentos empresariais e, em face desse interesse econômico, são impelidas a suprimir os princípios e valores edificados no provimento de bens comuns e coletivizados de serviços sociais, com uma força de trabalho estável, com forte compromisso público, enraizamento comunitário e institucional e sendo partícipe das ações de fortalecimento dos respectivos serviços públicos. Ademais, apontam para otimização de processos e customização de procedimentos operativos no provimento dos serviços sociais, orientados pela racionalização e redução de custos e procedimentos.

Essa tendência de mercadorização dos serviços sociais públicos sugere algumas modificações na condução dos serviços: a corrosão das bases de socialização dos direitos; o esvaziamento dos espaços de operacionalização de serviço sociais públicos da dimensão aglutinadora e organizativa das demandas sociais e da luta pela ampliação do provimento de direitos, em que usuários e servidores públicos são sujeitos políticos na construção cotidiana de estratégias de melhoramento dos serviços; a centralidade e seletividade para demandas sociais e institucionais que permitam maiores margens de lucratividade; a descartabilidade de processos de trabalho, atividades e ações que não garantam retorno lucrativo; redução da abrangência e capacidade de intervenção dos serviços e burocratização dos serviços e esvaziamento dos conteúdos que conformam o provimento público de necessidades sociais e subverte-os aos objetivos e à lógica de mercado.

Ao passo que amplia esses contratos entre instituições públicas e inciativa privada, reestrutura-se gradativamente a força de trabalho empregada pelo Estado, com a substituição de servidores públicos estatutários por empregados regidos pela legislação trabalhista ou submetidos a relações mercantis e civis. Com isso, erguem-se nessas dinâmicas operadas entre setor público e privado novas estratégias para garantir a disponibilidade da força de trabalho especializada a baixo custo e sem entraves protetivos. Evidencia-se a ampliação de formas diversas de extração de mais-trabalho que dissociam dos custos vinculados à reprodução social do trabalhador através de modalidades distintas de trabalho.

Isto produz duas dinâmicas entrelaçadas que se evidenciam com maior preponderância: 1. Um devastador processo de espoliação e/ou destruição do patrimônio sociopolítico de conquistas históricas dos trabalhadores, traçadas pelas lutas de classes e seu reconhecimento público por meio de legislações protetivas e sistemas de proteção social. 2. Exponenciação dos processos exploratórios de trabalho, no qual ergue-se uma nova dinâmica na relação salarial em que a regra se dá sob a subtração de qualquer manto protetivo que possa ser reivindicado publicamente ou que estejam ancorados por bases coletivas de solidariedade e resistência social e de classe.

Dentre as principais tendências, evidencia-se um processo de mudança nas modalidades de trabalho, em conformidade com as reformas trabalhistas, cujas bases formais referenciados no emprego estável, regido por proteção social e condições minimamente adequadas de trabalho, qual seja o trabalho nos serviços públicos, que passa a ser gradativamente diluído, com novas formas tendencialmente destituídas de vínculos empregatícios ou matizadas em direitos sociais e trabalhistas. Para além dos contratos temporários, *part-times*, destacam-se, com maior expressividade, as formas de trabalho autônomo e pejotizada. Reedita-se modalidades de trabalho em que a lógica que as preside é a constituição de um trabalhador intermitente, sempre disponível a ter sua força de trabalho ativada por algum capitalista (ANTUNES, 2021).

Nesse sentido, ampliam as possibilidades da exploração do trabalho nos serviços sociais públicos sem restrições políticas e legais que permitam barrar ou constranger o capital. Em parte, pela destituição dos direitos sociais e trabalhistas, por outra, pela evicção da dominação ideológica plasmada no empreendedorismo que move corações e corpos a labutarem sob condições precárias e extremadas, com a pretensa representação de serem livres (TAVARES, 2021).

Desse modo, podemos afirmar que tais mudanças trazem as marcas da desproteção social já estampadas nas formas de prestação dos serviços, com a tendência de destituição de qualquer lastro e segurança empregatícia e consumidos por um feixe de atividades que garantem uma renda incerta a cada produto ou serviço prestado. Em grande parte, os/as trabalhadores/as ocupam-se em atividades precárias, com jornadas ampliadas de trabalho, nas quais se tornam borradas os limites de tempo de trabalho e tempo livre.

Os contratos de trabalho, quando existentem, são voláteis, flexíveis e genéricos, condizentes com a forma social que assume o trabalho abstrato contemporâneo. No caso dos processos licitatórios, a carteira de trabalho torna-se gradativamente supérflua e anacrônica. Ao contrário, novas nomenclaturas começam a ser mais familiarizadas: CNPJ, pessoa jurídica e CPF como meios acionados para prestações de serviços. Esses contratos de serviços, fragmentados e heterogêneos, revelam a lógica precarizante como regra imposta ao conjunto desses trabalhadores e trabalhadoras de serviços e, de modo particular, à força de trabalho especializada, que é mobilizada para execução das políticas sociais. Esta é a expressão singular daquilo que Druck e Franco (2007) denominam de perda da razão social do trabalho ou, nos termos de Antunes (2018), trata-se de um processo de precarização estrutural do trabalho.

A crescente apropriação privatista dos serviços sociais públicos impõe a rotatividade dos trabalhadores na operacionalização de serviços e atividades, a instabilidade e temporalidade contratual e remuneratória como pilares de sua execução, e a fragmentação e individuação do trabalho como síntese principal das relações e condições de trabalho, com implicações substantivas no conteúdo dos serviços prestados, nas formas organizativas e políticas desses trabalhadores e na própria dinâmica em que reside a sua condição de especialização do trabalho.

No entanto, a nosso juízo, trata-se de algo mais denso e complexo, para além do processo de intensificação da precarização das relações e condições de trabalho no âmbito dos serviços sociais públicos; evidencia-se, na verdade, uma brutal dinâmica de exploração do trabalho. No interior dessa nova realidade, gestam-se dois tipos peculiares de força de trabalho especializados para operar o conjunto de ações públicas estatais: por um lado, os cargos típicos de Estado voltados para a execução de atividades finalísticas de gestão governamental, inteligência de Estado, segurança pública, advocacia e defensoria públicas, manutenção e elaboração da ordem

tributária e financeira, regulação, fiscalização, serviço exterior e atuação institucional do poder Legislativo e Judiciário ocupados por servidores públicos estatutários; e, de outro, trabalhadores contratados via prestação de serviços, mediados por empreendimentos com finalidades lucrativas e submetidos à condições de superexploração de sua capacidade de trabalho.

Essas dinâmicas operadas nos serviços aproximam-se dos métodos e objetivos incutidos no universo produtivo industrial, no sentido de imprimir uma cultura e sociabilidade com as racionalidades impregnantes das relações capitalistas. Em ambos os casos, observa-se um diversificado movimento de exploração a partir de novas formas de dominação do trabalho, cujas barreiras protetivas e direitos trabalhistas se dissipam na mesma proporção em que se ampliam as jornadas de trabalho, intensificação, diminuição salarial e novos arranjos contratuais.

Com efeito, a ofensiva do capital sobre o trabalho de serviços é reveladora do caráter regressivo e destituído de qualquer perspectiva civilizatória. Esse contexto é indicativo da conexão indissociável entre acumulação capitalista e ampliação dos modos de exploração do trabalho; visa, ainda, ampliar as possibilidades de intensificação e exploração do tempo de trabalho, expondo os trabalhadores a condições mais precárias e instáveis de trabalho e de vida.

A rigor, como demonstramos, a subsunção dos serviços sociais públicos à forma mercadoria provoca modificações nos parâmetros socio interventivos e trabalhistas de diversas profissões envolvidas na execução desses serviços público-estatais. No decorrer da exposição, de forma pontual, indicamos que a progressiva externalização de serviços técnico-profissionais e, de modo particular, a apropriação privatista no âmbito da intervenção social do Estado tem inflexões no exercício das competências e atribuições privativas das diversas categorias profissionais acionadas para gestão e execução de atividades e serviços atinentes à promoção de direitos sociais e humanos.

Esses vetores afetam diretamente o exercício profissional da/o assistente social e sinalizam para a intensificação e a precarização das relações e condições de trabalho. Ademais, apontam para o engessamento das requisições técnico-operativas e dos limites para o exercício das competências e atribuições profissionais.

Esses novos ingredientes postos pelas reestruturações dos serviços sociais públicos e do trabalho nos serviços podem incidir em processos regressivos no arcabouço político-profissional conquistados desde a renovação do Serviço Social

brasileiro. Apreende-se, então, que a crescente dinâmica de apropriação capitalista dos serviços públicos atinge os parâmetros sócio interventivos da profissão e pode imprimir crescentemente uma racionalidade instrumental centrada na lógica ideopolítica empresarial. Trata-se, em essência, da reposição das marcas da tecnificação que ganham relevância e se sobrepõem a qualquer tentativa profissional de permeabilidade com as demandas sociais, capilaridade institucional e comunitária e formas enraizadas de organização e interação com o público atendido.

Com efeito, o processo crescente de padronização e rotinização dos serviços tende a subtrair as dimensões político-pedagógicas da intervenção profissional. Sob esse imperativo, a tendência é de maior centralidade técnico-operativa e burocratizada na prática profissional, voltada a atender integralmente as regras, normas e procedimentos previamente determinados e acordados entre os contratantes e fornecedores de serviços.

Observa-se, ainda, a regressiva dinâmica de autonomia relativa da profissão, cujas mudanças impressas às relações e condições de trabalho impõem novos desafios ao profissional, dado que são impelidos a responder crescentemente às demandas sedimentadas pelas instituições públicas e mediadas pelo setor privado através da lógica da produtividade e lucratividade.

No plano estrito de intervenção profissional, isso pode se reverberar em limites concretos de desenvolvimento de potencialidades sociopolíticas e de afinidade e zelo pelos serviços públicos. No plano de condução da intervenção profissional com os usuários, pode representar uma lógica exterior, destituída de qualquer laço de afinidade sociopolítica com os serviços públicos e com os direitos sociais que lhe estruturam; assim como podem induzir a uma relação de oposição de interesses entre a prática profissional e os interesses coletivos e comunitários que atravessam as prestações de serviços conduzidas pelas parcerias público-privadas.

Em suma, esse novo fenômeno de apropriação privatista de serviços sociais públicos aponta para novos desafios postos ao conjunto da classe trabalhadora e, de modo particular, às profissões acionadas para sua execução. A análise concreta dessa processualidade torna-se uma tarefa fundamental, bem como o posicionamento e a disputa política contra a condução dessas novas dinâmicas operadas no interior das políticas sociais; especialmente porque a ofensiva do capital nesse campo interventivo do Estado, para além da importância econômica que assume nesse contexto de crise do capital e de peculiar dinâmica de capital superacumulado, tem

um interesse político dada a natureza estratégica que lhe constitui nas relações de poder entre as classes sociais e destas com o Estado.

Essa ofensiva do capital exige um processo de resistência organizada e sinaliza para novas frentes de luta política que os sindicatos, movimentos sociais e coletivos em defesa das políticas sociais devem abraçar para si. Para as entidades representativas da categoria profissional, tem-se uma tarefa fundamental: construir estratégias políticas de enfrentamento a essa dinâmica em curso.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. M.; LOPES, J. B. Transformações contemporâneas e perspectivas do Serviço Social no Maranhão: incidência sobre o mercado de trabalho do assistente social e a questão da cultura profissional. *Revista de políticas públicas*, São Luís, v. 14, Edição Especial, p. 104-112, ago. 2010.

ALENCAR, M. M. T.; GRANEMANN, S. Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 161-169, jul./dez. 2009.

ALVES, G. Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na Era da Globalização. Londrina: Praxis, 1999.

ALVES, G. O novo (e precário) mundo do trabalho no Brasil: perspectivas para a década de 2020. *Margem Esquerda*, São Paulo, v. 31, n. 2, 2018.

ANDREAZZI, M. F. S.; BRAVO, M. I. S. Privatização da gestão e organizações sociais de saúde. *Trabalho, educação e saúde*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 499-528, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/tes/v12n3/1981-7746-tes-12-03-00499.pdf. Acesso em: 2 dez. 2019.

ANTUNES, R. *O privilégio da servidão*: o novo proletariado de serviços na era digital. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ASSIS, M. de. Teoria do medalhão. *In*: ASSIS, M. de. *Obra completa*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.

BARAN, P.; SWEEZY, P. *Monopoly capital*: an essay on the American economic and social order. Nova Iorque: Monthly Review Press, 1966.

BARBOSA, R. J. Estagnação desigual: desemprego, desalento, informalidade e a distribuição da renda do trabalho no período recente (2012-2019). *In*: BRASIL. Ministério da Economia. *Mercado de Trabalho*: Conjuntura e análise. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/190924_bmt_67_nt_estagnacao_desigual_desemprego.pdf. Acesso em: 30 jun. 2020.

BEHRING, E. R. *Brasil em contrarreforma*: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, E. R. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. *In*: SALVADOR, E. *et al*. (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. P. 153-180.

BEHRING, E. R. Ernest Mandel: imprescindível. *Em pauta*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 35, p. 37- 64, 2015.

BEHRING, E. R. Fundo público: um debate estratégico e necessário. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL (ENPESS), 15., 2016, Ribeirão Preto. *20 anos de diretrizes curriculares, 70 anos de Abepss e 80 de Serviço Social no Brasil*. Brasília: Abepss, 2016.

BEHRING, E. R. Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E O MARXISMO, 2017, Niterói. *Anais* [...]. Niterói: NIEP-Marx, 2017.

BEHRING, E. R. *Fundo público, valor e política social*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BENSAÏD, D. Marx e as crises. *Marxists*, [*s.l*.], 2009. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/bensaid/2009/08/marx.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BOSCHETTI, I. *et al*. (org). *Política social no capitalismo*: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BNDES. Privatizações federais. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/Relatorios-de-Atividades-PND. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRAGA, R. *A restauração do capital*. Um estudo sobre a crise contemporânea. São Paulo: Xamã, 1996.

BRAGA, R. A vingança de Braverman ou a “outra face” do trabalho informacional. *Revista outubro*, São Paulo, n. 15, 1 set. 2007.

BRAGA, R. A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRAGA, R. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. *In*: SINGER, A.; LOUREIRO, I. *As contradições do lulismo*: a que ponto chegamos? 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração

Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 3, Brasília, DF, n. 116, p. 10, 24 jun. 1993.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano diretor da reforma do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências*. Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 14293, 8 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p.1, 18 jul. 1997.

BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 5, 1 jun. 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social e sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a08n109.pdf. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de administração pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Relatório de avaliação*: contratos de terceirização. Brasília: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: https://licitacao.online/sites/default/files/13680-1.pdf. Acesso em: 24 fev. 2022.

CHAGAS, B. da R. F. *Trabalho de formação profissional de assistentes sociais na Paraíba*: expansão, precarização e projeto ético-político. 2020. 208 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 2020.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. *Mundialização*: o capital financeiro no comando*. Revista Outubro,* São Paulo, n. 5, p. 7-28, 2001.

CLIFTON, J.; DIAZ-FUENTES, D. The new public service transnationals: consequences for labour. *Work organisation, labour and globalisation*, [*s.l.*], v. 2, n. 2, 2008. Disponível em:

https://www.jstor.org/stable/10.13169/workorgalaboglob.2.issue-2. Acesso em: 15 ago. 2021.

CISLAGHI, J. F*. Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil*: parcerias público-privadas e valorização do capital. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, UERJ, Rio de Janeiro, 2015.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. *Designing and conducting mixed methods research*. London: Sage Publications, 2007.

CRESWELL, J. W. *Research design qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. 2 ed. California: Sage Publication, 2003.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa*: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, G. N.; AMORIM, H. S. A ameaça da terceirização sem limites na administração pública e nas estatais. *Democracia e mundo do trabalho*, [*s.l.*], 15 out. 2018. Disponível em: http://www.dmtemdebate.com.br/a-ameaca-da-terceirizacao-sem-limites-na-administracao-publica-e-nas-estatais/. Acesso em: 10 out. 2020.

DELGADO. G. C. Política de “ajuste fiscal e monetário” em 2015: antecedentes e situação recriada. *Marxismo*, [*s.l.*], out. 2015. Disponível em: https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Guilherme-Delgado.pdf. Acesso em: 20. maio 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DRUCK, G; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho*: terceirização e precarização do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2007.

DRUCK, G.; DUTRA, R.; SILVA, S. C. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. *Caderno CRH*, Salvador, v. 32, n. 86, maio/ago. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccrh/a/djFJYWDLrSjCyTHJK6TNKCr/?lang=pt. Acesso em: 9 fev. 2022.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil*: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

FONTES, V. *Reflexões im-pertinente*: História e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bom texto, 2005.

FONTES, V. *O Brasil e o capital imperialismo*: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GALIL, J. V. T. Processo licitatório e a celebração de parcerias com o terceiro setor. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – PUCSP, São Paulo, 2020. Disponível em:

https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/22995/2/Jo%c3%a3o%20Victor%20Tavares%20Galil.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. Volumes 2 e 3.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. *Em pauta*, Rio de Janeiro, n. 20, 2007. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/159/184. Acesso em: 29 abr. 2020.

GRANEMANN, S. *Fundações estatais*: projeto de Estado do capital. [*s.l.*], 2009. Disponível em: http://www.sinsprev.org.br/documentos/Leon/fundacoesestatais_sara.pdf. Acesso em: 2 dez. 2019.

GRANEMANN, S. Quando o capital vai às compras: direitos sociais, privatização e a acumulação capitalista. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 21, n. 46, p. 50-71, maio/ago. 2020.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, D. *O neoliberalismo*: História e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. *O enigma do capital*: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. A recusa de Marx da teoria do valor-trabalho. *Margem Esquerda*, São Paulo, v. 31, n. 2, 2018.

HERMANN, C.; BRANDT, T.; SHULTEN, T. Commodification, casualisation and intensification of work in liberalised European postal markets. *Work organisation, labour and globalisation*, [*s.l.*], v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/10.13169/workorgalaboglob.2.issue-2. Acesso em: 15 ago. 2021.

HOBSBAWM, E. J. *Era dos Extremos*: o breve século XX: 1914-1991. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUWS, U. A ignição no motor*:* trabalhadores criativos na economia global. *Revista Parágrafo*, São Paulo, v. 1, n. 3, jan./jun. 2015.

HUWS, U. A formação do cibertariado: trabalho virtual em um mundo real. Tradução: Murillo Van der Laan. Campinas: Editora da Unicamp, 2017.

IAMAMOTO. M. V. *O Serviço Social em tempo de capital fetiche*: capital financeiro, trabalho e “questão social”. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. *Em pauta*, Rio de Janeiro, n. 21, 2008.

IAMAMOTO, M. V. Serviço Social, “questão social” e trabalho em tempo de capital fetiche. *In*: RAICHELIS, R; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. *A nova morfologia do trabalho no Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2018.

JUNQUEIRA, V. Organizações sociais e as fundações estatais de direito privado: duas faces da contrarreforma de Estado. *Temporalis*, São Luís, ano 1, n. 1, jan./jun. 2000.

KREIN, J. D. As relações de trabalho no Brasil na primeira década do século. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, n. 22, abr./jun. 2013.

KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M. B. Os movimentos contraditórios da regulação do trabalho no Brasil dos anos 2000*. Cuadernos del Cendes*, Caracas, v. 32, n. 89, p. 47-82, 2015.

LENIN, V. I. Imperialismo*:* fase superior do capitalismo. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEYS, C. *Market-driven politics*: neoliberal democracy and the public interest. Londres; Nova Iorque: Verso, 2001.

LINHART, D. Modernização e precarização do trabalho. *In*: ANTUNES. R. *Riqueza e miséria do trabalho*. Vol. 3. São Paulo: Boitempo, 2014.

LUXEMBURG, R. *The accumulation of capital*. Londres: Routledge, 2003.

MAGNI, A. C. *Flexibilização e precarização nos serviços públicos*: o caso do IBGE. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2016.

MAGNI, A. C. Precarização dos serviços públicos. *Ascema Nacional*, Brasília, 2016. Disponível em: http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2016/08/Precariza%C3%A7%C3%A3o-dos-servi%C3%A7os-p%C3%BAblicos-Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Ana-Magni-IBGE.pdf. Acesso em: 21 set. 2020.

MAHNKOPF, B. Privatisation of public services in the EU: an attack on social cohesion and democracy. *Work organisation, labour and globalisation*, [*s.l.*], v. 2, n. 2, p. 9-22, 2008. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/10.13169/workorgalaboglob.2.issue-2. Acesso em: 16. abr. 2021.

MANDEL, E. *Tratado de economia marxista*. Tomo II. 1962. México: Ediciones Era, 1971.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. Tradução: Carlos Eduardo Silveira Matos; Regis de Castro Andrade; Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANDEL, E. Introduction. *In*: Marx, K. *Capital*: a critique of political economy. Vol. 3. 2. ed.. Londres: Penguin Books, 1991.

MÁRQUEZ, G. G. Me alugo para sonhar. *In*: MÁRQUEZ, G. G. *Doze contos peregrinos*. Tradução: Eric Nepomuceno. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 1995.

MARX, K. *O capital*: crítica da economia política. Livro 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. *O capital*: crítica de economia política. Livro 3: o processo global da produção capitalista. Tradutor: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K. *Manuscritos de 1857-1858*. Paris: Editions sociales, 1980.

MARX, K. Carta de Marx a Kugelmann. *In*: MARX, K. ENGELS, F. *Obras escolhidas*. Tomo II. Lisboa: Edições Avante! 2016. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/marx/1868/07/11.htm. Acesso em: 25 nov. 2019.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. *In*: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini*: Vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm. Acesso em: 10 dez. 2021.

MÉSZÁROS, I. A crise estrutural do capital. *Revista Outubro*, São Paulo, n. 3, 2000.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo; Editora da Unicamp, 2002.

MORAIS, H. M. M. *et al*. Organizações Sociais da Saúde: uma expressão fenomênica da privatização da saúde no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, 5 fev. 2018. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csp/2018.v34n1/e00194916/#. Acesso em: 20 fev. 2020.

MOTA, A. E. *Cultura da crise e seguridade social*. São Paulo: Cortez, 1997.

MOTA, A. E. (org.). *A nova fábrica de consensos*. Ensaios sobre a reestruturação produtiva empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1998.

MOTA, A. E. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. *In*: MOTA, A. E. *et al*. (orgs.). *Serviço Social e Saúde*: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2009.

MOTA, A. E. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do assistente social. *Serviço Social e sociedade*, São Paulo, n. 120, dez. 2014.

MOTA, A. E. (org.). *Cenários, contradições e pelejas do Serviço Social Brasileiro*. São Paulo: Cortez, 2016.

MOTA, A. E. A regressão civilizatória e as expropriações de direitos e das políticas sociais. *Revista Argumentum*, Vitória, v. 9, n. 3, p. 30-36, set./dez. 2017.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social. *Serviço Social e sociedade*, São Paulo, ano XVII, n. 50, 1996.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P. Crise do capital e consequências societárias. Serviço Social e sociedade, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

NERUDA, P. Los enemigos. *In*: NERUDA, P. *Canto general*. 1. ed. Santiago: Pehuen, jul. 2005. p. 235-236.

OECD. Contratações públicas. 2020. Disponível em: http://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/. Acesso em: 8 out. 2020.

OECD. *Recomendação do conselho em matéria de contratos públicos*. [*s.l.*], 2015. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf. Acesso em: 11 fev. 2022.

OSÓRIO, J. *O Estado no centro da mundialização*: a sociedade civil e o tema do poder. 1. ed. São Paulo: Outras expressões, 2014.

PAULANI, L. M. *Brasil delivery*. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULANI, L. M. Bolsonaro, o ultraliberalismo e a crise do capital. *Margem Esquerda*, São Paulo, v. 32, n. 1, 2009.

PAULANI, L. M. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, 2016.

PAULANI, L. M. Não há saída sem a reversão da financeirização. Estudos avançados, São Paulo, v. 31, n. 89, 2017.

PILOTTO, B. S. Organizações sociais do setor de saúde no estado de São Paulo: avanços e limites do controle externo. *Serv. Soc. Soc*., São Paulo, n. 130, p. 547-563, set./dez. 2017.

PLAYER, S.; LEYS, C. Commodifying health care: the UK's National Health Service and the Independent Sector Treatment Centre Programme. *Work organisation, labour and globalisation*, [*s.l.*], v. 2, n. 2, 2008. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/10.13169/workorgalaboglob.2.issue-2. Acesso em: 15 ago. 2021.

POCHMANN, M. Seis anos após início da crise, economia mundial segue fragilizada. *Rede Brasil Atual*, [*s.l.*], 6 fev. 2015. Disponível em: https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2015/02/restricoes-ao-crescimento-482/. Acesso em: 23 mai. 2020.

RAICHELIS, R. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. *Serviço Social e sociedade*, São Paulo, n. 116, out./dez. 2013.

RAICHELIS, R. Polêmicas teóricas na análise marxiana do trabalho no Serviço Social. *Em pauta*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 41, 2018a.

RAICHELIS, R. *A nova morfologia do trabalho no Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2018b.

RIBEIRO, C. G.; JUNIOR, E. I. O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2019.

ROBERTS, M. *The long depression*: how it happened, why it happened and what happens next. Chicago: Haymarket Books, 2016.

RUBIN, I. I. *A teoria marxista do valor*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SAAD FILHO, A. Neoliberalismo: uma análise marxista. *Marx e o marxismo*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, jan./jun. 2015.

SALVADOR, E. *et al*. (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, E. da S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. *Serv. Soc. Soc*., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. D. P. B. *Metodologia de Pesquisa*. Porto Alegre: Penso, 2013. 624 p.

SARAMAGO, J. *Cadernos de Lanzarote*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

TAVARES, M. A. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista*. São Paulo: Cortez, 2004.

TAVARES, M. A. *Informalidade e precarização do trabalho*: a nova trama da produção capitalista. São Paulo: Cortez, 2021.

WOOD, E. M. *O império do capital*. São Paulo: Boitempo, 2014.

ZYMLER, B. Contratação indireta de mão de obra versus terceirização. *Revista TCU*, Brasília, n. 75, 1 jan. 1998. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1040. Acesso em: 14 jun. 2020.